



Assemblée générale Conseil économique et social

Distr. générale
11 juin 2004
Français
Original: anglais

Assemblée générale
Cinquante-neuvième session
Point 40 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 2004
New York, 28 juin-23 juillet 2004
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 « Renforcement de la coordination de l'assistance humanitaire fournie par l'Organisation des Nations Unies : problèmes actuels et futurs ». Il examine certains des principaux faits nouveaux et problèmes survenus au cours de l'année écoulée dans le domaine humanitaire et aborde des sujets importants tels que la gestion des catastrophes naturelles et la difficulté de faire accéder durablement les populations touchées par un conflit à l'aide humanitaire. Par ailleurs, il met en lumière les principales nouveautés en matière de politique humanitaire, notamment les dispositions qui ont été prises pour renforcer les mesures permettant de passer de la phase de secours à la phase de développement, les interventions humanitaires (notamment en faveur des femmes), le financement de l'aide humanitaire et la protection des populations contre l'exploitation et les sévices sexuels pendant les crises humanitaires.

* A/59/50 et Corr.1.

** E/2004/100 et Corr.2.

*** La présentation du rapport a été retardée pour des raisons techniques.



Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1	3
II. Évolution de la situation dans le domaine humanitaire pendant la période 2003-2004	2-16	3
A. Situations d'urgence complexes.....	2-12	3
B. Catastrophes naturelles.....	13-16	6
III. Problèmes actuels et futurs.....	17-62	7
A. Faits nouveaux concernant la politique humanitaire	17-36	7
B. Accès durable aux victimes de crises humanitaires graves : difficultés rencontrées.....	37-47	12
C. Renforcement des moyens de préparation en prévision de catastrophe naturelle et d'intervention	48-62	15
IV. Le point sur les outils financiers les plus couramment utilisés dans les interventions d'urgence.....	63-67	19
A. Le Fonds central autorenouvelable d'urgence	63-65	19
B. Les subventions d'urgence en espèces accordées aux pays affectés par une catastrophe naturelle.....	66-67	20
V. Observations et recommandations	68-70	20

I. Introduction

1. Le présent rapport a été établi en application de la résolution 46/182 de l'Assemblée générale, en date du 19 décembre 1991, dans laquelle le Secrétaire général a été 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 a été également établi pour donner suite aux demandes formulées par l'Assemblée générale dans ses résolutions 58/114 du 17 décembre 2003 et 57/153 du 16 décembre 2002 et par le Conseil économique et social dans sa résolution 2003/5 du 15 juillet 2003, qui visent à renforcer la coordination de l'aide humanitaire d'urgence fournie par l'Organisation des Nations Unies.

II. Évolution de la situation dans le domaine humanitaire pendant la période 2003-2004

A. Situations d'urgence complexes

2. Le nombre de pays nécessitant une aide humanitaire parce qu'ils se trouvent dans une situation d'urgence complexe est resté constant au cours de l'année écoulée. Selon les chiffres indiqués dans la Procédure d'appel global, les besoins d'aide humanitaire sont restés plus ou moins au même niveau que les années précédentes, s'établissant à 2 milliards 860 millions de dollars. Malheureusement, le financement des activités humanitaires demeure inégal et, dans certains pays, laisse beaucoup à désirer. À titre d'exemple, alors que les appels en faveur de l'Angola et de la République démocratique du Congo ont été financés à hauteur de plus de 35 %, des pays comme la République centrafricaine n'ont reçu que 5 % des fonds dont ils avaient besoin en 2003. Par ailleurs, un certain nombre de faits nouveaux ont modifié à la fois l'aide humanitaire et les activités de coordination qu'elle nécessite.

3. Tout d'abord, l'année écoulée a été marquée par une plus grande diversification des entités prestataires d'aide humanitaire. Ainsi, davantage d'opérations régionales de maintien de la paix se sont notamment vu assigner pour tâche, dans le cadre de leur mandat, de fournir un appui humanitaire – comme on a pu le voir lors du déploiement rapide de la Mission de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) au Liberia (ECOMIL) et des forces de l'Union européenne en République démocratique du Congo –, ce qui a permis aux opérations humanitaires de se dérouler dans de meilleures conditions de sécurité.

4. Par ailleurs, les entreprises privées se sont impliquées davantage dans la gestion et la distribution des secours d'urgence et les forces armées ont participé directement aux activités de secours et de reconstruction, souvent pour gagner le cœur des populations locales dans le contexte de la guerre mondiale contre la terreur. Il faut donc revoir les relations et la coordination entre civils et militaires et établir des directives plus claires à ce sujet.

5. Enfin, les événements survenus au cours de l'année écoulée ont fait apparaître un changement dans la manière dont les groupes belligérants perçoivent et acceptent les organisations humanitaires. Le bombardement tragique du siège de l'ONU en Iraq le 19 août 2003 et l'attentat perpétré ensuite contre le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) donnent à penser que la protection emblématique dont

jouissaient traditionnellement les deux organisations a fait long feu. Comme l'ont par ailleurs montré les attentats perpétrés contre des agents humanitaires en Afghanistan, certains belligérants jugent les organisations humanitaires partisans, considérant qu'elles s'alignent sur certains pays et en appuient la politique. Il faut donc que ces organisations revoient leur dispositif de sécurité et examinent ce qu'elles peuvent faire pour maintenir une présence efficace et impartiale.

6. Bien que la sous-région de l'Afrique de l'Ouest tende à se pacifier, les problèmes de sécurité y sont toujours aigus, avec tout ce que cela entraîne de conséquences dans le domaine humanitaire et les domaines connexes au niveau régional. La paix tend à s'affermir en Sierra Leone mais divers groupes armés continuent à faire peser une menace sur la région. L'opération de maintien de la paix menée au Libéria a eu pour effet de mettre fin au conflit ouvert qui déchirait le pays mais la démobilisation effective des groupes armés dépendra en dernier ressort d'une intervention à l'échelle de la région. En Côte d'Ivoire, l'aide humanitaire est devenue plus accessible grâce au déploiement de forces de maintien de la paix françaises et de la CEDEAO mais plus de 500 000 personnes sont toujours déplacées. Les troubles, les déplacements massifs, l'épuisement des stocks alimentaires, l'inaccessibilité des terres et l'effondrement des services sociaux dans ces pays ont fini par avoir des répercussions dans d'autres pays de la sous-région. Ainsi, plus de 340 000 personnes ont à nouveau quitté la Côte d'Ivoire pour le Burkina Faso, mettant à rude épreuve les capacités d'accueil des populations burkinabè concernées.

7. Tous les éléments de la situation en Afrique de l'Ouest étant liés, il faudrait intervenir à l'échelle de la région pour résoudre les problèmes interfrontaliers qui se posent dans les domaines humanitaire, politique et économique et en matière de protection. Ces problèmes sont actuellement pris en charge par plusieurs organismes des Nations Unies, qui ont signé des mémorandums d'accord avec la CEDEAO en vue d'établir un solide partenariat avec son département des affaires humanitaires. Vu que la dimension régionale d'une crise peut devenir plus apparente pendant la transition, il faudrait, pour planifier les interventions prévues pendant cette période, continuer à tenir compte de l'approche régionale choisie pour résoudre les crises humanitaires. Le Comité permanent interorganisations a d'ailleurs formulé des stratégies de planification préalable et d'intervention en cas d'urgence qui insistent sur la nécessité de tenir compte des aspects régionaux et des difficultés d'acheminement de l'aide humanitaire en Afrique de l'Ouest.

8. Un autre problème humanitaire continue à se poser, celui des personnes déplacées et des réfugiés. Au cours de l'année écoulée, le nombre total de personnes déplacées pour cause de conflits et de violations des droits de l'homme a été estimé à près de 25 millions¹. En 2003, plus de 3 millions de personnes se sont déplacées pour la première fois, essentiellement en Afrique. En mai 2004, dans la région du Darfour, au Soudan, plus d'un million de personnes se sont retrouvées sans logement lorsqu'un conflit a éclaté entre les groupes rebelles et les milices arabes soutenues par le Gouvernement. Par ailleurs, quelque 700 000 personnes ont été arrachées à leurs foyers dans la seule région orientale de la République démocratique du Congo, par suite de la flambée de violence consécutive au vide du pouvoir créé par le retrait des troupes d'occupation étrangères des pays voisins, et des combats redoublés dans le nord de l'Ouganda ont contraint un nombre aussi important de personnes à partir de chez elles. D'autres pays tels que la Colombie, la

République centrafricaine et l'Indonésie ont été également le théâtre de grands mouvements de population.

