



Assemblée générale Conseil économique et social

Distr. générale
29 avril 2014
Français
Original : anglais

Assemblée générale
Soixante-neuvième session
Point 70 a) de la liste préliminaire*
**Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire
et des secours en cas de catastrophe fournis
par les organismes des Nations Unies, y compris
l'assistance économique spéciale : renforcement
de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence
fournie par les organismes des Nations Unies**

Conseil économique et social
Session de fond de 2014
New York, 23 juin-18 juillet 2014
Point 7 de l'ordre du jour provisoire**
**Assistance économique spéciale, aide
humanitaire et secours en cas de catastrophe**

Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence fournie par les organismes des Nations Unies

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Le présent rapport a été établi en application de la résolution 46/182 de l'Assemblée générale, dans laquelle celle-ci a prié le Secrétaire général de lui faire rapport chaque année ainsi qu'au Conseil économique et social sur la coordination de l'aide humanitaire d'urgence. Il donne également suite à la résolution 68/102 de l'Assemblée et à la résolution 2013/6 du Conseil. La période couverte par le rapport va de janvier à décembre 2013.

Le rapport décrit les principales tendances et difficultés observées au cours de l'année écoulée et étudie un certain nombre de thèmes, dont la réduction de la vulnérabilité et la gestion des risques, la transformation par l'innovation et l'efficacité de l'action humanitaire. Il donne aussi un aperçu général des mesures actuellement prises pour améliorer la coordination de l'aide et des interventions humanitaires et contient des recommandations concernant de nouvelles améliorations.

* A/69/50.

** E/2014/1/Rev.1.



I. Introduction

1. Tout au long de 2013, l'ONU et ses partenaires ont continué de se heurter à de graves difficultés dans les interventions qu'ils ont menées pour répondre aux besoins humanitaires à la suite de conflits ou de catastrophes naturelles dans le monde entier. À la fin de 2013, le nombre de personnes déplacées par des conflits armés et la violence généralisée est passé à plus de 33,2 millions, chiffre le plus élevé qui ait jamais été enregistré par l'Observatoire des situations de déplacement interne. Bien qu'un million de personnes environ aient pu retourner dans leurs foyers, plus de 8,1 millions de personnes ont été récemment déplacées¹. Le nombre de personnes qui se sont enfuies à l'étranger n'a lui aussi cessé d'augmenter de façon spectaculaire. À la fin du premier semestre de 2013, la population mondiale des réfugiés comptait 11,1 millions de personnes, soit 600 000 réfugiés de plus que six mois auparavant, et ce chiffre devrait vraisemblablement augmenter².

2. Le Centre de recherche sur l'épidémiologie des catastrophes a enregistré 334 catastrophes nouvelles en 2013, qui ont coûté la vie à environ 22 600 personnes, frappé 97 millions de personnes et causé des dégâts se montant à plus de 118 milliards de dollars. L'Asie demeure la région la plus touchée par ces catastrophes, près de la moitié d'entre elles étant survenues dans la région (160) et responsables de 88 % des pertes en vies humaines.

3. L'ampleur des besoins en 2013 et les prévisions pour 2014 suivent la courbe ascendante des 10 dernières années. En 2014, 52 millions de personnes seront bénéficiaires d'une aide humanitaire internationale dans le cadre des procédures d'appel interinstitutions et un montant record de 15,6 milliards de dollars sera demandé pour l'action humanitaire dans 25 pays. Ces besoins croissants, l'incapacité collective de la communauté internationale de résoudre des crises prolongées et la convergence de divers problèmes mondiaux ont gravement entravé la capacité opérationnelle et financière des gouvernements et des organisations humanitaires de mener des interventions appropriées.

4. Cette situation met en relief la nécessité de modifier la façon dont les États Membres, l'ONU et ses partenaires, les communautés touchées, les entités qui apportent les premiers secours, le secteur privé, les organisations de la diaspora et les autres groupes de la société civile collaborent, coordonnent et préparent leurs interventions face à une crise humanitaire. Les préparatifs du Sommet mondial sur l'aide humanitaire offriront à toutes les parties prenantes l'occasion de voir comment la communauté internationale peut intervenir plus efficacement en cas de crise humanitaire et quelles sont les nouvelles mesures à prendre pour empêcher leur résurgence.

¹ Les données concernant les personnes déplacées en 2013 à la suite de catastrophes naturelles n'étaient pas disponibles au moment de la présentation du présent rapport.

² Les données pour la fin de l'année 2013 n'étaient pas disponibles au moment de la présentation du présent rapport.

II. Aperçu des situations d'urgence humanitaire

A. Situations d'urgence complexes

5. Dans la région du Moyen-Orient, la situation humanitaire en République arabe syrienne continuait de se détériorer rapidement. À la fin de la période considérée, le nombre de personnes ayant besoin d'une assistance est passé à 9,3 millions, dont 6,5 millions de déplacés. De plus, au moins 2,3 millions de réfugiés avaient cherché refuge en Iraq, en Jordanie, au Liban et en Turquie, ainsi qu'en Égypte et dans d'autres pays, ce qui a exercé une pression considérable sur les secteurs économique et social de ces pays et sur les communautés qui ont accueilli un grand nombre de réfugiés. La situation est particulièrement critique pour les millions de personnes vivant dans des régions difficiles d'accès et assiégées qui, dans bien des cas, n'ont pas reçu d'assistance pendant plus d'un an.

6. Au Yémen, les affrontements interconfessionnels et intertribaux se poursuivent, provoquant des déplacements de population et limitant les retours. En octobre 2013, de nouveaux combats ont eu lieu dans le nord du Yémen, où 300 000 déplacés environ continuaient de vivre un déplacement prolongé sans grand espoir de pouvoir retourner dans leurs lieux d'origine. Dans le sud, presque toutes les personnes déplacées par le conflit de 2011-2012 à Abyan – environ 162 000 – sont rentrées dans leurs foyers mais doivent faire continuellement face à des problèmes de sécurité.

7. Dans le Territoire palestinien occupé, la situation humanitaire a continué de se détériorer en 2013. Le nombre de personnes déplacées par suite de démolitions ou d'expulsions en Cisjordanie, y compris Jérusalem-Est, est passé de 886 en 2012 à 1 103 en 2013. Malgré certains aménagements opérés par les autorités israéliennes ces dernières années, le blocus de la bande de Gaza continue d'être la cause des taux élevés de chômage et d'insécurité alimentaire, de sorte que la plupart des habitants de Gaza demeurent tributaires d'une assistance. La liberté de circulation extrêmement restreinte pour entrer à Gaza ou en sortir par les points de passage d'Erez et de Rafah continuait de causer des difficultés à la population civile, notamment aux malades en attente de soins médicaux.

8. Également pendant la période considérée, un certain nombre de conflits se sont intensifiés en Afrique. La situation en matière de sécurité et sur le plan humanitaire s'est gravement détériorée en décembre 2013 en République centrafricaine lorsque les combats entre des éléments de l'ex-Séléka et du groupe anti-Balaka ont repris et dégénéré en violences intercommunautaires généralisées. On évalue à 2,3 millions le nombre de personnes ayant besoin de secours humanitaires, soit plus de la moitié de la population du pays. À la fin de la période considérée, près d'un million de personnes étaient déplacées.

9. Dans le Soudan du Sud, 1 million de personnes vivent dans un état de grave insécurité alimentaire en raison des déplacements dus à la violence intercommunautaire et des inondations saisonnières. L'explosion de violence à Djouba en décembre 2013, suivie d'une forte détérioration de la situation sur le plan de la sécurité, a accru les besoins humanitaires et déplacé des centaines de milliers de personnes à l'intérieur même du Soudan du Sud et vers les pays voisins. À la fin de 2013, le Soudan du Sud avait accueilli 220 000 réfugiés et absorbé quelque 1,9 million de rapatriés depuis 2007.

10. Au Soudan, le conflit intertribal et des accrochages épisodiques au Darfour ont déplacé près de 400 000 personnes, ce qui portait à plus de 2 millions le nombre de déplacés au Darfour. Les opérations humanitaires ont continué de se heurter à de très grandes difficultés en raison de l'insécurité, des restrictions frappant l'accès au Darfour et de la réduction du financement des opérations. Les partenaires humanitaires ne sont pas parvenus à atteindre, à partir du Soudan même, quelque 800 000 personnes dans les zones contrôlées par le Mouvement populaire de libération du Soudan-Nord dans les États du Kordofan méridional et du Nil Bleu. En outre, plus de 500 000 Soudanais se trouvaient toujours dans des camps de réfugiés en Éthiopie, au Soudan du Sud et au Tchad.

11. Au Mali, 3 millions de personnes souffraient d'insécurité alimentaire à la fin de 2013. Environ 137 000 personnes déplacées ont été rapatriées dans le nord malgré l'insécurité, la violence interethnique, la pénurie de denrées alimentaires et le manque de services sociaux de base. À la fin de 2013, le Mali comptait plus de 254 800 personnes déplacées et plus de 167 700 Maliens réfugiés au Burkina Faso, en Mauritanie et au Niger.

