



Assemblée générale Conseil économique et social

Distr. générale
29 mai 2007
Français
Original : anglais

Assemblée générale
Soixante-deuxième session
Point 73 a) de la liste préliminaire*
**Renforcement de la coordination de l'aide
humanitaire et des secours en cas de
catastrophes fournis par les organismes
des Nations Unies, y compris l'assistance
économique spéciale**

Conseil économique et social
Session de fond de 2006
Genève, 16-18 juillet 2007
Point 5 de l'ordre du jour provisoire**
**Assistance économique spéciale, aide
humanitaire et secours en cas
de catastrophe**

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

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Le présent rapport fait suite à la résolution 46/182 de l'Assemblée générale, dans laquelle cette dernière priait le Secrétaire général de lui rendre compte tous les ans, ainsi qu'au Conseil économique et social, de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence. Il fait également suite à la résolution 61/134 de l'Assemblée.

Il rend compte des faits survenus au cours de l'année écoulée, récapitule les principales mesures prises pour améliorer le dispositif humanitaire et analyse deux questions thématiques, l'utilisation de ressources militaires dans le cadre des secours en cas de catastrophe naturelle et le financement des opérations humanitaires axé sur les besoins, y compris au moyen du Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires. Enfin, on y trouvera une série de recommandations en vue d'une meilleure coordination de l'aide humanitaire d'urgence fournie par les organismes des Nations Unies, qui se fondent sur les conclusions dégagées.

* A/62/50.

** E/2007/100.



I. Introduction

1. Le présent rapport donne suite aux dispositions de la résolution 61/134 de l'Assemblée générale et de la résolution 2006/81 du Conseil économique et social.

II. Évolution de la situation dans le domaine humanitaire

A. Aperçu de l'année écoulée

2. La période à l'étude a été marquée par une amélioration de la situation relative à plusieurs crises persistantes, ce qui a permis d'en affermir le règlement pacifique et d'intensifier considérablement l'assistance humanitaire apportée par les organismes des Nations Unies et leurs partenaires. Dans le même temps, toutefois, certaines crises se sont poursuivies, voire aggravées, et les catastrophes associées aux risques naturels ont été plus nombreuses et plus graves. Ceci confirme qu'il faut continuer de s'employer à renforcer les moyens dont disposent les acteurs de l'humanitaire afin qu'ils puissent mieux faire face aux répercussions des situations de crise sur la vie et les moyens de subsistance de millions d'êtres humains.

3. En République démocratique du Congo, les élections de 2006 ont été une expérience concluante : elles ont fait régresser la violence, responsable, directement ou non, de la mort de quelque 4 millions de personnes depuis 1998. Certes, les combats se poursuivent dans certaines régions de l'est du pays, mais ailleurs, une situation de paix relative a permis à des dizaines de milliers de réfugiés et de déplacés de retrouver leur foyer. En Ouganda, le dialogue précaire mais encourageant entre l'Armée de résistance du Seigneur et le Gouvernement offre la perspective la plus prometteuse depuis 20 ans de voir la paix et la stabilité s'établir durablement dans le nord de l'Ouganda et le sud du Soudan. Au Népal, la trêve décrétée en 2006 entre le Gouvernement et le Parti communiste népalais (maoïste) a mis fin à 10 années de conflit armé et incité des centaines de milliers de personnes déplacées à regagner leur foyer. Si le respect de cette trêve au plan local pose encore problème, elle a instauré les conditions propices à la stabilisation de populations victimes d'insurrections répétées.

4. Malgré ces avancées, de nombreux conflits continuent de faire rage, avec les conséquences que l'on sait sur les populations civiles : anarchie, violence armée, déplacements et perte de moyens indispensables à la survie. Au Darfour, les attaques menées contre les civils, et en particulier les viols et autres actes de violence à motivation sexiste, ont, au cours des six derniers mois, forcé 250 000 personnes à fuir leur foyer et des milliers d'autres à se réfugier au-delà des frontières, en République centrafricaine et au Tchad. En Somalie, la recrudescence des combats entre les milices et les forces gouvernementales aidées par l'armée éthiopienne a forcé plus de 400 000 personnes à fuir Mogadiscio en y laissant leurs biens, se retrouvant ainsi quasiment sans abri ni accès à des vivres ou de l'eau potable. Au Sri Lanka, la reprise des combats est responsable du déplacement de plus de 300 000 civils, qui sont venus grossir les rangs des quelque 400 000 personnes déplacées à la suite du tsunami et du conflit.

5. Divers conflits se poursuivent au Moyen-Orient, qui ont des incidences sur les populations civiles. En Iraq, une centaine de civils perdent la vie chaque jour. On compte que 8 millions de civils ont de toute urgence besoin d'une assistance humanitaire, dont 2 millions de personnes déplacées – parmi lesquelles 800 000 depuis février 2006 – et 2 millions de personnes ayant fui vers la Jordanie et la République arabe syrienne. Dans le territoire palestinien occupé, le conflit persistant a fait 972 morts parmi les résidents, dont 274 du fait de combats internes. Parallèlement, 16 Israéliens ont été tués et 15 autres blessés par des roquettes artisanales tirées de la bande de Gaza. Les frappes militaires au Liban et en Israël, qui ont duré 34 jours au cours de l'été 2006, se sont soldées par la mort d'un millier de civils libanais et de 43 civils israéliens et le déplacement de plus d'un million de personnes au Liban et de 300 000 en Israël; on a de plus recensé au sud du Liban quelque 900 sites où se trouvent des munitions à dispersion.

6. On compte que, de par le monde, environ 4 millions de personnes – soit deux fois plus qu'en 2005 et essentiellement au Soudan, en Colombie, en Somalie et en Iraq – ont été, en 2006, contraintes de fuir leur foyer. Le nombre de personnes auxquelles le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a accordé le statut de réfugié est passé de 8,6 à 9,9 millions¹.

7. Parallèlement, les catastrophes associées aux risques naturels sont de plus en plus nombreuses et de plus en plus graves et leurs effets sur les populations sont extrêmement préoccupants. Ainsi, en 2006, on a compté 426 catastrophes, qui ont fait 143 millions de victimes et ont causé des dégâts économiques estimés à 34,6 milliards de dollars; ceci marque une progression par rapport au chiffre enregistré en 2005 (un peu plus de 400) et encore plus par rapport au chiffre moyen annuel sur les cinq dernières années (386). Comme les années précédentes, les catastrophes liées aux risques géologiques ont été les plus meurtrières. Le séisme qui a frappé l'île de Java en mai 2006 a tué plus de 5 700 personnes et laissé 1,5 million de personnes sans abri, soit trois fois plus que le nombre de sinistrés recensés à Aceh à la suite du tsunami de décembre 2004. Celui qui a touché les Îles Salomon en 2007 a provoqué un tsunami qui a détruit les réseaux de transport, de communication et de voirie, et englouti des hôpitaux et des établissements scolaires.

8. Les catastrophes liées aux risques hydrométéorologiques se sont soldées par des dégâts économiques de plus de 2,1 milliards de dollars. Pour ce qui est de l'Asie du Sud-Est, les typhons et les inondations ont fait près de 8 millions de victimes aux Philippines. Dans la corne de l'Afrique, des précipitations et des inondations exceptionnellement fortes ont forcé 650 000 personnes à quitter leur foyer. En Afrique australe, de fortes pluies, conjuguées à un nombre exceptionnellement élevé de cyclones et de tempêtes tropicales, ont fait plus d'un million de victimes. En Afghanistan, les précipitations, insuffisantes et irrégulières, n'ont pas mis fin à la sécheresse persistante, qui a provoqué des dégâts dans l'agriculture. Les stocks alimentaires de ce pays sont aujourd'hui estimés être de 20 % inférieurs aux besoins annuels.

¹ Non compris les 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 (UNRWA).

B. Interventions à l'échelle du système

9. Pour ce qui est des interventions dans des cas d'urgence complexes, les acteurs de l'humanitaire, les organismes des Nations Unies, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et les organisations non gouvernementales, en partenariat avec les autorités nationales et locales et le milieu associatif ont su tirer parti de l'amélioration de la situation indiquée ci-dessus pour intensifier les secours dans des régions où la violence avait entravé leurs interventions. Tirer parti de cette dynamique exige une action collective, au plan international, en faveur des activités de secours et de redressement ainsi que d'appui aux autorités nationales. Parallèlement, il faut poursuivre la concertation avec toutes les parties concernées.