9. À la fin de 2003, on estimait à 9,7 millions le nombre de réfugiés placés sous la protection du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), chiffre qui ne comprenait pas les 4 millions de réfugiés palestiniens se trouvant dans la zone d'opérations de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient. On a davantage espoir que les négociations de paix engagées dans de nombreux pays aboutiront et permettront le rapatriement librement consenti de jusqu'à 2 millions de réfugiés et de plusieurs millions de personnes déplacées. Les perspectives de paix dans le sud du Soudan pourraient déboucher sur le retour chez eux d'une grande partie des quelque 4 millions de Soudanais déplacés, qui pourrait être l'une des plus grandes opérations de ce type de ces dernières années. Pour que toutes les conditions nécessaires à leur réinsertion soient réunies, il faudra disposer de ressources importantes et assurer une coordination des plus serrées. En dépit des problèmes de sécurité qui persistent dans certaines régions d'Afghanistan, près d'un demi-million de réfugiés afghans et plus de 800 000 personnes déplacées sont retournés dans leurs foyers en 2003. En Afrique, de grandes opérations de rapatriement ont commencé en Angola et des opérations analogues sont en cours en Érythrée, au Rwanda et en Sierra Leone. Les avancées dans la recherche de solutions aux crises politiques au Burundi, en République démocratique du Congo, en République du Congo et au Libéria ont amené à planifier activement le rapatriement des réfugiés originaires de ces pays, et des rapatriements sont déjà en cours au Libéria et au Burundi.

10. On constate avec une vive préoccupation que les sévices sexuels sont de plus en plus souvent utilisés comme une arme de guerre. À l'est de la République démocratique du Congo, par exemple, les femmes et les mineurs en sont encore fréquemment victimes. Un réseau de structures locales et internationales recourant à des outils juridiques et thérapeutiques et menant des activités de sensibilisation auprès des autorités tant militaires que civiles a été constitué en vue de résoudre ce problème. Nombreuses sont les femmes et les filles qui ont été violées et victimes de sévices sexuels abominables au Burundi, dont une grande partie est infectée au VIH/sida. Dans le nord de l'Ouganda, la poursuite des enlèvements d'enfants et d'adolescents ajoute une dimension tragique supplémentaire à un conflit qui est tombé dans l'oubli. Les adolescentes enlevées sont battues et contraintes à servir d'esclaves sexuelles et à s'enrôler dans les forces armées. On estime à entre 10 000 et 15 000 le nombre des enfants et adolescents enlevés qui sont encore détenus par la Lords Resistance Army.

11. Les problèmes humanitaires sont de plus en plus intimement liés. En Afrique australe, du fait de l'insécurité alimentaire, du VIH/sida et de l'affaiblissement des capacités de gouvernance, que l'on désigne désormais communément par l'expression « triple menace », quelque 6,5 millions de personnes continuent à avoir besoin d'une aide d'urgence. La saison 2003-2004 a été, encore une fois, difficile dans cette région de l'Afrique, où les pays ont été en proie à la fois à la sécheresse et à des inondations au cours d'une même saison agricole. Les distributions générales de vivres ont été sensiblement réduites mais les groupes les plus vulnérables continuent d'avoir besoin d'une aide alimentaire ciblée. La vulnérabilité des populations demeure préoccupante et les effets du VIH/sida sont particulièrement inquiétants. Près de 39 % de la population adulte est séropositive dans certains pays. Le sida frappe de plus en plus souvent des jeunes femmes. En

Afrique, 67 % des personnes de 15 à 24 ans vivant avec le VIH/sida sont des femmes. Le sida continue de décimer les membres les plus actifs de la population et de réduire à néant des dizaines d'années de développement et compromet les efforts visant à réduire la pauvreté et à améliorer les conditions de vie.

12. Tout cela montre qu'il faut tenir plus systématiquement compte de la lutte contre le VIH/sida dans la planification et la programmation des activités humanitaires, notamment l'évaluation de la vulnérabilité, et l'associer à des activités humanitaires et de développement pour qu'elle s'inscrive dans le long terme. C'est d'ailleurs ce qu'a souligné l'Envoyé spécial du Secrétaire général chargé d'étudier les besoins humanitaires en Afrique australe et ce dont traitent les directives applicables aux interventions anti-VIH/sida dans les situations d'urgence² que le Comité permanent interorganisations a formulées et récemment révisées et qui sont très utiles aux équipes de pays dans leurs activités humanitaires.

B. Catastrophes naturelles

13. Les catastrophes naturelles et les crises écologiques constituent toujours une menace pour les plus pauvres du monde entier. En 2003, 700 phénomènes naturels ont fait 75 000 morts et causé des pertes économiques de plus de 65 milliards de dollars. Parmi les décès qu'ils ont entraînés, dont le nombre est presque sept fois plus élevé que celui de l'année précédente (11 000), un tiers est imputable au tremblement de terre de Bam (Iran), qui a tué plus de 26 000 personnes. Les tremblements de terre survenus en Algérie, en Chine, au Maroc et en Turquie ont causé également de lourdes pertes humaines et économiques, en particulier dans les centres urbains.

14. D'autres types de catastrophe – inondations, cyclones, sécheresse – se sont produits à nouveau dans des pays et des régions vulnérables. En octobre 2003, le Viet Nam a été victime de graves inondations pour la cinquième année consécutive. En mars 2004, Madagascar a été touchée une nouvelle fois par un cyclone qui a fait près de 200 morts et privé plus de 200 000 personnes de leur toit. En mai 2004, d'importantes inondations en Haïti et en République dominicaine ont fait plus de 1 500 morts et contraint plus de 16 000 personnes à se déplacer. Le cyclone Ivy à Vanuatu et le typhon Lupit en Micronésie ont gravement endommagé les habitations, les récoltes et les systèmes d'adduction d'eau et une inondation de grande envergure a causé des dégâts de plus de 8 milliards de dollars le long des rives du Houai et du Yang-Tseu-Kiang.

15. Dans toute la corne de l'Afrique, des sécheresses répétées ont anéanti le milieu naturel au cours des 20 dernières années et causé à des millions de ménages des souffrances qui sont restées sans écho. Bien que le dernier cycle de sécheresse en date dans cette région ait atteint son apogée en 2002, en mars 2004, ses effets se faisaient encore sentir sur 17 millions de personnes en Éthiopie et en Érythrée et dans certaines régions de la Somalie. Des phénomènes climatiques extrêmes tels que la vague de chaleur qui s'est abattue sur l'Europe, l'Inde, le Bangladesh et le Pakistan ont causé la mort de dizaines de milliers de personnes.

16. Il faut donc plus que jamais miser sur le développement des capacités nationales de planification préalable et de prévention dans les pays sujets à des catastrophes. Un recensement systématique des risques de catastrophe et des vulnérabilités, s'il s'accompagnait d'un renforcement des systèmes nationaux et

régionaux d'alerte précoce, des programmes d'atténuation des risques et des organisations de secours, aiderait à améliorer la rapidité des interventions et à en renforcer les mécanismes et à mieux cibler l'aide à fournir.

III. Problèmes actuels et futurs

A. Faits nouveaux concernant la politique humanitaire

1. Financement de l'aide humanitaire et « bonne donation »

17. Comme suite au débat que le Conseil économique et sociale a consacré au financement de l'aide humanitaire en 2003 et aux recommandations formulées ultérieurement sur le sujet, l'année écoulée a vu des progrès dans un certain nombre de domaines d'activité de l'Initiative sur les bonnes pratiques en matière d'action humanitaire. Cette initiative, qui vise essentiellement à obtenir des donateurs qu'ils agissent dans un respect plus strict des principes humanitaires et s'engagent à fournir des fonds qui soient proportionnés aux besoins – étant entendu que ceux-ci doivent être clairement définis et démontrables –, a aussi pour but de promouvoir les bonnes pratiques entre donateurs et de faciliter la coordination des activités humanitaires en proposant des définitions concertées de ces activités et des moyens d'améliorer le suivi financier et en encourageant à recenser les besoins de ressources.

