Nations Unies A/58/89–E/2003/85

Assemblée générale
Conseil économique et social

Distr. générale
3 juin 2003
Français
Original: anglais

Assemblée générale
Cinquante-huitième session
Point 41 a) de la liste préliminaire*
Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire et des secours en cas de catastrophe fournis par l'Organisation des Nations Unies, y compris l'assistance économique spéciale : renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence fournie par l'Organisation des Nations Unies

Conseil économique et social
Session de fond de 2003
Genève, 30 juin-25 juillet 2003
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 l'Organisation des Nations Unies

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Le présent rapport est placé sous le thème du renforcement de la coordination de l'assistance humanitaire fournie par l'Organisation des Nations Unies, et s'attache plus particulièrement au financement et à l'efficacité de cette assistance ainsi qu'au passage de la phase de secours à celle de l'aide au développement.

Il analyse plusieurs des principaux problèmes humanitaires et obstacles qu'il a fallu surmonter au cours de l'année écoulée. Certaines des questions abordées traitent de la protection des civils et des personnes déplacées, de la planification des interventions d'urgence, des catastrophes naturelles et du VIH/sida. Il présente ensuite une analyse détaillée des deux principaux thèmes et examine les grands défis à relever dans le contexte du passage de la phase des secours à celle de l'aide au développement ainsi que du financement des opérations humanitaires.

* A/58/50/Rev.1 et Corr.1.
** E/2003/100.

03-38667 (F) 260603 270603

Table des matières

Chapitre		*Paragraphes*	*Page*
	Introduction	1	3
I.	Situation humanitaire pour la période 2002-2003 Principaux problèmes et défis humanitaires	2–32	3
II.	Passage de la phase de secours à celle de l'aide au développement	33–44	12
	A. Contexte	33–34	12
	B. Éléments de la transition	35–36	12
	C. Problèmes rencontrés	37–44	13
III.	Financement et efficacité de l'aide humanitaire	45–55	17
IV.	Observations et recommandations du Secrétaire général	56–58	20

Introduction

1. Le présent rapport a été établi conformément à la résolution 46/182 de l'Assemblée générale, en date du 19 décembre 1991, dans laquelle le Secrétaire général était prié de rendre compte tous les ans à l'Assemblée et au Conseil économique et social de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence. Il fait également suite aux demandes formulées dans la résolution 57/153 de l'Assemblée, en date du 16 décembre 2002 et dans la résolution 2002/32 du Conseil, en date du 26 juillet 2002, sur le renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence fournie par l'ONU.

I. Situation humanitaire pour la période 2002-2003

Principaux problèmes et défis humanitaires

2. Le bilan de l'évolution de la situation humanitaire pendant l'année écoulée est mitigé. Certains signes positifs indiquent, quoique à des degrés divers, que les conflits qui perdurent en Afghanistan, en Angola, au Burundi, en Sierra Leone et au Soudan pourraient être en voie de règlement. Toutefois, la résurgence du conflit au Libéria et le début d'une guerre civile en Côte d'Ivoire compliquent encore la situation en Afrique de l'Ouest. Dans d'autres régions du monde, notamment en Colombie, en République démocratique du Congo, en Somalie et dans le territoire palestinien occupé, la persistance des conflits continue d'accroître les souffrances des civils sur le plan humanitaire. Dernièrement, c'est la guerre en Iraq qui a retenu l'attention de la communauté internationale, où la nécessité de promouvoir des échanges fondés sur des principes avec la puissance occupante pose un défi majeur pour la coordination de l'assistance humanitaire.

3. Les ravages causés par la sécheresse et les pénuries alimentaires dans la corne de l'Afrique et en Afrique australe ont été encore aggravés par la propagation du VIH/sida, ce qui a forcé les organismes à vocation humanitaire à repenser leur approche de l'organisation des secours d'urgence lorsque la situation est exacerbée par l'épidémie. En ce qui concerne les catastrophes naturelles, il faut améliorer les outils opérationnels en renforçant la coopération entre la communauté internationale et les intervenants au plan régional pour assurer un meilleur effet de synergie lors de la gestion des catastrophes.

4. L'action des organismes humanitaires pour faire face à ces diverses crises vise toujours à garantir que l'assistance et la protection sont fournies aux populations touchées conformément aux principes humanitaires d'indépendance, de neutralité et d'impartialité. Le but ultime est de trouver des solutions viables qui permettront de jeter les bases d'un développement durable. Pour ce faire, il faut établir des partenariats concertés entre les organismes humanitaires, les gouvernements et les intervenants sur le plan local. La contribution des organisations régionales à l'action humanitaire devient de plus en plus importante.

5. Veiller à ce que le personnel humanitaire puisse travailler dans un environnement sûr constitue l'une des conditions préalables essentielles à une action humanitaire efficace. Outre l'accès sans risque des agents humanitaires, il faut aussi un financement suffisant souple et prévisible afin de garantir que l'aide humanitaire est rapide, suffisante et efficace. Des informations fiables, un plus grand effort de

sensibilisation et une bonne planification des interventions d'urgence, tenant compte des répercussions régionales des crises, sont également indispensables pour appuyer utilement l'assistance humanitaire.

6. Dans le cadre de ces problèmes et défis humanitaires, plusieurs questions, telles que le passage de la phase des secours à celle de l'aide au développement, le financement de l'aide humanitaire, la protection des civils, les personnes déplacées et le VIH/sida dans le contexte de situations d'urgence devraient retenir l'attention des États Membres. Ces questions importantes sont au nombre de celles faisant l'objet du présent rapport.

1. Protection des civils

7. La protection des civils dans les conflits armés demeure une question prioritaire pour l'ensemble du système des Nations Unies. Dans une grande mesure, les crises humanitaires sont en fait des crises liées à la protection des populations. L'application efficace des principes de protection, des droits de l'homme et des normes humanitaires exige un renforcement de la coordination dans de nombreux domaines, y compris la lutte contre la prolifération des armes légères et des mines terrestres, le désarmement, la démobilisation et la réinsertion des combattants, la sécurité et l'ordre public, l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants dans les conflits, les droits et les besoins particuliers des réfugiés et des personnes déplacées ainsi que les mesures de justice réparatrices, surtout en ce qui concerne l'impunité et les droits de propriété.

8. Dans plusieurs situations d'urgence complexes, il est essentiel d'obtenir un accès sans entrave et continu aux populations dans le besoin. Tant en Côte d'Ivoire qu'au Libéria, cet accès est gravement limité, en particulier dans les zones tenues par les rebelles. (À l'heure actuelle, moins de 30 % du territoire libérien est accessible aux agents humanitaires.) Dans le territoire palestinien occupé, les bouclages et les couvre-feux décrétés par Israël à la suite d'attentats-suicide à la bombe et autres continuent de compromettre l'acheminement de l'aide humanitaire et, plus généralement, la protection des civils. Malgré les assurances reçues des autorités israéliennes, l'accès reste difficile pour les organismes humanitaires. La situation humanitaire dans le territoire palestinien occupé n'a cessé de se détériorer depuis la mission de l'Envoyé humanitaire personnel du Secrétaire général, en août 2002. Les restrictions de mouvements, conjuguées à l'impossibilité d'accéder aux services nécessaires pour satisfaire aux besoins essentiels et la destruction de maisons et autres infrastructures concourent à aggraver les souffrances des civils. Dans la République tchétchène de la Fédération de Russie, on s'est surtout attaché à promouvoir le principe du retour librement consenti, notamment pour les 15 000 personnes déplacées qui se trouvent toujours dans des camps en Ingoushie, afin de permettre aux civils qui se sont réfugiés dans cette région de se faire recenser et de protéger ceux qui sont pris dans le conflit sur le territoire de la République tchétchène.

9. En ce qui concerne la protection des civils dans les conflits à plus long terme, on peut recourir à la formule des accords-cadres collectifs négociés entre les parties au conflit et les organismes internationaux d'aide humanitaire en vue d'obtenir un accès continu et en toute sécurité à ceux qui sont dans le besoin. L'opération Survie au Soudan, qui offre un cadre opérationnel au sein duquel les organismes des Nations Unies et les organisations non gouvernementales au Soudan peuvent

accéder de façon impartiale et équitable aux civils, où qu'ils se trouvent, constitue un bon modèle d'accord-cadre. Néanmoins, même lorsque de tels accords sont déjà en place, il est toujours extrêmement difficile de garantir leur application par les parties tant étatiques que non étatiques ainsi que la transparence du processus.