10. Il n'en reste pas moins que les personnels d'assistance continuent d'avoir des difficultés à toucher les populations exposées et sont de plus en plus souvent eux-mêmes la cible d'agressions délibérées. C'est ainsi qu'en 2006, le Département de la sûreté et de la sécurité de l'ONU a fait état de 163 actes hostiles perpétrés dans 38 pays et qui se sont soldés par six morts. Ces agressions – actes d'intimidations et de harcèlement, pillages, prises d'otages et autres menaces – ont été commises le plus fréquemment au Soudan (Darfour), au Tchad et en Afghanistan, de sorte que de nombreuses organisations ont dû mettre un terme à leurs opérations alors même que les besoins humanitaires se faisaient de plus en plus pressants². Malgré les efforts que fait l'ONU, notamment au moyen de l'initiative « Saving Lives Together » (ensemble, sauver des vies), pour améliorer les conditions de sécurité de toutes les organisations qui fournissent une aide humanitaire, les agressions persistantes et l'insécurité constante obligent ces dernières à se retirer, remettant en question des voies d'approvisionnement vitales pour des populations dont la survie est menacée.

11. Malgré les dangers, les personnels humanitaires des Nations Unies et leurs partenaires ont réussi à fournir une assistance qui faisait cruellement défaut. Ainsi, au Darfour, les organismes à vocation humanitaire ont prêté assistance à plus de 3 millions de civils, les approvisionnant en vivres et en eau potable, leur construisant des abris et leur apportant des soins médicaux, bien qu'ils aient encore fortement besoin d'être protégés contre les actes de violence. En Somalie, entre mars et mai 2007, les organismes humanitaires et les organisations non gouvernementales actives sur le terrain ont pu, avec leurs partenaires locaux, distribuer à quelque 120 000 personnes parmi les déplacés de certaines régions des vivres, des bâches en plastique, des couvertures, des solutions chlorées et des fournitures médicales.

12. S'agissant des catastrophes liées à des risques naturels, l'assistance humanitaire a été essentiellement apportée par les autorités nationales et par les communautés touchées, qui ont reçu une aide des organismes des Nations Unies et de leurs partenaires. Sept équipes de réserve des Nations Unies pour l'évaluation et la coordination en cas de catastrophe ont été constituées pour évaluer les besoins, coordonner les interventions et atténuer les répercussions dramatiques sur l'environnement; parallèlement, des agents de la coordination civilo-militaire ont été désignés pour assurer la coordination des opérations humanitaires avec les

² On ne compte ici que les décès imputables à des actes de violence. Les statistiques ne portent que sur les faits signalés au Département et ne concernent donc que les fonctionnaires des Nations Unies.

ressources militaires et de la protection civile étrangères et nationales. Améliorer la rapidité des interventions, accentuer la réduction des risques et intensifier la planification en prévision des catastrophes continuent d'être des impératifs premiers.

C. Problèmes actuels

13. Il ressort de ce qui précède que les problèmes d'ordre humanitaire persisteront, que les acteurs de l'humanitaire seront de plus en plus sollicités pour des interventions toujours plus nombreuses, et que les principes qui sous-tendent l'action humanitaire continueront d'être mis à l'épreuve, voire mis à mal. Faire face comme il convient à ces exigences passe par une action concertée en vue de promouvoir le respect des principes humanitaires, faire face aux difficultés opérationnelles et investir dans des mesures susceptibles d'assurer une intervention effective avant même que la crise humanitaire ne se pose.

Libre accès des secours humanitaires

14. Le libre accès des acteurs de l'humanitaire aux populations dans le besoin et, parallèlement, la possibilité, pour ces dernières, de recevoir une aide humanitaire, sont les conditions préalables à toute opération humanitaire telle que définie par le droit international y relatif. Les États Membres ont réaffirmé ce principe fondamental lorsqu'ils ont adopté la résolution 46/182 de l'Assemblée générale, dans laquelle cette dernière invite les États dont les populations ont besoin d'une aide humanitaire à faciliter le travail des personnels humanitaires et à mettre en œuvre l'aide humanitaire, notamment l'apport de nourriture, de médicaments, d'abris et de soins médicaux, pour lesquels un accès aux victimes est indispensable. Bien que cette disposition ait été réaffirmée dans des résolutions ultérieurement adoptées par des organes intergouvernementaux, il reste encore beaucoup à faire pour que le libre accès soit accordé et maintenu et qu'il demeure viable.

15. Au Soudan, les organismes des Nations Unies se voient interdire l'accès à près des deux tiers de la population des provinces du Darfour. Des interventions salvatrices conduites depuis 2004 – portant sur l'accroissement du taux de vaccination et la réduction de la malnutrition et du taux de mortalité – sont désormais en péril du fait des attaques régulièrement perpétrées par la milice et des restrictions imposées sur le plan administratif. En Somalie, l'escalade de la violence à Mogadiscio fait que quatre personnes sur cinq ne peuvent recevoir l'assistance humanitaire dont elles ont besoin. En Iraq, les agressions contre les organisations humanitaires ont abouti à fortement restreindre le nombre des personnels d'assistance et leurs déplacements. En Afghanistan, l'impossibilité de se rendre dans une grande partie des zones situées au sud du pays fait que les organismes d'aide ne sont pas en mesure de se faire une idée précise et objective des besoins humanitaires. Dans le territoire palestinien occupé, les divisions politiques internes, les pressions économiques et militaires exercées par Israël et des entraves de plus en plus nombreuses aux déplacements expliquent l'aggravation de la situation humanitaire, et notamment la progression de 13 % de l'insécurité alimentaire. Les raisons sont nombreuses qui restreignent le libre accès : combats, bombardements, banditisme et autres activités criminelles, prolifération et usage d'armes légères et de petit calibre, tracasseries administratives, non-respect des principes humanitaires,

etc. Quelle qu'en soit la raison, les restrictions d'accès restreignent aussi la possibilité, pour les organisations humanitaires, de mener une action efficace.

16. Dans certains cas, les autorités nationales ont pris d'urgence les mesures destinées à faciliter le libre accès, dans des conditions de sécurité, des agents de l'humanitaire aux populations vulnérables. Ainsi, en mars, un communiqué conjoint signé par le Gouvernement soudanais et l'ONU devait faciliter les formalités administratives. En Somalie, le Gouvernement de transition a institué un comité interministériel en vue de faciliter les interventions humanitaires et a rouvert les aéroports civils pour permettre l'acheminement des secours. En Ouganda, les autorités ont étroitement collaboré avec les organismes des Nations Unies, les organisations non gouvernementales et les bailleurs de fonds pour améliorer l'acheminement des secours humanitaires destinés aux populations du nord du pays. Il s'agit là de premiers pas, décisifs certes, mais qu'il convient d'observer de près afin de s'assurer qu'ils sont suivis d'effets durables et rapides. Ces mesures devraient être imitées par d'autres gouvernements pour améliorer l'accès à des régions où il demeure insuffisant. L'ONU est toute disposée à les aider à cet égard.

17. Les autorités nationales devraient prendre toutes les mesures voulues pour protéger les personnels humanitaires travaillant sur leur territoire – et notamment reconnaître publiquement qu'ils sont impartiaux et que leurs services sont utiles pour les populations vulnérables – et traduire en justice les auteurs des actes criminels qui les visent. Les organismes des Nations Unies et ses partenaires dans l'action humanitaire doivent, pour leur part, respecter les cultures, les traditions et les usages des pays où ils mènent cette action. Améliorer l'accès des secours humanitaires exige que les autorités nationales comme les organismes de Nations Unies circonscrivent et préservent l'espace opérationnel dont les acteurs de l'humanitaire ont besoin pour prêter une assistance dans le cadre de la mission qui est la leur et dans le respect des principes, internationalement reconnus, d'humanité, de neutralité, d'impartialité et d'indépendance.

Aspects régionaux des secours humanitaires

18. Il est courant que les crises humanitaires débordent les frontières nationales, et donc que leurs incidences prennent une dimension régionale. Ainsi, le conflit qui oppose depuis 20 ans le Gouvernement ougandais et l'Armée de résistance du Seigneur s'est soldé par des déplacements de population, des affrontements, la destruction des infrastructures et la perte de moyens de subsistance non seulement dans le nord de l'Ouganda, mais aussi au sud du Soudan et dans la partie orientale de la République démocratique du Congo. Aux réfugiés qui ont fui les attaques dont ils étaient victimes au Darfour s'ajoutent désormais 140 000 déplacés au Tchad et 210 000 autres en République centrafricaine, qui fuient les raids perpétrés sur leur propre territoire, en violation des frontières internationales. En Iraq, l'escalade tragique du fanatisme religieux a provoqué la fuite de 2 millions d'Iraqiens vers les pays voisins, ce qui a eu pour effet d'intensifier l'insécurité dans les zones frontalières et de faire monter la tension dans les régions d'accueil en Jordanie et en République arabe syrienne³.

³ Les chiffres relatifs aux personnes déplacées sont ceux enregistrés par le Centre d'observation des personnes déplacées, qui relève du Conseil norvégien pour les réfugiés. Pour ce qui est des Iraqiens réfugiés dans les pays voisins et reconnus comme tels par le HCR, les chiffres proviennent du HCR.