18. Les organismes des Nations Unies ont donc mis au point un dispositif devant pour analyser et comparer les besoins dans les situations d'urgence et présenter les résultats obtenus de manière cohérente. La matrice d'évaluation des besoins établie aux fins de la Procédure d'appel global est actuellement à l'essai au Burundi et en République démocratique du Congo. Elle devrait fournir aux équipes de pays un moyen transparent et cohérent de se servir des informations relatives aux besoins des bénéficiaires. Les organismes des Nations Unies ont à cœur de s'entendre plus clairement sur le meilleur moyen de définir les priorités en matière d'aide, tant en fonction de la situation dans tel ou tel pays ou région que du degré de rapidité des interventions nécessaires.

19. De plus, les efforts qui ont été faits pour mettre au point une définition concertée de l'aide humanitaire et de ses composantes sont en voie d'aboutir. La fixation de règles normalisées d'établissement de rapports, en particulier, permettra de recenser plus clairement les flux d'aide humanitaire, d'allouer les ressources en meilleure connaissance de cause et d'aider à dresser un bilan fiable de l'aide humanitaire fournie. À cet égard, les donateurs d'aide humanitaire sont déjà convenus de se soumettre, dans le cadre du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques, à une Procédure d'examen par les pairs en vertu de laquelle leur aide bilatérale humanitaire fera l'objet d'autant de contrôles et de bilans que leur aide bilatérale au développement. Une bonne donation humanitaire peut donner une image positive, plus précise, de l'aide humanitaire et est donc indispensable pour renforcer la présence humanitaire.

2. Passage de la phase de secours à la phase de développement

20. Le groupe de travail chargé des questions de transition mis sur pied par le Comité exécutif pour les affaires humanitaires et le Groupe des Nations Unies pour le développement a achevé ses travaux en décembre 2003. Le rapport qu'il a établi

porte essentiellement sur les mesures à prendre pour consolider le processus de paix dans les pays qui sortent d'un conflit. Ce rapport, qui se fonde sur huit études de pays et de larges consultations interorganisations, vise à permettre à l'ONU d'intervenir plus efficacement en période de transition en faisant des plans plus cohérents, en assurant un bon relais des responsabilités en matière de coordination et en mobilisant des ressources suffisantes. Il aboutit à la conclusion qu'il ne saurait y avoir d'intervention type dans les pays en transition et que, pour appuyer efficacement ces pays, il faut prendre immédiatement des mesures assorties de délais et en assurer une prompte application, faute de quoi le rétablissement de la stabilité risque d'être compromis. Soulignant que les activités de secours humanitaire doivent fréquemment être menées de front avec des programmes de redressement à long terme propres à rétablir ou renforcer les services publics indispensables à la stabilité et à un retour à la normale, il recommande en conséquence que les organismes des Nations Unies définissent des mesures communes pour aider les équipes de pays des Nations Unies à recenser et planifier les principaux éléments d'une stratégie de transition.

21. Toujours selon le rapport, le système des Nations Unies se heurte à un certain nombre de difficultés lorsqu'il planifie ses interventions dans les pays passant d'une phase de secours à une phase de développement. Premièrement, les organismes des Nations Unies chargés du développement, des activités humanitaires, du maintien de la paix et des affaires politiques ne voient pas toujours une situation et un événement donnés d'un même œil et n'inscrivent pas toujours leur action dans la même logique. Deuxièmement, les équipes de pays des Nations Unies ont parfois du mal à trouver le juste équilibre entre les projets à impact rapide et le renforcement des institutions à long terme, en particulier là où la capacité de mise en œuvre est limitée. Il faut donc, selon le rapport, que les organismes des Nations Unies appliquent une seule stratégie et que cette stratégie soit cohérente, c'est-à-dire renforce les liens entre les activités politiques et les activités opérationnelles. Il faut aussi qu'ils tiennent compte de la situation sur le terrain à tous les stades de leurs activités et qu'ils s'appuient sur des analyses communes, une évaluation des besoins à l'échelle du système et une définition claire du rôle potentiel de l'ONU.

22. Comme suite au rapport, un mécanisme permanent composé de représentants des secrétariats du Comité exécutif pour les affaires humanitaires, du Groupe des Nations Unies pour le développement et du Comité exécutif pour la paix et la sécurité et d'un groupe d'équipes de travail de haut niveau a été constitué dans le but de fournir en permanence des conseils et un appui concret aux équipes de pays des Nations Unies qui planifient les activités de la période de transition. Ces organes étudient actuellement des méthodes de programmation telles que la méthode des 4R (rapatriement, réinsertion, relèvement et reconstruction), qui doivent permettre d'aider les personnes déplacées par suite d'un violent conflit à passer de la phase de secours à la phase de développement. Ils doivent également s'employer à trouver les moyens de confier efficacement et sans heurt, aux acteurs nationaux et internationaux des pays concernés, les fonctions de coordination de l'aide humanitaire.

23. Pour atteindre ces objectifs, l'ONU doit absolument pouvoir disposer d'un financement suffisant dans les délais requis. Il faudra donc qu'elle continue à examiner avec les États Membres s'il est possible de créer de nouveaux mécanismes de financement ciblés et pluriannuels et qu'elle trouve un terrain d'entente avec eux. Il faut bien voir également que la planification du passage de la phase de secours à

la phase de développement et l'appui à apporter pendant cette période engagent l'ensemble des organisations d'aide et que leur succès dépend donc de la réalité de l'engagement des institutions financières internationales, des donateurs et des autorités nationales. De même, il ne suffit pas, pour évaluer les besoins des pays qui sortent d'un conflit, qu'il y ait une réelle collaboration, il faut encore que le système des Nations Unies et la Banque mondiale définissent leurs rôles respectifs plus clairement. La récente évaluation conjointe des possibilités d'un passage à la phase de développement au Libéria et l'appel qui s'en est suivi ont d'ailleurs démontré l'intérêt d'une planification commune aux organismes des Nations Unies, à la Banque mondiale et aux gouvernements. Il faudrait maintenant déterminer si les principes de la bonne donation définis dans le domaine de l'aide humanitaire s'appliquent également à la période de transition.

3. Disparités entre les sexes

24. Les femmes et les hommes n'ont pas la même expérience de la guerre, des déplacements, des inondations et des tremblements de terre et peuvent avoir des priorités, des responsabilités et des besoins de protection différents. Ils peuvent aussi mobiliser des ressources différentes – ou recourir à des ressources différentes – pour se protéger. On s'accorde de plus en plus à reconnaître qu'il faut, pour que les interventions humanitaires atteignent leur but, analyser de plus près la manière dont les disparités et les inégalités entre les sexes conditionnent les capacités et les faiblesses des populations se trouvant dans une situation d'urgence. Une telle analyse permettrait également de vérifier si les organismes humanitaires tiennent compte des capacités existantes dans leur planification et leur programmation pour répondre aux besoins prioritaires.

25. De nouveaux efforts ont donc été faits pour renforcer l'analyse des disparités entre les sexes dans les plans d'action humanitaire communs et s'assurer que les projets prévus dans la Procédure d'appel global sont conformes à l'analyse concertée des besoins et interventions prioritaires. Après avoir évalué dans quelle mesure les disparités entre les sexes étaient prises en compte dans la Procédure d'appel global, on a incorporé les questions y relatives dans la nouvelle matrice d'évaluation des besoins dont il a été question plus haut afin que les organisations exécutant des programmes dans le cadre de la Procédure définissent les capacités et les faiblesses en fonction du sexe et de l'âge lorsqu'ils évaluent les besoins et planifient et exécutent des programmes. Les directives techniques et le matériel de facilitation des ateliers établis dans le cadre de la Procédure d'appel global ont été actualisés de manière à tenir compte des progrès réalisés dans l'évaluation des besoins.

26. Malgré les progrès accomplis, les interventions humanitaires ne prennent toujours pas bien en compte les problèmes liés aux disparités entre les sexes. Sur le terrain, l'application systématique des directives adoptées en la matière laisse toujours à désirer. On pourrait améliorer davantage la planification de l'aide humanitaire en intégrant à chaque secteur clef des données ventilées par sexe et par âge. Les programmes devraient continuellement être réaménagés pour tenir compte des résultats de nouveaux travaux d'analyse touchant leur impact sur les hommes et les femmes comme sur les filles et les garçons.

