



Assemblée générale Conseil économique et social

Distr. générale
28 mai 2009
Français
Original : anglais

Assemblée générale
Soixante-quatrième session
Point 71 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 2009
Genève, 6-31 juillet 2009
Point 5 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 cette dernière a prié le Secrétaire général de faire chaque année le point sur la coordination de l'aide humanitaire d'urgence, à son attention et à celle du Conseil économique et social. Il donne également suite aux résolutions 61/220 et 63/139 de l'Assemblée et à la résolution 2008/36 du Conseil.

On y trouvera une description des tendances et difficultés notables qui ont fait leur apparition au cours de l'année écoulée et une analyse de deux questions thématiques qui suscitent des préoccupations du fait de leurs répercussions sur l'aide humanitaire : respecter et appliquer les principes directeurs de l'aide humanitaire au niveau opérationnel et remédier aux effets des difficultés et tendances actuelles dans le monde sur la fourniture de l'aide humanitaire dans des conditions d'efficacité. On y trouvera aussi un aperçu général des principales procédures actuellement mises en œuvre pour améliorer la coordination de l'action humanitaire dans son ensemble et, en conclusion, des recommandations aux fins du perfectionnement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence fournie par les organismes des Nations Unies.

* A/64/50.

** E/2009/100.



I. Introduction

1. Le présent rapport répond aux demandes formulées par l'Assemblée générale dans ses résolutions 61/220 et 63/139 et par le Conseil économique et social dans sa résolution 2008/36. Il couvre la période allant de juin 2008 à mai 2009.

II. Action humanitaire : aperçu des tendances et des difficultés actuelles

2. La demande mondiale d'aide humanitaire, notamment de la part des gouvernements, continue d'augmenter. Elle est suscitée et soutenue par la gravité grandissante des catastrophes naturelles, l'escalade des conflits et une aggravation dramatique des vulnérabilités sous l'effet de la crise financière mondiale, de la flambée prolongée du prix des denrées alimentaires, des pénuries en énergie et en eau, de l'accroissement de la population et de l'urbanisation. En 2009, 8,6 milliards de dollars ont été demandés au titre de l'action humanitaire dans le cadre de la procédure d'appel global afin d'apporter à 30 millions de personnes une assistance visant à assurer leur survie, soit une augmentation de près de 23 % par rapport à 2008 (où 7 milliards de dollars avaient été demandés pour venir en aide à 25 millions de personnes).

3. Au cours de la période considérée, des phénomènes météorologiques extrêmes – inondations, ouragans et sécheresses – ont continué de provoquer des crises humanitaires, faisant plus de 235 000 morts et touchant plus de 211 millions de personnes. Les scientifiques s'accordent de plus en plus pour penser qu'il y a de très fortes chances (plus de 90%) pour que la gravité et la fréquence accrues des catastrophes – autres que celles dues à des séismes ou à des éruptions volcaniques – résultent de changements climatiques.

4. Des situations d'urgence complexes continuent de toucher des dizaines de milliers de personnes, et les déplacements de population internes ou transfrontières qu'elles déclenchent suscitent de vives préoccupations. Pour la première fois depuis 2005, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés a signalé une diminution du nombre de réfugiés dans le monde, qui est passé de 11,4 millions en 2007 à 10,5 millions à la fin de 2008. Cette diminution s'explique essentiellement par les opérations de rapatriement volontaire menées avec succès en Afghanistan, au Burundi et au Soudan et par une révision du nombre estimatif de réfugiés irakiens et colombiens. Il n'en reste pas moins que 26 millions de personnes sont déplacées à l'intérieur de leur propre pays en raison d'un conflit ou pour des motifs d'insécurité ou de persécution tandis que des millions d'autres ont quitté leurs foyers en raison de catastrophes naturelles.

A. Catastrophes liées à des risques naturels

5. En 2008, le Centre de recherche sur l'épidémiologie des catastrophes a signalé 321 catastrophes associées à des phénomènes naturels. Les catastrophes associées à des changements climatiques étaient à l'origine de près de trois-quarts des dégâts infligés par des phénomènes naturels. Bien que ce chiffre soit en baisse par rapport au nombre moyen de catastrophes – 398 – enregistrées chaque année pour la période allant de 2000 à 2007, les effets de ces catastrophes se sont aggravés et leur ampleur

va croissant. En 2008, le nombre de décès provoqués par des catastrophes naturelles a été trois fois plus élevé que la moyenne enregistrée pendant les années 2000 à 2007, et le coût économique de ces catastrophes a été évalué à 181 milliards de dollars, soit deux fois plus que la moyenne pour la période allant de 2000 à 2007. Cette augmentation s'explique par l'ouragan Nargis qui a fait 138 366 morts au Myanmar, par le séisme qui s'est produit dans la province chinoise du Sichuan et qui a fait 87 476 morts et quelque 85 milliards de dollars de dégâts et par l'ouragan Ike qui a frappé les États-Unis d'Amérique où il a entraîné des pertes économiques évaluées à 30 milliards de dollars.

6. L'Asie, où neuf pays ont enregistré en 2008 le nombre le plus élevé de décès associés à des catastrophes, continue d'être la région la plus touchée. De violentes pluies de mousson ont entraîné de graves inondations et touché plus d'un demi-million de personnes en Inde, au Népal et au Pakistan. En octobre 2008, un séisme dans la province pakistanaise du Balouchistan a touché 68 200 personnes et détruit ou endommagé près de 7 600 logements. En Indonésie, des crues éclair ont fait 54 morts, déplacé 31 500 personnes et inondé 45 700 logements. En décembre 2008, de fortes marées, une mer très agitée et des dépressions tropicales dans le Pacifique ont entraîné l'inondation de nombreuses îles et zones côtières de faible altitude en Papouasie-Nouvelle-Guinée, touchant 75 000 personnes.

7. Des phénomènes naturels ont également aggravé les conséquences de situations d'urgence complexes dans des régions comme la corne de l'Afrique où une sécheresse intense, le niveau sans précédent du prix des denrées alimentaires et l'insécurité continuent de mettre en péril les moyens de subsistance et d'affaiblir les mécanismes traditionnels de survie pour 19 millions de personnes. Si les pluies ont été peu abondantes d'octobre à décembre 2008 dans certaines régions de l'Éthiopie et de la Somalie, des inondations et des ouragans ont touché 1,2 million de personnes en Angola, au Lesotho, à Madagascar, au Malawi, au Mozambique, en Namibie, en Swaziland, en Zambie et au Zimbabwe au début de 2009. De fortes inondations et pluies saisonnières ont entraîné le déplacement de plus de 40 000 personnes dans le sud du Soudan et, jointes à des glissements de terrain, ont touché plus de 300 000 personnes au Kenya. Les inondations qui se sont produites en Afrique occidentale en juillet 2008 ont touché plus de 150 000 personnes au Bénin, au Burkina Faso, au Ghana, au Mali, au Niger, au Sénégal et au Togo. Au Moyen-Orient, le Yémen a été frappé par les plus graves crues éclair qu'il ait connues depuis des dizaines d'années et qui, selon les estimations, auraient entraîné le déplacement de 25 000 personnes. La République arabe syrienne connaît la pire sécheresse qui se soit abattue sur elle depuis 40 ans, touchant un million de personnes, selon les estimations.

8. En outre, en 2008, la saison des ouragans a été extrêmement active dans l'Atlantique puisque l'on a compté 16 tempêtes tropicales dont cinq ont dégénéré en ouragans très violents. En août et septembre 2008, Cuba a été successivement frappée par quatre ouragans et tempêtes tropicales qui ont endommagé ou détruit quelque 500 000 logements. En Haïti, ces mêmes catastrophes ont touché plus de 800 000 personnes et occasionné des pertes évaluées à 900 milliards de dollars, soit 15 % du produit national brut. Le Guatemala et Panama ont connu une saison des pluies intense qui a touché respectivement 180 000 et 23 300 personnes. En Europe de l'Est, les fortes pluies et les tempêtes qui ont caractérisé l'été 2008 ont entraîné de graves inondations, touchant 40 000 personnes en Ukraine, en Roumanie et en République de Moldova.