19. Les catastrophes naturelles touchent souvent plusieurs pays en même temps. Ainsi, les fortes précipitations et les tempêtes qui se sont abattues sur l'Afrique australe en 2006/07 ont simultanément déclenché de fortes inondations, propagé des maladies d'origine hydrique et détruit les récoltes en Angola, à Madagascar, au Mozambique, en Namibie et en Zambie. Dans la corne de l'Afrique comme en Afrique australe, les cycles sécheresse/inondations ont des incidences sur la sécurité alimentaire et provoquent des déplacements ou des migrations dans toute la région.

20. Ces exemples montrent clairement que les répercussions d'une catastrophe ou d'un conflit donné aggravent les crises humanitaires et rendent encore plus difficile l'acheminement de l'aide. Bien que d'ordre régional, les causes sous-jacentes de l'exposition à ces crises peuvent grandement varier d'un pays à l'autre, voire au sein d'un même pays, de sorte que les solutions doivent tenir compte de la dimension tant nationale que régionale. Les organisations régionales ont donc un important rôle à jouer : il faudrait, lorsque les enjeux sont régionaux, les inciter à se mobiliser en faveur des secours nationaux et leur prêter appui pour dynamiser ces derniers.

Préparation en prévision de catastrophes et réduction des risques

21. Les incidences de plus en plus fortes des catastrophes s'expliquent d'une part par l'augmentation des phénomènes naturels extrêmes et, de l'autre, par une plus forte exposition et une plus grande vulnérabilité des populations. Les changements climatiques, l'urbanisation accélérée et sauvage, l'accroissement de la densité démographique, les déplacements de population et la prévalence de l'infection par le VIH sont autant de facteurs qui y contribuent. Pour faire face à ce qui est devenu un enchaînement de pertes de vies humaines, de dégâts matériels, de dégradation de l'environnement, de dégradation sociale et d'une aggravation de la vulnérabilité, il faut que la communauté internationale se dote de principes de lutte contre les catastrophes qui tiennent compte de l'interdépendance des périls et des vulnérabilités.

22. Remédier aux effets des catastrophes sur les populations exige que l'on se donne les moyens de circonscrire les risques naturels et de réduire la vulnérabilité et que l'on fasse de la préparation en prévision de catastrophes et de l'alerte avancée des priorités de la gestion nationale, régionale et internationale des catastrophes. C'est ce dont rend compte la priorité n° 5 du Cadre d'action de Hyogo – à savoir renforcer la préparation en prévision des catastrophes afin de pouvoir intervenir efficacement à tous les niveaux lorsqu'elles se produisent – qui préconise l'intégration, dans les plans de préparation, de stratégies visant à réduire les risques. Les organismes des Nations Unies à vocation humanitaire ont lancé diverses initiatives avec leurs partenaires en vue d'aider l'action menée en ce sens par les autorités nationales : formation au niveau des collectivités, mise à disposition de matériel de premiers secours et mise en place anticipée de fournitures destinées aux secours. Si les gouvernements consentent des investissements systématiques en faveur de la mise au point et de l'exécution de plans de préparation aux situations de catastrophe et d'intervention d'urgence tout particulièrement axés sur les zones et les groupes les plus vulnérables, s'ils organisent périodiquement des exercices et s'ils anticipent la distribution des vivres et d'autres secours essentiels selon les besoins sur place, ils auront fait un grand pas pour réduire les pertes humaines et matérielles en cas de nouvelle catastrophe.

III. Intensifier l'efficacité de l'assistance humanitaire axée sur les besoins

23. Dans le cadre de ses interventions à la suite des événements qui se sont produits au cours de l'année écoulée, le dispositif international d'assistance humanitaire s'est penché sur les moyens de perfectionner ses propres méthodes de travail et d'intensifier l'efficacité de l'aide qu'il achemine.

A. Remédier aux lacunes des interventions et de la coordination : le principe de la responsabilité sectorielle

24. Le principe de la responsabilité sectorielle a été défini par le Comité permanent interorganisations dans le souci de remédier aux carences connues de l'action humanitaire et d'améliorer la qualité et la cohérence des interventions⁴. Au niveau mondial, il s'agit d'accentuer la préparation à l'échelle du système et de consolider les moyens d'intervention en cas de crise humanitaire; il faut, à cet effet, faire en sorte que la direction comme la responsabilité des opérations soient prévisibles et que les stocks de matériel, les personnels adéquatement formés et les outils d'intervention soient mis en commun. Au niveau de chaque pays, il s'agit d'améliorer la prestation de l'aide humanitaire en appui à l'action menée au niveau national, et, pour ce faire, poser des critères rigoureux en matière de prévisibilité, de responsabilité et de partenariat, ainsi qu'intensifier les interventions là où les équipes de pays jugent qu'il existe des carences.

25. À l'échelle mondiale, 11 groupes sectoriels (ou groupes de travail) ont été institués, dirigés chacun par une organisation compétente. Y sont représentés aussi bien des organismes des Nations Unies que d'autres acteurs participant à des interventions humanitaires dans des domaines d'activité où s'est fait ressentir un manque de clarté au niveau des attributions et où il faut consolider les responsabilités ou les partenariats⁵. Les groupes sectoriels ont pris des mesures pour mettre en commun leurs connaissances spécialisées et s'accorder sur des normes et

⁴ Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) ne prend pas part au dispositif mis en place en vertu de ce principe. Néanmoins, la coordination entre le CICR et les Nations Unies se poursuivra dans la mesure nécessaire pour obtenir une complémentarité opérationnelle efficace et une intervention renforcée pour les victimes des conflits armés et autres situations de violence.

⁵ À l'échelle mondiale, les groupes et les organismes chefs de file qui sont à leur tête s'établissent comme suit : agriculture (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture), coordination et gestion des camps (HCR et OIM), relèvement accéléré (Programme des Nations Unies pour le développement), enseignement (UNICEF et Save the Children Fund, Royaume-Uni), abris d'urgence (HCR et Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge), télécommunications d'urgence [Bureau de la coordination des affaires humanitaires, UNICEF et Programme alimentaire mondial (PAM)], santé (Organisation mondiale de la santé), logistique (PAM), nutrition (UNICEF), protection des personnes déplacées à la suite d'un conflit (HCR), protection des personnes déplacées autrement qu'à la suite d'un conflit [UNICEF, Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCR)], eau et assainissement (UNICEF). Les secteurs, domaines d'activité et catégories de population pour lesquels une organisation donnée a un mandat et des responsabilités précis ne figurent pas au nombre des neuf groupes sectoriels à l'échelle mondiale; on citera en exemple le PAM pour l'alimentation et le HCR pour les réfugiés.

outils d'intervention communs, élaborer des programmes de formation sectoriels et établir des fichiers de personnels compétents. Ils ont pu ainsi favoriser la diffusion de pratiques optimales, perfectionner la préparation des interventions d'urgence et apporter des améliorations concrètes aux interventions sur le terrain. La plupart de ces groupes indiquent que l'action menée au niveau mondial a permis de consolider les partenariats sur le terrain, y compris avec les autorités nationales, et a facilité l'instauration d'un esprit de travail ainsi que la communication entre les acteurs locaux, ceux des organismes des Nations Unies et les autres.

26. Pour aider ces groupes à mener leur action, un appel de fonds sectoriel à hauteur de 38 millions de dollars destiné à accroître les moyens humanitaires au niveau mondial a été lancé en mars 2006. Bien que cet appel ait été souscrit à hauteur de 25 millions de dollars (soit 65 % du financement demandé), la plupart des contributions sont arrivées alors que le cycle concerné était largement entamé, compromettant ainsi la réalisation des objectifs du groupe sectoriel au niveau mondial. Un second et dernier appel destiné à financer la mise en place de moyens d'intervention humanitaire au niveau mondial pour le cycle 2007-2008 a été lancé en avril 2007, à hauteur de 63 millions de dollars⁶. Dans la mesure où ces appels sont indispensables pour répondre au souci de prévisibilité, de responsabilité et d'efficacité des opérations humanitaires manifesté par les organisations intergouvernementales, l'appui des États Membres, notamment pour ce qui est du second appel, est d'une importance critique.

27. Sur le terrain, le principe de la responsabilité sectorielle a été appliqué dans plus de 10 pays, l'objet étant d'intensifier l'aide humanitaire à l'occasion de nouvelles crises ou de crises qui durent depuis un certain temps. S'il est trop tôt pour en évaluer les résultats, les initiatives prises sur le terrain au cours des derniers mois ont tôt fait la preuve de ses avantages.

Resserrement des relations avec les autorités nationales et locales

28. L'une des grandes responsabilités des institutions chefs de file au niveau national est de veiller à ce que les acteurs de l'humanitaire tirent parti des moyens locaux et viennent en aide aux organismes nationaux tout en développant et en maintenant des contacts appropriés avec les autorités nationales et locales. Le principe de la responsabilité sectorielle, en ce qu'il préconise que des organismes soient désignés comme interlocuteurs pour chaque grand domaine d'activité, permet aux autorités nationales et locales de savoir à qui s'adresser pour, le cas échéant, obtenir un appui. Là où les responsabilités sectorielles ont été clairement établies, les autorités nationales ont constaté que les structures, les responsabilités et le professionnalisme des interventions s'en est trouvé consolidé et que la programmation des opérations humanitaires est facilitée par la désignation d'un interlocuteur.

