



# Assemblée générale Conseil économique et social

Distr. générale  
30 mai 2008  
Français  
Original : anglais

**Assemblée générale**  
**Soixante-troisième session**  
Point 68 a) de la liste préliminaire\*  
**Renforcement de la coordination de l'aide  
humanitaire et des secours en cas de catastrophe  
fournis par les organismes des Nations Unies,  
y compris l'assistance économique spéciale :  
renforcement de la coordination de l'aide humanitaire  
d'urgence fournie par les organismes des Nations Unies**

**Conseil économique et social**  
**Session de fond de 2008**  
New York, 15-18 juillet 2008  
Point 5 de l'ordre du jour provisoire\*\*  
**Assistance économique spéciale,  
aide humanitaire et secours  
en cas de catastrophe**

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

### **Rapport du Secrétaire général**

#### *Résumé*

Le présent rapport a été établi en application de la résolution 46/182 de l'Assemblée générale, dans laquelle l'Assemblée a prié le Secrétaire général de faire chaque année le point sur la coordination de l'aide humanitaire d'urgence, à son intention et à celle du Conseil économique et social. Il donne également suite à la résolution 62/94 de l'Assemblée et à la résolution 2007/3 du Conseil.

Les tendances et difficultés notables qui ont fait leur apparition au cours de l'année écoulée y sont décrites et deux questions thématiques qui suscitent des préoccupations du fait de leurs répercussions sur l'aide humanitaire y sont analysées : les changements climatiques et l'évolution de la situation alimentaire à l'échelle mondiale. On y trouvera aussi un aperçu général des principales procédures actuellement mises en œuvre pour améliorer la coordination de l'action humanitaire dans son ensemble et, en conclusion, des recommandations aux fins du perfectionnement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence fournie par les organismes des Nations Unies.

\* A/63/50.

\*\* E/2008/100.



## **I. Introduction**

1. Le présent rapport répond aux demandes formulées par l'Assemblée générale dans sa résolution 62/94 et par le Conseil économique et social dans sa résolution 2007/3.

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

2. Au cours de la période considérée, les facteurs déterminants des catastrophes survenues ont été la fréquence et la gravité accrues de phénomènes météorologiques extrêmes, associés pour la plupart aux changements climatiques. Neuf catastrophes sur 10 sont désormais imputables au climat. Pendant l'année écoulée, l'ONU a lancé 15 appels de fonds à la suite de catastrophes soudaines – un nombre record – soit cinq de plus que l'année précédente. Quatorze d'entre eux l'ont été en réponse à une catastrophe attribuable au climat.

3. Les conséquences humanitaires des conflits entre États et intérieurs aux États demeurent lourdes, les déplacements de population constituant l'une des principales sources de préoccupation. À la fin de 2007, selon le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), on dénombrait 11,4 millions de réfugiés à l'échelle de la planète; on estimait en outre à 26 millions le nombre d'individus déplacés dans leur propre pays en raison d'actes de violence et de persécutions et à 26 millions également le nombre de personnes déplacées à la suite de catastrophes liées à des aléas. Étaient incluses les populations déplacées de longue date en Colombie et à Sri Lanka, ainsi que celles qui venaient de l'être en Iraq, au Kenya, en République centrafricaine, en Somalie, au Soudan et au Tchad. Pour faire face à certains des besoins ainsi suscités, un appel global à hauteur de 3,8 milliards de dollars des États-Unis a été lancé en 2008 à l'intention des 25 millions de personnes dont on considèrerait qu'elles auraient besoin d'une aide humanitaire.

4. Les problèmes posés par les changements climatiques et les conflits armés ont été amplifiés par la flambée récente des cours des produits alimentaires et des combustibles, qui a donné lieu à de violentes protestations dans de nombreux pays. Le prix élevé des denrées alimentaires risque d'entraîner une nette accentuation de l'incidence et de l'ampleur de l'insécurité alimentaire. On estime que 800 millions d'individus souffrent de la faim : la Banque mondiale prédit que, en raison de cette crise de la sécurité alimentaire, 100 millions d'autres pourraient sombrer à leur tour dans la pauvreté, ce qui aurait pour effet de réduire à néant les progrès accomplis dans de nombreux pays sur la voie de la réalisation des objectifs du Millénaire. La crise a un impact immédiat sur le coût des opérations humanitaires et il est probable qu'il va s'ensuivre un accroissement notable de la demande d'assistance à divers titres : approvisionnement en vivres, soins de santé, lutte contre les carences nutritionnelles. Des solutions existent : il faut investir davantage dans les mesures propres à renforcer la productivité agricole. En effet, les diverses tendances susmentionnées donnent à penser que la demande d'aide humanitaire à l'échelle mondiale, qui est déjà considérable, va s'intensifier dans la décennie à venir.

## A. Catastrophes associées à des aléas naturels

5. En 2007, le Centre de recherche sur l'épidémiologie des catastrophes a rapporté que 414 catastrophes associées aux changements climatiques avaient provoqué plus de 16 000 décès et touché plus de 234 millions de personnes. Quarante-vingt-dix-huit pour cent des individus frappés l'avaient été sous forme d'inondations ou de tempêtes, responsables à elles seules de 86 % des décès provoqués par des catastrophes naturelles. Depuis 1987, le nombre des catastrophes liées au climat a crû de près de 90 % et les risques d'ordre géologique de près de 40 %. Une partie de l'augmentation enregistrée est toutefois imputable au fait que l'on dispose aujourd'hui de plus d'éléments d'information à leur sujet.