9. Là où les gouvernements et les collectivités touchées étaient bien préparés, il a été possible d'intervenir efficacement avant que la catastrophe ne survienne. Dans la plupart des cas où des gouvernements ont eu besoin d'une aide internationale et en ont fait la demande, l'ONU, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, l'Organisation internationale pour les migrations et des organisations non gouvernementales (ONG) se sont montrés capables de leur répondre et prêts à le faire. Le système humanitaire international a lancé neuf appels accélérés, dont sept à la suite de catastrophes liées au climat. En outre, l'Organisation a déployé 15 équipes des Nations Unies pour l'évaluation et la coordination en cas de catastrophe avec pour mission d'aider à évaluer les besoins et de coordonner les interventions humanitaires. En collaboration avec la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et en application des résolutions 63/137, 63/139, et 63/141 de l'Assemblée générale, ces équipes ont également renforcé, au niveau national, les cadres juridiques mis en place par les États Membres pour les secours internationaux conformément aux Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationale des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe.

B. Situations d'urgence complexes

10. Au cours de la période à l'examen, la communauté humanitaire a été amenée à prêter une attention croissante aux répercussions de situations d'urgence complexes de plus en plus graves. Dans certains cas, ces répercussions ont encore été aggravées par des catastrophes naturelles et des problèmes mondiaux comme les crises alimentaire, financière et pétrolière. Dans ce contexte difficile, les gouvernements, les organisations régionales, les donateurs et les organismes humanitaires nationaux et internationaux ont répondu, souvent de concert, aux besoins urgents de millions de personnes. Il n'en reste pas moins que bien souvent, il demeure très difficile, pour les agents humanitaires, d'accéder aux victimes dans de bonnes conditions de sécurité, sans obstacle et en temps voulu.

11. L'opération humanitaire au Darfour rencontre tous les jours des difficultés quand elle cherche à venir en aide à 4,75 millions de civils touchés par le conflit, y compris à 2,81 millions de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, dont 90 000 en 2009. Le conflit qui sévit depuis plus de cinq ans ne donne aucun signe de toucher à sa fin et les opérations de secours humanitaires sont compliquées par l'insécurité et par des actes tels que l'expulsion, par le Gouvernement soudanais, le 4 mars 2009, de 13 ONG internationales et la suspension de trois autres. Les capacités d'intervention dans les secteurs de la santé, de l'alimentation, de la nutrition, de la protection, du logement, de l'eau et de l'assainissement s'en sont trouvées fortement réduites. On continue de redoubler d'efforts pour remédier aux lacunes et créer un climat plus favorable qui permettrait de remplacer ces capacités de manière durable. On compte également qu'une fois pleinement déployée, l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour contribuera à faciliter la fourniture d'aide humanitaire en améliorant les conditions de sécurité. Le conflit qui perdure dans la région du Darfour risque également de compromettre l'Accord de paix global conclu en 2005 entre le nord et du sud du Soudan, en particulier du fait que, depuis l'expulsion des ONG, il est difficile de venir en aide aux autres régions du Soudan. Dans le sud du Soudan, se sont produits récemment des actes de

violence tribale au cours desquels des hommes armés d'un grand nombre d'armes légères et de fusils d'assaut ont détruit des villages entiers, contraint 30 000 personnes à quitter leurs foyers et tué ou fait prisonniers plus d'un millier d'autres, parmi lesquelles des femmes et des enfants. La situation humanitaire est encore aggravée par de grosses difficultés d'accès dues à des phénomènes saisonniers.

12. À Sri Lanka, les combats qui ont pris fin en mai 2009 ont amené quelque 250 000 personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays à fuir dans les zones contrôlées par le Gouvernement. L'armée sri lankaise a recouru plusieurs fois à des armes lourdes au cours d'attaques contre des zones où se trouvaient un grand nombre de civils, notamment des zones dites d'interdiction de tir; nombre de ces attaques auraient visé des installations médicales. Le nœud du problème était que, dans l'espoir de se protéger de toute attaque et de prendre l'avantage sur le plan militaire comme sur celui de la propagande, les Tigres de libération de l'Eelam tamoul refusaient d'autoriser les civils à quitter les zones qu'ils contrôlaient pour se réfugier ailleurs. Les conséquences ont été catastrophiques pour les civils. Des milliers ont été tués ou blessés et leur sort s'est trouvé encore aggravé par un accès extrêmement limité aux secours humanitaires.

13. En Somalie, à cause de la très grande insécurité et des effets conjugués de la sécheresse actuelle et de la crise alimentaire, le nombre d'interventions humanitaires a doublé. De nos jours, 3,25 millions de Somaliens ont besoin d'une assistance humanitaire, dont 1,9 million en raison de l'insécurité alimentaire entraînée par une grave sécheresse, une production peu abondante de céréales et une augmentation de 230 % et 350 %, respectivement, du prix du riz et autres céréales importées. Le nombre d'enfants de moins de 4 ans souffrant de malnutrition aiguë a augmenté de 30 % en rapport à 2008, jusqu'à atteindre 300 000 selon certaines estimations, dont 60 000 se trouveraient dans un état de malnutrition aiguë grave. Le conflit armé actuel demeure la principale raison du déplacement de 1,3 million de Somaliens alors même que des attaques contre le personnel humanitaire continuent d'entraver l'acheminement des secours, en particulier dans le centre-sud du pays.

14. Du fait de la longue fermeture de Gaza où, produits essentiels exceptés, aucun produit de base ne peut être livré depuis juin 2007, la vulnérabilité des habitants – au nombre de 1,4 million – a augmenté. Les opérations militaires qu'Israël a menées de décembre 2008 à janvier 2009 ont exacerbé une situation humanitaire déjà grave. Selon le Ministère de la santé de l'Autorité palestinienne, cette campagne militaire a fait 1 440 morts et 5 380 blessés parmi les Palestiniens. Bien que clairement identifiés comme tels, des hôpitaux, des ambulances, des locaux de l'ONU et d'autres installations civiles ont été touchés et 9 membres du personnel de l'Organisation et personnels associés ont été tués et 11 blessés. L'infrastructure a été détruite et l'interruption de services essentiels a entraîné de graves pénuries d'électricité, d'eau, de denrées alimentaires, de logements et de services médicaux. Parallèlement la persistance de tirs de roquettes aveugles contre le sud d'Israël a suscité la panique parmi les civils et fait un certain nombre de morts. En dépit d'un cessez-le-feu précaire et encore officieux, des restrictions continuent d'entraver l'entrée des secours et du personnel humanitaire à Gaza. J'ai joint ma voix à celle du Coordonnateur des secours d'urgence pour faire valoir qu'il était urgent que le personnel et les secours humanitaires puissent circuler librement et de manière continue et lancer un appel aux belligérants afin qu'ils respectent l'impartialité et la neutralité de l'aide humanitaire. Le niveau d'aide humanitaire demeure toutefois en

deçà de ce qui est requis d'urgence et il est toujours interdit de faire entrer dans Gaza les produits de base nécessaires à la reconstruction et à la remise en état des infrastructures.

15. Au cours de la période considérée, les combats qui font rage dans les Kivus et les incursions de l'Armée de résistance du Seigneur (LRA) dans le nord-ouest de la République démocratique du Congo ont provoqué un déplacement massif de population. En raison des attaques visant spécifiquement des civils, du grand nombre de cas de violences sexuelles, du recrutement d'enfants soldats et des exécutions sommaires perpétrées par des groupes armés, la situation humanitaire s'est considérablement aggravée. L'apport de secours a été particulièrement difficile et l'accès considérablement restreint par des attaques répétées contre des locaux, convois et agents humanitaires ainsi que par la détérioration de l'infrastructure des transports, voire son absence totale. On compte actuellement 930 000 personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays au Nord-Kivu et 419 000 au Sud-Kivu. Dans les provinces du Haut-Uélé et du Bas-Uélé, 220 000 personnes ont été contraintes à prendre la fuite en raison d'actes de violence commis par la LRA et 1 133 autres ont été tuées. La présence renouvelée de la LRA aurait également entraîné le déplacement de 100 000 personnes et fait de nombreux morts en Équatoria occidentale dans le sud du Soudan.