4. Protection contre l'exploitation et les sévices sexuels

27. L'exploitation et les sévices sexuels dont sont victimes les civils lors de crises humanitaires restent un grave sujet de préoccupation. Une tâche essentielle à laquelle l'ONU doit s'attaquer consiste à prévenir les cas de sévices imputables à du personnel travaillant pour l'Organisation et ses partenaires ou pour des organismes qui leur sont affiliés, notamment des civils, des militaires ou des policiers participant à des opérations de maintien de la paix, et à prendre des mesures pour remédier à de tels agissements. La circulaire du Secrétaire général en date du 9 octobre 2003 intitulée : « Dispositions spéciales visant à prévenir l'exploitation et la violence sexuelles » précise les règles de comportement minimales que tous les membres du personnel civil de l'ONU sont tenus de respecter³. Cette circulaire définit les expressions « exploitation sexuelle » et « violences sexuelles » et stipule que ce type d'exploitation et de violences, notamment lorsqu'elles visent des bénéficiaires de l'aide, constituent des fautes graves de nature à entraîner des mesures disciplinaires pouvant aller jusqu'au renvoi sans préavis. En outre, en vertu des dispositions de la circulaire, tous les fonctionnaires des Nations Unies soupçonnant des cas d'exploitation et de violences ou ayant des craintes à ce sujet, sont tenus d'en référer à qui de droit, et il incombe aux responsables de haut niveau de mettre en place et d'appuyer des systèmes visant à préserver un environnement propre à prévenir ce type de sévices.

28. La mise en place sur le terrain d'un système de dépôt de plaintes constitue un premier pas vers l'instauration d'un système de responsabilité. L'ONU recevra régulièrement des rapports annuels sur tous les incidents survenus ainsi que sur les mesures adoptées à l'échelon national en vue de prévenir les cas d'exploitation et de violence sexuelles. Un certain nombre d'instruments destinés à faciliter l'application des dispositions énoncées dans la circulaire, tels que des directives relatives aux procédures d'enquête, sont en cours d'élaboration. Des mesures de suivi continueront d'être prises tout au long de l'année.

29. Certains événements survenus récemment en République démocratique du Congo donnent à penser que le traitement des cas d'exploitation et de violence sexuelles imputables à des militaires et à des policiers participant à des opérations de maintien de la paix est un problème endémique. Pour faciliter les efforts visant à prévenir de tels incidents et à y remédier, les États Membres devraient incorporer les principes fondamentaux énoncés dans la circulaire du Secrétaire général aux normes et codes de conduite que leurs forces armées et leurs forces de police sont tenues d'appliquer. Il faudrait également prier instamment les États de veiller à ce que les mesures voulues soient prises en réponse aux accusations de violence et d'exploitation sexuelles lancées contre des membres de leur armée ou de leur personnel. Enfin, il faudrait que les pays donateurs insistent, avant de débloquent des fonds pour que leurs partenaires d'exécution incorporent les principes fondamentaux énoncés ci-dessus à leur code de conduite.

5. Protection des civils lors des conflits armés

30. Au cours de l'année qui vient de s'écouler, l'expérience a montré qu'intervenir au niveau régional est le meilleur moyen de s'attaquer à certains aspects fondamentaux de la protection des civils. En Afrique de l'Ouest par exemple, des problèmes intersectoriels, comme le déplacement de groupes armés, compromettent le caractère civil des camps de réfugiés dans l'ensemble de la région et appellent

une intervention régionale. Dans la région des Grands Lacs comme dans le nord de l'Ouganda, la contrebande d'armes et l'exploitation illicite des ressources naturelles ont contribué à la perpétuation des conflits et alimenté les violences ethniques. Ces problèmes ne sont pas uniquement du ressort des États et nécessitent, pour pouvoir être traités comme il convient, un certain nombre de mécanismes et d'engagements à l'échelle régionale.

31. Durant l'année écoulée, les organisations régionales ont été de plus en plus nombreuses à prendre des mesures pour remédier au problème. Ainsi, l'Union africaine a décidé de désigner un représentant spécial pour la protection des civils dans les conflits armés; la Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale (CESAO) et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) ont pris un certain nombre de dispositions en vue de mieux traiter ces problèmes de protection; l'Union européenne a déployé en temps utile des forces d'intervention rapide en Ituri (République démocratique du Congo) en mai 2003; des forces de la Mission de la CEDEAO au Libéria (ECOMIL) ont été déployées au Libéria en août 2003.

32. Au cours de l'année écoulée, les efforts visant à renforcer et améliorer, dans les États Membres, le cadre général pour la protection des civils dans les conflits armés, se sont poursuivis. C'est ainsi que le Groupe d'appui des États Membres pour la protection des civils a contribué à élargir le soutien apporté à la cause. Le Groupe d'application pour la protection des civils dans les conflits armés, qui relève du Comité exécutif pour les affaires humanitaires, a servi de fondement à une coordination interorganisations efficace ainsi qu'à la mise au point, à l'échelle du système, d'une position de principe sur la protection des civils dans les conflits armés.

33. L'élaboration conjointe de différents instruments en matière de protection des civils a eu pour effet de renforcer la coordination. Au nombre de ces instruments, figure un aide-mémoire mis à jour⁴ qui répertorie les préoccupations et les tendances les plus récentes dans ce domaine ainsi que les toutes dernières mesures prises. Les activités sont mieux coordonnées, comme en témoigne le recours accru à des missions d'évaluation multidisciplinaires, comme la mission régionale commune d'évaluation humanitaire sur le terrain en Afrique de l'Ouest et la mission d'évaluation du Secrétariat de l'ONU en République démocratique du Congo, qui analysera les liens entre les organisations humanitaires et les organisations de maintien de la paix et leurs activités respectives.

6. Personnes déplacées

34. Pour renforcer les interventions menées à l'échelle internationale en vue de faire face aux crises provoquées par les déplacements internes, le Secrétaire général a créé en 2001, un groupe des personnes déplacées. Une évaluation externe de ce groupe a eu lieu à la fin de 2003. Elle a révélé que son efficacité était liée à l'efficacité d'ensemble de l'« approche concertée » qui constitue le cadre d'intervention institutionnel actuel en ce qui concerne les crises provoquées par des déplacements internes. Bien que cette approche bénéficie d'un large soutien tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du système des Nations Unies, il fallait redoubler d'efforts pour qu'elle donne de meilleurs résultats sur le terrain. Parmi les obstacles recensés, on citera le manque de transparence et de prévisibilité du processus de prise de décisions en ce qui concerne l'attribution des rôles opérationnels ainsi que

de graves lacunes en matière de protection. À la suite de cet examen, les organismes opérationnels ont reconnu qu'une participation accrue s'imposait et qu'il fallait s'employer activement à recenser les mesures à prendre pour que l'approche concertée puisse effectivement répondre aux besoins des personnes déplacées.

35. Le coordonnateur des secours d'urgence s'est engagé à renforcer le Groupe des personnes déplacées à accroître le degré de participation interorganisations et à faire en sorte que l'appui fourni aux équipes de coordination des Nations Unies par le Groupe soit plus ciblé. Plusieurs « instruments » visant à aider les coordonnateurs humanitaires et les équipes de pays à mettre en œuvre l'approche concertée ont été mis au point. Au nombre de ces instruments figurent des lignes directrices opérationnelles qui définissent la marche à suivre en matière d'évaluation, de planification stratégique et d'intervention pour faire face aux crises provoquées par les déplacements internes. Des liens de coopération étroits avec le Représentant du Secrétaire général pour les personnes déplacées dans leur propre pays et avec d'autres partenaires comme le Global IDP Project du Conseil norvégien pour les réfugiés restent indispensables si l'on veut obtenir une approche concertée conjuguant intervention opérationnelle et activités de sensibilisation et de suivi.

36. Le Représentant du Secrétaire général pour les personnes déplacées et ses partenaires ont continué de promouvoir les Principes directeurs relatifs aux déplacements de personnes à l'intérieur de leur propre pays⁵, dans lesquels on voit de plus en plus un outil important pour le traitement de ce type de situations. Ces efforts ont abouti à la prise d'un certain nombre d'engagements constructifs au niveau régional, dont la Déclaration de Khartoum sur les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays dans la sous-région de l'Autorité intergouvernementale pour le développement en septembre 2003, l'adoption de décisions par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en novembre 2003 et par le Conseil ministériel de l'OSCE en décembre 2003, ainsi que le cadre d'action dont sont convenus les participants à une conférence régionale latino-américaine sur les déplacements de personnes à l'intérieur de leur propre pays qui a été organisée par le Gouvernement mexicain en février 2004.