10. Une série de séminaires régionaux sur la protection des civils organisés pour l'Afrique australe, l'Asie du Sud-Est et l'Europe a permis de cerner les préoccupations principales, à savoir la nécessité de séparer les civils des éléments armés et l'incidence des actes de terrorisme et de la lutte antiterroriste sur la protection des civils. L'infiltration des combattants parmi les communautés civiles est un phénomène de plus en plus inquiétant. Lors de situations d'urgence complexes et de la transition ultérieure vers la paix, la coopération entre les États voisins pour combattre ce problème peut revêtir une importance cruciale, notamment en ce qui concerne la nécessité pour les pays d'accueil de veiller à ce que les camps de réfugiés soient installés à une distance suffisante des frontières (afin de réduire au minimum les risques pour les civils, d'accroître l'accès en toute sécurité des agents humanitaires et d'assurer la sécurité dans les camps). La montée du terrorisme et l'ampleur des initiatives lancées par les gouvernements pour lutter contre ce fléau ont compliqué encore les questions liées à la protection des civils. Il est primordial que les États Membres répondent aux menaces à la sécurité tout en respectant les droits des civils ainsi que les principes du droit international humanitaire et de la législation relative aux droits de l'homme. La lutte contre le terrorisme ne devrait pas servir d'excuse pour justifier le déni des droits fondamentaux.

2. Sécurité du personnel

11. Préserver la sécurité du personnel humanitaire demeure une tâche prioritaire pour l'Organisation et ses partenaires chargés des opérations humanitaires. Durant l'année écoulée, plusieurs pertes tragiques ont été à déplorer, notamment au Libéria, avec l'assassinat en février 2003 de trois agents humanitaires de l'Adventist Development and Relief Agency dans le nord et la disparition, en mars, de près de 200 membres de l'Organisation des Nations Unies et d'organisations non gouvernementales, dont près de la moitié n'ont toujours pas été retrouvés. Quatre volontaires de la Croix-Rouge ont été tués cette année dans l'ouest de la Côte d'Ivoire, des agents humanitaires ont été enlevés en Tchétchénie et d'autres ont été tués dans le territoire palestinien occupé. De tels incidents ont aussi eu lieu en Afghanistan, en République démocratique du Congo, en Somalie et au Soudan. Ces tragédies illustrent la précarité du contexte sécuritaire dans lequel doit évoluer le personnel humanitaire et les dangers inhérents à la fourniture de l'assistance humanitaire en période de conflit. Elles révèlent aussi une tendance inquiétante à mépriser ouvertement l'action humanitaire. Malgré le renforcement du système de gestion de la sécurité de l'Organisation des Nations Unies et la coopération croissante entre celle-ci et ses partenaires des ONG, on ne peut pas faire grand chose lorsque le personnel humanitaire est poursuivi et délibérément ciblé par des belligérants. Il est donc essentiel que les gouvernements et les intervenants non gouvernementaux s'engagent plus fermement envers la communauté internationale pour garantir qu'un climat d'impunité ne devienne pas la règle dans de telles situations et que les responsables des attaques dirigées contre le personnel humanitaire soient rapidement traduits en justice.

3. Rapport entre le personnel humanitaire et militaire

12. Depuis le début des années 90, la participation des forces militaires aux activités humanitaires s'est accrue. Cette participation dans ce qui est traditionnellement perçu comme « l'espace humanitaire » soulève d'importantes questions non seulement de principe mais également d'ordre politique et opérationnel. Pour tenter d'y apporter une solution, des « Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe » (Directives d'Oslo[1]) ont été élaborées et publiées en mars 2003, à l'issue d'un processus de consultations intensives entre les États Membres, l'Organisation des Nations Unies et le Comité permanent inter-organisations (CPI). Compte tenu du fait que ces directives portent uniquement sur les relations entre les organismes humanitaires et l'armée, en particulier sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile, le CPI s'emploie actuellement à déterminer quelle serait la meilleure marche à suivre pour aborder la question plus large des relations entre les civils et les militaires dans le contexte des crises humanitaires.

13. La question des relations entre personnels civil et militaire a récemment surgi dans le contexte de l'Iraq, où il a été nécessaire de concilier les responsabilités incombant aux forces de la coalition, en tant que puissance occupante, au titre de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre[2] et le rôle plus traditionnel dévolu à l'Organisation des Nations Unies et aux autres organismes d'aide humanitaire. L'approbation et la diffusion par le Secrétaire général, en mars 2003, du document intitulé « General Guidance for Interaction between United Nations Personnel and Military and Civilian Representatives of the Occupying Power in Iraq » (General Guidance for Iraq[3]), a constitué une mesure importante. À cet égard, ce document analyse les lacunes en la matière qui ont longtemps représenté un problème sérieux pour les organismes humanitaires des Nations Unies et il représente un grand progrès dans la définition des paramètres des relations sur le terrain.

4. Bilan de la situation des personnes déplacées

14. La paix naissante offre la possibilité d'améliorer considérablement le sort des personnes déplacées dans des pays aussi divers que l'Afghanistan, l'Angola, la Sierra Leone et le Sri Lanka. La volonté d'un retour à la paix qui s'est manifestée ces derniers temps dans ces pays a permis à de nombreux réfugiés et déplacés de regagner leur foyer. Les difficultés d'accès à la terre et les carences de la législation sur les droits de propriété constituent toutefois un obstacle majeur pour les personnes déplacées, les réfugiés ainsi que pour la protection et l'assistance dans des situations de transition. Dans bien des cas, la terre et les biens ont été confisqués par des élites, des chefs militaires ou d'autres groupes ethniques, ce qui risque de susciter des tensions et de compromettre la stabilité des processus de paix. Les lacunes de la législation sur les droits de propriété et le fait que l'accès à la terre n'est pas toujours assuré peuvent exacerber le niveau de vulnérabilité d'un rapatrié. Dans les sociétés traditionnelles, ce sont les femmes qui sont les plus touchées. Étant donné qu'elles sont souvent victimes de discrimination en ce qui concerne les droits de succession et l'accès à la propriété, ce qui les prive de toute assise économique, elles se retrouvent dans la misère avec leurs enfants. Plus généralement, les rapatriés qui n'ont pas la certitude de récupérer durablement le même lopin de terre hésiteront à investir pour augmenter la productivité agricole et

la sécurité alimentaire. Un avenir incertain peut également encourager les rapatriés à migrer vers les zones urbaines, où ils se retrouvent plongés dans l'extrême pauvreté.

15. Dans un grand nombre de situations consécutives à un conflit, les institutions judiciaires manquent souvent de moyens et sont incapables d'offrir des voies de recours. Cependant, l'Angola a mis en place un cadre juridique fondé sur sa Constitution, les instruments juridiques internationaux et les principes directeurs relatifs au déplacement de personnes (E/CN.4/1998/53/Add.2, annexe), lesquels ont déjà permis de commencer à résoudre certains problèmes difficiles liés à l'assistance aux personnes déplacées et à leur protection pendant les périodes de transition. Les normes relatives au retour et à la réinstallation des populations déplacées ainsi que leurs règlements d'application définissent en détail les conditions à remplir et les objectifs sociaux à atteindre lors des phases de retour et de réinstallation pour les secteurs ci-après : administration publique, propriété foncière, santé, approvisionnement en eau, assainissement et éducation. Élaborées à l'origine avec le concours de l'Organisation des Nations Unies pour faire face aux mauvaises conditions de vie dans les zones de réinstallation, ces normes se sont également révélées utiles lors de la phase de retour et ont servi de cadre aux débats sur les types d'assistance nécessaires dans les situations d'après conflit.

16. Toutefois, ces normes n'ont pas toujours été appliquées systématiquement, comme ce fut le cas du dispositif juridique pourtant solide qui existe en Colombie. Seulement 50 % environ des réinstallations et 30 % des retours de personnes déplacées satisfont aux conditions requises. Le problème réside en partie dans l'insuffisance des moyens dont disposent les administrations provinciales, municipales et locales. Le soutien apporté au renforcement de ces capacités ainsi que les ressources allouées à ce titre sont souvent faibles en dépit de leur importance vitale pour la création des conditions nécessaires au retour.