12. À la fin de 2013, on comptait en République démocratique du Congo près de 3 millions de personnes déplacées qui, dans de nombreux cas, l'avaient été plusieurs fois. Environ 430 000 Congolais étaient des réfugiés ou avaient cherché asile dans des pays voisins, et la République démocratique du Congo elle-même continuait d'héberger depuis décembre 2012 quelque 260 000 réfugiés, dont plus de 65 000 venaient de la République centrafricaine. L'insécurité alimentaire était le lot de 6,7 millions de personnes et la moitié des enfants de moins de 5 ans souffraient de malnutrition chronique, y compris dans les régions plus paisibles du pays.

13. En Somalie, pour la première fois en cinq ans et malgré la poursuite des combats dans certaines régions, le nombre de personnes ayant besoin d'une aide pour leur survie a diminué et est tombé de plus d'un million à 857 000 personnes, ce qui s'est traduit par une légère amélioration de la sécurité alimentaire. Toutefois, environ 2 millions continuent de vivre dans un état proche de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle et ont besoin d'une assistance. Les taux de malnutrition restent parmi les plus élevés du monde puisqu'un enfant de moins de 5 ans sur sept souffre de malnutrition aiguë. Environ 1,1 million de personnes sont déplacées à l'intérieur du pays et presque un million de Somaliens sont des réfugiés dans des pays voisins.

14. Dans la région de l'Asie et du Pacifique, les tensions et la violence intercommunautaires se sont propagées au Myanmar, de l'État de Rakhine à d'autres régions, en particulier à Meiktila, où 44 personnes ont été tuées et 12 000 déplacées en mars 2013. Plus de 140 000 personnes sont toujours déplacées dans l'État de Rakhine et 100 000 autres à Kachin à la suite de la reprise des combats en octobre et novembre et en raison des difficultés qui continuent d'entraver l'accès aux régions que le Gouvernement ne contrôle pas.

15. En Afghanistan, plus de 124 000 personnes ont été déplacées par le conflit en 2013, ce qui portait à 631 000 le nombre de déplacés. Au Pakistan, environ un million de personnes étaient toujours déplacées dans le Khyber Pakhtunkwa et dans les zones tribales sous administration fédérale. En 2013, plus de 108 000 déplacés ont été rapatriés chez eux avec l'aide du Gouvernement. En outre, 1,6 million de réfugiés afghans vivent au Pakistan, constituant la population de réfugiés de longue date la plus vaste du monde.

16. Aux Philippines, les affrontements entre groupes armés et les violentes querelles entre clans se sont poursuivis à Mindanao, où plus de 140 personnes ont été tuées et 130 000 déplacées. Environ la moitié des déplacés ont regagné leurs foyers à la fin de 2013. La pénurie de terrains destinés à la réinstallation représente un obstacle majeur pour le reste des déplacés.

B. Catastrophes résultant de phénomènes naturels

17. Le typhon Haiyan (connu localement sous le nom de Yolanda) s'est abattu sur les Philippines le 8 novembre et est la catastrophe naturelle ayant fait le plus de morts en 2013. On a recensé plus de 14 millions de victimes, dont 5,4 millions d'enfants. Selon des sources gouvernementales, au moins 6 200 personnes ont péri et 1 700 étaient portées disparues. Plus de 4 millions de personnes ont été déplacées et plus d'un million d'habitations ont été endommagées, la moitié d'entre elles ayant été détruites. Haiyan a frappé moins d'un mois après un tremblement de terre d'une magnitude de 7,2 sur l'échelle de Richter, qui s'est produit dans une province voisine, l'île de Bohol.

18. Au Pakistan, les inondations dues à la mousson ont fait environ 1,5 million de sinistrés, soit beaucoup moins que les années précédentes (18 millions en 2010 et 5 millions en 2011 et 2012). En République islamique d'Iran, un tremblement de terre a secoué l'ouest du Baloutchistan en avril et a été suivi d'un autre tremblement de terre d'une très grande magnitude en septembre dans la même province, touchant 215 000 personnes et faisant plus de 400 morts.

19. Au Sahel, 11,4 millions de personnes souffraient toujours d'insécurité alimentaire et 5 millions d'enfants risquaient de souffrir de malnutrition. Les communautés vulnérables continuaient de subir le contrecoup de la crise alimentaire et nutritionnelle de 2012, qui se traduisait notamment par des niveaux d'endettement élevés et, pour certains, la nécessité de vendre le peu de biens qu'ils possédaient. En dépit d'excédents céréaliers dans la plupart des pays du Sahel, la conjonction de plusieurs facteurs, y compris une vulnérabilité chronique aux chocs répétés, a laissé des millions de personnes dans l'incapacité de se remettre de la crise alimentaire et nutritionnelle de 2012. Près de 500 000 personnes ont été touchées par les inondations au Sahel, dont environ 233 000 au Niger.

20. L'Afrique australe a été victime de plusieurs catastrophes qui ont fait au moins 191 morts et frappé environ 519 000 personnes. Des pluies torrentielles ont causé des inondations dans tout le Mozambique, et le cyclone tropical Haruna s'est abattu sur le sud-ouest de Madagascar. Les Seychelles ont déclaré un état d'urgence dans trois districts en raison des inondations et des glissements de terrain. Les inondations, la sécheresse, les cyclones et une invasion de sauterelles et de chenilles ont à eux tous contribué à plonger la région dans la crise alimentaire la plus grave qu'elle ait connue depuis des années et qui a touché 15 millions de personnes.

21. Haïti se remettait peu à peu des multiples chocs qu'il a subis ces dernières années, mais des besoins critiques subsistaient pour 3 millions de personnes qui ont chroniquement et cruellement besoin d'interventions visant à assurer leur survie et leurs moyens de subsistance. À la suite du tremblement de terre de 2010, environ 146 000 personnes ne sont toujours pas rentrées chez elles et vivent dans 271 sites d'accueil des déplacés. De nombreux sites ont été aménagés sur des terrains privés,

de sorte que les occupants courent le risque d'être expulsés de force. En 2013, le nombre de cas de choléra a diminué (58 500 cas enregistrés contre 101 700 en 2012).

III. Coordination de l'action humanitaire : progrès accomplis

22. En 2013, l'ONU et ses partenaires ont continué d'améliorer la qualité et l'efficacité de l'action humanitaire, notamment à l'aide du programme de transformation du Comité permanent interorganisations³.

Cycle des programmes d'action humanitaire

23. Les améliorations apportées en 2013 au concept de cycle des programmes d'action humanitaire constituent un élément important du programme de transformation. Ce cycle vise à renforcer la manière dont les agents humanitaires unissent leurs efforts, avec le concours des gouvernements ou en faveur de ces derniers, afin d'aider à répondre aux besoins des personnes frappées par des catastrophes naturelles ou des conflits. Il comprend cinq volets : évaluation et analyse des besoins; planification des interventions stratégiques; mobilisation des ressources; mise en œuvre et suivi; et examen et évaluation des opérations. La gestion de la coordination et de l'information sont des facteurs essentiels à la réussite de chaque étape étant donné qu'une action humanitaire efficace, stratégique et responsable repose sur l'évaluation et l'analyse des besoins.

24. En 2013, on s'est particulièrement attaché à améliorer les deux premiers volets du cycle, à savoir l'évaluation et l'analyse des besoins et la planification stratégique. L'inventaire des besoins humanitaires vise à guider la planification conjointe, fournit une analyse détaillée des crises et permet de hiérarchiser les besoins. Les organismes ou groupes d'entités procèdent à des évaluations séparées, puis les données sont regroupées et analysées afin de donner une image globale de la situation humanitaire. Les évaluations sont effectuées en consultation avec les gouvernements concernés, les organisations humanitaires internationales, nationales et locales et les populations touchées par la crise.

25. L'élaboration du plan d'intervention stratégique est fondée sur cet inventaire des besoins humanitaires. Le plan est censé servir de « feuille de route » aux organisations humanitaires pour fixer les objectifs stratégiques et guider la conception des projets et programmes : il définit les objectifs que l'équipe de pays pour l'action humanitaire s'efforcera d'atteindre et les secteurs dans lesquels s'exercera l'action humanitaire et indique quelles sont les ressources nécessaires. Il sert également de cadre général de suivi des interventions collectives.

26. Le cycle des programmes d'action humanitaire n'est pas un concept nouveau. Dans le cas des crises prolongées, la plupart des éléments susmentionnés étaient incorporés dans les procédures annuelles d'appel global et publiés dans les appels ciblant des pays particuliers. La nouvelle façon d'envisager le cycle consiste à

³ Tout en appuyant sans réserve le processus du programme de transformation, afin de maintenir leur indépendance, le Comité international de la Croix-Rouge et la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, qui ne sont pas membres, mais des invités permanents du Comité permanent interorganisations, ne sont pas signataires des protocoles du programme de transformation de 2012.

dissocier ces éléments en activités et produits distincts, plus faciles à gérer et plus efficacement soutenus afin d'améliorer la qualité de chacun d'entre eux et de faire en sorte que le cycle soit un processus continu pendant toute l'année. Cette nouvelle approche, qui repose davantage sur la consultation et sur l'inclusion, permet de mieux aider les pays à répondre aux besoins humanitaires et d'assurer une plus grande responsabilité vis-à-vis des populations frappées par des crises. Pendant la période considérée, elle a été appliquée dans 22 pays.