16. La situation humanitaire s'est détériorée au Pakistan en raison du conflit qui sévit actuellement dans le nord-ouest, touchant des millions de civils. En outre, les déplacements de population se font plus fréquents, les familles cherchant à se mettre à l'abri de la violence qui a accompagné les récentes offensives militaires. Au moment de l'établissement du présent rapport, plus de deux millions de personnes avaient été immatriculées comme déplacées. L'Organisation s'emploie actuellement à aider le Gouvernement pakistanais à satisfaire les besoins humanitaires les plus urgents de la population concernée; elle a revu le Plan humanitaire d'urgence et lancé un nouvel appel pour pouvoir satisfaire jusqu'à la fin de l'année 2009 les besoins du million et demi de personnes déplacées et autres populations touchées. Avec ses partenaires, elle a pu apporter une assistance de base à la plupart des personnes déplacées initialement immatriculées. Toutefois, l'insécurité et l'insuffisance des ressources financières font obstacle à la livraison de secours aux communautés touchées.

17. En Afghanistan, l'insécurité grandissante jointe aux répercussions d'une grave sécheresse a intensifié les besoins humanitaires et mis les acteurs humanitaires dans l'impossibilité d'intervenir de façon efficace. On continue d'enregistrer des morts et des blessés parmi les civils qui sont par ailleurs exposés à l'intimidation, à la perte de leurs moyens de subsistance et à la fuite. En 2008, seuls deux tiers des besoins annuels en denrées alimentaires ont pu être couverts grâce au produit des récoltes et l'escalade du conflit armé soulève des inquiétudes de plus en plus grandes quant à la protection des civils. En 2008, la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan a compté 2 118 morts parmi les civils, soit une augmentation de 40 % par rapport à 2007. Si la plupart (55 %) de ces décès sont à imputer aux insurgés, un certain nombre (39%) d'entre eux résultent des effets collatéraux d'opérations militaires menées conjointement par les forces de sécurité internationales et afghanes. Ces victimes étaient souvent des enfants et, qui plus est, selon certaines informations, un nombre croissant d'enfants seraient associés aux insurgés qui s'en serviraient notamment pour des attentats-suicides. On évalue à 256 le nombre d'attaques contre des écoles signalées au total en 2008; ces attaques auraient fait

quelque 58 morts et 46 blessés. En outre, l'accès humanitaire a été encore entravé par l'insécurité grandissante, notamment les attaques ciblées dont ont fait l'objet des agents et des opérations humanitaires.

18. En Iraq, l'évolution récente de la situation politique et en matière de sécurité a ouvert la voie au retour d'un petit nombre de personnes déplacées et permis de renforcer l'appui humanitaire dans d'autres secteurs. Il demeure difficile toutefois de fournir aux personnes déplacées – dont on évalue le nombre à 2,8 millions – l'eau potable, les soins de santé, les denrées alimentaires et la protection dont elles ont besoin. C'est parmi les civils que l'on compte toujours le plus grand nombre de décès, puisqu'en 2008, 13 civils en moyenne ont été tués tous les jours. On évalue en outre à 2 millions le nombre d'Iraqiens qui restent réfugiés ou continuent de demander l'asile dans des pays voisins.

19. Au Zimbabwe, où l'accès à l'eau salubre et à l'assainissement est limité, voire inexistant, pour 6 millions de personnes, la formation, en février 2009, d'un gouvernement associant tous les acteurs est encourageante car elle ouvre la voie au renforcement des interventions humanitaires. L'épidémie de choléra d'août 2008 a aggravé une situation humanitaire déjà alarmante car la maladie a rapidement gagné les 10 provinces; on a signalé plus de 97 000 cas et le nombre des victimes a dépassé 4 200. En 2008, la capacité d'intervention des acteurs humanitaires a été temporairement limitée par les restrictions qu'ont imposées les pouvoirs publics et l'ONU pour des raisons de sécurité, par les limites apportées aux opérations financières et aux importations ainsi que par les répercussions de l'inflation galopante. Bien que les opérations humanitaires se poursuivent, on craint que la situation n'empire sous l'effet du délabrement continu de l'infrastructure des services de base.

20. Chaque fois que l'ONU et ses partenaires humanitaires ont été en mesure d'intervenir face à des situations d'urgence complexes, ils ont réussi à fournir aux populations dans le besoin l'assistance humanitaire voulue pour assurer leur survie. Ainsi, ils ont pu livrer des secours d'urgence à 600 000 personnes déplacées et à 2,5 millions de femmes et d'enfants vulnérables en République démocratique du Congo; 8,7 millions de personnes, dont 1,2 million d'enfants de moins de 5 ans et 550 000 femmes enceintes ou allaitantes, ont reçu une aide alimentaire en Afghanistan et on évalue à 7 millions le nombre de personnes qui ont bénéficié d'une aide alimentaire à des degrés divers au Zimbabwe. En réponse à la crise alimentaire mondiale actuelle, le système des Nations Unies et ses partenaires, en collaboration avec les gouvernements, procurent une assistance alimentaire et nutritionnelle à 30 autres millions de personnes, si bien que le nombre des bénéficiaires avoisine aujourd'hui les 100 millions.

III. Aide humanitaire : problèmes actuels

A. Respecter et appliquer les principes directeurs de l'aide humanitaire au niveau opérationnel : venir en aide aux populations touchées

21. Les populations civiles demeurant exposées à de graves pénuries pour cause de conflits armés ou de catastrophes d'origine naturelle, les activités humanitaires continuent de jouer un rôle essentiel quand il s'agit d'appuyer et de compléter les

efforts déployés par les pays concernés et par les belligérants en vue de protéger les personnes se trouvant dans les zones placées sous leur contrôle et de satisfaire leurs besoins essentiels.

Le cadre normatif qui sous-tend l'action humanitaire

22. Aux termes du droit humanitaire, c'est aux parties à un conflit armé qu'incombe la responsabilité première de protéger les personnes se trouvant dans les zones placées sous leur contrôle et de satisfaire leurs besoins essentiels. Lorsque ces parties ne veulent pas ou ne peuvent pas le faire, les acteurs humanitaires ont un rôle subsidiaire important à jouer. Dans ces cas-là, les parties doivent accepter l'organisation d'opérations de secours présentant un caractère humanitaire et impartial, tout en autorisant et en facilitant le libre acheminement, dans les plus brefs délais, des secours d'urgence ainsi que du matériel et du personnel humanitaires.

23. Le contexte de l'action humanitaire est complexe et multipolaire. Il est donc crucial de respecter les principes d'humanité, de neutralité, d'impartialité et d'indépendance et d'y adhérer pour bien souligner la distinction entre l'action humanitaire et les autres activités, ce qui permet de protéger l'espace et l'intégrité nécessaires pour acheminer les secours de manière efficace à toutes les personnes qui en ont besoin (voir résolution 46/182 de l'Assemblée générale). Le principe d'humanité signifie que la seule raison d'être de l'action humanitaire est de prévenir et d'alléger les souffrances humaines partout dans le monde; le principe d'impartialité veut que, dans leurs opérations, les agents humanitaires ne fassent aucune distinction de nationalité, de race, de religion, de conditions sociales et d'appartenance politique et s'appliquent à subvenir par priorité aux détreesses les plus urgentes¹; le principe de neutralité interdit aux acteurs humanitaires de prendre part aux hostilités et aux controverses d'ordre politique, racial, religieux et idéologique; le principe d'indépendance vise à assurer l'autonomie des objectifs humanitaires par rapport aux objectifs politiques, économiques, militaires ou autres qu'un acteur peut avoir dans les zones d'intervention humanitaire (voir résolution 58/114). La neutralité, l'impartialité et l'indépendance de l'action humanitaire facilitent son acceptation par tous les acteurs, garantissant qu'elle n'est pas considérée comme une ingérence malvenue dans les affaires internes d'États Membres.

24. Comme l'a souligné l'Assemblée générale dans sa résolution 46/182, la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'unité nationale des États doivent être pleinement respectées lors de la fourniture de l'aide humanitaire.