17. Ce problème, tout comme d'autres associés à la protection des personnes déplacées et à l'assistance dont elles ont besoin dans les situations d'urgence et de transition, souligne l'importance d'une approche concertée, compte tenu de la dimension mondiale des déplacements internes de population. L'éventail des activités nécessaires pour soutenir et protéger les populations déplacées, en particulier lors de la phase de transition, est très vaste, et comprend notamment la mise en place de cadres juridiques pour garantir les droits de propriété, le soutien au renforcement des capacités des gouvernements, le rétablissement des systèmes de subsistance et la fourniture de services sociaux de base. Le Groupe interinstitutions concernant les personnes déplacées, dont le mandat a été prorogé pour l'année 2003, aide les équipes de pays en élaborant des approches concertées sur le terrain. Récemment, il a apporté un appui en Afghanistan, en Iraq et en République démocratique du Congo. Il offre des services consultatifs spécialisés aux coordonnateurs résidents et aux coordonnateurs des opérations humanitaires, organise des stages de formation conjoints et facilite l'élaboration de stratégies et de cadres concertés. Le Groupe et le Représentant du Secrétaire général, chargé de la question des personnes déplacées, collaborent également pour améliorer les interventions à l'échelle du système et le Groupe s'efforce aussi de définir les paramètres d'une approche concertée pour aider à mieux prévoir les activités d'aide aux personnes déplacées.

5. Prise en compte des problèmes liés à la situation des femmes

18. La nécessité d'une meilleure intégration de la problématique des femmes dans l'aide humanitaire d'urgence reste un défi que l'Organisation, ses partenaires chargés des opérations humanitaires et les États Membres doivent relever. Le CPI et ses membres ont élaboré une série de politiques, de stratégies et de directives visant à garantir une prise en compte systématique des priorités, de l'expérience et des besoins particuliers des femmes et des filles par tout le personnel participant à des actions humanitaires. Encore restera-t-il à mettre en oeuvre et à exploiter pleinement ces méthodes et ces outils. Des mesures concrètes visant à intégrer systématiquement une perspective sexospécifique dans toute la gamme des opérations d'urgence, dès la phase initiale, sont essentielles pour cibler efficacement les secours humanitaires sur le terrain. Le renforcement des capacités de protection des femmes et des filles dans les camps de réfugiés et de personnes déplacées est une question prioritaire. L'intégration d'une perspective sexospécifique est également cruciale pour assurer l'efficacité des processus de reconstruction dans les situations d'après conflit. Lors des efforts déployés dans ce sens, il faut voir les femmes non pas uniquement comme des victimes des situations d'urgence complexes mais aussi comme des protagonistes devant jouer un rôle important dans leur règlement.

6. Protection contre l'exploitation et la violence sexuelles

19. L'exploitation et la violence sexuelles demeurent des problèmes auxquels il est vital de répondre dans les situations d'urgence complexes et de conflit armé. En juillet 2002, le CPI a adopté le Plan d'action pour la protection contre l'exploitation et la violence sexuelles dans les situations de crise humanitaire, élaboré par le Groupe de travail pour la protection contre l'exploitation et la violence sexuelles[4] dans les situations de crise humanitaire, lequel fixe six principes fondamentaux représentant les normes minimales de conduite applicables à tout le personnel civil de l'Organisation des Nations Unies. Un projet de circulaire du Secrétaire général, qui devrait être bientôt prêt, permettra d'officialiser ces principes en les incorporant dans les codes de conduite et le statut et règlement du personnel de toutes les organisations. Le Groupe de travail poursuit son examen des procédures disciplinaires à suivre en cas de violation de ces principes. Plusieurs États Membres ont adopté officiellement des politiques exigeant l'incorporation de principes fondamentaux dans leurs propres accords avec leurs partenaires opérationnels, comme préconisé dans le Plan d'action. Les organismes humanitaires qui ne font pas partie du système des Nations Unies s'emploient également à adopter ou à réviser leurs propres codes de conduite.

20. Pour que les efforts déployés pour résoudre le problème de l'exploitation et de la violence sexuelles dans les situations de crise humanitaire soient véritablement efficaces, il faut que les États Membres les appuient par des mesures concrètes. L'incorporation des principes fondamentaux dans les normes et codes de conduite destinés aux membres des forces armées et de la police nationale tout comme la condition expresse de la part des pays donateurs que leurs partenaires chargés de la mise en oeuvre les intègrent également dans leurs codes de conduite avant le versement des fonds, devraient largement contribuer à la réalisation de cet objectif. Par ailleurs, les États Membres devraient prendre les mesures qui s'imposent pour donner suite aux allégations de violence et d'exploitation sexuelles par leurs troupes et rendre compte au Conseil de sécurité des décisions adoptées à cet égard.

7. Préparation aux situations d'urgence et planification des interventions d'urgence

21. La préparation aux situations d'urgence et la planification des interventions d'urgence, y compris des moyens d'alerte rapide pour identifier les catastrophes et les risques de crises éventuelles sont indispensables pour affronter efficacement des catastrophes naturelles ou des situations d'urgence complexes. Le CPI joue un rôle décisif en tant que chef de file des processus interorganisations qui ont débouché sur l'élaboration et l'adoption de directives relatives à la planification de mesures d'urgence pour l'assistance humanitaire (Directives relatives à la planification de mesures d'urgence). L'Organisation des Nations Unies a également renforcé les instruments et les moyens d'alerte rapide des départements et organismes concernés ainsi que les équipes de pays afin de leur permettre de mieux planifier les scénarios primaire et secondaire.

22. Les efforts de planification d'urgence et de renforcement de la capacité de réaction à l'échelon régional déployés par l'Organisation des Nations Unies et ses partenaires avant la guerre en Iraq ont constitué un processus global qui a nécessité des moyens importants. Le CPI a joué un rôle clef grâce à la mise en place de plans d'urgence tant en Iraq que dans les pays voisins, lesquels ont permis aux organismes de préparer les secours (tâche entravée par l'insuffisance des contributions anticipées des donateurs) et d'assurer le déploiement préalable de personnel de secours essentiel. Il a également préparé le terrain en vue de garantir une collaboration étroite entre les coordonnateurs résidents, les organismes des Nations Unies, le mouvement de la Croix-Rouge, l'Organisation internationale des migrations (OIM) et les ONG. Parmi les autres aspects importants de cette planification d'urgence, il faut souligner le lancement rapide d'un « appel éclair » pour l'Iraq, le déploiement de fonctionnaires des affaires humanitaires dans les pays voisins et la mise en place sans délai de services communs, du Centre logistique commun des Nations Unies, de services aériens d'aide humanitaire, d'un centre d'information humanitaire, du Réseau régional intégré d'information et d'une couverture médiatique en ligne sur le site ReliefWeb.

23. L'amélioration de la coordination entre les membres du CPI pour organiser les secours d'urgence et planifier une intervention reste un objectif fondamental pour d'autres situations d'urgence complexes. L'intégration de plans d'urgence interorganisations dans la planification des équipes de pays de l'ONU, sur la base des directives relatives à la planification des mesures d'urgence et d'évaluations conjointes des niveaux de risque humanitaire, les rendrait mieux à même de faire face aux catastrophes naturelles et aux situations d'urgence complexes. Il est tout aussi important de chercher à renforcer la coordination avec les donateurs dans le domaine de la planification pour assurer des interventions cohérentes et globales face aux crises humanitaires.

8. Catastrophes naturelles

24. La fréquence des catastrophes naturelles a plus que triplé au cours des 30 dernières années, faisant un nombre croissant de sinistrés. Toutefois, pendant la même période, on a enregistré une réduction sensible du nombre des décès dus à ces catastrophes. Cette réduction est imputable en partie à l'anticipation des catastrophes éventuelles, y compris de celles qui sont récurrentes, grâce à une meilleure connaissance des zones à risque, et des phénomènes potentiellement destructeurs, et aux investissements dans les mesures de protection. Néanmoins, le

manque de moyens pour réduire l'incidence des risques naturels et des situations d'urgence présentant un danger pour l'environnement, notamment dans les pays en développement, demeure un grave obstacle.