27. La mise au point du cycle des programmes d'action humanitaire se poursuivra dans l'année qui vient, et les inventaires des besoins humanitaires ainsi que les plans d'intervention stratégique seront modifiés en fonction des enseignements tirés de l'expérience en 2013. Les retours d'information préliminaires indiquent que le cycle révisé des programmes d'action humanitaire a permis de mieux analyser les besoins et d'élaborer des plans d'intervention stratégique mieux ciblés, bien que la qualité des activités et des produits n'ait pas été uniforme. La hiérarchisation des besoins a été également une tâche difficile dans certains pays, en particulier dans les régions très pauvres. Parmi les éléments ayant besoin d'être renforcés figurent la qualité des données utilisées pour dresser l'inventaire des besoins humanitaires; la prise en compte des besoins propres aux femmes, aux filles, aux garçons, aux hommes et aux personnes handicapées tout au long du cycle; la nécessité de donner une expression plus concrète aux problèmes de protection dans les plans d'intervention stratégique; et le renforcement des mécanismes de coordination entre groupes sectoriels. Il faut aussi de nouvelles directives opérationnelles sur la manière d'entrer en contact avec les organisations non gouvernementales locales et de promouvoir la participation des personnes touchées par les crises pendant tout le cycle des programmes d'action humanitaire.

Gestion de l'information

28. La piètre qualité des données initiales, ainsi que de la synthèse et de l'analyse de données, l'incapacité de différents intervenants à échanger rapidement des informations en situation d'urgence et la prise en compte insuffisante des informations disponibles lors de la prise de décisions sont autant de facteurs susceptibles de nuire à l'efficacité de l'action humanitaire. La gestion de l'information est donc essentielle pour sauver des vies; les personnes concernées ne peuvent sinon accéder aux services nécessaires ou prendre les meilleures décisions pour elles-mêmes et leur collectivité et les pouvoirs publics et les organisations humanitaires prennent alors des décisions sans avoir pu appréhender la situation dans son ensemble. Cela détermine en partie par quels moyens l'assistance et la protection sont apportées, ainsi que où et auprès de qui elles le sont.

29. Au cours de la période à l'examen, les organismes humanitaires et leurs partenaires ont continué à mieux tirer parti de l'information et des technologies disponibles dans l'intérêt des populations en situation de crise et des intervenants. Ils se sont davantage efforcés de communiquer avec la population locale par tous les moyens disponibles, y compris la radio, la télévision, les messages texte envoyés par téléphone portable et les bulletins d'information, afin de transmettre des informations vitales et de veiller à ce que les intervenants reçoivent des renseignements provenant de la population sinistrée. Par exemple, après le typhon Haiyan qui s'est abattu sur les Philippines, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires du Secrétariat s'est associé à un réseau mondial et national de compagnies de télécommunications et de partenaires humanitaires pour envoyer à

quelque 1,2 million de personnes des informations susceptibles de sauver des vies et établir des voies de communication afin d'obtenir un retour d'information vital sur l'apport d'assistance.

30. Du fait du développement des moyens technologiques, la quantité d'information disponible en situation de crise s'est accrue de manière exponentielle. Pour que cette information soit utile aux acteurs humanitaires, elle doit être recueillie auprès d'un vaste ensemble de sources diverses et les données brutes ainsi obtenues doivent être transformées en information que les décideurs pourront utiliser rapidement pour contribuer à sauver des vies. Des projets pilotes sont actuellement menés pour mettre plus facilement à la disposition des décideurs du secteur humanitaire des données opérationnelles pertinentes de portée mondiale. En 2013, ReliefWeb Labs a lancé le projet Humanitarian Data Exchange, qui vise à créer une structure au sein de laquelle des informations provenant de multiples sources seront regroupées, stockées et transformées en données utiles aux acteurs humanitaires. L'objectif est de faire en sorte, à terme, que les données sur la situation humanitaire soient accessibles en temps réel de n'importe quel lieu et au moyen de n'importe quel appareil, afin que les pouvoirs publics, les organismes humanitaires et les populations touchées puissent agir sur la base d'un même ensemble de connaissances et d'informations.

Comprendre les différents besoins des populations touchées

31. Les États Membres et les organisations humanitaires doivent veiller à ce que les activités de préparation, l'action humanitaire et le financement de ces opérations répondent aux besoins et priorités divers de différentes catégories de la population, c'est-à-dire des deux sexes, de différents groupes d'âge et des personnes handicapées aussi bien que du reste de la population. Diverses mesures peuvent être prises pour améliorer l'action humanitaire pour tous et renforcer l'application du principe de responsabilité à l'égard des personnes en situation de crise.

32. Compte tenu des besoins, des capacités, de l'expérience et des problèmes différents des femmes, des enfants, des adolescents, des personnes handicapées et des personnes âgées, il est essentiel, pour assurer l'efficacité et l'utilité de l'action humanitaire, que ces différents groupes participent à la prise de décisions. En 2013, les acteurs humanitaires ont redoublé d'efforts en vue d'associer différentes catégories de la population aux processus décisionnels. Certains comités chargés de la mise en œuvre de projets thématiques doivent par exemple compter au moins 50 % de femmes parmi leurs membres. Un plus grand recours aux moyens et structures locaux, tels que les associations de femmes ou de jeunes, contribuera à améliorer la participation de ces groupes à la prise de décisions et favorisera ainsi l'élaboration de solutions, stratégies et interventions durables.

33. Cette approche ouverte à tous devrait être suivie à tous les stades du cycle des programmes humanitaires. L'identification des besoins et la définition des priorités devraient se fonder sur des méthodes participatives faisant appel de manière adéquate et équitable aux femmes et hommes de tout âge, y compris les personnes handicapées. Il est primordial à cet égard de systématiquement recueillir, analyser et utiliser des données ventilées par sexe et par âge, ainsi que de privilégier les analyses de situation effectuées en fonction du sexe et de l'âge. Si la collecte de données ventilées par sexe, âge et handicap s'est améliorée, des efforts restent à fournir pour que des données ventilées continuent d'être utilisées à tous les stades

de l'établissement de statistiques, fassent l'objet d'analyse et soient prises en compte lors de la planification des programmes.

34. En 2013, les partenaires du Comité permanent interorganisations ont continué de mettre en œuvre les engagements pris par les chefs de secrétariat des organismes représentés au sein du Comité en vue de mieux s'acquitter de la responsabilité à l'égard des populations sinistrées⁴. À cette fin, un coordonnateur a été déployé et le premier plan d'action en matière de responsabilité a été mis en œuvre auprès des populations sinistrées aux Philippines. Divers organismes des Nations Unies et partenaires non gouvernementaux ont en conséquence apporté de légères modifications à leurs programmes en fonction des suggestions et préoccupations exprimées lors de consultations menées avec des femmes, filles, enfants et hommes de tout âge et des personnes handicapées. À l'avenir, il faudra déterminer plus précisément, collectivement, ce que signifie concrètement sur le terrain l'application du principe de responsabilité auprès des populations touchées afin d'éviter que les mécanismes mis en place fassent double emploi et que des ressources soient gaspillées. Il importera également de veiller à ce que les initiatives menées intègrent des mécanismes de responsabilisation nationale et locale et permettent davantage à toutes les personnes touchées de se faire entendre dans le cadre des programmes et structures de coordination mis en place à leur intention.

Protection

35. L'action humanitaire se fonde sur un certain nombre de principes, dont celui de l'humanité, qui exige d'apporter une assistance en vue de sauver des vies, de protéger la population de la violence et de défendre ses droits. Les chefs de secrétariat des organismes représentés au sein du Comité permanent interorganisations ont adopté le 17 décembre 2013 une déclaration dans laquelle ils ont affirmé que les décisions et les interventions dans le domaine humanitaire devaient tenir compte de la nécessité de protéger toutes les personnes touchées par un conflit ou une catastrophe ou se trouvant en danger. Cette déclaration complète et renforce le plan d'action « Les droits avant tout », qui vise à renforcer l'action menée par l'ONU en vue de protéger les populations, où qu'elles se trouvent, de graves violations des droits de l'homme et du droit humanitaire.