Action humanitaire reposant sur des principes : les défis

25. Les principes humanitaires ont été acceptés et réaffirmés à maintes reprises par les États Membres, les organismes humanitaires, qu'ils appartiennent ou non au système des Nations Unies, et les services de l'Organisation qui s'occupent de la sécurité, des affaires politiques et du développement. La difficulté réside toutefois à faire respecter ces principes par tous les acteurs sur le terrain. La capacité des agents

¹ Définitions adoptées à l'origine dans les Principes fondamentaux de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, proclamés par la vingtième Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge tenue à Vienne en 1965 et repris ensuite de manière plus générale par les organismes humanitaires.

humanitaires de travailler dans le respect des principes qui sont les leurs se trouve de plus en plus compromise par divers obstacles, notamment la recrudescence inquiétante des attaques dont ils font l'objet ainsi que leurs installations, et la prolifération d'acteurs politiques, militaires et du secteur privé s'aventurant dans les domaines traditionnels de l'action « humanitaire » et qualifiant leurs interventions d'humanitaires. Cet état de choses complique les efforts de coordination et risque d'estomper la distinction entre les acteurs humanitaires et les acteurs militaires ou politiques. L'une de ses conséquences particulièrement préjudiciables est qu'il est de plus en plus difficile pour les acteurs humanitaires d'atteindre les populations dans le besoin et, inversement, pour les personnes touchées de se procurer une aide humanitaire dans de bonnes conditions de sécurité.

Sûreté et sécurité du personnel humanitaire

26. En 2008, le Département de la sûreté et de la sécurité du Secrétariat de l'ONU a indiqué que le nombre de membres du personnel de l'Organisation – y compris humanitaire – ayant trouvé la mort à la suite d'actes criminels avait augmenté de 36 %. Sur les 25 décès signalés en 2008, 20 se sont produits en Afrique (dont 17 en Algérie, 1 en Éthiopie, 1 au Kenya et 1 au Tchad), 1 au Pakistan et 4 au Moyen-Orient (1 au Liban et 3 dans le territoire palestinien occupé). Les membres du personnel recrutés au niveau local demeurent les plus vulnérables et c'est parmi eux que l'on enregistre le plus grand nombre de cas de décès, d'arrestation, de détention ou de harcèlement. Sur les 25 victimes précitées, 21 étaient des agents recrutés au niveau local. En 2008, le Département a également signalé la mort de 63 membres du personnel international et national d'organisations non gouvernementales à la suite d'actes criminels, notamment 18 en Somalie, 17 en Afghanistan, 14 au Soudan, 6 au Pakistan, 4 au Tchad, 1 au Burundi, 1 en Iraq, 1 à Sri Lanka et 1 en Ouganda.

27. Ces actes sont parfois le fait d'éléments criminels agissant par opportunisme. Dans d'autres cas, ils s'expliquent par des considérations politiques, par exemple si les acteurs humanitaires sont perçus comme soucieux d'atteindre certains objectifs politiques ou en matière de sécurité. Ces deux tendances sont aisément reconnaissables au Darfour. En 2008, 11 agents des services d'assistance y ont trouvé la mort, 216 agents humanitaires et personnels associés ont été kidnappés, 277 véhicules humanitaires ont été détournés et le personnel humanitaire a signalé 192 vols avec effraction. En République centrafricaine, en République démocratique du Congo et au Tchad, la recrudescence des actes criminels a amené à suspendre les activités humanitaires, à titre temporaire certes, mais de plus en plus fréquemment. Dans ces contextes, on a pu établir un lien entre la multiplication des actes criminels et la fragmentation et la prolifération des groupes armés. En Afghanistan, plus de 40 convois et 47 installations d'aide humanitaire ont été attaqués, ont fait l'objet d'embuscades ou ont été pillés en 2008. On a enregistré en 2008 un nombre de décès sans précédent depuis 2002 et deux fois plus élevé qu'en 2007 parmi les membres du personnel d'organisations non gouvernementales. En 2008, 65 % du nombre d'attaques violentes visant du personnel et des opérations humanitaires ont été le fait de groupes d'opposition armés. Selon certains agents humanitaires, dans l'esprit des assaillants, le personnel humanitaire aurait partie liée avec les composantes militaires et serait perçu comme associé aux efforts de stabilisation politique.

28. La violence contre les agents humanitaires et personnel associé s'accompagne parfois d'une attitude hostile, voire d'incitation, dans les médias, ce qui risque non

seulement de susciter de nouvelles attaques mais de compromettre le respect fondamental dont les intervenants et les opérations humanitaires doivent bénéficier si l'on veut que leur assistance neutre et impartiale soit acceptée par les collectivités locales.

29. La prévalence et la gravité des actes de violence à l'encontre d'agents, d'installations et de biens humanitaires mettent en péril la mobilité du personnel humanitaire et sa présence sur le terrain, ce qui l'empêche souvent d'apporter à des centaines de milliers de personnes les secours essentiels indispensables à leur survie. Les parties à un conflit sont donc instamment priées de prendre toutes les mesures voulues pour garantir la sûreté et la sécurité du personnel, des installations et des biens humanitaires dans les zones placées sous leur contrôle et essayer d'empêcher l'incitation à la violence à leur encontre. À cet égard, il importe que tous les acteurs – gouvernements comme parties à un conflit – réaffirment publiquement le caractère humain, neutre, impartial et indépendant de l'aide humanitaire ainsi que le rôle bénéfique de ceux qui l'acheminent.

Prolifération des acteurs participant à l'aide humanitaire

30. Le nombre d'acteurs humanitaires a considérablement augmenté depuis 20 ans et leurs activités sont bien plus visibles. Le comportement inapproprié de l'un ou l'autre d'entre eux risque inévitablement de retentir sur la façon dont les autres sont perçus et leurs opérations accueillies. Tous les acteurs humanitaires doivent donc continuer de veiller à respecter les principes humanitaires et à appliquer les plus hautes normes de conduite et de discipline. Il existe depuis longtemps des codes de conduite régissant les opérations des acteurs humanitaires de manière générale, comme le Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les organisations non gouvernementales lors des opérations de secours en cas de catastrophe. Les organismes des Nations Unies et leurs partenaires doivent en outre faire respecter une politique de tolérance zéro concernant l'exploitation et les abus sexuels comme en a décidé mon prédécesseur (voir ST/SGB/2003/13). Les acteurs humanitaires opérant dans certains contextes ont mis au point des instruments spécifiques à tel ou tel pays comme les toutes récentes Règles de base interinstitutions pour les agents humanitaires travaillant au Pakistan. Bien que ces initiatives soient importantes, les défis consistent à parvenir à sensibiliser les acteurs humanitaires à ces principes et à ces codes et à les encourager à les respecter.

Établir une distinction entre les acteurs humanitaires et les acteurs militaires ou politiques

31. Les forces militaires jouent parfois un rôle crucial lorsqu'il s'agit de faciliter l'action humanitaire, notamment en créant un climat dans lequel l'aide humanitaire puisse être acheminée dans de bonnes conditions de sécurité. Ainsi les escortes navales dont ont bénéficié les livraisons de denrées alimentaires du Programme alimentaire mondial (PAM) depuis novembre 2007 ont beaucoup contribué à décourager les attaques de pirates. Il n'en reste pas moins que depuis quelques années les forces armées participent de plus en plus souvent à l'acheminement direct de l'aide humanitaire, ce qui est généralement perçu comme plus préoccupant car risquant d'effacer la distinction entre des motifs militaires et politiques et des préoccupations strictement humanitaires. Il est certes des situations aussi bien en cas de conflit qu'en cas de catastrophe naturelle où seule l'armée est à même d'apporter

le volume d'assistance requis dans les plus brefs délais, mais les acteurs militaires et politiques devraient de manière générale éviter de s'engager dans l'acheminement direct de l'aide et ne pas qualifier leurs opérations d'« humanitaires », en particulier lorsqu'il existe d'autres possibilités d'aide. C'est particulièrement vrai là où l'armée ou les forces de maintien de la paix sont perçues comme étant parties au conflit.