⁶ La Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ne sollicite ni ne reçoit de fonds provenant des procédures d'appel sectoriel lancé par les organismes des Nations Unies. Elle a sollicité un financement distinct à hauteur de 12,3 millions de dollars en sa qualité d'organisme chef de file pour ce qui touche les abris d'urgence en cas de catastrophe naturelle. Le volet Abri du second appel global lancé par les organismes des Nations Unies a été décidé en étroite concertation avec la Fédération, dans la mesure où cette dernière préside avec le HCR le groupe relatif aux abris d'urgence.

29. Ainsi, les groupes sectoriels relatifs aux abris d'urgence institués en Indonésie, au Liban, au Pakistan et en Somalie ont permis de mieux coordonner les secours avec les autorités nationales – lesquelles ne devaient s'adresser qu'à un seul interlocuteur – et de contribuer avec plus d'efficacité aux efforts nationaux. Lorsque des inondations et des cyclones ont frappé le Mozambique au début 2007, le principe de la responsabilité sectorielle a été mis en œuvre pour déterminer les besoins prioritaires à financer et de mobiliser des fonds au moyen d'un appel éclair et du Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires, qui s'ajouteraient aux fonds mobilisés par les autorités nationales. Le réseau de relèvement accéléré (qui correspond, au plan local, au groupe sectoriel du même nom) a œuvré en étroite collaboration avec l'Institut mozambicain de gestion des catastrophes à la direction et la coordination des opérations de relèvement. L'action des groupes sectoriels relatifs à la coordination et à la gestion des camps institués en Éthiopie, en Indonésie, en Ouganda, aux Philippines et en Somalie a permis de resserrer les liens de coopération avec les autorités nationales et diminué les risques de carences au niveau de la protection et de l'assistance dans les camps. Les mesures visant à renforcer les capacités nationales ont aussi été consolidées par l'application du principe de la responsabilité sectorielle, notamment pour ce qui est de la santé et de la coordination et la gestion des camps.

Amélioration de la prévisibilité des attributions et responsabilités

30. L'un des avantages du principe de la responsabilité sectorielle est qu'il rehausse la prévisibilité de la prestation de l'aide humanitaire et précise les attributions des organismes chargés de l'acheminer. Les groupes sectoriels ont confirmé que la clarification des rôles et responsabilités de chaque organisation internationale à vocation humanitaire avait optimisé les interventions lors des dernières crises.

31. C'est ainsi qu'au Liban, les partenaires ont, dans l'ensemble, mieux appréhendé le partage des tâches concernant la logistique, la protection ainsi que l'eau et l'assainissement, domaines d'activité qui ont, du fait des combats, revêtu une importance critique. En République démocratique du Congo, les investissements consentis pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement sont, grâce à une meilleure étude des carences et une meilleure articulation des besoins par les partenaires compétents, passés de 3 millions de dollars en 2005 à 17 millions de dollars en 2006. Dans le nord de l'Ouganda, l'institution d'un groupe sectoriel relatif à la protection a consolidé les moyens de contrôle et de suivi des organismes chargés de la protection.

32. Les groupes sectoriels relatifs à la logistique institués en Éthiopie, en Indonésie, au Liban, aux Philippines, en République démocratique du Congo et en Somalie ont mis à disposition de tous les acteurs de l'humanitaire des services informatiques plus prévisibles ainsi que des transports maritimes, aériens et routiers et des locaux d'entreposage. La présence d'un groupe de liaison au sein du commandement des Forces de défense israéliennes a facilité l'organisation de convois humanitaires en direction ou en provenance des zones touchées au Liban.

Étapes à venir

33. Au fur et à mesure que le principe de responsabilité sectorielle se généralisera aux interventions en cours et à venir, il faudra renforcer la responsabilisation et les

connaissances spécialisées, perfectionner les modalités de travail et inclure d'une manière générale des outils d'intervention modernisés qui tiennent compte des questions relatives aux femmes, à l'infection par le VIH et au sida ainsi qu'à l'environnement. Les groupes sectoriels font actuellement l'objet d'une évaluation externe fondée sur les réalisations obtenues au regard du but ultime : l'acheminement plus rapide, prévisible et efficace de secours humanitaires vers les populations dans le besoin.

34. Il est clair qu'il faut davantage s'employer à faire connaître aux autorités locales, nationales et régionales le fonctionnement et les avantages que présente le principe de la responsabilité sectorielle. Certaines consultations ont déjà eu lieu à cette fin. Ainsi, en 2006, l'ONU a organisé, à Johannesburg (Afrique du Sud) et en Éthiopie, des séminaires régionaux et nationaux à l'intention des autorités concernées et des équipes de pays. Dans la mesure où la plupart des coordonnateurs de l'action humanitaire commenceront à appliquer ce principe en 2007, ces consultations se développeront. L'appui des États à ces initiatives serait bienvenu.

B. Veiller à l'emploi efficace des ressources humanitaires

Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires

35. Depuis l'ouverture du Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires, en mars 2006, jusqu'à la fin de cette même année, le Coordonnateur des secours d'urgence a engagé des dépenses à concurrence de 259,3 millions de dollars pour financer 331 projets impératifs pour sauver des vies dans 35 pays d'Afrique, d'Amérique latine, d'Asie et du Moyen-Orient. Au cours des quatre premiers mois de 2007, les sommes engagées se sont montées à 157 millions de dollars, destinés à la réalisation de projets humanitaires dans 30 pays⁷. Les contributions des donateurs au Fonds demeurent importantes. Ainsi, en 2006, 51 États, les autorités locales d'un pays et un organisme privé ont versé au Fonds 298,7 millions de dollars. Au cours des quatre premiers mois de 2007, des annonces de contributions à hauteur de 345 millions de dollars ont été faites par 57 États, les autorités locales d'un pays et 2 organismes privés; les sommes effectivement versées – y compris des contributions individuelles de 117 959 dollars à la Fondation pour les Nations Unies – se montent à 267,9 millions de dollars. À ce jour, 71 pays ont versé des contributions au Fonds.

36. Depuis qu'il a été créé, le Fonds a atteint une bonne partie de ses objectifs. C'est ainsi qu'il a permis de financer immédiatement une partie des activités de secours pour lesquelles un appel éclair avait été lancé à la suite d'une crise subite, de compléter le financement d'activités destinées à sauver des vies à l'occasion de procédures d'appel global, et favorisé, au niveau national, la prise de décisions plus stratégiques et non exclusives. Si l'on a pu régler de nombreux problèmes qui s'étaient posés au début, il faut davantage s'employer à rationaliser les procédures, étendre la formation, harmoniser les modalités d'établissement des rapports et perfectionner les dispositifs redditionnels. On a entamé par ailleurs les préparatifs de l'évaluation indépendante du Fonds, destinée, comme l'avait demandé l'Assemblée générale, à en déterminer l'efficacité au bout de deux années

⁷ Soit 74 millions de dollars pour des interventions rapides et 83 millions de dollars pour compléter le financement de dons au titre des secours.

d'existence. On trouvera dans le rapport annuel du Secrétaire général sur le Fonds un complément d'information sur son fonctionnement (A/62/72-E/2007/73).

C. Intensifier la coordination : le système des coordonnateurs de l'action humanitaire

37. L'action menée en vue d'intensifier la coordination sur le terrain concerne essentiellement la consolidation du système des coordonnateurs de l'action humanitaire et notamment le perfectionnement des modalités de recensement, de nomination et de formation des personnes les plus qualifiées pour diriger de façon efficace et responsable les opérations au niveau d'un pays.

38. Le Comité permanent interorganisations a avancé dans l'établissement d'un fichier de personnes qualifiées, en tenant compte de l'équilibre entre les sexes, de la diversité géographique et de l'étendue de l'expérience professionnelle. Il a mis au point le profil attendu d'un coordonnateur de l'action humanitaire afin que les modalités de sélection des candidats soient uniformes, et a élaboré, à l'intention de ces derniers, un système d'apprentissage et de transmission de l'information. Deux programmes d'orientation ont été organisés à l'intention de nouveaux coordonnateurs, mais il faudra insister davantage sur la formation, notamment lorsque les candidats ne sont pas issus du système des Nations Unies.

39. On s'emploie aussi à développer les connaissances en matière de secours humanitaires de tous les nouveaux coordonnateurs résidents, notamment pour ce qui est de la préparation en prévision des catastrophes. On fait enfin une plus large place aux qualifications en matière d'action humanitaire des personnes susceptibles de postuler au poste de coordonnateur résident dans des pays susceptibles de connaître des crises humanitaires.