36. Pour protéger des êtres humains, il est essentiel de comprendre leurs droits et leurs différents besoins, notamment ceux de certains groupes à la merci de risques particuliers, et de veiller à ce qu'une situation de crise ne les rende pas encore plus vulnérables ou ne compromette pas davantage leurs droits. Les déplacements de population peuvent par exemple entraîner la perte de documents d'identité, qui se traduit par l'absence « d'identité juridique » risquant d'empêcher les personnes déplacées d'accéder à certains services et de restreindre leur liberté de circulation. La destruction d'établissements scolaires perturbe l'enseignement et les enfants risquent alors davantage de subir d'autres violations de leurs droits. La perte de structures d'entraide peut accroître l'isolement des personnes handicapées, qui risquent alors davantage d'être exploitées et maltraitées. Les situations de crise mettent également à mal les structures familiales et sociales et ont de lourdes

⁴ En décembre 2011, les chefs de secrétariat des organismes représentés au sein du Comité permanent interorganisations ont souscrit à cinq engagements relatifs à la responsabilité à l'égard des populations touchées : leadership, transparence, retour d'information et réclamations, participation et élaboration, suivi et évaluation.

répercussions sur le plan financier. Les adolescentes sont souvent les plus gravement touchées par ces graves difficultés et risquent d'être contraintes de se marier tôt ou d'être victimes de sévices ou d'exploitation sexuels, qui aboutissent souvent à des grossesses précoces dangereuses et non désirées. La modification des rôles respectifs impartis aux femmes et aux hommes au lendemain de catastrophes peut également accroître les tensions au sein des ménages et le risque de violence sexiste.

37. Divers moyens peuvent permettre aux États Membres et organismes humanitaires de renforcer la protection des personnes touchées par une situation de crise. Les autorités nationales, les collectivités et les organisations humanitaires peuvent anticiper et se préparer à d'éventuelles situations de crise de façon à réduire les risques de violation de droits ou de réduction des possibilités d'exercer ces droits. Cela peut par exemple consister à élaborer des plans de préparation et d'action en cas d'urgence, en consultation avec les groupes de la société civile, et appliquer des lois et politiques adéquates axées sur les groupes vulnérables. Après une catastrophe, le rétablissement rapide de services de base tels que l'éducation peut protéger les enfants et adolescents des risques physiques et psychosociaux les plus graves, dont la traite, la violence sexiste, le travail et le recrutement de mineurs. L'apport de services de santé sexuelle et procréative, y compris des trousseaux d'articles de santé procréative d'urgence, permet de réduire les risques associés aux accouchements. Des trousseaux d'hygiène féminine permettent de fournir aux femmes et aux filles en âge de procréer des articles de première nécessité, dans le respect de leur culture, et certains objets, tels des lampes torches et des sifflets, peuvent servir à lancer l'alerte en cas de risque de violence sexiste.

Financement de l'action humanitaire

38. En 2013, 95 pays, ainsi qu'un grand nombre d'organisations multilatérales et régionales, d'organisations du secteur privé et de particuliers, ont versé un montant total de 14,4 milliards de dollars destinés à financer des plans d'intervention interinstitutions multilatéraux et des opérations humanitaires complémentaires⁵. Cela représentait une hausse de 1,6 milliard de dollars par rapport à 2012, qui s'explique en grande partie par la gravité de la situation de crise en République arabe syrienne et la mobilisation qu'a suscitée le typhon Haiyan aux Philippines.

39. Au cours de la période à l'examen, les États Membres et le secteur privé ont versé 474 millions de dollars – montant annuel sans précédent – au Fonds central pour les interventions d'urgence. Ces sommes ont permis au Coordonnateur des secours d'urgence d'affecter 482 millions de dollars à des interventions humanitaires menées d'urgence dans 45 pays et territoires. Plus de 65 % de cette somme a financé des interventions dans des situations d'urgence complexes, 20 % à la suite de catastrophes naturelles et 14 % dans d'autres situations de crise humanitaire durables.

40. Les fonds de financement commun implantés dans les pays – les fonds humanitaires communs et les fonds d'intervention pour les urgences humanitaires – ont reçu un montant total de 419 millions de dollars provenant de 20 États Membres et donateurs du secteur privé et ont alloué 397 millions de dollars à des situations d'urgence complexes et des catastrophes naturelles réparties dans 17 pays. Les

⁵ Chiffres du Service de surveillance financière (<http://fts.unocha.org/>) au 14 mars 2014.

fonds de financement commun implantés dans les pays ont joué un rôle essentiel dans la promotion d'une action humanitaire concertée qui faisait intervenir un vaste ensemble de partenaires, 59 % des fonds ayant financé des organisations non gouvernementales nationales et internationales. Ces fonds ont également favorisé une action rapide des partenaires humanitaires, ce qui a contribué à atténuer les risques d'aggravation des situations de crise et réduit les coûts de l'assistance à plus long terme. La question de savoir comment financer de manière adéquate et stratégique les projets de renforcement de la résilience au moyen de ces fonds fait actuellement l'objet de débats.

41. Si le Fonds central pour les interventions d'urgence a joué un rôle crucial dans le financement d'une action humanitaire concertée et a permis de renforcer la mobilisation dans presque toutes les grandes situations d'urgence de par le monde, à l'heure où les besoins – notamment de financement – ne cessent de croître, il est essentiel que les ressources affectées au Fonds soient utilisées le plus stratégiquement possible. Pour continuer à renforcer l'utilisation stratégique du Fonds, les coordonnateurs et les équipes de pays chargés de l'action humanitaire doivent tenir compte de différents éléments lors de l'allocation des ressources, dont : le facteur temps, les objectifs escomptés, les capacités de mise en œuvre, le nombre de projets financés, les priorités géographiques, la cohérence et la complémentarité avec d'autres sources de financement; et comment les fonds peuvent servir à obtenir des fonds supplémentaires pour répondre à une situation de crise.

42. Le développement des activités fondées sur des transferts monétaires – la distribution d'espèces ou de bons, au lieu de biens ou services, à des personnes dans le besoin – pourrait également influencer à l'avenir le financement et l'apport d'assistance. Ces activités ont souvent été envisagées en remplacement de l'aide alimentaire, mais sont de plus en plus souvent utilisées dans quasiment tous les secteurs de l'aide humanitaire, dans différents contextes (en milieu urbain ou rural ou dans des camps) et à tous les stades des opérations, de la préparation aux secours et aux activités de développement. Elles peuvent constituer dans certaines situations une intervention qui présente un bon rapport coût-efficacité et est mieux adaptée aux besoins, aux capacités et aux priorités des collectivités en situation de crise.

IV. Vers une action humanitaire internationale pour tous, intégrée et efficace

43. Le Sommet mondial sur l'aide humanitaire qui se tiendra à Istanbul en 2016 est en cours de préparation. Cette initiative du Secrétaire général arrive à un moment opportun, alors qu'il est généralement admis que le paysage humanitaire a considérablement évolué au cours des dernières décennies. Le Sommet sera l'occasion de tenir une consultation mondiale en vue de contribuer à mener une action humanitaire plus intégrée et diverse et de définir un programme humanitaire commun pour l'avenir. Les vastes consultations ouvertes à tous seront structurées selon quatre grands thèmes : réduire la vulnérabilité et gérer le risque; transformer par l'innovation; répondre aux besoins des personnes en proie à un conflit et l'efficacité de l'action humanitaire.

A. Réduire la vulnérabilité et gérer les risques de crise humanitaire

44. L'appel humanitaire mondial de 2014 a pour objectif d'accorder une assistance humanitaire internationale à 52 millions de personnes, qui ne constituent cependant qu'une toute petite partie du nombre total de personnes touchées par des conflits et catastrophes, dont la plupart ne bénéficient pas de l'assistance fournie dans le cadre des appels interinstitutions. Au cours des 10 dernières années, les sommes demandées lors des appels interinstitutions ont augmenté de 430 % et les situations de crise prolongée ou répétitive sont devenues la norme. En 2012, sur les 22 pays faisant l'objet d'un appel interinstitutions, 21 avaient traversé au moins une autre situation de crise au cours des 10 années précédentes. Huit de ces pays avaient connu au moins huit crises au cours de la même période. Sous l'effet conjugué de divers phénomènes de portée mondiale, dont les changements climatiques, la croissance démographique, l'urbanisation incontrôlée et l'insécurité dans les domaines de l'alimentation et de l'eau, les populations sont moins en mesure de faire face à de graves perturbations, ce qui a pour effet de prolonger ou de faire réapparaître les situations de crise et nuit à la mise en place d'institutions et au développement durables. Bien que le système humanitaire international fonctionne déjà au maximum de ses capacités, cela ne suffit pas à venir en aide à des millions de personnes qui oscillent entre un besoin urgent d'assistance et une vulnérabilité chronique. On ne peut continuer à financer des interventions en situation de crise sans investir davantage en faveur de la prise en charge des facteurs de risque structurels.

45. Des rapports récents, dont le Rapport sur le développement dans le monde de 2014, l'étude intitulée « *Saving Lives Today and Tomorrow: Managing the Risk of Humanitarian Crises* », publiée par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires et l'étude réalisée par l'Overseas Development Institute à la demande du Comité permanent interorganisations, « *Dare to Prepare: Taking Risk Seriously* », apportent de nouvelles preuves et aboutissent à la même conclusion : il est impératif d'adopter une approche radicalement différente, qui non seulement améliore l'action menée face aux crises humanitaires mais anticipe, prévient et atténue leur éventuelle réapparition. Il faudra, pour changer de « mode de fonctionnement » : investir dans le renforcement des capacités nationales et locales de gestion des risques de crise, faire en sorte que les organismes de développement et organisations humanitaires combler et dépassent le fossé institutionnel qui les sépare, et disposer de financements adéquats et du pouvoir mobilisateur et de la détermination des gouvernements des pays touchés, des donateurs et des organisations humanitaires et organismes de développement.