Trouver un équilibre entre la cohésion des interventions du système des Nations Unies et une action humanitaire reposant sur des principes

32. Il peut arriver que la distinction s'estompe entre les objectifs humanitaires, politiques et de sécurité au sein des opérations des Nations Unies, en particulier dans le cadre de ce qu'il est convenu d'appeler une mission intégrée où les acteurs humanitaires travaillent aux côtés de missions politiques et de maintien de la paix. L'Organisation a marqué des progrès pour ce qui est de veiller à ce que l'objectif crucial consistant à améliorer la cohésion des opérations menées dans le cadre de missions intégrées ne compromette pas la nécessité d'acheminer l'aide humanitaire dans le respect des principes d'humanité, de neutralité, d'impartialité et d'indépendance et de telle façon que les populations locales ne doutent pas du respect de ces principes.

33. En 2008, j'ai décidé que l'Organisation adopterait une « démarche intégrée » dans la conduite des opérations multidimensionnelles qu'elle mène dans différents pays afin de favoriser le plus possible la cohésion et la collaboration stratégiques. Jointe au renforcement des dispositifs de planification au niveau du pays, l'intégration, définie comme un « partenariat stratégique efficace » entre la mission de l'ONU (qu'elle soit politique ou de maintien de la paix) et l'équipe de pays chargée des opérations humanitaires, vise à garantir que le système des Nations Unies et les États s'emploient de concert à optimiser l'impact de leurs efforts dans les situations de conflits et d'après conflit. Un aspect fondamental de cette décision est que les dispositifs d'intégration doivent tenir pleinement compte des principes humanitaires et protéger la capacité des acteurs humanitaires de les respecter, tout en facilitant la coordination effective.

34. Le système des Nations Unies élabore actuellement des directives à l'échelle du système pour l'application de cette méthode. Un aspect essentiel en sera l'analyse de situation, laquelle servira à déterminer l'intensité du conflit et la fluidité de la situation avant de décider du degré d'intégration voulu. Cet aspect sera particulièrement important lorsqu'un conflit fait rage ou lorsqu'un processus de paix n'est pas encore bien affermi. Dans ces cas-là, les acteurs humanitaires risquent d'être perçus comme alignés sur des visées politiques ou de maintien de la paix, ce qui pourrait mettre en péril leur capacité de fonctionner conformément aux principes convenus. Dans certains cas, il pourrait être bon d'adopter des méthodes coordonnées mais diverses tenant pleinement compte des diverses forces en présence et des visées des mandats politiques et humanitaires, de façon à ce que les opérations conservent leur efficacité. Il est crucial que tout en promouvant la cohésion stratégique et opérationnelle, la communauté internationale demeure résolue à protéger la capacité des acteurs humanitaires de travailler de manière conforme aux principes convenus et s'y emploie activement.

Accéder à ceux qui sont dans le besoin

35. Aider rapidement les populations dans le besoin est une condition préalable fondamentale de l'action humanitaire. Or l'accès des agents humanitaires aux collectivités touchées est entravé par divers facteurs, dont certains ne constituent pas des obstructions délibérées ou des violations du droit international humanitaire. Dans plusieurs contextes, notamment en Afghanistan, en Colombie, à Gaza, en Iraq, au Pakistan, en République centrafricaine, en République démocratique du Congo, en Somalie, au Soudan, à Sri Lanka et au Tchad, l'intensité des opérations militaires a sérieusement entravé l'efficacité de l'acheminement de l'aide. Dans d'autres, des phénomènes saisonniers ont limité les capacités des agents humanitaires d'atteindre les populations dans le besoin. L'obstacle le plus sérieux au déploiement des agents humanitaires et à l'acheminement efficace des secours demeure l'adoption de procédures excessivement bureaucratiques visant à contrôler la livraison de l'aide. Ces procédures ont fait obstacle à la distribution des secours, entraîné des retards indus et parfois rendu inutilisables des articles de secours de la première nécessité, comme des vivres et des médicaments, dans des contextes comme le Darfour, le territoire palestinien occupé, la Somalie, Sri Lanka ou le Zimbabwe.

36. Ces obstacles à la livraison d'une aide de première nécessité à ceux qui sont dans le besoin ont notamment pour conséquence de prolonger et d'exacerber les souffrances des populations concernées. Il faudrait donc obliger à rendre des comptes ceux qui entravent délibérément l'accès à ces personnes. La prévalence et la gravité de ces limitations augmentent le coût de l'aide humanitaire. Elles restreignent la capacité des acteurs humanitaires d'évaluer les besoins et de surveiller la distribution des secours. L'impartialité de l'aide risque de se trouver compromise si les intervenants n'ont accès qu'à une partie de la population touchée ou n'ont avec cette population que des contacts limités ou sporadiques. En outre, du fait que leur présence et leur mobilité sont réduites, les agents humanitaires ne peuvent pas établir les contacts voulus avec les collectivités locales et d'autres acteurs dans les contextes où justement des contacts prolongés avec toutes les parties pertinentes sont essentiels pour faire bien comprendre et accepter les objectifs et modalités de l'action humanitaire. La sécurité des acteurs humanitaires repose sur une démarche équilibrée qui privilégie l'acceptation par les parties prenantes locales tout en recourant aux mesures de sécurité qu'exige la situation.

B. Remédier aux effets des difficultés et tendances actuelles dans le monde sur la fourniture de l'aide humanitaire dans des conditions d'efficacité

37. Les parties prenantes humanitaires redoutent de plus en plus les effets cumulés de problèmes mondiaux actuels comme les changements climatiques, l'extrême pauvreté, la crise alimentaire, la crise financière, les pénuries alimentaire et d'énergie, les migrations, l'accroissement de la population, l'urbanisation, le terrorisme et les pandémies. Bien que prévoir l'évolution de ces problèmes souvent interdépendants – sous l'effet de divers facteurs sous-jacents d'ordre politique, économique, démographique, environnemental et technologique – soit une tâche complexe, il est manifeste que leurs effets propres et combinés se modifient déjà et continueront de dicter notre mode de vie et sa viabilité.

38. Les acteurs humanitaires se posent à ce sujet deux questions fondamentales : a) quelle sera l'incidence de ces problèmes sur les notions de « vulnérabilité » et de besoins humanitaires; b) de quelle façon retentiront-ils sur le contexte général dans lequel ils seront appelés à travailler dans les années à venir.

Répercussions sur la vulnérabilité et les besoins humanitaires

39. Les problèmes mondiaux exacerbent d'ores et déjà la vulnérabilité et les besoins humanitaires. On évalue à 115 millions le nombre de personnes qui, dans le monde entier, sont venues grossir les rangs des affamés depuis le début de 2008 à cause de la crise alimentaire mondiale. L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) estime que d'ici à la fin de 2009, plus d'un milliard de personnes dans le monde pourraient souffrir de la faim, soit environ un sixième de la population mondiale. Les changements climatiques augmentent la fréquence et l'intensité des catastrophes naturelles et modifient la structure de morbidité de maladies telles que le paludisme et la fièvre de dengue. Bien que les effets des changements climatiques se fassent sentir au niveau mondial, les collectivités qui comptent déjà parmi les plus pauvres et les plus vulnérables et dont les mécanismes d'adaptation sont limités seront inévitablement les plus touchées. Une désertification galopante et le manque d'accès à l'eau menacent des modes de vie comme ceux des peuples pastoraux ou nomades.