D. Élargir les partenariats aux fins de l'action humanitaire

40. Améliorer l'efficacité de l'assistance humanitaire suppose non seulement que l'on perfectionne le système mais aussi que l'on détermine quels sont les organismes qui disposent des moyens d'intervention voulus. Les autorités nationales et locales, l'OIM, les sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, les organisations non gouvernementales et les collectivités concernées sont d'importants partenaires, sur les plans stratégique et opérationnel; leurs ressources et leurs connaissances sont d'une importance fondamentale. Les gouvernements, les organismes des Nations Unies, d'autres organisations à vocation humanitaire, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge – dans le respect absolu de son indépendance et de sa neutralité – et les organisations non gouvernementales sont donc invitées à coordonner leur action en faveur des populations dans le besoin.

Consolider les partenariats nationaux et locaux : perfectionnement des capacités d'intervention rapide

41. Mettre en place des capacités de planification préalable et d'intervention aux niveaux national et local est indispensable pour intervenir de manière plus prévisible et plus efficace. Lors de catastrophes naturelles de grande ampleur, les équipes

d'intervention nationales et locales sont souvent celles qui peuvent réagir le plus vite. Lors de situations d'urgence complexes, la prise en main des opérations par les autorités nationales pendant la phase qui suit le conflit est indispensable pour consolider la paix et dégager un consensus concernant les priorités de développement. Dans toutes les crises humanitaires, collaborer avec les populations locales donne plus de chances à l'action entreprise d'avoir des effets sur le long terme.

42. Trop souvent, les institutions nationales et locales n'ont pas les moyens nécessaires pour faire face aux crises humanitaires. Il faudrait, lorsqu'on renforce les moyens du système humanitaire, s'attacher à mobiliser les dispositifs, les connaissances et les institutions en place et à les perfectionner grâce au transfert de technologie et de compétences, à la consolidation des partenariats et à la conclusion d'arrangements prévisionnels.

43. Les organismes des Nations Unies à vocation humanitaire s'emploient, avec les autorités nationales à consolider ces moyens. C'est ainsi que l'on s'attache à créer des partenariats sur le modèle du Partenariat humanitaire international⁸. Le Partenariat humanitaire pour l'Asie et le Pacifique, qui regroupe l'Australie, la Chine, le Japon, la Nouvelle-Zélande, la République de Corée et Singapour, a été créé à la suite du séisme et du tsunami déclenché dans l'océan Indien et a été réactivé pour fournir un support logistique lors du séisme qui a touché la ville de Yogyakarta (Indonésie) en 2006 et le tsunami qui a frappé les Îles Salomon en 2007. On s'emploie aussi à créer un partenariat semblable pour l'Amérique latine et les Caraïbes.

44. Les organismes des Nations Unies à vocation humanitaire s'attachent également à perfectionner les moyens d'intervention rapide par l'institution de groupes sectoriels, par le recrutement et la formation d'effectifs en vue des secours et par des actions menées avec les autorités nationales dans le cadre d'arrangements prévisionnels, tels que celui relatif aux équipes des Nations Unies pour l'évaluation et la coordination en cas de catastrophe, l'objectif étant de prêter appui aux équipes de pays afin qu'elles puissent instituer des groupes sectoriels en cas de crise subite. Dans le cadre des groupes sectoriels, les organismes des Nations Unies ont déployé 66 partenaires experts dans les domaines de l'eau et de l'assainissement, de la santé, de la nutrition, de la logistique, de la protection et de l'éducation; ils ont de plus créé un réseau d'entrepôts de fournitures humanitaires avec des sites d'entreposage situés à Doubaï, au Ghana, en Italie, en Malaisie et au Panama, afin que les matériels de secours puissent être immédiatement déployés. Un arrangement prévisionnel axé sur l'égalité des sexes a été mis en place pour que des experts puissent être détachés auprès des groupes sectoriels afin que la planification des secours tienne compte des problèmes que posent les inégalités fondées sur le sexe. Les groupes sectoriels établis au niveau mondial s'emploient, avec les gouvernements, à favoriser l'inscription des moyens disponibles dans les divers registres regroupés dans le Fichier central des capacités de gestion des catastrophes, tels que le registre des ressources militaires et de la protection civile ou encore celui des stocks de secours d'urgence. Ces registres, pour être utiles, supposent que les

⁸ Le Partenariat humanitaire international est un dispositif européen prévisionnel qui permet de prêter rapidement un soutien logistique et opérationnel en cas d'urgence. En font partie le Danemark, l'Estonie, la Finlande, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède.

États y participent massivement et qu'ils les mettent régulièrement et systématiquement à jour.

**Élargir les partenariats pour y inclure des organismes
autres que des Nations Unies**

Dispositif mondial d'aide humanitaire

45. Les organisations non gouvernementales participent de plus en plus activement, au sein des groupes sectoriels, du système des coordonnateurs de l'action humanitaire et d'équipes de pays plus diversifiées, à l'élaboration de stratégies et à la planification. Ceci a permis d'accentuer sensiblement la collaboration et la cohérence sur le terrain. Mais pour véritablement intensifier l'efficacité de l'aide humanitaire, il faut étendre davantage la participation aux activités opérationnelles et stratégiques. Il est donc capital, si l'on veut renforcer les capacités au niveau mondial et accentuer la préparation prévisionnelle, de trouver des moyens novateurs pour s'assurer le concours d'organisations non gouvernementales – notamment celles des pays du Sud ou locales.

46. Le dispositif mondial d'aide humanitaire – qui regroupe tous les organismes des Nations Unies à vocation humanitaire, les organisations non gouvernementales compétentes, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, l'OIM et la Banque mondiale – a été institué pour réfléchir aux moyens d'élargir les partenariats dans le domaine de l'humanitaire. Les membres du dispositif se réuniront une fois par an au cours des trois premières années pour débattre de questions humanitaires pressantes. La première réunion, qui a rassemblé 40 dirigeants d'organismes des Nations Unies à vocation humanitaire, s'est tenue à Genève les 12 et 13 juillet 2006.

47. En juillet 2007, les membres du dispositif se réuniront pour examiner les moyens d'accentuer la coopération et la coordination sur le terrain. L'ordre du jour s'articule autour des cinq principes du dispositif en matière de partenariat : égalité, transparence, action axée sur les résultats, responsabilité et complémentarité. Les débats porteront essentiellement sur les pratiques optimales et les difficultés sur le terrain d'une variété d'organismes humanitaires nationaux et internationaux.

Secteur privé

48. Les entreprises privées deviennent de plus en plus des partenaires importants dans l'acheminement des secours. C'est ainsi qu'en décembre 2005, la compagnie DHL a accepté d'offrir gracieusement ses services logistiques aux organismes des Nations Unies afin de ne pas rompre la chaîne d'approvisionnement en matériel de secours sur les aéroports des pays touchés par des catastrophes. En 2006, cette même entreprise a dépêché des équipes logistiques en Indonésie (à l'occasion du séisme qui a frappé Yogyakarta) et aux Philippines (lorsque le typhon Durian s'est abattu sur ce pays). Pour ce qui est des télécommunications, la société Ericsson a mis à disposition du matériel, des services et des personnels techniques pour des opérations de secours au Liban et au Pakistan. La société TNT, qui est depuis quatre ans un partenaire actif de l'ONU, a assuré l'appui logistique de secours d'urgence à l'Indonésie (à l'occasion du séisme qui a touché Yogyakarta) ainsi qu'au Liban et, plus récemment, au Mozambique (lors des inondations qui ont frappé ce pays). En 2006 la Fondation du groupe Vodaphone et la Fondation pour les Nations Unies ont rendu public un plan quinquennal aux termes duquel des matériels de

télécommunication seront mis à la disposition des organismes des Nations Unies pour aider les secours humanitaires en quelque endroit que ce soit. À mesure que les relations avec le secteur privé prennent de l'importance, il faudra s'employer à adapter les réglementations des organismes des Nations Unies pour prendre en compte l'établissement de ces partenariats public-privé.

IV. Utilisation de moyens militaires étrangers dans le cadre des secours en cas de catastrophe naturelle⁹

49. Le séisme qui a eu lieu dans l'océan Indien et le tsunami qui l'a suivi, ainsi que le séisme qui a frappé l'Asie du Sud ont donné lieu à d'importantes interventions, dans le cadre des secours humanitaires, de forces militaires étrangères. C'est ainsi que 35 États ont mobilisé des moyens militaires pour prêter une assistance humanitaire aux pays touchés par le tsunami. De même, à la suite du séisme qui a touché l'Asie du Sud, l'armée pakistanaise a acheminé le gros des secours mais a aussi sollicité et reçu une aide internationale de la part de forces militaires étrangères. Il s'agit certes là d'un recours exceptionnel, en rapport avec l'importance relative des secours, mais lorsqu'on les met en regard d'autres données d'expérience récemment acquises, il apparaît que des moyens militaires continuent d'être sollicités, offerts et fournis pour aider aux opérations de secours.