46. Les capacités nationales et locales jouent un rôle essentiel dans la gestion adéquate des risques. De nouveaux partenariats et mesures d'incitation mis en place au niveau local en vue d'analyser et de gérer conjointement les risques, de mettre en commun les informations des systèmes d'alerte rapide et de fixer des seuils fiables de déclenchement d'interventions contribuent à sauver des vies. En Inde, la prise rapide de mesures avant même l'arrivée du cyclone Phalin en octobre 2013 a permis d'éviter une catastrophe de grande ampleur. Les autorités nationales ayant efficacement géré les risques, plus d'un million de personnes ont pu être évacuées des zones concernées. Seules 38 victimes ont été recensées, alors que plus de 10 000 personnes avaient été tuées par un cyclone comparable en 1999.

47. De concert avec les autorités nationales, l'ONU et ses partenaires doivent renforcer la planification et la coordination conjointe de programmes et ressources de manière à apporter un appui prévisible et fiable au renforcement des capacités nationales de préparation. Il convient à cet égard de tenir compte de l'avantage comparatif de chaque organisation. Le renforcement de la préparation nationale ne peut aboutir que si les acteurs du secteur humanitaire et du développement coordonnent leurs ressources, compétences et action en vue d'appuyer les capacités nationales et locales.

48. En 2013, le Comité permanent interorganisations a, en coopération avec la Stratégie internationale de prévention des catastrophes et le Groupe des Nations Unies pour le développement, achevé le Cadre commun de préparation, qui relève du constat selon lequel les pouvoirs publics nationaux et locaux ont à jouer un rôle de premier plan en matière de préparation et devraient bénéficier de l'appui de la communauté internationale lorsque cela est compatible avec les principes humanitaires et les normes relatives aux droits de l'homme. Il faudra pour assurer la mise en œuvre du Cadre commun que les gouvernements, les donateurs et les organisations humanitaires et organismes de développement continuent à faire preuve du pouvoir mobilisateur et de la détermination requis.

49. Les organisations humanitaires coopèrent avec les gouvernements en vue de renforcer les capacités de gestion des risques de crise de ces derniers mais ne peuvent s'acquitter à eux seuls de cette tâche. Les milieux humanitaires et ceux du développement doivent dépasser les divisions institutionnelles qui les séparent. Ce cloisonnement de leurs activités peut freiner l'élaboration de programmes d'aide à la gestion des risques et empêcher d'adopter une approche stratégique qui réponde aux besoins immédiats de la population tout en remédiant parallèlement aux risques et vulnérabilités structurels de façon à contribuer à la réduction des besoins d'assistance à venir. Il faut que les acteurs humanitaires et ceux du développement conviennent d'objectifs communs en matière de gestion des risques et de résilience, qui puissent être atteints au moyen d'analyses, d'activités de planification, de programmes et de financements conjoints.

50. Investir dans des activités de préparation – non seulement au moyen de financements mais également dans la mise en œuvre des programmes de préparation – pourrait transformer la portée et l'approche de l'action humanitaire. Des études récentes du Bureau de la coordination des affaires humanitaires, de la Banque mondiale et de l'Overseas Development Institute ont fait apparaître que la préparation aux situations d'urgence présentait un rapport coûts-avantages intéressant et mis en évidence une faille fondamentale du système de financement. Moins de 0,5 % des 3 mille milliards de dollars affectés au développement au cours des 20 dernières années ont servi à financer des activités de prévention et de préparation.

51. Il n'est pas absolument nécessaire de se doter de nouveaux mécanismes de financement mais il est essentiel que le financement se fonde sur une évaluation objective et commune des risques. Il importe également d'étudier des mécanismes novateurs de répartition des risques, comme l'assurance et la mise en commun et la mutualisation des risques. En Haïti, l'Organisation de microassurance contre les risques de catastrophe naturelle financée par Mercy Corps et d'autres partenaires, aide à protéger de petits entrepreneurs locaux. Dans la région du Pacifique, le programme pilote d'assurance de la Banque mondiale est un mécanisme d'assurance

rapide des petits États insulaires qui innove en se fondant sur des données scientifiques, par exemple les indices de magnitude des tremblements de terre.

52. En dernier lieu, il est essentiel que les gouvernements et les donateurs fassent preuve du pouvoir mobilisateur et de la détermination nécessaires pour prévenir les situations de crise et en atténuer les risques. Trop souvent, la gestion des risques en dehors d'une période de crise ne figure pas parmi les priorités des gouvernements ou des organisations qui pourraient y apporter leur appui. Il demeure plus facile de répondre à de véritables besoins d'urgence que d'investir en faveur de la gestion des risques à plus long terme en l'absence de crise, en particulier quand les pouvoirs publics font face à des priorités divergentes. Les plans nationaux de développement ne tiennent donc souvent pas compte des risques structurels susceptibles de conduire à une situation de crise humanitaire. L'analyse et l'atténuation des facteurs structurels menant à un conflit ne sont pas suffisamment valorisées. Les fonds ne sont souvent pas affectés aux pays qui présentent le plus de risques. Les gouvernements et les organisations humanitaires et organismes de développement ne tirent pas systématiquement parti des informations disponibles. À terme, l'inertie et l'inaction face à des risques connus constituent les plus grands facteurs de risque. Il ne sera pas possible de changer d'approche sans une forte mobilisation aux niveaux mondial, national et organisationnel.

53. Afin d'adopter une approche prospective des catastrophes, les gouvernements – les pays touchés aussi bien que les donateurs – et toutes les parties concernées doivent faire de la prévention des crises humanitaires une priorité. Alors que la communauté internationale élabore des programmes de développement pour l'après-2015 et de réduction des risques de catastrophe et se prépare au Sommet mondial sur l'aide humanitaire de 2016, il importe de reconnaître qu'il ne peut y avoir de développement durable si le risque de crise n'est pas pris en compte et ne fait pas l'objet d'une action préventive menée à titre de priorité collective.

B. La transformation par l'innovation

54. Au cours des 10 dernières années, la communauté internationale a fait face à de rapides mutations sur les plans social, technologique, environnemental et économique. Accompagnant ces changements, l'action humanitaire à venir ressemblera peu à celle du passé. Pour s'adapter aux changements et améliorer l'action humanitaire, une nouvelle approche s'impose. Les États Membres, l'ONU et ses partenaires doivent constamment mettre en question les modalités de fonctionnement du système humanitaire, chercher des idées en dehors du système des organisations internationales et permettre des investissements en faveur de nouvelles idées et solutions susceptibles de favoriser des interventions rapides et efficaces. Il faut que les organisations humanitaires accueillent à bras ouverts l'innovation.

55. Des méthodes novatrices sont déjà utilisées sous l'impulsion de gouvernements et des populations en situation de crise. C'est par exemple le cas du système d'alerte rapide aux maladies mis en place aux Philippines après la catastrophe, qui se fonde sur l'envoi de messages par téléphone mobile. Divers donateurs accordent des fonds supplémentaires aux domaines d'activité dans lesquels l'innovation est favorisée et de nombreuses organisations créent des centres d'innovation en vue d'améliorer leurs capacités de perfectionnement et

d'adaptation. L'UNICEF compte par exemple 12 laboratoires d'innovation de par le monde et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés dispose d'une équipe spécialement chargée de l'innovation qui encadre 5 laboratoires et 20 chercheurs dans le monde. L'appui des donateurs demeure cependant restreint et il existe peu d'autres sources de financement qui permettraient d'élaborer des approches novatrices de l'action humanitaire.

56. Par ailleurs, de nouvelles formes de partenariat se constituent. Parmi les exemples récents figurent des projets de coopération des secteurs public et privé, comme la collaboration avec l'association des compagnies de téléphone portable, Groupe Spécial Mobile Association (GSMA), pour établir une carte des zones de couverture de téléphonie mobile après le typhon Haiyan; le partenariat du Programme alimentaire mondial avec MasterCard visant à distribuer des espèces pour acheter des aliments et financer d'autres services de base; l'appui de la Fondation Ikea au projet Innovation du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et la matrice de suivi des déplacements établie par l'Organisation internationale pour les migrations, qui fait appel à des moyens technologiques avancés de partenaires du secteur privé pour identifier où intervenir en priorité au sein des populations déplacées. Pour trouver de nouveaux moyens de relever les défis humanitaires, il sera important de déterminer de manière plus rigoureuse les secteurs dans lesquels il est dans l'intérêt commun des organisations humanitaires, du secteur privé et d'autres acteurs de collaborer.

57. Pour qu'une innovation aboutisse, elle doit s'appuyer sur des données solides et sur une idée qui est non seulement nouvelle mais meilleure. Outre de plus grands investissements dans la recherche fondamentale, le suivi et l'évaluation, une collaboration plus poussée entre instituts de recherche et une meilleure diffusion des résultats entre organisations permettront de recenser les idées novatrices susceptibles d'avoir le plus d'effets. Investir dans la recherche et le développement en vue de favoriser l'innovation permet de répondre à l'évolution et à l'accroissement des besoins.