B. Accès durable aux victimes de crises humanitaires graves : difficultés rencontrées

37. Il est indispensable d'avoir durablement accès aux populations et communautés touchées par les conflits si l'on veut assurer efficacement leur protection et leur faire parvenir des secours matériels. Malheureusement, dans bon nombre des situations d'urgence complexes actuelles, cet accès reste limité et sporadique. Dans la vingtaine de pays aux prises avec de telles situations, on estime à plus de 10 millions le nombre de personnes auxquelles les organismes humanitaires ne peuvent avoir accès.

1. Obstacles à l'acheminement de l'aide humanitaire

38. L'absence de sécurité demeure le sujet de préoccupation majeur de la majorité des populations touchées et le principal obstacle à l'acheminement de l'aide humanitaire lorsque la sécurité du personnel humanitaire est menacée. Dans le nord de l'Ouganda où le conflit a provoqué le déplacement de quelque 1,5 million de personnes, le climat d'insécurité limite considérablement l'accès aux zones rurales

et les convois humanitaires doivent être escortés par des gardes armés. Le Burundi, le nord du Caucase et la Somalie sont d'autres régions où l'on se heurte à des difficultés d'accès imputables à l'insécurité, le personnel humanitaire y ayant été à plusieurs reprises victime d'enlèvements, voire d'assassinats. Le fait que l'ONU et le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) aient été spécifiquement pris pour cibles en Iraq et les attaques dirigées contre le personnel humanitaire en Afghanistan témoignent d'une volonté délibérée d'empêcher toute présence humanitaire dans ces pays. Même si l'on peut faire valoir qu'elles sont spécifiques aux pays concernés, ces attaques n'en ont pas moins eu de larges répercussions sur l'environnement dans lequel les organismes humanitaires opèrent.

39. En outre, dans nombre de régions, les obstacles physiques ont restreint l'accès aux populations vulnérables. En Angola, malgré la cessation des hostilités, l'omniprésence de mines terrestres et de munitions non explosées a entravé l'acheminement de l'aide humanitaire le long des principaux axes de distribution des secours et empêché le retour des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Dans le sud du Soudan, le problème des mines terrestres se posera à mesure que la région deviendra plus accessible. Dans le territoire palestinien occupé, la construction de murs de séparation est devenue le principal obstacle à l'acheminement de l'aide humanitaire et a eu un effet extrêmement préjudiciable sur les moyens de subsistance des populations palestiniennes ainsi que sur les possibilités qu'ont ces dernières d'accéder à des services essentiels. En République démocratique du Congo de même qu'au Libéria et en Angola, les difficultés liées à la guerre, le sous-développement et la faiblesse des pouvoirs publics ont entraîné un effondrement des infrastructures qui a placé des millions de personnes hors de la portée de l'aide humanitaire.

40. Enfin, dans quelques pays, certains obstacles d'ordre politique, procédural et administratif, notamment les problèmes de délivrance de visas et d'autorisations de déplacement et l'imposition de droits de douane élevés, continuent d'être utilisés pour limiter l'accès à l'aide humanitaire. En Érythrée, les restrictions sur les déplacements ont entravé les efforts visant à assurer un acheminement rapide et souple de l'assistance humanitaire. Au Soudan, les conditions de sécurité précaires conjuguées aux difficultés rencontrées pour l'obtention d'autorisations de déplacement et pour le dédouanement de marchandises ont restreint la portée des opérations humanitaires visant à remédier à la crise qui sévit au Darfour. Il faudra s'employer plus systématiquement à relever les infrastructures indispensables au bon déroulement des opérations humanitaires pour remédier à ces obstacles physiques et se concerter plus efficacement avec les autorités nationales pour lever les contraintes d'ordre procédural.

2. Mauvaise compréhension de l'action humanitaire

41. Les organismes humanitaires ont longtemps considéré que le maintien de leur présence en période de crises dépendait de la façon dont les communautés locales et les parties au conflit comprenaient et acceptaient leur rôle et leurs responsabilités. Toutefois, plusieurs faits nouveaux survenus au cours de ces trois dernières années sont venus modifier l'image que se fait le public de l'action humanitaire et l'accueil qu'il lui réserve. On redoute de plus en plus que ces changements n'amènent les gouvernements et les populations locaux à se montrer plus réticents envers les fournisseurs de l'aide humanitaire et partant, ne restreignent la capacité de ces

derniers à continuer de participer à des opérations visant à remédier à des crises graves et à intervenir selon les principes agréés.

42. Le changement le plus important est l'accroissement significatif du nombre et du type d'organismes qui participent aux opérations humanitaires. Depuis quelques années, on a assisté à un développement spectaculaire de la participation d'organismes commerciaux et de forces militaires aux activités de secours, notamment en Afghanistan et en Iraq. Auparavant, lorsque les organismes humanitaires œuvraient aux côtés de militaires dans les zones de conflit, les rôles et l'identité de chacun restaient bien distincts. Or, aujourd'hui, certains pays tendent de plus en plus à confier des tâches humanitaires à leur armée. Ainsi, en Afghanistan, la coalition dirigée par les États-Unis et la Force internationale d'assistance à la sécurité ont mis sur pied des cellules mixtes appelées « équipes provinciales de reconstruction » et composées de militaires et de civils, qui sont tout à la fois chargées d'assurer la sécurité et de mener des activités de reconstruction. D'aucuns ont exprimé la crainte qu'une telle approche n'ait estompé la distinction qui existe entre opérations militaires et opérations humanitaires et ne compromette la perception que l'on a de la neutralité de l'assistance humanitaire dans les zones où les « équipes provinciales de reconstruction » participent aux secours. L'absence de coordination entre ces équipes et les différents organismes qui s'occupent de l'aide humanitaire et de développement fait aussi craindre par ailleurs que l'aide humanitaire ne soit pas fournie là où elle est la plus nécessaire. L'effet pourrait être démultiplié si la méthode des équipes provinciales de reconstruction était utilisée dans d'autres zones de conflit.

43. Par ailleurs, la nouvelle façon de concevoir la sécurité internationale a eu un impact sur l'image que se font les uns des autres les organismes humanitaires et les populations locales. Ces dernières années, l'ONU a adopté, dans un certain nombre de pays, une approche pluridimensionnelle des opérations de maintien de la paix qui fait appel aux composantes du système des Nations Unies chargées du maintien de la paix, des questions politiques, de l'humanitaire et du développement. À l'heure actuelle des « missions intégrées » de ce type ont été mises sur pied ou sont en train d'être mises sur pied dans 10 des 24 pays qui connaissent des situations d'urgence complexes. En outre, dans certaines régions, les opérations de maintien de la paix peuvent ne pas relever directement du commandement de l'ONU mais se dérouler parallèlement à une mission de paix des Nations Unies. Cette évolution a entraîné un accroissement de l'aide bilatérale destinée à appuyer certaines interventions dans le cadre desquelles l'armée ou la puissance étrangère participe directement aux activités humanitaires. Ces arrangements peuvent certes offrir des possibilités d'action plus cohérentes et efficaces, mais ils favorisent également une mauvaise compréhension des organismes humanitaires et de leur action. Lorsqu'il y a présence commune de l'ONU, il importe au plus haut point que les activités propres à chacune des composantes de cette présence soient distinctes et conduites de manière appropriée.

44. Enfin, l'ampleur grandissante prise par l'aide humanitaire de même que la façon dont les organismes humanitaires mènent leurs activités et leur mode de comportement ont un impact sur la manière dont leur aide est perçue et acceptée par les populations locales. Par exemple l'ampleur et le budget des opérations humanitaires tendent à augmenter, ce qui a un effet directement proportionnel sur l'économie locale. Dans certains pays comme la Somalie et le Libéria, les organismes humanitaires comptent parmi les principaux employeurs et sont la

principale ressource économique. Aussi le retrait de l'aide humanitaire peut-il faire du tort au marché local de l'emploi et accroître les menaces qui pèsent sur la sécurité, notamment celle des organismes demeurant dans le pays. Dans ces cas-là, il est nécessaire d'élaborer un mécanisme de consultations efficace qui permette de répondre aux griefs susceptibles de s'exprimer sous une forme violente.