25. Les mesures prises par les gouvernements et la société civile, avec le concours de la communauté internationale, ont prouvé que des interventions appropriées peuvent atténuer sensiblement les effets des catastrophes. Dans le cas de l'Éthiopie, les mesures de protection adoptées par le Gouvernement en coopération avec la communauté internationale ont permis de limiter l'ampleur de la crise alimentaire. Les principaux éléments de cette action comprenaient un système d'alerte rapide fiable et efficace déclenché par le Gouvernement, la participation active des donateurs au processus d'évaluation et une campagne de sensibilisation lancée par les autorités publiques, les organisations des Nations Unies, les ONG, les représentants des donateurs et la presse dès le tout début de la crise due à la sécheresse.

26. L'expérience a montré que, pour parer à la menace que constituent les catastrophes naturelles, il faut une coordination cohérente et une plus grande synergie entre tous les intervenants, notamment les organismes humanitaires. Pour améliorer la gestion globale des catastrophes, le Programme des Nations Unies pour le développement et le Bureau de la coordination des affaires humanitaires du Secrétariat de l'ONU ont effectué une évaluation tripartite sur la base de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes afin de renforcer la coordination et la coopération aux niveaux national et international. Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires et le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) ont également lancé un nouveau partenariat international à l'occasion du Sommet mondial pour le développement durable sur le thème « approche intégrée de la prévention, de la préparation et des interventions en cas d'urgences environnementales en vue de promouvoir le développement durable », lequel permettra également de contribuer à la réalisation de l'objectif visant à améliorer la gestion des catastrophes. La coordination dans le contexte européen s'est accrue grâce au processus de Fribourg, qui a rendu possible un dialogue structuré entre le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, les États Membres, les organisations régionales et internationales et les ONG pour améliorer la cohérence et la complémentarité dans la gestion des crises et l'action humanitaire.

27. Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires a continué de renforcer ses outils de coordination de la gestion des catastrophes naturelles, notamment les équipes des Nations Unies pour l'évaluation et la coordination en cas de catastrophe et le Groupe consultatif international de la recherche et du sauvetage. En 2002-2003, ces équipes ont dispensé deux cours d'initiation en Asie pour étendre leur réseau dans la région. Des activités sont également mises au point avec les États Membres en application de la résolution 57/150 de l'Assemblée générale, en date du 16 décembre 2002, en vue d'améliorer encore l'action et la coordination des équipes internationales de la recherche et du sauvetage.

28. La Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge rassemble et examine actuellement des centaines de dispositions juridiques internationales et autres instruments sur les interventions en cas de catastrophe afin de promouvoir et d'accroître leur harmonisation et leur application. Cet exercice permettra également de déceler toute lacune ou insuffisance qui pourrait ensuite être analysée par la communauté internationale afin de renforcer le cadre juridique et les

principes directeurs des activités mises en oeuvre pour faire face aux catastrophes internationales.

9. VIH/sida et secours d'urgence

29. L'épidémie de VIH/sida a introduit et solidement implanté un nouveau facteur de complexité dans les crises humanitaires, lequel exige de repenser et de redéfinir l'aide humanitaire traditionnelle. Les enseignements tirés de l'expérience de l'Afrique australe montrent que les programmes d'assistance humanitaire à court terme doivent être soutenus par des mesures d'urgence concomitantes dans le domaine du développement. Les outils de programmation tels que les évaluations des besoins, les analyses de vulnérabilité, la détermination des rations alimentaires et autres activités nutritionnelles sont revus pour tenir compte de cette réalité nouvelle.

30. Pour les pays touchés à la fois par la famine et par le VIH/sida, toute reprise durable de l'économie est compromise par la disparition des réseaux de solidarité familiale, la baisse de la production et la perte de revenus, autant de facteurs qui viennent aggraver encore la pauvreté. Le fait que ce fléau touche beaucoup plus les femmes et les filles, qui représentent au niveau mondial plus de 50 % des nouveaux cas d'infection par le VIH, est particulièrement préoccupant. En Afrique, les femmes constituent également 70 % de la population active en milieu agricole et contribuent pour 80 % à la production alimentaire. Le rôle des entités nationales ainsi que des organismes régionaux tels que la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), qui a occupé une place de premier plan dans l'action menée, continuera d'être vital pour atténuer les crises dans cette région. Une volonté et une direction politique fermes, reconnaissant les droits des personnes contaminées par le VIH/sida et assurant leur protection sont également indispensables pour faire en sorte que le combat contre cette épidémie soit efficace à long terme.

31. Les missions effectuées par l'Envoyé spécial du Secrétaire général chargé d'évaluer les besoins humanitaires en Afrique australe ont mis en lumière les effets dévastateurs du VIH/sida lorsqu'il est associé à d'autres causes de vulnérabilité telles que les précipitations irrégulières, la pauvreté chronique et l'existence de politiques inefficaces. Les organismes des Nations Unies collaborent avec le Bureau d'appui régional des Nations Unies pour la coordination interinstitutions (RIACSO) afin de mieux faire comprendre la nécessité d'aller au-delà de l'approche traditionnelle des secours d'urgence et d'apporter des solutions durables à la situation dans la région. PlusNews, service d'information sur le VIH/sida accessible par Internet via le Réseau régional intégré d'information, aide à répondre à ce besoin en donnant des renseignements sur les programmes d'action communautaire, les initiatives des gouvernements et les expériences des personnes contaminées par le VIH/sida.

32. Outre la crise en Afrique australe, la communauté internationale est particulièrement préoccupée par la propagation du VIH/sida dans les situations de conflit armé. Le risque de contamination par le virus est exacerbé par la forte incidence de violence et d'exploitation sexuelles dans les situations de conflit, comme il ressort du rapport de Human Rights Watch pour 2002 sur la violence sexuelle dans l'est de la République démocratique du Congo. Afin de faciliter une action globale pour faire face au VIH/sida lors des crises humanitaires, le CPI

parachève des directives concernant l'organisation des interventions d'urgence qui garantiront l'intégration des éléments relatifs au VIH/sida dans tous les domaines pertinents de programmation.

II. Passage de la phase de secours à celle de l'aide au développement

A. Contexte

33. Cette question en constante évolution figure systématiquement à l'ordre du jour du Conseil économique et social depuis 1991. Le rapport du Secrétaire général au Conseil pour 1996 (A/51/172-E/1996/77) explique que les opérations de secours et les activités de développement sont mises en oeuvre au même moment et influent les unes sur les autres. À la fin des années 90, le débat était différent. Au Conseil, l'accent était mis sur la nécessité d'éviter de manquer de ressources financières lorsque le développement reprenait, et de forger des liens plus étroits entre les activités de secours et de développement. Malgré des efforts concertés, les fonds et les liens demeurent incertains. Lors de la phase de transition, l'aide alimentaire et les autres interventions visant à sauver des vies sont relativement mieux financées, alors que d'autres secteurs qui peuvent également servir de passerelle entre secours et développement, comme l'approvisionnement en eau, la santé, l'assainissement, l'agriculture, l'éducation ainsi que la primauté du droit et la bonne gouvernance, souffrent d'une pénurie chronique de fonds.

34. Il ressort de l'examen des contextes les plus récents que la réussite d'une transition ne repose pas uniquement sur l'instauration de liens. Elle exige une stratégie cohérente pour rétablir la stabilité et assurer un retour à la normale. Un Groupe de travail conjoint sur les questions de transition a été créé par le Comité exécutif pour les affaires humanitaires et le Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD) avec la participation de l'OIM, du mouvement de la Croix-Rouge et d'organisations non gouvernementales pour améliorer la cohérence de l'action de l'ONU lors des phases de transition. Il a pour fonction essentielle de fournir en temps voulu aux organismes des Nations Unies, notamment aux agents humanitaires, aux responsables politiques et aux entités chargées du développement, des directives claires et globales qui soient adaptées aux situations de transition. Le Groupe de travail s'efforce de trouver des réponses aux questions soulevées dans la résolution 2002/32 du Conseil économique et social et dans le rapport du Secrétaire général intitulé « Renforcer l'ONU : un programme pour aller plus loin dans le changement » (A/57/387). Il examine actuellement une série de mesures prises par l'Organisation dans des situations de transition après un conflit. Le rapport final, contenant des recommandations touchant la mise en oeuvre, devrait paraître d'ici à septembre 2003 et des informations complémentaires figureront dans le prochain rapport du Secrétaire général sur la réforme de l'Organisation. Toutefois, il est d'ores et déjà possible de dégager certains points des analyses du Groupe de travail.