58. Idéalement, les pratiques novatrices devraient s'inspirer du savoir des personnes concernées de façon à élaborer des solutions viables sur le plan local. Les projets devraient dès le départ être conçus dans la perspective de la population locale et mis en œuvre dans le respect des principes humanitaires afin d'être ouverts à tous et accessibles et de respecter la notion fondamentale qui consiste à « ne pas causer de préjudice ». Il convient de renforcer et développer à la fois des directives déontologiques et des garanties opérationnelles, de façon à tenir compte des questions relatives à l'exploitation, au respect de la vie privée, à la participation locale et à la responsabilité et d'éventuels effets négatifs involontaires.

C. Répondre aux besoins des personnes touchées par un conflit

59. Si le nombre de graves catastrophes naturelles a augmenté au cours des 10 dernières années, les situations d'urgence complexes demeurent au cœur de l'action humanitaire. Entre 2002 et 2013, l'ONU et ses partenaires ont lancé près de 340 appels humanitaires portant sur un montant total de plus de 96 milliards de dollars. Sur ce montant, 83 milliards de dollars ont été demandés pour venir en aide à des populations touchées par des conflits et environ 13 milliards de dollars pour remédier aux conséquences de catastrophes naturelles ou autres. À la fin de l'année

2013, les 10 plus grands appels globaux pour l'assistance humanitaire avaient trait à des situations de conflit armé. La plupart de ces situations de crise se poursuivaient depuis plus de cinq ans.

60. C'est aux parties à un conflit qu'incombe en premier lieu la sécurité et le bien-être de la population se trouvant dans les zones placées sous leur contrôle. Le respect des obligations qui sont les leurs en vertu du droit international humanitaire et du droit des droits de l'homme est essentiel pour assurer la protection des personnes touchées par un conflit. Il arrive cependant trop souvent que ces obligations soient négligées ou bafouées de manière flagrante.

61. Les conflits entraînent par conséquent d'énormes coûts sur le plan humain. Parmi leurs conséquences directes, des femmes, des filles, des garçons et des hommes meurent, sont blessés, handicapés ou torturés et subissent des traitements cruels et inhumains et des actes de violence sexiste. Les conflits restreignent ou bloquent en outre l'accès des habitants des zones touchées aux services de base, les empêchent de gagner leur vie durablement et détruisent ou endommagent l'infrastructure. On sait que les conflits font reculer de plusieurs décennies le développement d'un pays, y compris le renforcement d'institutions essentielles telles que le système judiciaire, ce qui prolonge les difficultés et crée de nouvelles vulnérabilités face aux risques de catastrophe. Ces conséquences sont visibles et évidentes, mais il faut continuer à améliorer le dénombrement des pertes en vies humaines.

62. Bon nombre des principales conséquences des conflits sont chroniques, ont des effets qui durent des décennies et constituent un triste rappel de la nécessité de mener une action humanitaire fondée sur de solides principes en situation de conflit. On trouvera ci-après quelques-unes de ces conséquences.

Déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays

63. Pour des millions de personnes, fuir leur foyer et chercher refuge dans leur propre pays ou au-delà des frontières est le seul moyen de survivre à la violence et n'est que le début d'une épreuve qui risque de durer des années, voire des décennies, et de s'accompagner de traumatismes, d'appauvrissement et d'un accès restreint aux services de base. S'il est impératif de respecter le droit à la liberté de circulation et le droit de quitter son propre pays pour chercher refuge ailleurs, les déplacements de population ne doivent jamais être considérés comme inévitables. La majorité des personnes déplacées par des conflits ne peuvent rentrer chez elles que des années plus tard, à supposer qu'elles puissent jamais revenir, et ont donc besoin d'un appui constant de longue durée.

64. En 2012, sur les 28,8 millions de personnes qui, d'après les estimations, avaient été déplacées à l'intérieur de leur propre pays du fait de conflits ou de violences, quelque 80 % vivaient en milieu urbain et en dehors de camps, souvent parmi des populations d'accueil. Cependant, les personnes déplacées vivant dans des camps ou d'autres lieux de « rassemblement » bénéficient généralement plus souvent de protection et d'assistance. Les pays concernés et les organisations humanitaires et organismes de développement doivent davantage s'efforcer de répondre aux besoins des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays qui vivent en milieu urbain et en dehors des camps. Il convient de renforcer les approches « groupées » visant à fournir protection et assistance aux personnes déplacées et aux membres de la population d'accueil, ainsi que les interventions

ciblées destinées à apporter l'assistance et la protection particulières dont ont besoin les personnes déplacées, notamment en respectant le droit international humanitaire et le droit des droits de l'homme et en veillant à une meilleure application des Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays. Sous la direction des gouvernements, tous les acteurs, y compris la communauté internationale, doivent redoubler d'efforts en vue de parvenir à des solutions durables permettant de répondre aux besoins des personnes déplacées, y compris en ce qui concerne la sécurité à long terme, l'accès aux services sociaux, un logement adéquat, des moyens de subsistance, des documents d'identité et l'accès à la justice. Il est primordial à cet égard de veiller à ce que le Cadre conceptuel sur les solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, promulgué par le Comité permanent interorganisations, ainsi que d'autres principes directeurs internationaux, fasse l'objet d'une application plus systématique.

Armes explosives dans des zones habitées

65. L'usage d'armes explosives à large champ d'action dans des zones urbaines et des zones habitées est de plus en plus préoccupant. En 2013, près de 38 000 personnes, dont 82 % de civils, auraient été tuées ou blessées par de telles armes. Quand des armes explosives ont été utilisées dans des zones habitées, 93 % des victimes étaient des civils selon les informations recueillies⁶. Outre les décès et blessures, les civils sont souvent contraints de quitter leur lieu d'habitation pendant de longues périodes et vivre dans des conditions précaires. Les logements, les centres de santé et l'infrastructure essentielle sont fréquemment endommagés ou détruits, le secteur de l'éducation désorganisé et les moyens de subsistance mis à mal. L'utilisation de ces armes dans des zones habitées nuit considérablement à la reconstruction après un conflit. Les restes d'armes explosives font peser une menace sur la population, parfois pendant plusieurs générations.

66. Des acteurs humanitaires tels que le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, le Comité international de la Croix-Rouge et de nombreuses organisations non gouvernementales ont, avec l'appui de plusieurs États Membres, entrepris de combattre ce problème croissant en organisant un certain nombre de consultations visant à mieux faire connaître les conséquences sur le plan humanitaire de l'utilisation dans des zones peuplées d'armes explosives à large champ d'action, à renforcer la volonté politique de remédier à ce problème et à définir des mesures concrètes en se fondant sur les bonnes pratiques existant en la matière.

Accès des organisations humanitaires

67. L'accès aux populations touchées par des conflits est la condition qui rend l'action humanitaire possible et permet en outre d'appliquer les grands principes du droit international humanitaire – sauver des vies et épargner des souffrances prolongées inutiles. C'est aux belligérants qu'il incombe au premier chef de répondre aux besoins élémentaires des civils dans les zones qu'ils contrôlent. Quand ils ne le font pas, une intervention humanitaire neutre est nécessaire pour subvenir aux besoins vitaux de la population. Lorsqu'il s'agit de sauver des vies, la vitesse d'intervention est un facteur déterminant. Selon le droit international humanitaire,

⁶ Action on Armed Violence, « Monitoring Explosive Violence 2013 » (avril 2014).

les opérations de secours sont subordonnées au consentement des parties, qui doivent autoriser et faciliter l'accès des équipes humanitaires afin que celles-ci puissent porter assistance à tous les civils dans le besoin au plus vite, sans avoir à surmonter une série d'obstacles.

68. Il est arbitraire et injustifié de refuser sans raison valable l'assistance indispensable à des populations en détresse et d'empêcher les organismes d'aide impartiaux d'arriver jusqu'à elles. De tels actes sont purement et simplement contraires au principe d'humanité. À cet égard, un dialogue a été amorcé avec les États Membres, des juristes, des acteurs humanitaires et des représentants de la société civile en vue de clarifier, sur le plan juridique, la notion de refus de consentement arbitraire et d'étudier les possibilités de faire des recommandations en la matière.

69. En temps de conflit armé, les actes de violence contre les travailleurs humanitaires, les combats et les restrictions de la liberté de mouvement compromettent gravement l'acheminement de l'aide humanitaire et la protection des populations. Les obstacles bureaucratiques peuvent freiner considérablement les interventions. Pour que celles-ci soient efficaces, il faut des procédures simples et rapides d'acheminement du personnel humanitaire, du matériel et des produits et denrées. À cet effet, les pouvoirs publics des pays concernés peuvent prendre des mesures consistant par exemple à réduire les délais de dédouanement et d'octroi de visa, lever certaines restrictions comme celles qui s'appliquent au matériel servant à assurer les communications et la sécurité, supprimer les taxes et redevances sur les activités de secours et l'équipement qu'elles nécessitent, lever les mesures de restriction de la liberté de circulation imposées dans le pays aux agents humanitaires et aux biens destinés à la population, et mettre en place un centre de coordination chargé de l'enregistrement pour le pays.