45. Pour s'attaquer à ces problèmes, il faudrait que les organismes humanitaires s'attachent à mieux communiquer leurs buts et objectifs aux populations locales, tout en se penchant sur la question de la participation croissante de l'armée à leurs opérations ainsi que sur la nature des rapports qu'ils ont avec elle, en particulier sur l'évolution de ces rapports lorsque l'on passe d'une situation de crise au renforcement de la paix. Pour ce faire, il faudrait s'entendre sur les rôles et responsabilités incombant à l'armée d'une part et aux acteurs humanitaires de l'autre ainsi que sur les interactions entre les deux et communiquer à ce sujet. Bien que l'on puisse s'appuyer à cette fin sur certaines directives actuelles comme les Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre des opérations de secours en cas de situation d'urgence complexe, il faudrait néanmoins s'attacher davantage à mieux évaluer la participation de l'armée aux opérations de secours et l'impact de cette participation sur l'image que se fait le public des opérations humanitaires.

46. En outre, il faudrait que les organismes humanitaires se penchent sur les liens que leur personnel entretient avec la population. Le comportement inapproprié de certains travailleurs peut être un facteur de risque majeur et nombre d'incidents touchant à la sécurité sont dus à l'inobservation de certaines pratiques agréées et convenues à l'échelle locale. Les organismes humanitaires devraient aussi comprendre que leur personnel doit respecter dans sa conduite les normes et pratiques locales en vigueur dans leur lieu d'affectation, et s'attaquer directement à ces questions. Lorsque la présence humanitaire internationale est importante, l'élaboration de normes de comportement et de travail communes pourrait être envisagée.

47. Enfin, les organismes humanitaires devraient resserrer leurs liens de collaboration afin de remédier aux perceptions qui ont des répercussions sur leur sécurité, d'autant que la présence de menaces de plus en plus fluides et dynamiques nécessite un renforcement continu des politiques et procédures en la matière. En collaborant plus étroitement, par la voie d'analyses communes et d'approches conjointes des questions de sécurité, les organismes humanitaires pourraient être mieux à même de maintenir une présence humanitaire dans les pays à haut risque.

C. Renforcement des moyens de préparation en prévision de catastrophe naturelle et d'intervention

1. Des interventions internationales aux interventions nationales

48. Les mesures prises aussitôt après une catastrophe sont d'une importance cruciale pour le sauvetage des victimes. Le nombre de vies sauvées dépend de la rapidité et de l'efficacité des interventions menées au niveau local, notamment en cas de séisme. Bien que dans bon nombre de cas, les pays touchés soient aidés par des équipes de recherche et de sauvetage qui arrivent dans les 24 heures suivant la catastrophe, la présence d'une unité d'intervention nationale correctement formée et équipée demeure le moyen le plus efficace de procéder à des évaluations rapides et

de coordonner l'action initiale. Les intervenants locaux ont la capacité de surmonter plusieurs des obstacles qui peuvent nuire à la rapidité des interventions, par exemple en mettant en place une structure de coordination et en réduisant la dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure, qui peut faire perdre un temps précieux. Il faudrait s'attacher davantage à décentraliser les efforts de recherche et de sauvetage et à s'assurer que les pays et régions vulnérables aient les moyens d'intervenir rapidement lorsque des catastrophes soudaines surviennent dans leur voisinage.

49. L'exemple du tremblement de terre de Bam illustre les avantages qu'offre la présence, à l'échelle nationale, de capacités d'intervention pleinement opérationnelles. En Iran, l'intervention des autorités iraniennes et de la Société du Croissant-Rouge iranien (SCRI) après le séisme a été rapide et efficace. Le SCRI a mobilisé immédiatement quelque 8 500 secouristes dans le cadre d'une vaste opération de sauvetage. Une fois les opérations de recherche et de sauvetage achevées, il a contribué pour une part déterminante à la fourniture d'abris provisoires ainsi qu'à la distribution de secours.

50. Au Maroc, où les autorités nationales ont été les premières à accourir sur les lieux du séisme et ont joué un rôle de premier plan dans les interventions d'urgence, le Gouvernement a accueilli avec satisfaction l'aide internationale qui a pris la forme d'une intervention régionale rapide de l'Algérie, d'interventions menées par les équipes des Nations Unies chargées de l'évaluation et de la coordination en cas de catastrophe et par des équipes venues d'Europe, du Japon et des États-Unis.

51. Les interventions qui ont fait suite aux séismes de Bam et du Maroc montrent que le fait d'investir dans les capacités locales permet non seulement d'aboutir à des actions rapides et à la mise en place d'un solide réseau logistique, mais contribue aussi à renforcer le rôle joué par le pays touché dans la coordination des interventions à l'échelle internationale et régionale, lorsque des dizaines de groupes d'assistance affluent sur les lieux de la catastrophe. Le fait que le Gouvernement iranien ait rapidement décidé de demander une aide internationale et simplifié les formalités d'entrée et de douane a permis à l'Iran de bénéficier d'un soutien aussi prompt que généreux.

52. Pour soutenir et améliorer les capacités d'intervention au niveau national, les organismes du système des Nations Unies s'emploient à mettre au point une série d'instruments d'intervention en cas de catastrophe, à renforcer ceux qui existent déjà, notamment les centres d'opérations et de coordination sur le terrain, les équipes des Nations Unies chargées de l'évaluation et de la coordination en cas de catastrophe, les réseaux du Groupe consultatif international de recherche et de sauvetage et le dépôt de Brindisi (Italie) et à appuyer et rationaliser les activités de services communs tels que les services aériens d'aide humanitaire des Nations Unies, le Centre logistique commun des Nations Unies, les centres d'information humanitaire et les réseaux d'information communs. En outre, l'ONU est en train de mettre sur pied un système d'alerte en cas de séismes et de situations d'urgence soudaines. Ce système, dit « centre virtuel de coordination des opérations sur le terrain », est alimenté par des systèmes avancés de surveillance sismique comme le United States Geological Survey Net et le système géologique suisse. Le recours à ce système virtuel est particulièrement important pour le déploiement d'équipes internationales de recherche et de sauvetage urbaines en cas de situations d'urgence qui, à l'instar des séismes, provoquent l'effondrement d'infrastructures. On réfléchit actuellement aux moyens d'appliquer ce modèle à d'autres catastrophes comme les

cyclones et les ouragans, et de concevoir à terme un système mondial d'alerte en cas de catastrophe.

53. Le travail effectué par la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge sur les dispositions juridiques internationales relatives aux interventions en cas de catastrophe devrait également améliorer les capacités d'intervention des pays. Cette initiative contribuera en effet à harmoniser les cadres de référence à partir desquels pourront être conçus les modèles, les outils et les directives permettant l'application effective des lois, règles et principes durant les opérations de secours internationales et nationales. Elle devrait également favoriser la coordination et accélérer les secours en cas de catastrophe naturelle.

54. L'exemple du tremblement de terre de Bam, où la reconstruction a pris du retard et où certains fournisseurs de l'aide internationale semblent s'être retirés trop tôt, montre qu'un pays ayant été victime d'une catastrophe naturelle, à la différence d'un pays sortant d'un conflit, a plus de chances de tirer profit des efforts déployés par les autorités nationales, qui sont souvent en mesure de prendre la tête des opérations de redressement et de reconstruction. Sous la houlette du système des Nations Unies, la communauté internationale doit, quant à elle, appuyer le passage de la phase d'intervention d'urgence à la phase de transition à plus long terme et, à cette fin, élaborer des programmes et des projets visant à réduire la vulnérabilité et à donner un coup de pouce aux structures nationales capables d'exécuter des activités de reconstruction essentielles, en particulier dans les régions qui sont régulièrement victimes de catastrophes.