40. La confluence d'un certain nombre de ces problèmes mondiaux devrait avoir des répercussions encore plus graves. Ces problèmes ne peuvent plus être considérés séparément et il n'est pas possible de promouvoir des solutions qui remédieraient à l'un d'eux mais exacerberaient les effets négatifs dans d'autres secteurs. Toute intervention doit tenir pleinement compte de l'interdépendance de ces problèmes mondiaux et de leurs effets sur les populations vulnérables. D'ici à 2025, la population mondiale devrait atteindre 8 milliards de personnes, dont la plupart dans les régions moins développées. En Afrique subsaharienne, la population aura doublé par rapport à 1998 et elle sera composée pour moitié de jeunes de moins de 24 ans. Cette expansion géographique jointe à la modification des modes de consommation nécessitera une augmentation correspondante (50 %) de la production vivrière mondiale. Comme l'agriculture consomme actuellement 70 % de l'eau douce utilisée dans le monde, une augmentation de la production vivrière et un recours accru à l'irrigation feraient monter en flèche la consommation d'eau, ce qui risquerait d'aggraver les pénuries d'eau qui touchent déjà 1 milliard de personnes (2 milliards en 2025, selon les estimations). Simultanément, certains prévoient une augmentation de 50 % de la demande d'énergie d'ici à la fin de 2030 (dont 83 % pour le combustible fossile). En outre, d'ici à 2025, quelque 5 milliards de personnes (soit environ les deux tiers de la population mondiale d'alors) vivront vraisemblablement dans des villes ou des zones périurbaines (contre 3 milliards 17 millions en 2005). Du fait de la constitution rapide de taudis dans les zones urbaines, l'accès à des services de base comme la nourriture et l'eau propre serait limité alors que les risques d'épidémie s'accroîtraient. Les problèmes seront aggravés par des pressions démographiques sous l'effet de la recrudescence du chômage des jeunes et de l'exode vers la ville de groupes à la recherche de meilleures conditions de vie et des débouchés économiques. Parallèlement à ces modifications démographiques, les retombées des crises alimentaire, énergétique et financière pourraient continuer à limiter la croissance du produit national brut et faire obstacle à la reprise de l'économie dans nombre de pays pauvres, obligeant à

des coupes sombres dans des filets de protection sociale d'une importance cruciale, ce qui entraînerait une recrudescence du chômage, acculant à l'extrême pauvreté des groupes déjà pauvres, en particulier dans les zones rurales où les besoins humanitaires sont aigus, augmentant le risque de troubles sociaux et de violence.

41. Comme l'ont montré des crises récentes aux alentours de Harare, de Mogadiscio ou de Port-au-Prince, les effets conjugués d'une urbanisation rapide, de catastrophes liées au climat, de la détérioration de l'environnement et de la flambée des cours du pétrole et des denrées alimentaires de base peuvent avoir de graves répercussions sur la sécurité des collectivités locales du point de vue économique, alimentaire, sanitaire et environnemental, et susciter de nouvelles vulnérabilités, créant un nouveau besoin de secours d'urgence ou de première nécessité.

Effets sur les conditions d'acheminement de l'aide humanitaire

42. Sur le plan opérationnel, il pourra s'avérer nécessaire de repenser les modalités d'action des agents humanitaires à la lumière des problèmes mondiaux et des niveaux de vulnérabilité croissants qui en résultent. Les stratégies d'entrée et de sortie pourraient devenir plus difficiles à définir et les éléments déclencheurs de l'action humanitaire pourraient être moins des chocs ponctuels que des besoins chroniques ou des crises cycliques. Combinées aux changements démographiques, l'aggravation de l'extrême pauvreté et l'accélération de l'urbanisation pourraient faire que des personnes présentant de gros besoins de première nécessité ou d'urgence seraient à prendre en charge au même titre que les populations normalement visées par l'aide humanitaire. Ces problèmes amèneront également les agents humanitaires à assister des populations que nombre d'entre eux ont moins l'habitude d'aider, par exemple des citadins ou des personnes âgées. Du fait de l'évolution du contexte financier, il pourra s'avérer nécessaire de renforcer les dispositifs de contrôle et de suivi financier, de trouver de nouvelles sources de financement et de mettre au point des mécanismes permettant d'augmenter le nombre de prises en charge malgré la stagnation, voire la diminution des ressources financières disponibles.

43. Il est toutefois possible d'atténuer les crises humanitaires et d'améliorer l'efficacité des interventions. Les progrès de la technologie pourraient offrir de nouveaux moyens d'y parvenir. Ainsi, grâce aux images satellite et au recours à la télématique à l'appui de la cartographie, on a pu évaluer les besoins de prise en charge humanitaire dans des lieux qui n'étaient pas immédiatement accessibles. La technologie renforce également la capacité de détection précoce; par exemple la popularité grandissante des téléphones portables en Afrique permet de donner l'alerte plus rapidement en cas de catastrophe. Des inventions telles que les ordinateurs bon marché, les pailles qui purifient l'eau et des innovations en matière d'alimentation thérapeutique et de vaccins ont déjà modifié les opérations humanitaires et continueront de le faire. Il sera essentiel de se tenir au courant de cette évolution et de promouvoir des partenariats afin d'intégrer le plus rapidement possible ces solutions dans la pratique des agents humanitaires.

Perspectives d'avenir

44. Outre les situations d'urgence humanitaire résultant d'événements isolés, d'un conflit ou d'un tremblement de terre ou d'un tsunami, on assistera à une recrudescence des crises sous l'effet des multiples menaces nouvelles que crée la

convergence des problèmes mondiaux. Alors qu'à l'heure actuelle le système humanitaire présente un caractère essentiellement réactif, du fait des problèmes décrits plus haut, il devra mettre l'accent sur la planification et privilégier l'atténuation des risques de catastrophe ainsi que la création, le renforcement et la coordination des capacités d'intervention aux niveaux local, national et régional. Il importe de noter que le partage d'information et la coordination entre les agents humanitaires et les milieux du développement revêtiront une importance accrue; loin d'être cloisonnées comme elles l'ont été jusqu'ici, les opérations seront de plus en plus souvent menées conjointement, par exemple de manière à satisfaire rapidement et simultanément des besoins à la fois immédiats et à long terme, conformément à la recommandation de l'Équipe spéciale de haut niveau sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire.

45. Face à ces défis, de nouvelles stratégies devront peut-être être mises au point en ce qui concerne l'acheminement de l'aide. Ainsi on devra peut-être recourir davantage aux nouvelles technologies lors de l'élaboration des programmes humanitaires et envisager des mécanismes d'assistance non traditionnels comme la distribution d'espèces dans les collectivités où les marchés fonctionnent. Pour remédier à des vulnérabilités à plus long terme en matière d'alimentation et de nutrition, il faudra trouver des méthodes de programmation novatrices qui associent différents filets de protection. Il faudra redoubler d'efforts pour renforcer l'évaluation des besoins, laquelle devra être moins sélective et davantage tournée vers l'avenir, en se fondant sur les capacités existantes en matière d'analyse des vulnérabilités et d'alerte précoce.

46. Pour relever ces défis, les acteurs humanitaires devront peut-être trouver des moyens d'améliorer la coordination avec des partenaires non traditionnels (par exemple des organismes de développement, des établissements scientifiques, des institutions financières, des organismes juridiques et régionaux, le secteur privé, etc.) car nombre d'entre eux disposent des compétences et des moyens voulus pour analyser les tendances structurelles à plus long terme et fournir, sur la durée, des solutions susceptibles de contribuer à réduire le plus possible la demande d'aide humanitaire. À court terme, toutefois, il semble que cette demande continuera d'augmenter, en particulier dans les zones où elle était inexistante jusqu'à présent.

IV. Les progrès de la coordination de l'aide humanitaire

A. Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire

47. En 2006, l'Organisation a lancé une série d'initiatives qui visaient à renforcer ses capacités, à améliorer sa prévisibilité et sa transparence et à promouvoir le respect du principe d'équité dans la sphère de l'action humanitaire. Ces initiatives ciblaient quatre domaines distincts : moyens d'action et coordination sur le terrain; encadrement; partenariats; financement prévisible et équitable. En 2009, elles sont fermement en place.

Moyens d'action et coordination sur le terrain

48. L'ONU et ses partenaires humanitaires redoublent d'efforts pour renforcer les capacités de coordination de l'action humanitaire au niveau mondial, en privilégiant

la planification, la coordination entre les secteurs et la formation et en mettant au point des directives et évaluations intersectorielles.

49. Une approche intersectorielle a été adoptée de façon à renforcer les moyens d'action et à améliorer la coordination sur le terrain². La définition de lignes directrices thématiques – la désignation de « chefs de groupe au niveau mondial » – a renforcé l'encadrement de l'aide humanitaire et la responsabilisation, en particulier vis-à-vis des parties prenantes nationales, et assis sur des bases plus solides les partenariats entre tous les acteurs. Les parties prenantes et les autorités nationales sont de plus en plus nombreuses à se rallier à cette méthode dans laquelle ils voient le cadre de coordination humanitaire convenu en cas de situations d'urgence majeure. Au cours de la période à l'examen, l'approche intersectorielle a été appliquée dans 13 nouveaux pays, faisant passer à 24 au total le nombre des pays où elle est utilisée.