B. Éléments de la transition

35. L'un des obstacles principaux à la réussite de la phase de transition tient à la confusion causée par l'absence de définitions communes. Les États Membres, les

organisations humanitaires et les organismes de développement ont des opinions divergentes sur la définition de la transition, du redressement, du relèvement et de la consolidation de la paix, de sorte qu'ils emploient indifféremment ces termes et les appliquent à un grand nombre de contextes différents. Cependant, il existe en gros quatre types de transition, chacune découlant de la cause première de la crise dont un pays est en train de sortir : transformation économique radicale, catastrophe naturelle soudaine, problèmes structurels et conflits. Ces types de transition peuvent également se produire simultanément. Les pays du Caucase et de l'Asie centrale traversent actuellement une phase de transformation économique à grande échelle qui a affaibli la capacité des gouvernements de fournir des services de base au moment même où le bouleversement économique les rend plus vulnérables. Les pays d'Amérique centrale ont dû affronter plusieurs catastrophes naturelles de courte durée tels que des tremblements de terre et des cyclones. Chaque événement a réduit brutalement la capacité de l'État à fournir des services de base, mais, la plupart du temps, de manière localisée, la capacité de gestion globale restant intacte. Les pays de la corne de l'Afrique doivent faire régulièrement face à des catastrophes naturelles, mais dans ces cas-là, la capacité de l'État à gérer des problèmes structurels particuliers (tels que la faiblesse des investissements dans les infrastructures et la précarité des régimes d'occupation des terres) a nui à la sécurité alimentaire des ménages en milieu rural. En conséquence, en cas de sécheresse, leur capacité à y faire face est limitée. Des pays tels que la République démocratique du Congo et le Libéria sont depuis des années en proie à des conflits. Lorsque les pays sont déchirés par des conflits interminables, les capacités de l'État sont souvent affaiblies. Les conflits prolongés transforment généralement la société : au niveau social, il se produit une érosion des structures de soutien social; au plan économique, on assiste au développement d'« économies de guerre » et, dans le domaine politique, on observe une détérioration des capacités et un manque de transparence.

36. Étant donné l'absence de définition claire, il est essentiel de déterminer précisément le contexte d'une transition. Les problèmes qui se posent lorsqu'il s'agit de fournir une assistance de transition appropriée en cas de catastrophe naturelle peuvent être différents de ceux rencontrés lors d'un processus de transformation économique. En 2003, alors que la paix revient dans des pays aussi divers que l'Angola et le Sri Lanka, les obstacles à surmonter pendant la phase de transition consécutive à un conflit ont occupé le devant de la scène.

C. Problèmes rencontrés

1. Apporter l'aide requise

37. Veiller à ce que l'aide requise soit apportée au moment voulu est un problème de taille aussi bien pour les agents humanitaires et les protagonistes du développement que pour les responsables politiques. Cela est d'autant plus vrai dans les situations de transition faisant suite à un conflit, comme en Afghanistan et en Sierra Leone. Les combats ont peut-être perdu de leur intensité mais la paix n'est pas encore solidement ancrée. L'instabilité persiste et un retour à la violence est toujours possible. Le risque d'une reprise des hostilités est particulièrement grand lorsque des influences régionales ou mondiales sont à l'oeuvre et lorsque les parties au conflit demeurent insatisfaites des termes des accords de cessez-le-feu ou des processus de paix. Dans ces circonstances, l'aide au relèvement doit faire plus que

reconstruire les bâtiments ou les institutions. Elle doit contribuer à consolider la paix, lutter contre les changements néfastes qui se sont produits au sein de la société durant le conflit et désamorcer les tensions qui ont mené à ce conflit. Autrement dit, elle doit aider à rétablir des conditions propices à l'édification d'une société opérationnelle en temps de paix.

38. Une grande partie de cette aide au relèvement est propre aux situations de transition faisant suite à des conflits et doit être fournie avec diligence. Si l'on ne réagit pas rapidement face à une situation, le processus de consolidation de la paix peut être compromis, comme le prouve l'échec des précédentes opérations de démobilisation en Sierra Leone. Cela impose une charge accrue au gouvernement, aux donateurs et aux intervenants dans le domaine de l'assistance. Il faut à la fois mettre en train des activités de durée déterminée et engager des processus à long terme. Les programmes de désarmement, de démobilisation et de réinsertion, qui proposent aux ex-combattants une alternative convaincante aux possibilités que leur offre une économie de guerre, font partie des activités à court terme qui s'imposent sur-le-champ, assorties d'une aide soutenue. Des programmes soumis à un calendrier précis doivent également être mis en oeuvre en vue d'assurer le retour, la réinstallation et la réinsertion durables des déplacés et des réfugiés, de relancer l'agriculture et le commerce et de rétablir les services sociaux de base; autant d'éléments qui doivent contribuer à limiter les mouvements de population aux effets potentiellement déstabilisateurs. Parmi les processus à plus long terme qui sont requis, il convient notamment d'exécuter des programmes qui permettent de suivre les nouveaux problèmes en matière de protection et d'y faire face. Ces types de programmes sont nécessaires pour éviter de créer ou d'exacerber les tensions sociales, en particulier en ce qui concerne l'accès à la terre, le régime foncier et la restitution des biens. De plus, il importe de mettre en place une justice réparatrice susceptible de créer des conditions propices à la coexistence. Il faudra surtout redoubler d'efforts à tous les niveaux pour renforcer les capacités afin de créer de solides institutions de l'administration de l'État, indispensables à la stabilité et à un retour à la normale, qui offrent des voies de recours autres que la violence.

2. Aide ou appui

39. Le fait d'associer à nouveau le gouvernement à la planification, la gestion et l'orientation de l'aide est un élément essentiel de toute transition et un principe d'efficacité de l'assistance transitoire. Néanmoins, il arrive parfois, durant les premières phases de la transition après un conflit, que les gouvernements ne contrôlent pas entièrement le territoire national ou qu'ils n'aient pas les moyens de gérer la fourniture de l'aide et d'appuyer ce processus. Ces facteurs, de même que les capacités de la société civile, ont généralement une incidence sur l'ampleur des secours et de l'aide au relèvement offerts par la communauté internationale et par le gouvernement. La transition après un conflit doit par conséquent concilier les efforts faits pour aider un gouvernement à gérer l'aide et la nécessité de fournir cette aide rapidement, selon les besoins et conformément aux principes humanitaires. Trouver un équilibre entre ces deux impératifs est la principale gageure à relever pour assurer la transition après un conflit, tâche d'autant plus difficile que cet équilibre n'est pas statique. Il évolue en fonction des besoins et des capacités du gouvernement; il faut donc résolument passer d'une situation où l'on remplace le gouvernement à une situation où on lui apporte un appui.

3. Participation des donateurs

40. Les donateurs préfèrent souvent passer par les organismes des Nations Unies et les organisations non gouvernementales pour assurer la prestation de services sans collaborer aussi avec les institutions nationales au rétablissement ou à la création de capacités à cet égard, et ont tendance à se montrer prudents pour diverses raisons. Il arrive qu'ils invoquent les droits de l'homme pour justifier leur manque d'intérêt si les parties au processus de paix – ou le gouvernement – sont connus pour leurs violations des droits de l'homme. Dans les cas où il est apparu qu'il y avait une mauvaise gestion budgétaire chronique, une exploitation abusive des ressources naturelles ou un manque de transparence systématique, les donateurs se sont montrés peu disposés à passer des secours à une aide au relèvement et au développement. Cela dit, ils peuvent parfois fixer des critères par trop stricts et ne pas choisir, pour des raisons politiques, d'établir des relations de développement à long terme avec des pays qu'ils ne considèrent pas comme stratégiques ou avec lesquels ils n'ont pas de liens historiques. Il reste qu'il est essentiel, pour assurer une transition efficace, de réunir des ressources suffisantes pour tous les secteurs critiques et de fournir un appui visant à favoriser un renforcement rapide des capacités de gestion. Les donateurs devraient dont participer plus tôt aux processus de planification, ce qui aiderait à vaincre leur méfiance et à assurer le succès de la transition.