55. Quant à l'action à mener face aux catastrophes à évolution lente, comme la sécheresse, elle ne saurait se limiter à un expédient tel que la fourniture d'une aide d'urgence. La misère de plus en plus grande qui règne dans la corne de l'Afrique montre que, parallèlement à l'assistance humanitaire, il importe de s'attaquer aux causes structurelles sous-jacentes de l'insécurité alimentaire. En Éthiopie, les efforts conjugués de la communauté internationale et du Gouvernement ont permis de prévenir une crise humanitaire due à une sécheresse chronique. Le nombre de personnes exposées a presque été réduit de moitié depuis. Selon les estimations, 7,2 millions de personnes ont cependant besoin d'une aide alimentaire à long terme. Une coalition sur la sécurité alimentaire a été créée dans le pays afin de nouer un partenariat entre le Gouvernement et l'ensemble des donateurs et de trouver des solutions à moyen terme aux problèmes chroniques de la sécheresse et de l'insécurité alimentaire. Le Gouvernement s'est engagé, grâce à des programmes de protection pluriannuels, à améliorer le sort de 5 millions de personnes victimes d'insécurité alimentaire chronique.

2. Promouvoir les capacités de gestion des catastrophes et de réduction des risques

56. Comme pour les situations d'urgence complexes, il est désormais admis que les conséquences humanitaires des catastrophes naturelles sont liées à d'autres facteurs de risque, comme la pauvreté, la détérioration des sols et le VIH/sida. Il est capital de réduire la vulnérabilité de plus en plus grande face aux catastrophes naturelles en mettant en place des mécanismes intégrés de gestion qui dressent une carte détaillée des risques et des vulnérabilités, en renforçant les systèmes d'alerte rapide aux niveaux national et régional et en mobilisant la population locale pour qu'elle participe à la réduction des risques.

57. Pour gérer efficacement les catastrophes, il faut intégrer la réduction des risques dans tous les aspects de la planification du développement. Il importe donc de mieux faire comprendre la relation entre développement et risque de catastrophe dans les pays et les régions vulnérables. On peut aujourd'hui obtenir les informations pertinentes grâce à l'Indice de risque de catastrophe, qui mesure la vulnérabilité relative des pays face aux trois principaux dangers naturels (tremblements de terre, cyclones tropicaux et inondations) et recense les facteurs de développement qui contribuent à augmenter ces risques. La principale difficulté consiste à donner suite à cette analyse en prenant des mesures concrètes pour réduire la vulnérabilité face aux catastrophes naturelles, en particulier en zone urbaine, où la croissance rapide, la forte densité de population, le non-respect des codes de construction et l'utilisation de matériaux inadéquats se conjuguent pour rendre de nombreuses villes particulièrement vulnérables face aux catastrophes naturelles, telles que les tremblements de terre, et exposées à des risques croissants et à des pertes de plus en plus lourdes. Il faut donc que les autorités municipales tiennent systématiquement compte de la nécessité de réduire les risques dans leurs plans de gouvernance urbaine et réglementent les nouvelles constructions et l'expansion des centres urbains de manière à atténuer ces risques. Il faut en outre que la communauté internationale appuie les politiques et programmes de réduction des risques en zone urbaine.

58. Par ailleurs, les choix politiques judicieux vont de pair avec une bonne gouvernance, principe de plus en plus largement reconnu comme essentiel pour garantir que les nouvelles politiques de développement contribuent à maîtriser et à atténuer les risques de catastrophe. À partir de ce principe, d'importantes initiatives mondiales ont été lancées en 2003, notamment sous la forme de systèmes institutionnels et législatifs spécialisés dans la prévention des catastrophes et la gestion des risques au niveau local, qui permettront en particulier de recenser les pratiques optimales et les enseignements tirés de l'expérience.

59. Le manque de fiabilité ou de disponibilité de l'information peut entraver les efforts visant à promouvoir et à planifier les mesures de renforcement des capacités. Aussi l'ONU a-t-elle appuyé, en 2003, des initiatives visant à établir des listes géoréférencées de toutes les catastrophes de taille modeste, moyenne et grande survenues en Asie et à constituer ainsi une mémoire des catastrophes de petite et moyenne échelle ne faisant pas la une de la presse internationale.

60. Il importe donc que les organisations spécialisées dans le développement et l'assistance humanitaire travaillent ensemble plus efficacement afin de tirer les leçons des activités visant à renforcer les capacités locales – qu'il s'agisse de la conduite des interventions d'urgence ou de la création de mécanismes institutionnels et législatifs destinés à atténuer les risques de manière plus systématique. Les enseignements tirés de ces processus doivent être diffusés le plus largement possible, afin de garantir que les États Membres sont constamment en mesure d'adopter les politiques et les mesures les plus efficaces en matière de réduction des risques.

61. Une Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes va se tenir à Kobé (Japon) en janvier 2005, qui a pour objectif d'intégrer de manière plus explicite la gestion des catastrophes et la réduction des risques aux priorités relatives au développement et aux besoins humanitaires. On espère que cette conférence aboutira à la création de nouveaux mécanismes, spécialement conçus pour aider les

pays et la communauté internationale à mettre en œuvre des mesures visant à améliorer la réduction des risques et la gestion des catastrophes.

62. Si la volonté de développer les capacités aux niveaux national, régional et international est de plus en plus manifeste au sein du système des Nations Unies, la programmation n'est en revanche pas aussi ambitieuse ni aussi vaste qu'il faudrait. Cette situation s'explique en grande partie par le niveau relativement faible des ressources que les donateurs accordent à la création des capacités nécessaires à la prévention des catastrophes et au redressement des zones sinistrées, un montant particulièrement modeste par rapport aux ressources consacrées aux activités en situation de conflit et d'après conflit. Les efforts de prévention des catastrophes sont pourtant un moyen irremplaçable de sauver des vies et de préserver les investissements financiers et l'aide au développement qui seraient sinon perdus.

IV. Le point sur les outils financiers les plus couramment utilisés dans les interventions d'urgence

A. Le Fonds central autorenewable d'urgence

63. Les dernières informations détaillées sur l'utilisation du Fonds central autorenewable d'urgence figurent dans une note du Secrétaire général, datée du 28 novembre 2000 (A/55/649). Par la suite, l'Assemblée générale a adopté la résolution 56/107, en date du 14 décembre 2001, dans laquelle elle a fait sienne la proposition formulée par le Secrétaire général d'élargir la gamme des utilisations du Fonds pour y inclure l'aide humanitaire en cas de catastrophe naturelle et de situation d'urgence prolongée et les dispositions à prendre pour assurer la sécurité du personnel associé en cas d'urgence.

64. En mai 2004, un total de 297,9 millions de dollars des États-Unis avait été déboursé depuis la création du Fonds en mai 1992, dont près de 140 millions de dollars pour la période 2000-2003 du fait d'avances importantes accordées aux organismes des Nations Unies. En 2000, 30 avances avaient été consenties pour un total de 38,7 millions de dollars. En 2001, 35 avances avaient été accordées pour un total de 35 millions de dollars. En 2002, immédiatement après l'adoption de la résolution 56/107 de l'Assemblée générale, plus de 37 avances remboursables ont été consenties pour un montant de 58,1 millions de dollars, soit le montant le plus élevé jamais déboursé par le Fonds. Sur ce montant, près de 25,5 millions de dollars ont été alloués au Fonds des Nations Unies pour l'enfance et au Programme alimentaire mondiale afin de remédier aux conséquences de la sécheresse en Afrique australe. Des ressources supplémentaires ont été affectées à l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture afin de faire face aux besoins urgents créés par la sécheresse en Érythrée. L'essentiel des fonds restants a servi à répondre à de nouveaux besoins liés à des situations d'urgence prolongées en Afghanistan, au Burundi, en République démocratique du Congo, en Somalie et au Soudan, et à financer la préparation aux catastrophes et les efforts de secours pour l'Iraq. La très large utilisation du Fonds en 2002 a presque épuisé ses ressources. En 2003, le montant des fonds déboursés a sensiblement baissé : seulement 7,2 millions de dollars ont été accordés à titre d'avance, dont une partie a servi à financer la sécurité du personnel des Nations Unies et les dispositions sécuritaires conformément à la résolution 56/107 de l'Assemblée générale.

65. L'utilisation du Fonds par les organismes des Nations Unies a été inégale au fil des ans, en partie en raison des changements constants qui caractérisent la situation humanitaire mondiale. Cependant, le nombre élevé d'avances consenties certaines années montre à quel point ce fonds est important en tant que principal mécanisme financier de réserve en cas de catastrophe naturelle grave. Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires continuera à suivre l'évolution de l'utilisation du Fonds compte tenu des dispositions de la résolution 56/107 de l'Assemblée générale et à en informer les États Membres.