50. Tels que définis dans les 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)¹⁰, ces moyens comprennent le personnel, le matériel, les fournitures et les services de secours fournis par des organismes militaires et de protection civile étrangers aux fins de l'assistance humanitaire internationale. Il arrive souvent que des puissances étrangères mettent, à titre bilatéral, ces moyens à la disposition de pays touchés par des catastrophes naturelles; mais, dans quelques cas – notamment lorsqu'il s'est agi de catastrophes de très grande ampleur – ces moyens ont été fournis dans le cadre de l'assistance multilatérale par l'intermédiaire des organismes des Nations Unies.

51. L'utilisation de moyens militaires a souvent été utile pour remédier aux carences des moyens d'intervention civils. Mais il est arrivé aussi que ces moyens aient été axés sur l'offre plutôt que sur l'évaluation des besoins, que les différentes offres n'aient pas été coordonnées et qu'elles aient eu des incidences préjudiciables sur les fonds destinés à l'assistance. Nombreux sont les pays qui définissent les principes régissant la fourniture de ressources militaires en cas de catastrophe. Il existe aussi des normes et directives internationales qui précisent comment il convient d'employer ces ressources dans le respect du droit international et des normes en vigueur, y compris les principes de l'action humanitaire. Les Directives d'Oslo et l'additif à ces directives élaboré par la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, établis en consultation avec les États Membres et approuvés par eux, en sont deux exemples. Mais ces textes ne sont

⁹ Bien que la question se pose de l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile, soit étrangères soit dans le cadre de la coopération bilatérale, le présent rapport ne peut porter que sur les moyens militaires étrangers.

¹⁰ Ces directives, qui ont été publiées en mai 1994, ont été rédigées par plus de 45 États et 25 organisations. Elles ont été relancées en novembre 2006 après avoir été remaniées pour tenir compte de la terminologie actuelle et des changements institutionnels.

pas toujours appliqués. Il importe donc que la communauté internationale s'emploie à mieux les faire connaître, à les diffuser plus largement et à en assurer le respect et, à cet effet, qu'elle y consacre davantage de ressources.

A. Utilisation adéquate des moyens militaires

52. Les moyens militaires doivent être employés à la demande du gouvernement du pays touché par la catastrophe, avec son assentiment ou son consentement, et devraient être en rapport avec les besoins et l'ampleur des secours. S'il s'agit là d'une option de dernier recours, il arrive aussi qu'il n'y ait pas d'autre solution. Cela suppose que le gouvernement du pays touché, agissant en coopération avec tous les acteurs de l'humanitaire sur le terrain, fasse savoir rapidement et de manière efficace de quoi il a besoin et en quelles quantités. Parallèlement, les gouvernements des pays sollicités doivent mettre à disposition des ressources militaires en fonction des besoins recensés, s'employer à coordonner leur intervention avec les autres acteurs nationaux et internationaux et retirent ces ressources dès qu'il est possible de recourir à des moyens civils.

53. Les organismes des Nations Unies se concertent avec les gouvernements des pays qui fournissent des ressources militaires et de ceux qui les reçoivent pour qu'ils se fassent une idée plus précise des principes qui régissent les secours en cas de catastrophe, et ce par le biais de stages de formation civilo-militaire, de l'appui à des manœuvres militaires et de la promotion des directives en vigueur. Les États Membres devraient, dans le cadre de leur action en prévision de catastrophes, réexaminer les Directives d'Oslo pour ce qui touche le déploiement, la réception et l'emploi de moyens militaires étrangers et envisager de les intégrer dans leurs plans prévisionnels, leur doctrine militaire et leur politique nationale.

B. Coordination

54. Les modalités de la coordination de l'utilisation des moyens militaires étrangers varient d'une catastrophe à l'autre. L'expérience montre que lorsque ces moyens viennent en appui aux secours internationaux, la coordination en améliore considérablement l'efficacité. Ainsi, en 2000, lors des secours faisant suite aux inondations qui ont frappé le Mozambique, 12 pays ont envoyé au total 47 hélicoptères dans le cadre de l'assistance humanitaire. Ces moyens ont été regroupés et rattachés à un centre d'opérations commun, ce qui a permis au Gouvernement mozambicain, aux organismes des Nations Unies et aux autorités des pays fournissant cette aide d'en coordonner efficacement l'utilisation.

55. Des exemples de ce type montrent que même l'aide bilatérale exige que les structures de la coordination multilatérale soient consolidées et que les bailleurs de cette aide doivent être incités à y contribuer et y apporter leur concours. Lors des secours apportés à l'Indonésie en 2004/05 à la suite du séisme qui s'est produit dans l'océan Indien et du tsunami qu'il a provoqué, l'absence d'un dispositif central chargé de coordonner le déploiement de moyens militaires au titre de l'aide bilatérale explique que l'on ait enregistré des engorgements, des retards et des chevauchements concernant l'acheminement de secours d'urgence nécessités. S'il va de soi que les moyens et les opérations militaires relèvent du commandement des pays qui les ont mis à disposition, il n'en reste pas moins que ces derniers devraient

être incités à en coordonner l'utilisation avec les structures établies par les autorités nationales ou locales compétentes en matière de secours et avec, le cas échéant, les organismes des Nations Unies.

C. Dépenses

56. S'il est vrai que, dans le cas de catastrophes subites, l'utilisation de ressources militaires s'est avérée indispensable pour acheminer des secours salvateurs, il n'en reste pas moins que les dépenses engagées à cet effet sont considérables. Le rapport coût/efficacité de ces opérations ne saurait toutefois être envisagé uniquement en fonction des sommes engagées : il faut tenir compte des exigences et des besoins propres à chaque situation ainsi que de l'impératif de sauver rapidement des vies humaines. Les organisations des Nations Unies se félicitent certes des mesures que prennent les États pour déployer des moyens militaires en appui aux interventions humanitaires, mais ces contributions doivent venir s'ajouter aux fonds spécialement destinés à l'assistance humanitaire, comme le précisent les Directives d'Oslo¹¹. Les États sont aussi invités à déployer des moyens moins importants et correspondant aux besoins recensés.

57. Il est aussi à noter que, dans certains cas, le coût des ressources militaires utilisées aux fins des opérations de secours en cas de catastrophe est directement ou indirectement imputé aux fonds destinés à financer l'assistance humanitaire ou l'aide au développement. Ceci a pour résultat de tarir les fonds d'assistance qui auraient pu être employés pour fournir des vivres, des médicaments ou des abris, et de mettre en concurrence directe le volet militaire et les organismes d'aide.

58. Au cours des dernières années, les États Membres, aussi bien au Conseil économique et social qu'à l'Assemblée générale, ont pris conscience de l'importance et de l'efficacité des moyens militaires au regard des opérations de secours passées et à venir. Les résolutions adoptées par les organes intergouvernementaux préconisent donc l'établissement de liens plus systématiques avec les États Membres qui offrent des moyens militaires pour les interventions en cas de catastrophe afin que l'on puisse recenser les moyens disponibles à ce titre, et s'employer à les coordonner dans le cadre des interventions internationales.

59. Les organes intergouvernementaux doivent débattre plus avant de la question des moyens que les États devraient mettre en œuvre pour contribuer à la promotion de directives agréées au plan international et de pratiques optimales dans ce domaine. Il faut toutefois que ces discussions se fondent sur des analyses approfondies des coûts, des incidences et de l'efficacité des ressources militaires et sur des recommandations concernant les mesures à prendre pour améliorer la prévisibilité du recours aux ressources militaires dans les interventions faisant suite à des catastrophes.

¹¹ Selon ces directives, tout État qui déciderait de déployer ses ressources militaires et de la protection civile devrait prendre en considération le rapport coût/efficacité de l'opération en comparaison avec d'autres options, s'il en existe. En principe, le financement du déploiement de ces ressources à l'étranger aux fins des interventions de secours en cas de catastrophe doit être imputé à d'autres sources que celles réservées aux activités internationales relatives au développement.

V. Financement des opérations humanitaires axées sur les besoins, y compris le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires

60. De par leur importance et leur ampleur, les crises humanitaires obligent la communauté internationale à mieux tirer parti des moyens financiers destinés aux opérations humanitaires; il a donc fallu mettre en place des dispositifs susceptibles d'assurer, au plan mondial, que ces moyens sont reçus rapidement et de manière prévisible et qu'ils sont employés en toute impartialité au cours de l'opération.