50. Il est prévu qu'au cours d'une deuxième phase, l'efficacité d'ensemble de la méthode fera l'objet d'une évaluation indépendante – au cours de laquelle sera notamment analysé le rôle des chefs de groupe au niveau mondial – afin d'établir si elle facilite et appuie les interventions humanitaires conjointes au niveau national en étayant les efforts déployés par les gouvernements et acteurs nationaux.

Amélioration de la coordination de l'action humanitaire : le système des coordonnateurs résidents et humanitaires

51. Pour que l'action soit efficace, il faut consolider l'encadrement sur le terrain. On s'est attaché jusqu'ici à améliorer la qualité des coordonnateurs en renforçant la sélection, la formation et l'évaluation des résultats. En 2007, le Comité permanent interorganisations (CPI), a inauguré un plan de travail triennal à cet effet.

52. Au cours de la période à l'examen, le renforcement des mécanismes de responsabilisation a beaucoup progressé. Les résidents coordonnateurs doivent désormais rendre des comptes au CPI pour ce qui est des interventions et de leur planification; tous les coordonnateurs humanitaires ont signé un accord avec le CPI et on a amélioré le système d'évaluation et de notation des fonctionnaires mis au point par le Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD) pour les coordonnateurs résidents, coordinateurs humanitaires et interlocuteurs désignés. Le mandat des coordonnateurs humanitaires a été revu de façon à prendre en compte les différents volets de la réforme humanitaire et un système de sélection plus professionnel a été mis au point avec le lancement de la deuxième phase de la constitution d'un vivier de coordonnateurs humanitaires. Tous les coordonnateurs résidents ont été formés à la coordination humanitaire et on s'emploie à élaborer des outils de gestion des connaissances au sujet du rôle des coordonnateurs résidents en cas de catastrophe.

53. Ces efforts resteront de portée limitée s'ils ne s'accompagnent pas d'une action concertée visant à garantir la cohérence des relations entre le système des Nations Unies et les coordonnateurs; si l'on ne gère pas mieux la performance de

² Bien que le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) ne participe pas à l'approche sectorielle, la coordination entre ses interventions et celles du système des Nations Unies se poursuivra de façon à garantir la complémentarité et l'efficacité des opérations et à mieux satisfaire les besoins des populations touchées par des conflits armés et autres situations de violence.

ces derniers; si l'on ne veille pas à la cohérence de l'appui que le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) leur apporte; et si l'on ne renforce pas l'aide que leur offre l'OCHA en matière de préparation aux catastrophes, ce qui suppose un engagement renouvelé de toutes les parties prenantes en faveur de la coordination de l'aide humanitaire.

Prévisibilité des interventions : financement de l'aide humanitaire

54. Un bon système de financement de l'aide humanitaire repose sur des plans qui prévoient des interventions bien ciblées, rapides et axées sur les besoins. On a considérablement renforcé la procédure d'appel global en publiant les appels accélérés plus rapidement, en définissant clairement la hiérarchisation des priorités en ce qui concerne la plupart des projets faisant l'objet d'un appel et en incluant dans les appels un nombre plus important de projets d'ONG.

55. Pour être efficace, une intervention humanitaire doit être financée de manière adéquate, prévisible et rapide. En 2008, on a privilégié l'amélioration de la quantité et de la qualité du financement, notamment en préservant la multiplicité des voies de financement. On a ainsi pu augmenter le volume de ressources affectées à l'aide humanitaire qui, selon le Service de surveillance financière, s'est établi à 12 milliards de dollars. Un nombre croissant de ressources sont acheminées par l'intermédiaire de dispositifs de mise en commun des fonds destinés à l'aide humanitaire. Les trois fonds humanitaires communs, respectivement créés pour le Soudan, pour la République démocratique du Congo et pour la République centrafricaine, ont recueilli au total 294 millions de dollars tandis que les fonds d'intervention pour les urgences gérés par l'OCHA en recevaient 110 millions, essentiellement au titre d'initiatives lancées par des ONG. Au cours de la même période, le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires a reçu 453 millions de dollars. De manière générale, les fonds communs ont permis d'accélérer et mieux coordonner le financement des interventions humanitaires, en coopération avec d'autres mécanismes de financement de l'action humanitaire comme le Fonds d'urgence pour les catastrophes de la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, lequel offre un financement rapide en cas d'urgence.

56. Pour renforcer le système de financement de l'action humanitaire, il est essentiel de continuer à améliorer la quantité et la qualité des ressources qui lui sont affectées, de veiller à assurer une meilleure cohérence des apports de fonds et de renforcer la coordination des instruments de financement grâce à la désignation de chefs de groupe et au système des coordonnateurs résidents et coordonnateurs de l'action humanitaire.

Équité et responsabilisation dans le cadre des interventions : améliorer l'évaluation des besoins

57. On continue à s'efforcer de mettre au point des démarches communes permettant aux parties prenantes de l'action humanitaire de déterminer les besoins et les priorités ensemble et en temps voulu, en particulier en cas de crise subite. Les agents humanitaires ont entrepris de répertorier les divers instruments d'évaluation de l'action humanitaire et de la première phase du relèvement. On compte notamment parmi ces instruments un projet de cadre prévoyant différentes évaluations successives des besoins en fonction de l'évolution des crises ainsi que

des mesures visant à améliorer les procédures et instruments intersectoriels d'évaluation des besoins, notamment aux fins de la préparation aux catastrophes et du renforcement des capacités.

58. Le CPI a recommandé que l'on poursuive l'élaboration d'un prototype d'outil permettant de réunir des informations essentielles au sujet de l'action humanitaire de manière cohérente et accessible – outil que l'on désigne actuellement sous le nom de « tableau de bord humanitaire » – et qu'on le mette à l'essai sur le terrain dans de multiples situations d'urgence. Il a prié l'OCHA de préparer une version améliorée de ce tableau de bord qui devrait être mise en service à la fin de 2009.

Partenariats

59. Outre le renforcement des partenariats sur le terrain grâce à des mécanismes de coordination plus ouverts et plus équitables, on continue de développer les partenariats au niveau mondial. À cette fin, en 2008, trois ONG sont devenues membres du forum du CPI regroupant les principaux intervenants, outre les trois consortiums d'ONG existants. Le Dispositif mondial d'aide humanitaire, lequel rassemble les organismes à vocation humanitaire du système des Nations Unies, le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et des ONG, s'est réuni pour la deuxième fois en juillet 2008. Il a redoublé d'efforts pour accueillir un plus grand nombre d'ONG nationales, en particulier de pays en développement, et les aider à assister aux réunions du forum. Lors de la réunion du forum des intervenants principaux en 2008, il a été convenu que le Dispositif axerait ses travaux sur un double objectif : évaluer la mesure dans laquelle il est fait appel aux Principes de partenariat pour renforcer les partenariats et faciliter un débat ouvert sur des questions humanitaires thématiques. Dans cette optique, plusieurs thèmes stratégiques ont été identifiés pour la prochaine réunion du Dispositif, notamment les changements climatiques, le rapport entre l'humanitaire et le militaire et le financement de l'action humanitaire.

B. Améliorer la coordination, harmoniser les interventions et renforcer les capacités d'appui aux victimes de violence sexiste

60. Les crises humanitaires aggravent la vulnérabilité des femmes et des filles – et parfois celle des hommes et des garçons – à la violence sexuelle et autres formes de violence sexiste. On a amélioré la coordination et la protection, en luttant contre l'impunité et en offrant aux survivants un appui intersectoriel. Il faut redoubler d'efforts pour garantir que les agents humanitaires prennent en compte cette forme de violence dans toutes leurs opérations, notamment en améliorant la collecte et l'utilisation de données ventilées par sexe et par âge. Un examen des projets ayant fait l'objet d'appels globaux pour 23 pays sortant d'un conflit au cours de la période allant de 2006 à 2008 a révélé que seuls 2,3 % d'entre eux avaient tenu compte de la violence sexiste – soit parce qu'ils visaient essentiellement les femmes soit parce qu'ils portaient sur la question. Les lacunes sont donc importantes et il est indispensable de prendre des mesures plus efficaces pour suivre le financement de ce problème.