70. En ce qui concerne les catastrophes, des dispositifs spécialisés et des pratiques optimales sont maintenant établis, en particulier les Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe, adoptées à la trentième Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge tenue à Genève du 26 au 30 novembre 2007. Dans la même logique, les États Membres et les organisations humanitaires devraient étudier les possibilités d'élaborer des directives et procédures conformes au droit international humanitaire à appliquer en cas de conflit.

Sûreté et sécurité du personnel humanitaire

71. Les graves difficultés et les restrictions auxquelles les organisations humanitaires actives dans les zones de conflit doivent faire face sont toujours plus nombreuses. Ainsi, les travailleurs humanitaires sont plus exposés à une violence qui les vise directement. D'après les données préliminaires tirées de la Base de données sur la sécurité du personnel humanitaire, 356 agents ont été tués, enlevés ou grièvement blessés en 2013⁷, chiffre record en augmentation de 29 % par rapport à 2012. Concernant les agents décédés, ceux qui ont été tués dans des tirs croisés ou des attaques ciblées pendant qu'ils portaient assistance à la population constituent la catégorie la plus nombreuse en proportion (56 sur 127, soit 44 %). Les engins

⁷ Au 21 avril 2014, les chiffres définitifs n'étant pas encore disponibles pour 2013.

explosifs improvisés et les attaques complexes sont la cause de 17 % des décès. Plus des trois quarts des victimes (298 sur 356) étaient des nationaux du pays d'intervention – qui forment la majorité des travailleurs humanitaires.

72. Pendant la période considérée, les agressions se sont multipliées à l'occasion des campagnes de vaccination et des équipes de premiers secours ont été délibérément prises pour cible. Or, les attaques dirigées contre le personnel soignant et les installations, moyens de transport et services médicaux sont des violations flagrantes du droit international humanitaire et peuvent constituer des crimes de guerre⁸. Le personnel médical n'a pas pu faire son travail et soigner dans un esprit de neutralité les civils et les combattants blessés ou malades parce que nombre d'articles médicaux expédiés avec l'aide avaient été détournés. L'obligation de respecter et de protéger le personnel soignant et les installations et le matériel médicaux est un élément essentiel du droit international humanitaire. Il est urgent de faire en sorte que les parties aux conflits aient à rendre compte systématiquement et effectivement des attaques perpétrées contre les acteurs humanitaires et le personnel soignant.

Pistes de réflexion

73. Le secteur humanitaire doit surmonter les difficultés susmentionnées et continuer d'imaginer de nouvelles formes d'assistance et de protection. De nouveaux acteurs se sont imposés et des partenariats ont vu le jour. Les nouveaux modèles consistent, par exemple, à aider les populations au moyen de programmes de transferts de fonds et à gérer les opérations à distance en recourant à des organisations et partenaires locaux pour faire parvenir l'aide internationale à ses destinataires. Il faut continuer d'examiner les avantages et les inconvénients des différents modèles faisant appel à des acteurs locaux et internationaux. Puisqu'il n'existe pas de solution universelle applicable à tous les conflits, les agents humanitaires doivent également penser à se diversifier pour s'adapter aux différentes situations. L'action humanitaire nécessite des compétences spécialisées, du savoir-faire et la capacité de créer un climat de confiance avec les populations locales et les parties en conflit. La confiance et l'acceptation dépendent aussi de la durée des missions qui, si elle est suffisante, permet aux acteurs de venir en aide aux populations en plein conflit et de rester à leurs côtés quand elles en ont le plus grand besoin.

D. Efficacité de l'action humanitaire

74. Ces dernières années, plusieurs initiatives réformatrices ont contribué à améliorer l'efficacité de l'action humanitaire : programme de transformation du Comité permanent interorganisations, création de normes professionnelles, mise en œuvre de principes et de pratiques optimales par les donateurs, élaboration de normes et de systèmes de certification relatifs à l'assistance humanitaire. Grâce aux mesures d'amélioration des aspects financiers axées sur les fonds de financement commun, le financement de l'action humanitaire a gagné en régularité et en

⁸ Le statut du personnel, des installations, des moyens de transport et des services médicaux ne relèvent plus du droit international humanitaire dès lors que ce personnel se livre à des actes préjudiciables à l'une ou l'autre des parties en conflit ou que les ressources dont il dispose sont utilisées pour commettre de tels actes.

souplesse. Parallèlement, les États Membres – pays touchés et donateurs – et les organisations humanitaires ont constaté qu'il fallait étudier de façon plus approfondie les modalités de l'assistance humanitaire et les améliorer afin de relever les défis posés par un monde en mutation, d'intervenir plus efficacement en cas de crise et d'obtenir des résultats plus durables. Les initiatives prises jusqu'à présent ont certes concouru à améliorer l'efficacité de l'action humanitaire mais elles étaient autocentrées, autrement dit tournées vers l'efficacité du système international d'intervention humanitaire existant.

75. L'analyse visant à dégager les méthodes efficaces pour l'avenir ne doit pas se limiter au système humanitaire international mais tenir compte des différences de point de vue et des avantages comparatifs des divers acteurs pouvant intervenir en cas de crise humanitaire, comme les populations touchées et leurs dirigeants locaux et nationaux, les équipes de secours, la diaspora, la société civile et les milieux d'affaires. Il importe aussi de continuer à tenir compte des circonstances dans lesquelles telle ou telle intervention se déroule et du stade où elle se trouve. Il faut également anticiper les effets sur les modalités de l'assistance qu'auront, entre autres, les avancées technologiques, la croissance des pays à revenu intermédiaire et l'accroissement de leurs moyens d'action, l'arrivée de nouveaux partenaires, l'augmentation des besoins et le creusement des inégalités.

Différences de points de vue

76. Lorsqu'un pays est frappé par une crise, qu'elle résulte d'un conflit ou d'une catastrophe naturelle, c'est aux autorités nationales et locales qu'il incombe au premier chef de subvenir aux besoins de la population. Si les organisations humanitaires internationales ont un rôle essentiel à jouer, il apparaît néanmoins que l'efficacité des interventions tient de plus en plus à la bonne coordination des multiples acteurs intervenant dans les situations d'urgence humanitaire : équipes de secours, société civile, armée du pays et militaires étrangers, aide publique bilatérale ou régionale, organisations diverses du secteur privé (entreprises multinationales, nationales et locales) et diasporas, entre autres. Pour bien appréhender l'efficacité de l'action humanitaire, il convient de comprendre la conception qu'en a chacun d'eux compte tenu de sa connaissance de la situation et des besoins, y compris en ce qui concerne les modalités et la durée des interventions.

77. Il est capital que tous les intervenants comprennent les besoins qui se font sentir et l'action menée à l'échelle individuelle, locale et nationale pour appuyer au mieux cette action et coopérer plutôt que de la reproduire ou de s'y substituer. Pendant une crise humanitaire et dans la période qui suit, les personnes issues de la communauté touchée et les associations locales sont les premières à intervenir et, à ce titre, sont celles qui ont le plus de chances d'être en contact direct avec les personnes dans le besoin et de rester sur place pour participer au relèvement. Les initiatives des acteurs nationaux et locaux sont plus viables car ceux-ci ont davantage tendance à se tourner vers les infrastructures et les marchés existants. L'efficacité globale de l'action humanitaire est donc intimement liée à celle des interventions nationales et locales, et elle nécessite de bien comprendre les complémentarités entre acteurs et de renforcer les moyens d'intervention nationaux et locaux. Il arrive par exemple que, grâce à leur expérience et aux fonds qu'elles peuvent lever, des associations de la diaspora puissent apporter une aide plus rapide et plus directe que des entités nationales ou internationales.

78. Du fait de la diversité des acteurs qui interviennent en cas d'urgence, l'évaluation de l'efficacité de l'action humanitaire ne doit pas tant s'attacher à l'identité de ces acteurs qu'à la satisfaction des besoins. Il faut pour cela reconnaître les différents acteurs, réseaux et systèmes, mieux comprendre leurs avantages comparatifs, leurs motivations et les limites de leur action, et témoigner davantage de respect à chacun d'eux. Hors des périodes de crise, il convient donc de s'employer plus activement à améliorer l'interopérabilité de ces différents acteurs, notamment en établissant des cadres stables de mobilisation, de coordination et de coopération et en ayant avec chacun une discussion ciblée sur les méthodes de travail, normes et objectifs communs.