4. Planification et coordination

41. Les stratégies de transition après les conflits sont de par leur nature complexes, étant donné qu'elles doivent intégrer beaucoup plus d'éléments que ce n'est le cas pour la planification d'opérations humanitaires, à savoir des éléments de relèvement, de consolidation de la paix et de reconstruction. La planification de la transition après les conflits doit en outre mobiliser un plus grand nombre d'intervenants, tels que le personnel des missions de consolidation de la paix et des missions de maintien de la paix, et les institutions financières internationales. C'est ainsi que l'initiative concertée des « 4 R » (rapatriement, réinsertion, relèvement et reconstruction), lancée par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), regroupe des agents humanitaires et des protagonistes du développement pour faire face aux multiples problèmes qui se posent dans le cadre de la transition, de manière à assurer un retour durable des réfugiés dans leur pays. Cependant, dans les phases de transition consécutives à un conflit, on manque bien souvent de stratégies claires et intégrées, formulées conjointement par les agents humanitaires et de développement et d'autres acteurs, et assorties de mesures précises visant à réduire progressivement et à transférer des tâches essentielles telles que la gestion de l'information et la coordination des donateurs. De même, il arrive souvent que les stratégies qui sont élaborées dans un cadre interinstitutionnel et en association avec les équipes de pays des Nations Unies ne donnent pas suffisamment d'indications sur la manière dont la paix sera consolidée et ne précisent pas comment les différents intervenants peuvent contribuer à cet objectif. Au contraire, les activités de planification ont tendance à être définies en vue de répondre à des besoins fondés sur des évaluations et d'agir selon des scénarios établis sur la base d'hypothèses.

42. Lorsque les gouvernements assument la direction du pays tout en ayant besoin d'un appui, comme c'est le cas lors d'une catastrophe naturelle ou dans le cadre d'une transition structurelle, la coordination est un exercice plus simple. Dans le cas

d'une transition faisant suite à un conflit où la capacité du gouvernement à gérer une intervention est limitée, une coordination à plus large échelle s'impose. Il arrive, dans ces cas, que les cessez-le-feu donnent lieu à de nouveaux domaines de responsabilités, alourdissant la charge de travail humanitaire (comme cela s'est produit en Angola), ou qu'ils entraînent un retour massif de la population (comme on l'a vu en Afghanistan). Par ailleurs, toute une gamme d'activités de relèvement doivent rapidement être mises en train afin de consolider la paix.

43. La coordination devra être à la hauteur des attentes, de sorte que l'on puisse faire face aux opérations toujours plus nombreuses de secours, de consolidation de la paix et de relèvement. Pour créer la combinaison voulue des activités d'assistance, appliquée à des zones critiques au moment voulu, il faut développer et harmoniser les activités de gestion de l'information et renforcer la capacité d'analyser une situation en constante évolution. Il y aura peut-être lieu de définir des normes minimales pour servir de référence en vue d'assurer que la protection et l'assistance fournies sont adaptées à la phase de transition consécutive à un conflit et en particulier, pour ce qui est des questions liées au retour des populations déplacées. Les activités de planification devront être plus ouvertes et associer de nouveaux partenaires. Elles ne devront plus se concentrer sur des besoins fondés sur des évaluations et sur des scénarios établis sur la base d'hypothèses mais être axées sur la recherche de moyens par lesquels les diverses parties intéressées peuvent contribuer à consolider la paix. Cela ne fait que mettre à nouveau en relief la nécessité d'adopter une méthode stratégique en matière de coordination. La participation des gouvernements aux activités de coordination est essentielle et nécessite que l'on investisse dans le renforcement des capacités et la fourniture d'un appui de sorte qu'ils puissent eux-mêmes progressivement planifier et coordonner l'aide.

44. Pour assurer une gestion efficace de la phase de transition, il faut avant tout assurer à la fois une coordination efficace et maintenir la capacité d'appui voulue aux équipes de pays des Nations Unies agissant sous la direction d'un coordonnateur résident et/ou d'un coordonnateur des opérations humanitaires. Le processus de planification de la phase de transition au niveau national devra être intégré à l'échelle de l'ensemble du système des Nations Unies et être suffisamment souple pour permettre la combinaison d'éléments des différents instruments existants de planification des activités et de mobilisation des ressources. Ainsi, il faudra que les capacités de coordination englobent et intègrent des compétences reconnues en matière de coordination des opérations humanitaires et qu'elles établissent de nouvelles compétences portant sur les principaux aspects de la transition, à savoir la consolidation de la paix, le redressement socioéconomique et le rétablissement des institutions de l'administration civile et du gouvernement. Ce type d'appui au niveau national sera essentiel pour assurer une planification et une gestion efficaces des activités de transition mais il est irréalisable à ce jour. Dans les situations d'urgence, les coordonnateurs des opérations humanitaires reçoivent un appui efficace, financé séparément au moyen de ressources extérieures versées dans le cadre de la procédure d'appel global. Durant la phase de transition, il peut arriver que les fonctions de coordination soient transférées du système de coordination des opérations humanitaires à celui des coordonnateurs résidents. Un transfert efficace des fonctions de coordination, maintenant les niveaux de capacités et d'appui voulus, ne sera possible que si le système de coordonnateurs résidents est renforcé et s'il est doté de ressources dont il peut disposer plus librement.

III. Financement et efficacité de l'aide humanitaire

45. Les événements survenus l'an passé ont mis en relief la nécessité d'améliorer le mode de financement des activités destinées à répondre aux besoins humanitaires. La sécheresse dans la corne de l'Afrique, qui est allée de pair avec des crises alimentaires complexes en Afrique australe, a considérablement accru l'ensemble des besoins en matière d'aide humanitaire en 2002-2003. Le risque que viennent s'ajouter de nouveaux besoins dans la région de l'Afrique de l'Ouest et en Iraq, où la population demeure largement tributaire de l'aide alimentaire provenant de sources extérieures, amène à se demander si le montant total de l'aide humanitaire suffira à répondre aux besoins à l'échelle mondiale.

46. Lors de l'évaluation des tendances et de l'orientation de l'assistance humanitaire, il convient de répondre à trois questions non encore résolues : le volume de l'aide humanitaire est-il suffisant pour répondre aux besoins? L'aide est-elle équitablement distribuée conformément aux principes humanitaires? Est-elle efficacement gérée?

47. Le volume total de l'aide humanitaire a atteint en moyenne un montant de 5,5 milliards de dollars par an[5] ces trois dernières années, soit apparemment le double du montant total fourni depuis 1990, qui s'élevait alors à 2,1 milliards de dollars. Il reste que l'intensification de l'action humanitaire s'est faite par étapes successives, des crises majeures y ayant contribué à des périodes déterminées. La famine en Éthiopie au milieu des années 80 a donné lieu à un essor spectaculaire de l'activité humanitaire. Cela s'est reproduit en 1991, à la suite d'une montée en flèche des besoins due à la famine en Afrique australe. La crise dans la région des Grands Lacs en 1994-1995 a à nouveau entraîné un accroissement de l'assistance. C'est la crise au Kosovo en 1999 qui a conduit à la dernière augmentation, aboutissant au volume actuel d'aide. Les besoins alimentaires ont souvent été la principale cause de la multiplication des interventions. Ces augmentations du volume de l'aide par paliers sont généralement maintenues après chaque crise majeure et cette aide peut se poursuivre dans bien des cas en vue de combler des carences résiduelles ou structurelles résultant de la crise initiale. Dans cette mesure, on peut considérer que le volume actuel de l'aide répond aux besoins croissants, mais qu'il est également dû à l'intérêt manifesté par l'opinion publique pour les situations d'urgence, qui sont largement médiatisées.

48. La croissance du volume de l'aide humanitaire a coïncidé avec une période de déclin général des courants d'aide publique au développement (APD). De ce fait, l'aide humanitaire absorbe actuellement une part croissante du montant total de l'APD. En 2002, l'aide humanitaire comptait pour 10 % de l'APD, contre une moyenne de moins de 3 % entre 1970 et 1990. Cette augmentation est imputable non seulement à la large médiatisation dont l'action humanitaire fait l'objet mais également à l'intérêt qu'elle présente pour les donateurs en tant qu'instrument financier plus souple.