A. Procédures d'appel global et d'appel éclair

61. La procédure d'appel global lancée chaque année et les plans d'action humanitaire communs qui l'accompagnent sont les principaux instruments dont disposent les organismes des Nations Unies en matière de planification des opérations humanitaires et de mobilisation de fonds à cet effet; les appels éclairs, pour leur part, définissent les priorités stratégiques et l'action à mener à la suite de crises subites. Depuis l'établissement de ces deux procédures, en 1992, 240 appels des deux catégories ont été lancés, qui concernaient tant des situations d'urgence complexes que des catastrophes naturelles et qui ont permis de recueillir 29 milliards de dollars. Plus d'une centaine d'organisations présentent chaque année des projets à l'occasion des deux procédures d'appel, parmi lesquelles l'ONU, l'OIM et diverses organisations non gouvernementales. La Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge lance des appels séparément, tant pour les crises qui durent depuis un certain temps que pour des crises subites, et ces appels sont parfois joints à l'une ou l'autre des procédures.

62. Dans la mesure où les fonds recueillis pour l'action humanitaire demeurent insuffisants (en moyenne, 67 % seulement des sommes demandées dans le cadre de la procédure d'appel global sont effectivement reçues) et varient d'une crise à l'autre, cette procédure est indispensable pour faire concorder les besoins et les moyens de financement. Pour qu'elle continue de porter ses fruits, il faut la perfectionner au niveau de l'élaboration des stratégies, de l'analyse des besoins et de l'élargissement de la participation, notamment aux organisations non gouvernementales, à la société civile et aux bénéficiaires. Un plus grand engagement des bailleurs de fonds et une meilleure sélection des projets qui répondent aux critères d'un appel global sont d'une importance cruciale si l'on veut convaincre les institutions parlementaires d'augmenter les crédits destinés à l'action humanitaire et à l'appui multilatéral.

B. Dispositifs de mise en commun des fonds

Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires

63. Le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires est un dispositif de financement prévisionnel auquel l'Assemblée générale a, par sa résolution 60/124, incorporé une composante dons en 2005 afin de pouvoir prêter une assistance humanitaire de manière plus prévisible et en temps voulu aux victimes de crises humanitaires. S'il est trop tôt pour évaluer l'incidence du Fonds sur le montant global du financement de l'action humanitaire, il semble, à titre

préliminaire, que les affectations de crédits imputés au Fonds aient permis de financer des activités en attendant que les bailleurs de fonds aient répondu aux appels lancés; par ailleurs, il apparaît que les montants recueillis dans le cadre de la procédure d'appel global ont augmenté de 3 % et ceux reçus à l'occasion d'appels éclairés de 10 % au cours du premier mois.

64. On continue de s'employer à intensifier la collaboration interinstitutions, y compris avec les organisations non gouvernementales, à accroître le nombre des bailleurs, à accentuer le caractère impartial du financement et à contribuer à la coordination sous la direction des coordonnateurs résidents et des coordonnateurs de l'action humanitaire. L'efficacité du Fonds sera également fonction de son aptitude à servir de complément à d'autres outils de financement de l'action humanitaire et à prêter un concours à toute une série de partenaires opérationnels.

65. L'entrée en opération du Fonds a fait davantage ressortir la nécessité de perfectionner les définitions, les indicateurs et les schémas d'évaluation et d'analyse des besoins, l'objet étant de mieux cerner les priorités et de distinguer entre les besoins à mesure que la situation évolue. Il faudrait établir des normes d'information, des définitions et des critères communs, ventiler les données par sexe et par âge et prendre en compte, pour l'analyse des besoins, les points de vue des bénéficiaires. Il conviendrait aussi de mettre au point des systèmes d'information et d'analyse communs. Il est indispensable au regard de la planification, de l'emploi plus rationnel des fonds destinés à l'action humanitaire et de la mesure des résultats obtenus que les décisions se fondent sur des connaissances plus factuelles. Toutes ces questions doivent être suivies et analysées, notamment dans le cadre de l'évaluation externe du Fonds à la fin de sa deuxième année de fonctionnement.

Fonds humanitaires communs

66. Les fonds humanitaires communs ont été mis en place par un petit groupe de bailleurs pour que les coordonnateurs de l'action humanitaire soient davantage à même de prélever des fonds prévisibles et d'emploi flexible qui seront déboursés en fonction des besoins et des priorités. Contrairement à ce qui est d'usage pour les fonds réservés à des fins spéciales, désignées par les bailleurs, pour financer certains projets présentés dans le cadre des procédures d'appel global et d'appel éclair, les coordonnateurs de l'action humanitaire ont toute latitude pour décider de l'emploi des fonds et ces décisions sont prises exclusivement au niveau du pays et en fonction des priorités définies par l'équipe de pays. De la sorte, l'accès aux fonds humanitaires communs permet aux coordonnateurs de l'action humanitaire et aux équipes de pays de rehausser le caractère impartial du financement. Des fonds humanitaires communs ont été employés au Soudan depuis janvier 2006 (à hauteur de 143 millions de dollars) et en République démocratique du Congo depuis mars 2006 (à hauteur de 92 millions de dollars) pour financer des activités prévues dans le cadre de procédures d'appel plus général.

67. Les premières analyses montrent que ces deux fonds ont permis d'accroître de 1 % à 2 % le montant total des financements recueillis et qu'ils ont contribué à mieux établir les priorités en ce sens qu'ils facilitent la prise de décisions par les acteurs de terrain. Il n'en reste pas moins que pour que leur emploi soit efficace, il faut perfectionner les systèmes de gestion au niveau des pays, réduire les frais d'administration et les coûts de transaction et accélérer les décaissements, particulièrement ceux en faveur des organisations non gouvernementales. De plus,

pour que l'on puisse mieux tirer parti des fonds humanitaires communs, il faut d'une part que les bailleurs versent leurs contributions dès le début des opérations, ce qui rehaussera leur prévisibilité aux yeux des bénéficiaires ainsi que leur maniabilité du point de vue du coordonnateur de l'action humanitaire, et de l'autre, simplifier les exigences redditionnelles, accélérant ainsi leur allocation.

Fonds d'intervention pour les urgences humanitaires

68. Comme les fonds humanitaires communs, les fonds d'intervention pour les urgences humanitaires sont des dispositifs de mise en commun des fonds au niveau des pays, qui permettent d'offrir des subventions modestes aux acteurs de l'humanitaire sur le terrain. Depuis 1997, six de ces fonds ont été constitués – en Angola, en Éthiopie, en Indonésie, au Libéria, en République démocratique du Congo et en Somalie – qui ont déboursé des sommes à hauteur de 65 780 000 dollars et financé des activités très diverses en rapport avec 538 projets. On s'emploie actuellement à en constituer d'autres au Burundi, en Côte d'Ivoire, en République centrafricaine, en République du Congo, dans le Sud-Soudan et dans le territoire palestinien occupé.

69. Les sommes allouées au titre des fonds d'intervention pour les urgences humanitaires, qui sont plus modiques que celles au titre des autres dispositifs (entre 100 000 et 250 000 dollars), sont administrées à l'échelle du pays par des comités interinstitutions et servent souvent à financer de modestes initiatives réalisées par des associations issues de la société civile. C'est ainsi qu'en République démocratique du Congo elles ont servi à réparer des ponts pour permettre l'acheminement des secours destinés à 150 000 personnes déplacées. Si, de par leur faible montant, leur structure et leur ancrage local, ces allocations ne permettent pas de remédier au déficit de financement à l'échelle mondiale, elles sont utiles, par contre, pour pallier les carences imprévues et pour dynamiser rapidement les opérations de partenaires autres que des Nations Unies. De plus, elles peuvent être conjuguées à un financement au titre du Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires lorsque les sommes requises dépassent les moyens prévus. Enfin, elles permettent de canaliser des fonds aux fins du renforcement des capacités nationales et locales en matière de secours.

C. Fonds de secours d'urgence institués par les organismes des Nations Unies

70. Certains organismes actifs dans les opérations de secours humanitaires disposent de leurs propres fonds de secours¹², ce qui les aide à intervenir de manière efficace. Ainsi, des organismes tels que le Programme alimentaire mondial (PAM) sont en mesure de faire face rapidement à des crises en acheminant des vivres ou par d'autres actions; le HCR est capable de réagir rapidement à un afflux soudain de

¹² Il s'agit notamment du Fonds spécial pour les activités d'urgence et de réhabilitation de la FAO, du Fonds d'affectation spéciale thématique pour la prévention des crises et le redressement du PNUD, du Fonds pour les secours d'urgence du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), de la Réserve opérationnelle du HCR, du Fonds de programmation pour les secours d'urgence de l'UNICEF du Compte d'intervention immédiate du PAM, des fonds d'intervention rapide de l'OMS et du Fonds d'urgence pour les secours lors de catastrophes de la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

réfugiés et de déplacés; l'UNICEF peut intervenir en cas de crise subite dans des endroits dépourvus de coordonnateurs de l'action humanitaire ou pour lesquels aucun appel n'a été lancé. Si ces fonds ne financent que des activités relevant de la compétence de l'organisme concerné, ils peuvent être décaissés plus rapidement que les fonds communs dans la mesure où ils sont administrés en interne. Il faut donc soutenir ces dispositifs car ils constituent un élément capital du financement des secours humanitaires.