79. Dans le cadre de ces discussions, il faudra étudier comment les organismes internationaux peuvent améliorer leurs relations avec les autorités nationales chargées de la gestion des catastrophes, qui sont de plus en plus nombreuses, et avoir une action qui soit cohérente avec les plans d'intervention nationaux, de manière à apporter un appui plus efficace. Il faudra également se demander comment les intérêts du secteur privé peuvent être conciliés avec l'aide publique et les normes internationales régissant l'assistance humanitaire, comment dissiper les tensions qui entourent les activités de secours vitaux dans les situations de conflit en dialoguant avec toutes les parties tout en contribuant à la mise en place des politiques publiques prioritaires visant à accroître la résilience et à renforcer les capacités à long terme, et comment arrêter des normes et buts communs avec des partenaires extérieurs aux dispositifs d'intervention nationaux ou internationaux existants. Dans la perspective du Sommet mondial sur l'aide humanitaire, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires va faire une étude qui portera sur l'efficacité de l'action humanitaire vue sous différents angles.

Contexte de la crise

80. Pour mesurer l'efficacité de l'action humanitaire, il faut également tenir compte des circonstances dans lesquelles les situations d'urgence surviennent et des mesures prises par le gouvernement du pays concerné ou les parties au conflit. Par exemple, en cas de catastrophe naturelle ou dans les situations de vulnérabilité chronique aux crises humanitaires, les moyens mis en œuvre par les pouvoirs publics nationaux et locaux contribuent pour beaucoup à l'efficacité globale de l'intervention. Les organismes humanitaires doivent travailler en étroite collaboration avec les autorités pour les soutenir. Toutefois, en cas de conflit, l'efficacité de l'action humanitaire peut ne pas tant dépendre des capacités du gouvernement, notamment s'il est lui-même partie au conflit, que des aptitudes d'organismes humanitaires internationaux à engager un dialogue fondé sur les principes humanitaires avec toutes les parties en vue de faire parvenir l'aide aux populations, de répondre aux besoins vitaux et d'assurer la protection nécessaire.

Nouvelles tendances, nouveaux enjeux

81. L'efficacité de l'action humanitaire doit également être examinée dans le contexte de l'évolution du secteur humanitaire. De plus en plus, les pays à revenu intermédiaire gèrent eux-mêmes les crises qui les touchent et prennent la direction des opérations en mobilisant des moyens économiques et institutionnels plus importants que dans le passé. Les sociétés nationales et internationales et les entreprises locales sont plus engagées dans les activités humanitaires. L'augmentation des transferts de fonds directs aux populations touchées offre, de

même que les avancées technologiques et scientifiques, plus de possibilités que jamais de répondre aux besoins.

82. Le moment est particulièrement bien choisi pour définir ce qu'est une action humanitaire efficace. Plus le système humanitaire international sera à même de s'adapter à l'évolution du monde, de prendre en compte la multiplicité des intervenants et des moyens d'action, de mettre en valeur ses propres avantages comparatifs et de se présenter aux pouvoirs publics et aux populations comme un pourvoyeur de solutions, mieux il pourra remédier au manque de moyens et d'efficacité, renforcer l'appui à l'action humanitaire partout dans le monde et répondre aux besoins des personnes les plus vulnérables.

V. Recommandations

83. Compte tenu de ce qui précède, le Secrétaire général propose ce qui suit :

a) Les États Membres, les acteurs non étatiques et les organisations humanitaires doivent continuer d'encourager l'adhésion aux principes d'humanité, d'impartialité, de neutralité et d'indépendance et le respect de ces principes humanitaires;

b) Les États Membres et, le cas échéant, les acteurs non étatiques doivent respecter les obligations que leur imposent le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme, notamment en autorisant les équipes de secours à accéder aux personnes dans le besoin et en leur permettant de parvenir jusqu'à elles rapidement et sans encombre, et doivent également admettre qu'il ne leur est pas loisible de retirer arbitrairement le consentement donné à cet égard;

c) Les États Membres et, le cas échéant, les acteurs non étatiques doivent s'acquitter de leur obligation de respecter et de protéger les agents humanitaires et le personnel soignant ainsi que leurs moyens de transport et installations, y compris en mobilisant tous les moyens existant sur le plan national et international pour que les personnes qui se livrent à des attaques illégales au regard du droit international applicable répondent de leurs actes;

d) Les États Membres, les entités des Nations Unies et les organisations de la société civile doivent continuer de faire connaître les conséquences sur le plan humanitaire de l'utilisation d'armes explosives à dispersion dans des zones habitées, de montrer une plus grande volonté politique de s'attaquer au problème et de mettre au point des mesures concrètes inspirées de bonnes pratiques;

e) Les États Membres doivent poursuivre leurs efforts de simplification et d'accélération des procédures de déploiement d'équipes humanitaires et d'acheminement de l'aide, notamment en étudiant la possibilité d'adapter les bonnes pratiques et les dispositifs établis pour les catastrophes naturelles à d'autres types de crises, comme les conflits et celles qui découlent d'un état de vulnérabilité chronique;

f) Les États Membres, les acteurs des Nations Unies et les organisations humanitaires doivent continuer de s'employer ensemble à garantir la protection des populations et le respect de leurs droits avant et pendant les crises, y compris en différenciant les besoins de protection des différents groupes, en particulier les plus

vulnérables, et en veillant à ce que ces besoins soient dûment pris en compte dans les phases de préparation, d'intervention et de relèvement;

g) Les États Membres, les organismes des Nations Unies et les organisations humanitaires doivent intensifier leurs efforts d'amélioration des stratégies d'assistance, de protection et de développement concernant les déplacés, notamment en collaborant en vue de faire mieux appliquer le Cadre conceptuel sur les solutions durables pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays adopté par le Comité permanent interorganisations; et les organisations humanitaires doivent mieux coordonner leurs activités pour mieux aider les déplacés en prenant acte du rôle central du Coordonnateur des secours d'urgence;

h) L'Organisation des Nations Unies et les organisations humanitaires doivent continuer d'approfondir l'analyse des besoins et d'améliorer la planification stratégique afin que les interventions en cas de crise reposent sur des connaissances solides, qu'elles soient plus efficaces et transparentes et qu'elles soient menées de façon plus collective;

i) Les États Membres, les organismes des Nations Unies et les acteurs humanitaires doivent poursuivre leur travail de recensement, de compréhension et d'analyse des besoins et problèmes particuliers des femmes, des filles, des garçons et des hommes et des capacités dont les uns et les autres disposent pour s'en sortir, y compris en améliorant la ventilation des données par sexe, âge et existence d'un handicap dans les travaux statistiques et l'utilisation de ces données aux fins d'analyse et de planification des programmes, mais aussi en renforçant la participation aux structures de décision de toutes les personnes touchées sans distinction de sexe ou d'âge, et en utilisant systématiquement le système de repérage des activités contribuant à l'égalité des sexes et d'autres outils de suivi de façon à améliorer la prise en compte de l'âge et du sexe dans les analyses et à savoir où vont les fonds alloués;

j) Les États Membres doivent mieux maîtriser les activités de prévention et d'atténuation des crises humanitaires et faire plus dans ce domaine, notamment en intégrant la gestion des risques dans les plans de développement nationaux, en augmentant les fonds destinés à la prévention et à l'atténuation des crises et en appuyant leurs décisions sur l'analyse des risques pour que les fonds aillent aux populations et aux pays les plus exposés;

k) Les organisations humanitaires et celles qui s'occupent de développement doivent continuer d'intensifier leurs efforts pour surmonter les obstacles institutionnels qui les empêchent de collaborer, notamment en planifiant les activités sur la base d'une analyse commune des risques, en faisant coïncider leurs cycles de planification dans la mesure du possible et en recourant aux outils et aux procédures permettant d'analyser conjointement les risques de crise;

l) Les organismes des Nations Unies et les organisations humanitaires, en collaboration avec les organismes de développement, doivent continuer d'aider les autorités à prendre en main le renforcement des capacités nationales en matière de préparation aux crises, notamment dans le cadre établi à cette fin par le Comité permanent interorganisations, le Groupe des Nations Unies pour le développement et le secrétariat de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes;

m) Les organismes des Nations Unies et les organisations humanitaires doivent continuer de s'efforcer de dresser un état des lieux des moyens

d'intervention en cas d'urgence des pays concernés et de leur état de préparation, qu'il s'agisse des pouvoirs publics, de la société civile, du secteur privé ou d'autres acteurs intéressés, afin de mieux comprendre dans quelle mesure la communauté internationale peut s'appuyer sur les capacités locales et nationales et agir de façon à les compléter;

n) Les organismes des Nations Unies et les organisations humanitaires doivent recenser les pratiques optimales et les nouvelles possibilités d'améliorer la compatibilité des activités entreprises par les gouvernements des pays touchés, les intervenants locaux, la société civile, les groupes de la diaspora, les organisations humanitaires, le secteur privé et d'autres entités apportant une assistance bilatérale ou multilatérale pour combler le manque de capacités et de ressources et répondre plus efficacement aux besoins;

o) Les États Membres, les organismes des Nations Unies et les organisations humanitaires doivent continuer à promouvoir l'innovation au sein du secteur humanitaire en misant davantage sur les activités de recherche, de développement et d'évaluation ayant trait aux nouvelles méthodes d'assistance et en passant en revue les politiques qui risquent de faire obstacle fortuitement à l'innovation, y compris en ce qui concerne le financement de l'action humanitaire et les politiques d'achats.