49. Ces 10 dernières années, des volumes croissants d'aide humanitaire ont été affectés à des situations d'urgence à plus long terme. Les 10 principaux bénéficiaires de cette aide ont été frappés par sept crises, à la suite desquelles ils ont reçu 5 milliards de dollars entre 1995 et 2001. Le reste est réparti entre plus d'une centaine de pays, dont 40 reçoivent moins d'un million de dollars par an. L'aide humanitaire est inégalement répartie et n'est pas systématiquement distribuée en

fonction des besoins. Certains pays continuent de recevoir périodiquement une aide humanitaire comme moyen de lutter contre les catastrophes et l'extrême pauvreté; dans d'autres cas, les donateurs peuvent s'en servir pour remplacer l'aide au développement lorsque leur législation ou leur politique nationales interdisent la fourniture d'une telle aide en raison de violations des droits de l'homme ou pour d'autres motifs politiques. Le risque existe que le volume d'aide humanitaire actuellement affecté à des crises à plus long terme entravera la croissance future de ce type d'aide et limitera la rapidité et la capacité d'intervention face à de nouvelles crises.

50. Les diverses utilisations qui sont faites de l'aide humanitaire conduisent à estomper la différence entre aide humanitaire et APD. En effet, l'absence de définition concertée de l'aide humanitaire continue de poser des problèmes pour évaluer son efficacité. À l'heure actuelle, les donateurs rendent compte de leurs engagements financiers au Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), qui conçoit l'aide humanitaire comme des secours d'urgence. C'est cette définition très générale qui explique l'absence d'uniformité dans la présentation des rapports au CAD. Ainsi, on ne fait pas de distinction entre les secours d'urgence et l'aide au redressement ou au relèvement, que l'on peut considérer comme davantage liée au développement. Il arrive que certains donateurs incluent la réduction et la gestion des conflits dans leurs activités humanitaires. C'est pourquoi il convient d'envisager sérieusement d'élaborer des définitions qui précisent clairement les flux d'aide à retenir et qui donnent une description qualitative de l'aide humanitaire.

51. Évaluer dans quelle mesure l'aide humanitaire répond aux besoins est une tâche complexe. Les réactions des donateurs aux processus d'appel global en donnent une idée approximative. Si la plupart des appels ne parviennent pas à mobiliser une assistance suffisante, les réponses des donateurs varient toutefois considérablement. En 2002, neuf pays et régions sur 25 n'ont pas reçu plus de 50 % de l'aide humanitaire dont ils avaient besoin. Dans les cas les plus extrêmes, comme au Burundi et au Libéria, ce manque à recevoir dépasse 70 %. En revanche, le Tadjikistan a reçu des contributions qui couvrent près de 94,8 % de ses besoins. De tels écarts jettent un doute sur le caractère équitable de la distribution de l'aide et sur la mesure dans laquelle elle est fournie en toute impartialité. Les raisons de ces différences importantes tiennent au fait que les décisions prises par les donateurs en matière d'allocation de ressources ne sont pas fondées avant tout sur les besoins, mais plutôt sur des considérations internes, la répartition traditionnelle des dépenses et des intérêts géopolitiques. Ce type de comportement chez les donateurs a donné lieu à un ensemble disparate d'activités, qui aboutit à un manque de cohérence et qui limite la capacité à répondre efficacement aux besoins humanitaires à l'échelle mondiale.

52. L'évaluation des besoins humanitaires n'est pas uniforme, ce dont témoignent les différences entre les montants sollicités pour chaque pays bénéficiaire dans les appels. En 2002, sur 22 pays, des montants de 20 à 50 dollars par habitant ont été sollicités pour huit pays; de 50 à 100 dollars pour neuf pays; et de plus de 200 dollars pour un pays. Ces différences existent non seulement entre les pays mais également d'une année à l'autre. On a tendance à évaluer les besoins en se fondant sur des hypothèses plutôt que sur des analyses, si bien que les donateurs doutent de la valeur des évaluations et que les organisations ne disposent pas d'arguments suffisamment solides pour remettre en cause les hypothèses ou les préférences de tel

ou tel donateur. De ce fait, l'aide humanitaire est distribuée de manière beaucoup plus inéquitable qu'elle ne le devrait.

53. On a assisté ces dernières années à une multiplication des filières d'acheminement de l'aide humanitaire et des agents participant à la fourniture de l'aide sur le terrain. En Afghanistan, les donateurs et les forces armées des États Membres ont été directement associés aux activités humanitaires. Le recours à des sociétés privées travaillant en association avec des ONG pour apporter une aide humanitaire en Iraq et ailleurs a fait intervenir de nouveaux intermédiaires. Bien qu'il ne se dégage pas pour l'instant de tendance claire témoignant d'une augmentation importante des volumes d'aide acheminés par ces moyens, cette évolution accroît le risque de chevauchement des activités et complique la tâche consistant à maintenir la cohérence et l'intégrité de l'action humanitaire. Compte tenu du nombre accru d'intervenants, il devient plus impératif de mettre en place des structures de coordination solides et un processus de planification de grande ampleur et ouvert à la participation de tous.

54. Des différences importantes sont apparues récemment dans la part de l'aide distribuée par les organismes des Nations Unies. En 1999, 12 % seulement de l'aide humanitaire a été acheminée par l'intermédiaire de ces organismes. En 2001, ce pourcentage a atteint environ 30 %, ce qui représentait un record. Ce phénomène était, dans une large mesure, imputable à l'augmentation du volume d'aide alimentaire actuellement acheminée par des voies multilatérales. Les organisations non gouvernementales constituent la deuxième filière importante de distribution de l'aide humanitaire : plus de 1,4 milliard de dollars provenant de sources privées et officielles ont été acheminés par l'intermédiaire des organisations non gouvernementales en 2001. Qui plus est, ces organisations mobilisent et fournissent des contributions importantes au titre de l'aide humanitaire (plus de 500 millions de dollars en 2001).

55. L'efficacité de l'aide humanitaire dépend de la rapidité d'intervention et de la prévisibilité des fonds, qui permettent l'exécution rapide des activités humanitaires requises. Toutefois, le mode de financement actuel de ces activités a donné lieu à une mosaïque d'interventions qui, à quelques exceptions près, visent strictement à appuyer des aspects précis d'une intervention d'urgence menée au niveau national. Les conséquences sont encore plus graves à l'échelle mondiale; elles se traduisent par une incapacité à répondre efficacement aux besoins des « urgences silencieuses » et à mobiliser des ressources auprès des pays pour faciliter une action plus efficace et impartiale. Le respect accru par les donateurs des principes de « bonne donation », qui tiennent compte de la nécessité d'allouer des fonds en fonction des besoins, aideront à assurer une distribution plus équitable des ressources. Cependant, pour que l'action de la communauté internationale face aux situations d'urgence soit en rapport avec les besoins, il faudra que les donateurs fassent davantage confiance dans le système de coordination des Nations Unies et qu'ils facilitent la mise en place de mécanismes qui permettront à ce système de faire preuve d'une plus grande souplesse en augmentant le montant des ressources non réservées à une utilisation particulière dans les situations d'urgence.

IV. Observations et recommandations du Secrétaire général

56. Durant l'année écoulée, des progrès ont été réalisés pour mettre fin à des conflits dans certains des pays du monde qui ont connu des situations d'urgence prolongées. En dépit de cette évolution prometteuse, les conflits en Afrique de l'Ouest, par exemple, continuent de faire planer une menace sur l'ensemble de la région. La protection des civils dans les conflits armés demeure une tâche redoutable, en particulier lorsque des agents humanitaires qui viennent en aide aux civils sont assassinés ou enlevés. On a également pris davantage conscience des conséquences du VIH/sida dans le contexte des situations d'urgence humanitaire et, en particulier, de la vulnérabilité accrue causée par la maladie. La situation en Iraq a suscité une attention accrue pour les questions liées au droit international humanitaire et a mis en relief la nécessité de promouvoir une interaction humanitaire fondée sur des principes, pour faire face aux besoins humanitaires dans le pays. Les caractéristiques particulières et les causes des crises liées à l'épidémie du VIH/sida en Afrique australe, de même que la situation en Iraq, imposent à l'ONU de définir précisément son rôle humanitaire et les responsabilités que l'Organisation doit assumer dans ces situations.