D. Tâches à accomplir

Assurer la complémentarité des dispositifs de financement de l'action humanitaire

71. Ces initiatives ne pourront être concluantes que si la coordination, la complémentarité et la planification stratégique permettent d'optimiser les activités de secours et de dissuader l'esprit de concurrence. Ceci vaut tout particulièrement pour les fonds humanitaires communs et les fonds d'intervention pour les urgences humanitaires, qui, dans l'ensemble, sont placés sous l'autorité des coordonnateurs de l'action humanitaire, et pour le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires, administré par les coordonnateurs de l'action humanitaire sous la direction du coordonnateur des secours d'urgence. Les coordonnateurs de l'action humanitaire ont un rôle important à jouer pour ce qui est de l'emploi de ces dispositifs de financement et de leur complémentarité. Il est nécessaire toutefois de donner des orientations plus précises sur les avantages comparés de ces fonds.

Fonder l'assistance sur les besoins et sur la qualité des données et de leur analyse

72. L'efficacité des dispositifs de financement de l'aide humanitaire dépend de l'évaluation précise des besoins des bénéficiaires, de la mise au point de mesures communes de la performance et de la qualité de l'analyse des montant requis et des tendances en la matière. L'action entreprise pour évaluer les besoins de manière consistante et comparable optimisera le rendement des fonds alloués aux secours. Par ailleurs, il reste à améliorer les rapports adressés au système de surveillance financière par les bailleurs comme par les institutions, concernant la source des fonds et l'emploi de ces derniers, ceci étant une condition préalable à la bonne allocation des ressources.

Rationaliser la gestion et l'administration

73. S'il est vrai que la mise en commun de fonds a allégé les tâches administratives des bailleurs, elle a en revanche alourdi celles des personnels des Nations Unies et des coordonnateurs de l'action humanitaire chargés de les administrer. Il faut harmoniser l'utilisation de tous les dispositifs de financement des secours humanitaires et la prise de décisions y relative si l'on veut éviter de surcharger inutilement les organismes qui les administrent. De même, il faut normaliser les rapports que doivent établir les bailleurs et simplifier ceux relatifs à l'emploi des fonds que doivent soumettre les institutions et organismes bénéficiaires.

Faire participer des acteurs autres que des Nations Unies

74. Les organisations non gouvernementales manquent souvent de liquidités au moment des phases initiales de secours. S'il est vrai que les procédures d'appel global et d'appel éclair présentent de plus en plus de projets élaborés par ces organisations, il est aujourd'hui impossible de mettre directement à leur disposition des crédits provenant du Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires. Des moyens financiers pourraient être mis à la disposition des organisations non gouvernementales par le biais des fonds humanitaires communs, mais ces derniers ont tendance à être réservés aux organismes des Nations Unies et à d'autres institutions qualifiées. Enfin, les allocations au titre des fonds d'intervention pour les urgences humanitaires sont trop modiques et trop ciblées pour avoir des incidences sur la programmation. Dans la mesure où les organisations non gouvernementales sont des partenaires majeurs lors des interventions humanitaires, il faudrait déterminer les moyens de leur accorder au mieux le concours dont elles ont besoin et, à cet effet, de mettre à leur disposition, en temps voulu, des fonds provenant des dispositifs de financement en place, sans pour autant les dispenser d'en rendre compte selon les normes établies.

Assurer une aide rapide et de caractère additionnel

75. Pour être opérants, tous les dispositifs de prestation d'une aide humanitaire doivent recevoir des bailleurs un financement équitable. Si rien ne donne à penser que le financement global de l'assistance humanitaire a profité ou pâti des nouveaux dispositifs de financement, il convient de veiller à ce que les contributions à ces fonds soient soutenues et d'en suivre la provenance.

VI. Conclusions et recommandations

76. Les activités et les tâches exposées ci-dessus donnent à penser que la demande en matière d'activités humanitaire devrait augmenter. Le nombre des catastrophes liées à des risques naturels et leur gravité risquent de s'accroître du fait des changements climatiques et des facteurs de vulnérabilité que sont la croissance démographique, l'urbanisation, la désertification et la dégradation de l'environnement. L'inefficacité des pouvoirs publics, les conflits armés, les tensions politiques, religieuses et ethniques, la concurrence pour s'approprier des ressources naturelles peu abondantes et la prévalence de l'infection par le VIH et du sida ainsi que d'autres pandémies risquent d'aggraver encore les effets de ces catastrophes.

77. Plus le système humanitaire sera sollicité, plus les organismes des Nations Unies à vocation humanitaire, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, l'OIM et les organisations non gouvernementales qui sont leurs partenaires auront du mal à y faire face. Créer des partenariats, renforcer les moyens dont disposent les autorités nationales et locales ainsi que les organisations régionales et les associations de la société civile, et mieux définir les besoins constituent des investissements d'une importance capitale si l'on veut œuvrer efficacement et impartialement à la réduction du facteur de vulnérabilité humanitaire.

78. Il est donc primordial que les institutions à vocation humanitaire et leurs partenaires se voient garantir l'espace, l'accès et la sécurité nécessaires pour prêter une assistance salvatrice à ceux qui sont dans le besoin. Il est tout aussi

indispensable de promouvoir le respect des principes humanitaires et de mieux faire connaître l'action des personnels humanitaires en faveur des pouvoirs publics et des populations.

79. Au vu de ce qui précède, les États Membres pourraient envisager de souscrire aux recommandations ci-après :

a) Les États sont invités à prendre acte de ce que l'accès aux populations vulnérables et la sécurité des personnels humanitaires sont des conditions préalables à l'efficacité des interventions. Ils sont aussi exhortés à prendre des mesures concrètes destinées à assurer l'accès du personnel humanitaire en toute sécurité et sans obstacle, ainsi que l'acheminement de ses approvisionnements et de son matériel et à les mettre en œuvre sans restrictions, lorsque cela a été convenu avec les acteurs de l'humanitaire. Les organismes des Nations Unies demeurent disposés à les aider à cet égard;

b) Les organismes des Nations Unies à vocation humanitaire devraient approfondir la concertation avec les organisations régionales et intensifier les activités de renforcement des capacités menées avec ces dernières pour dynamiser les activités humanitaires destinées à compléter celles des autorités nationales et régionales;

c) Les États Membres sont invités, lorsque les crises prennent une dimension régionale, à valoriser les interventions régionales et à leur apporter un appui, notamment au sein des instances intergouvernementales;

d) Les États Membres sont exhortés à élaborer des plans de préparation aux situations de catastrophe à tous les niveaux et à promouvoir l'organisation périodique d'exercices y relatifs, comme le veut la priorité n° 5 définie dans le Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015;

e) Les États Membres sont invités à œuvrer de concert avec les organismes des Nations Unies pour consolider les arrangements prévisionnels concernant les interventions humanitaires, et notamment à participer aux réseaux d'assistance humanitaire, y compris par l'actualisation des registres regroupés dans le Fichier central des capacités de gestion des catastrophes et par la conclusion d'arrangements prévisionnels avec le secteur privé;

f) L'ONU est invitée à passer en revue, en consultation avec les États Membres, les questions liées à l'utilisation de ressources militaires aux fins des secours en cas de catastrophe, l'objet étant d'en rehausser la prévisibilité et d'en tirer le meilleur parti, dans le respect des principes de l'action humanitaire;

g) Les États Membres devraient envisager d'incorporer dans leurs plans prévisionnels les directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe;

h) Les organismes des Nations Unies et autres organisations à vocation humanitaire devraient améliorer l'exactitude des données relatives aux bénéficiaires de l'aide, à leurs besoins et aux résultats obtenus et, pour cela, s'accorder sur des définitions, des indicateurs, des modalités de collecte des données et d'évaluation des besoins ainsi que sur des normes concernant les systèmes d'information;

i) Les États Membres, les organismes des Nations Unies à vocation humanitaire concernés et les organisations non gouvernementales devraient

communiquer en temps opportun au système de surveillance financière des informations exactes sur les contributions destinées à l'action humanitaire et leur emploi;

j) Les États Membres versant des contributions aux dispositifs de mise en commun de fonds sont invités à se concerter avec les organismes des Nations Unies pour en améliorer la complémentarité et la gestion, et, à cet effet, harmoniser les orientations décidées par les bailleurs et normaliser les rapports qu'ils doivent établir;

k) Les États Membres sont invités à verser des contributions pluriannuelles plus importantes au Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires afin que sa dotation atteigne 500 millions de dollars, objectif fixé pour 2008;

l) Les États Membres sont également invités à verser, notamment lors des procédures d'appel global et d'appel éclair, des contributions pluriannuelles plus importantes et d'emploi plus flexible à tous les autres dispositifs de mise en commun des fonds et de financement de l'action humanitaire, y compris les fonds d'intervention des divers organismes.