61. Bien que, selon les acteurs humanitaires, la coordination se soit améliorée en matière de lutte contre la violence sexiste, on a entrepris de réévaluer les structures

de coordination. En République démocratique du Congo, l'Organisation a mis au point une stratégie globale de lutte contre la violence sexuelle, qui fait fond sur la Campagne des Nations Unies contre la violence sexuelle en temps de conflit. Cette stratégie a permis de combler des lacunes et d'optimiser l'utilisation des ressources; il y a donc lieu d'y faire appel dans des situations semblables. Au Myanmar, le Groupe de travail chargé de la protection de la femme a coordonné la planification de l'intervention qui a suivi l'ouragan Nargis. Au Soudan, la présence de coordonnateurs de la lutte contre la violence sexuelle expérimentés a renforcé la coordination dans ce domaine malgré l'absence de coopération du Gouvernement soudanais. Un guide pratique est en cours d'élaboration sur la question.

62. Des organismes des Nations Unies ont intensifié leurs efforts de renforcement des capacités pour faire en sorte que des professionnels bien formés spécialistes des questions de parité des sexes et de lutte contre la violence sexuelle soient déployés auprès des opérations humanitaires. Dans le cadre du projet d'équipes volantes de spécialistes de l'égalité des sexes du CPI, 29 conseillers ont été dépêchés dans 18 situations d'urgence humanitaire, dont une au niveau mondial, afin de renforcer la capacité des groupes de lutter contre cette forme de violence, d'améliorer et généraliser l'analyse des facteurs liés au sexe, ainsi que de renforcer l'utilisation de données ventilées par sexe et par âge.

63. Pour remédier aux lacunes que présentent les connaissances en matière de violence sexuelle, l'Organisation a revu la jurisprudence des tribunaux internationaux concernant la violence sexuelle au cours d'un conflit, étudié les méthodes de collecte des données et analysé les facteurs qui motivent la violence sexuelle, notamment contre des hommes et des garçons, au cours d'un conflit. En outre, elle a élaboré des systèmes de collecte et de partage des données, établi des consignes à respecter en cas de violence sexuelle, lancé une initiative de formation à la coordination de la lutte contre cette forme de violence et mis au point un programme d'apprentissage en ligne interinstitutions visant à doter les agents humanitaires des compétences voulues pour veiller à ce que les femmes, les filles, les garçons et les hommes puissent accéder à l'aide humanitaire dans de bonnes conditions de sécurité et en bénéficier sur un pied d'égalité.

C. Le point sur les Casques blancs

64. La présente section a été établie en application de la résolution 61/220 de l'Assemblée générale, dans laquelle celle-ci a prié le Secrétaire général de proposer des mesures permettant de mieux intégrer le projet « Casques blancs » dans les activités des organismes des Nations Unies. Ce projet a été lancé en 1993 par le Gouvernement argentin en vue de mettre à la disposition du Secrétaire général et de l'Organisation des corps nationaux de volontaires connus d'avance, formés et prêts à intervenir à tout moment, à l'appui des activités de secours, de relèvement, de reconstruction et de développement. Cette initiative a été incorporée dans le cadre organisationnel de l'ONU en 1994 (voir résolution 49/139 B de l'Assemblée générale).

65. Au cours des deux dernières années, les Casques blancs ont appuyé des opérations de l'ONU dans différentes régions. Dans l'espoir de consolider cet appui, en avril 2007, la Commission des Casques blancs et les services du PAM en Bolivie ont mené une mission d'évaluation conjointe à la suite des inondations dans le

département de Beni. Vers la mi-2008, le PAM a organisé à Panama avec les Casques blancs un séminaire de deux jours sur leurs modalités opérationnelles. Il a été convenu au cours de cette réunion que les Casques blancs prendraient l'initiative de proposer un modèle de coopération au niveau local dans des domaines d'intérêt commun comme la gestion de la chaîne d'approvisionnement et du stockage, la distribution et l'évaluation des besoins.

66. Les Volontaires des Nations Unies et les Casques blancs ont signé en 1995 un protocole d'accord qui forme la base de l'appui des premiers aux seconds, notamment la gestion du compte où sont versées les contributions aux Casques blancs. Jusqu'ici, le seul donateur a été le Gouvernement argentin. Les Volontaires des Nations Unies ont assuré l'appui administratif aux activités d'action humanitaire des Casques blancs à Cuba, à Haïti, en Ukraine et dans le territoire palestinien occupé. Un certain nombre de Casques blancs ont été formés et déployés par l'intermédiaire du Système des Nations Unies pour l'évaluation et la coordination en cas de catastrophe dans le cadre des interventions qui ont suivi le tsunami en Asie du sud et les inondations en Argentine, en Bolivie et au Honduras, en 2006-2007.

67. Une des priorités du système humanitaire des Nations Unies demeure d'appuyer les capacités locales, nationales et régionales en cas de catastrophe, dans la mesure du possible. Avec une meilleure coordination du système humanitaire international, les Casques blancs pourraient offrir un modèle intéressant aux associations de bénévoles régionales et locales désireuses d'apporter leur concours en cas de catastrophe. L'initiative des Casques blancs devrait étudier les moyens de partager ses pratiques optimales avec d'autres organisations régionales dans des zones exposées aux catastrophes. À cet égard, il sera également important de faire fond sur les compétences d'associations de bénévoles pertinentes et d'appuyer les efforts consentis pour renforcer ce type d'association dans le monde entier.

V. Conclusions et recommandations

68. Sur la base de ce qui précède, les États Membres sont invités à examiner les propositions suivantes :

a) Les États Membres, les acteurs non étatiques et les organismes d'aide humanitaire sont instamment priés de promouvoir un plus grand respect des principes d'humanité, de neutralité, d'impartialité et d'indépendance;

b) L'accès aux populations vulnérables en toute sécurité, en temps opportun et sans entraves est la condition préalable d'une intervention humanitaire efficace. Les États sont instamment priés de faciliter le passage rapide et sans obstacle du personnel humanitaire et des articles de secours destinés aux collectivités touchées;

c) Les États Membres et les acteurs non étatiques sont instamment priés de prendre toutes les mesures voulues pour garantir la sûreté et la sécurité du personnel, des installations et des fournitures humanitaires à l'intérieur des zones placées sous leur contrôle. À cet égard, ils sont instamment priés de s'abstenir de toute déclaration publique ou incitation qui pourrait mettre en péril la sûreté et la sécurité des agents humanitaires;

d) Le système des Nations Unies et les partenaires de l'action humanitaire sont invités à renforcer la planification, en mettant davantage l'accent sur l'atténuation des risques de catastrophe et en particulier sur le renforcement des

capacités d'intervention aux niveaux local, national et régional, notamment celles des associations de la société civile nationales. À cet égard, il est essentiel de renforcer la gestion de l'information et la coordination avec les acteurs du développement et autres partenaires locaux, nationaux et régionaux afin de déterminer les futurs besoins et d'aider les acteurs humanitaires à développer leurs bases de connaissances;

e) Les États Membres sont invités à préserver la multiplicité des filières de financement et d'appuyer ces filières de manière cohérente et prévisible afin de répondre aux besoins humanitaires actuels et à leur intensification. Il s'agira notamment de fournir des engagements financiers précoces et pluriannuels en faveur de la mise en commun des ressources (Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires, fonds humanitaires communs, fonds d'intervention pour les urgences) ainsi que de compléter les réserves d'urgence propres des organismes d'aide humanitaire et autre sources traditionnelles de financement des programmes d'action humanitaire;

f) Les États Membres sont instamment priés de redoubler d'efforts pour lutter contre la violence sexiste, notamment sexuelle, en particulier en s'efforçant de prévenir de tels actes de violence dans les situations d'urgence humanitaire, à mener des enquêtes et à traduire en justice les personnes qui s'en seraient rendues coupables, et à participer à l'élaboration conjointe de stratégies détaillées de lutte contre la violence sexuelle;

g) L'initiative des Casques blancs est encouragée à mieux coordonner ses activités avec celles du système humanitaire international et à étudier les moyens de partager ses pratiques optimales en matière d'intervention et de planification en cas de catastrophe avec d'autres organisations régionales dans les zones exposées.