57. La nécessité de promouvoir une coordination efficace est au centre des questions ayant trait à la transition et au financement de l'aide humanitaire. La coordination dans le contexte du passage de la phase des secours à celle de l'aide au développement est un processus difficile où le facteur temps est décisif et qui exige un ferme engagement de la part des gouvernements et des donateurs dès le début. Dans les pays en transition où des relations et des structures sont établies, il importe de veiller à ce que les processus humanitaires évoluent vers des structures à plus long terme. Le mode de financement des opérations humanitaires n'est pas systématique compte tenu de la mosaïque de politiques et de pratiques différentes, ce qui donne lieu à des incohérences lorsqu'il s'agit de répondre à des besoins humanitaires. De graves carences se font jour lorsque le montant des ressources est insuffisant pour répondre aux besoins dans certaines situations d'urgence. Il faut veiller à ce que le financement de l'assistance humanitaire tienne davantage compte des principes humanitaires. Une définition plus précise et une meilleure compréhension de la nature des opérations humanitaires et de leur relation avec l'assistance transitoire et l'aide au développement sont également nécessaires. L'absence de définitions concertées est en partie responsable des disparités constatées dans la distribution et la qualité de l'aide humanitaire et fait en outre obstacle à l'élaboration d'une stratégie cohérente en matière de transition. Diverses activités pilotes sont actuellement menées en vue de remédier à ce grave problème et la participation de la communauté internationale est essentielle pour assurer leur succès.

58. **L'Assemblée générale et le Conseil économique et social souhaiteront peut-être prendre les mesures ci-après :**

Protection des civils

a) Engager les États Membres à protéger les principes du droit international humanitaire et de la législation relative aux droits de l'homme dans le cadre de leurs interventions visant à lutter contre des menaces à la sécurité;

b) Prier les États Membres et les intervenants non étatiques de mettre fin au climat d'impunité en veillant à ce que les responsables d'attaques contre le personnel humanitaire soient traduits en justice dans les plus brefs délais;

Personnes déplacées

c) Encourager les États Membres à adopter une démarche concertée et à fournir un appui aux organismes à vocation humanitaire dans le cadre des efforts soutenus qu'ils déploient pour intervenir de manière plus prévisible en faveur des personnes déplacées;

d) Encourager les États Membres dans lesquels des personnes ont été déplacées, à élaborer des lois, des politiques et des normes minimales relatives au déplacement de personnes, qui soient conformes aux règles internationales et notamment aux Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays;

Prise en compte des problèmes liés à la situation des femmes

e) Encourager les organisations à vocation humanitaire à coordonner, renforcer et promouvoir l'intégration des problèmes liés à la situation des femmes dans toutes les activités d'aide humanitaire et à appliquer les politiques, instruments et directives en la matière;

Violence et exploitation sexuelles

f) Encourager les États Membres à appliquer les principes de base dans leurs normes et codes de conduite applicables aux forces armées et aux forces de police nationales et à prendre les mesures voulues pour enquêter sur les plaintes faisant état de violence et d'exploitation sexuelles et encourager également les pays donateurs à exiger que tous leurs partenaires d'exécution fassent figurer les principes de base dans leurs codes de conduite avant de décaisser des fonds;

Préparation aux situations d'urgence et planification des interventions d'urgence

g) Engager les équipes de pays des Nations Unies à mettre au point des méthodes d'analyse et des mécanismes de suivi des risques afin de prévoir les crises éventuelles, à procéder à des évaluations communes des niveaux de risques humanitaires et à incorporer dans leurs cadres de planification existants les Principes relatifs à l'aide humanitaire dans le cadre de la planification interinstitutions des secours d'urgence, afin d'être mieux à même de faire face aux crises humanitaires;

Catastrophes naturelles

h) Souligner la nécessité de renforcer les capacités nationales et régionales en matière d'alerte rapide et de surveillance des risques de catastrophes naturelles, de préparation aux catastrophes naturelles, d'atténuation des effets des catastrophes naturelles et d'intervention en cas de catastrophe naturelle en renforçant la coordination dans les domaines de l'échange et de l'analyse des informations, de l'appui logistique, de la

coordination des interventions et de la consolidation des relations avec les structures régionales existantes;

Le VIH/sida dans le contexte des situations d'urgence

i) Inviter les États Membres à mettre en oeuvre la Déclaration d'engagement sur le VIH/sida[6], en mettant en particulier l'accent sur les objectifs à délai déterminé relatifs à la lutte contre le VIH/sida dans les régions touchées par des conflits ou des catastrophes naturelles;

j) Souligner le rôle important que jouent les organismes humanitaires dans la lutte contre le VIH/sida dans les situations d'urgence, et les inciter à intégrer un élément VIH/sida dans leurs activités de planification et de coordination des opérations humanitaires, notamment dans les domaines de l'alerte rapide et de la planification des interventions d'urgence;

k) Engager les organismes d'aide humanitaire et de développement à intensifier leur coopération pour veiller à ce que les conséquences à long terme de l'épidémie du VIH/sida pour le développement dans les situations d'urgence soient dûment prises en compte;

Passage de la phase des secours à celle de l'aide au développement

l) Inciter les États Membres à prendre conscience qu'une aide rapide, adaptée et suivie ainsi qu'une participation précoce aux activités de planification, un financement plus équitable de tous les secteurs, un appui accru aux activités de relèvement, et, en particulier, le renforcement des capacités des pouvoirs locaux sont essentiels pour gérer la transition après les conflits; et à prendre acte à cet égard de la création par le Comité exécutif pour l'aide humanitaire et le Groupe des Nations Unies pour le développement du Groupe de travail commun sur les questions relatives à la transition;

m) Encourager les États Membres à reconnaître que la nécessité de coordination devient plus impérative et plus complexe dans les situations de transition faisant suite à un conflit et les engager à fournir un appui accru pour promouvoir une coordination concertée. Il s'agit notamment de coordonner les activités de gestion de l'information, de veiller à ce que les activités de planification soient ouvertes à une large participation, de coordonner l'action des donateurs, de renforcer le système de coordonnateurs résidents et d'intégrer progressivement les gouvernements dans les mécanismes et processus de coordination;

Financement des activités humanitaires

n) Encourager les donateurs à améliorer leur capacité d'intervention face aux urgences humanitaires et à respecter plus fidèlement les principes humanitaires lorsqu'ils définissent des principes concertés de conduite et de pratique en matière de « bonne donation » et lorsqu'ils mettent en place les mécanismes propres à assurer leur suivi;

o) Inciter les donateurs à allouer des fonds en fonction des besoins et à veiller à ce que l'aide humanitaire soit distribuée équitablement en vue de pouvoir répondre à l'ensemble des besoins humanitaires dans le monde;

p) Engager les donateurs à établir un mode de financement stable, prévisible et viable pour répondre aux besoins humanitaires et à réaffirmer la responsabilité principale qui incombe aux États à l'égard des victimes des urgences humanitaires à l'intérieur de leurs frontières;

q) Renforcer et appuyer le rôle central et unique que jouent les organismes des Nations Unies pour diriger et coordonner l'action humanitaire internationale en assouplissant les conditions de financement pour affecter des contributions non réservées à une utilisation particulière aux organismes s'occupant des crises humanitaires; en établissant un mode de financement pluriannuel à plus long terme et en évitant d'utiliser les ressources ordinaires affectées aux opérations humanitaires pour financer des activités menées par des forces armées.

Notes

[1] Disponibles sur le site <http://www.reliefweb.int/w/rwb.nsf>.

[2] Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 75, No 973.

[3] Disponible sur le site <http://www.reliefweb.int/w/rwb.nsf>.

[4] Disponible sur le site <http://www.unicef.org/media/publications/iasctfplanofaction.pdf>.

[5] Les données et les chiffres indiqués sont tirés d'une série d'études en cours portant sur le financement des opérations humanitaires.

[6] Résolution S-26/2 de l'Assemblée générale, annexe.