B. Les subventions d'urgence en espèces accordées aux pays affectés par une catastrophe naturelle

66. Au lendemain d'une catastrophe naturelle, l'ONU peut fournir des subventions d'urgence en espèces à hauteur de 50 000 dollars par pays. Ces subventions sont particulièrement utiles car elles permettent l'achat et la distribution au niveau local de fournitures de première nécessité dans des délais très rapides. Ce mécanisme est essentiel car il permet de disposer de fonds intérimaires en attendant l'intervention des donateurs internationaux.

67. Le plafond de 50 000 dollars a été autorisé par l'Assemblée générale dans sa résolution 38/202 du 20 décembre 1983. Ce montant est actuellement prélevé sur un fonds d'un montant total de 1,5 million de dollars inscrit au budget ordinaire de l'Organisation. Cependant, l'expérience a montré, comme tout récemment dans le cas du tremblement de terre de Bam, que ce plafond était fixé trop bas. Autorisé depuis 1983, ce montant n'a pas évolué avec le temps et, en l'absence de tout autre moyen de secours immédiat, est souvent bien en deçà de ce qui permettrait de mener une action efficace. Un plafond de 100 000 dollars par pays touché par une catastrophe serait des plus utiles dans le contexte d'aujourd'hui.

V. Observations et recommandations

68. À mesure que les difficultés humanitaires actuelles cèdent la place à des problèmes de consolidation de la paix, il devient de plus en plus important que les acteurs des Nations Unies engagés dans le développement, l'assistance humanitaire, le maintien de la paix et la vie politique mettent l'accent sur une coordination solide et une planification efficace. Tous doivent veiller à ce que le passage d'une situation de conflit à une phase de développement durable se déroule sans heurt. Cependant, dans certaines situations d'urgence, l'efficacité de l'assistance humanitaire et sa contribution à la consolidation de la paix continueront d'être limitées si le personnel humanitaire ne peut avoir accès aux populations vulnérables ou assurer une présence effective en cas de crise. Les parties au conflit doivent admettre le caractère neutre et impartial de l'action humanitaire menée par le système des Nations Unies. La communauté internationale qui fournit l'aide humanitaire doit également mieux percevoir et comprendre la dynamique locale et rassurer les populations bénéficiaires sur les principes qui guident l'action humanitaire.

69. L'année écoulée a de nouveau été marquée par les conséquences tragiques des catastrophes naturelles. La conduite à tenir à l'avenir est claire : il faut absolument s'assurer que la réduction des risques liés aux catastrophes naturelles est intégrée de manière plus explicite dans la planification du développement. Les États Membres

et le système des Nations Unies doivent redoubler d'efforts pour trouver des moyens plus efficaces d'allouer les ressources nécessaires au renforcement des capacités de gestion nationales et régionales. L'un des objectifs de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes, qui se tiendra au Japon en janvier 2005, sera de formuler des recommandations pratiques destinées à aider les pays et la communauté internationale à apporter les améliorations nécessaires à tous les aspects de la gestion des catastrophes.

70. En attendant que ces recommandations soient adoptées, celles qui suivent devraient être examinées.

Financement des activités humanitaires

a) L'Organisation des Nations Unies devrait bénéficier de l'appui des États Membres dans les efforts qu'elle déploie pour améliorer l'évaluation des besoins courants et la hiérarchisation des priorités, notamment en mettant à l'essai et en corrigeant en temps opportun le cadre et la matrice d'évaluation des besoins au titre de la procédure d'appel global.

b) Les donateurs sont invités à poursuivre leurs efforts pour mobiliser davantage de ressources non réservées et prévisibles et les consacrer aux secours en cas de catastrophe, y compris pendant la phase de transition, et à étudier les moyens de satisfaire tous les besoins essentiels dans tous les secteurs.

Transition

c) Les donateurs devraient étudier la manière d'appliquer les principes de « bonne donation », afin de mieux répondre aux besoins des pays qui passent de la phase des secours à celle du développement.

d) Les États Membres sont encouragés à soutenir et à financer la mise au point et l'utilisation de nouveaux outils intégrés de programmation, comme les quatre « R » (rapatriement, réintégration, réhabilitation et reconstruction), pour faciliter le passage de la phase de secours à celle du développement.

Situation des femmes

e) Les organisations humanitaires devraient redoubler d'efforts pour tenir compte de la situation particulière des femmes dans leurs activités de planification, de programmation et de mise en œuvre d'opérations humanitaires.

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

f) Les États Membres devraient soutenir l'intégration des activités relatives à la lutte contre le sida dans la planification, la programmation et la mise en œuvre des opérations humanitaires en établissant des liens entre les mécanismes spécialisés dans l'action humanitaire, le développement et le VIH/sida et en utilisant les Directives applicables aux interventions anti-VIH/sida dans les situations d'urgence établies par l'Équipe spéciale du Comité permanent interorganisations.

Protection contre la violence et l'exploitation sexuelles

g) Les États Membres devraient faire en sorte que les efforts déployés au sein du système des Nations Unies pour s'attaquer au problème de la violence et de l'exploitation sexuelles dans les situations de conflit armé soient renforcés par des actions concrètes destinées à promouvoir des normes de conduite comparables pour le personnel militaire servant sous le drapeau des Nations Unies.

Personnes déplacées

h) Il faudrait inciter les États Membres et les organismes des Nations Unies à effectivement adopter l'approche fondée sur la collaboration afin de promouvoir un programme d'action qui soit mieux conçu et plus efficace pour satisfaire les besoins des personnes déplacées et garantir le respect de leurs droits.

i) Les États Membres concernés devraient envisager d'appliquer les principes directeurs relatifs au déplacement de personnes afin de renforcer leurs cadres juridiques en faveur de la protection des personnes déplacées.

Présence humanitaire

j) L'ONU devrait rappeler à quel point il est important de s'assurer que son personnel est sensible aux coutumes et aux traditions nationales et locales dans le pays où il est affecté.

k) Les organismes des Nations Unies devraient s'efforcer de faire face aux risques liés à la sécurité du personnel humanitaire en favorisant les actions collectives.

l) Les organismes à vocation humanitaire des Nations Unies devraient conduire une étude approfondie sur les conséquences que peut avoir la perception de la présence humanitaire sur les opérations humanitaires dans le contexte d'une présence militaire.

m) L'Organisation des Nations Unies devrait inviter les États et les acteurs humanitaires à engager un dialogue sur les rôles respectifs et complémentaires des parties prenantes intervenant sur le plan humanitaire, politique et du maintien de la paix face aux crises.

n) L'Organisation des Nations Unies devrait élaborer de nouvelles directives sur les relations entre le personnel civil et militaire pour traduire l'évolution du contexte opérationnel et promouvoir le dialogue entre les acteurs civils et militaires sur leurs rôles et devoirs respectifs.

Catastrophes naturelles

o) Les États Membres devraient fournir les ressources nécessaires pour que les autorités locales et les organisations humanitaires puissent agir aussi rapidement que possible dans les zones sinistrées.

p) Les États Membres devraient allouer davantage de ressources à la création de capacités dans les zones sujettes à catastrophes, en particulier pour

maîtriser les facteurs déclenchants et les risques excessifs que posent les catastrophes naturelles dans le contexte urbain.

q) Les États Membres devraient de nouveau souligner l'importance des efforts déployés pour atténuer les effets des catastrophes naturelles en veillant à établir des codes de construction adéquats et en renforçant les structures existantes ainsi que les méthodes de gestion des catastrophes des pays vulnérables.

r) Il est demandé aux États Membres d'adopter la recommandation tendant à ce que le plafond des subventions d'urgence en espèces soit fixé à 100 000 dollars des États-Unis par pays et par catastrophe, dans les limites des ressources disponibles inscrites au budget ordinaire.

s) Les États Membres devraient apporter leur soutien aux préparatifs de la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes qui se tiendra du 18 au 22 janvier 2005 à Kobe (Japon) et saisir cette occasion pour réaffirmer et renforcer la politique de prévention des catastrophes.

Notes

¹ <www.idpproject.org>.

² <www.humanitarianinfo.org>.

³ ST/SGB/2003/13.

⁴ Adopté par le Conseil de sécurité en décembre 2003 (S/PRST/2003/27, annexe).

⁵ E/CN.4/1998/53/Add.2, annexe.