6. L'Asie demeure la région qui pâtit le plus des catastrophes associées à des aléas naturels. Huit des 10 pays où a été enregistré le nombre le plus élevé de décès résultant de catastrophes se trouvaient en Asie : en novembre 2007, le cyclone Sidr a tué 4 234 personnes au Bangladesh et plus de 3 000 ont trouvé la mort des suites de graves inondations au Bangladesh, en Chine, en Inde et en République populaire démocratique de Corée. En Chine, des millions de personnes ont subi les effets d'un séisme majeur de magnitude 8 sur l'échelle de Richter, qui a frappé la province du Sichuan le 12 mai 2008. Le 27 mai, le nombre officiel des décès consécutifs à ce tremblement de terre dépassait 67 000 et on estimait que 362 000 personnes avaient été blessées et plus de 45 millions directement concernées. Le cyclone Nargis, qui s'est abattu sur le Myanmar le 2 mai, a provoqué des inondations et des coupures d'électricité à grande échelle, détruisant des maisons, des routes et des marchés. On estime que quelque 2,4 millions de personnes ont été particulièrement touchées et que 1,4 million ont besoin d'une aide d'urgence. Le 20 mai, le nombre officiel de décès enregistrés à la suite de ce cyclone s'élevait à près de 78 000 et on estimait à 56 000 celui des personnes portées disparues. Les intervenants humanitaires craignent que les souffrances des populations concernées empirent encore si elles ne reçoivent pas immédiatement l'aide dont dépend leur survie.

7. De novembre 2006 à mars 2007, puis de novembre 2007 à mars 2008, un volume inhabituel de précipitations a donné lieu aux inondations les plus étendues et les plus dévastatrices que l'Afrique ait jamais connues. Dans les régions orientale, centrale et occidentale du continent, elles ont tué plus de 200 personnes et entraîné le déplacement de plus de 600 000 autres; des millions d'individus ont été directement touchés. C'est l'Afrique australe qui a été le plus durement frappée. À peine Madagascar, le Malawi, le Mozambique et la Zambie s'étaient-ils remis des inondations survenues à la fin de 2006 et au début de 2007 qu'il leur a fallu faire face, au début de 2008, à des précipitations torrentielles et inhabituellement précoces, puis à plusieurs cyclones consécutifs. Ces phénomènes ont causé des dommages à grande échelle aux infrastructures et aux cultures, ont entraîné la mort de milliers de têtes de bétail et ont eu des répercussions sur la vie de plus d'un million de personnes. Ils ont été suivis d'une sécheresse intense, particulièrement ressentie au Lesotho, au Swaziland, dans le sud du Mozambique et au Zimbabwe.

8. L'Amérique latine et les Caraïbes ont également subi les répercussions d'événements climatiques associés à des aléas naturels. Pour la première fois de leur histoire, le Honduras, le Mexique et le Nicaragua ont été balayés par deux ouragans venus de l'océan Atlantique, Dean et Felix, en une seule et même saison, en août et septembre 2007. En mars et avril 2008, en Bolivie et en Équateur, des pluies et des inondations continues ont tué près de 200 personnes et plus de 700 000 autres en ont

subi le contrecoup. En Bolivie, les autorités ont indiqué que plus de 90 % des récoltes essentielles de l'été avaient été détruites sur les terres restées submergées pendant toute la saison. En Équateur, des inondations ont recouvert la moitié des 13 provinces du pays, suscitant des demandes d'aide à divers titres : services de base, relèvement accéléré et logistique.

9. Ceux des groupes de population et des gouvernements qui y étaient préparés ont été en mesure de réagir efficacement aux catastrophes. En Afrique australe et en Asie, la réponse apportée à la saison des pluies et des cyclones en 2007/08 a été notablement plus efficace que les années précédentes. Les investissements dans les systèmes d'alerte rapide et l'amélioration de la coopération entre les gouvernements dans le cadre de la gestion des réseaux hydrographiques ont entraîné une diminution spectaculaire du nombre de décès. Les mesures de préparation, notamment la prévoyance et la mise en place préalable d'articles de première nécessité, contribuent à rendre les interventions plus efficaces et plus rapides. Alors que des inondations d'un volume similaire avaient provoqué 700 décès au Mozambique en 2002, seuls 20 ont été enregistrés en 2008. De même, le nombre de décès imputables au cyclone Sidr, qui a frappé le Bangladesh à la fin de 2007, était bien inférieur à celui enregistré en 1991 lorsqu'un cyclone particulièrement dévastateur avait tué 138 000 personnes. Par contraste, au Myanmar, où le cyclone Nargis a provoqué des ravages d'une ampleur sans précédent, l'absence de mesures d'atténuation des risques et de préparation en vue d'éventuelles catastrophes est indiscutablement l'une des raisons qui expliquent le nombre très élevé de décès enregistré.

10. Chaque fois que des gouvernements ont eu besoin d'une aide internationale et en ont fait la demande, l'ONU, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, l'Organisation internationale pour les migrations et plusieurs organisations non gouvernementales se sont montrées désireuses et capables de leur répondre. En 2007 et 2008, l'ONU a lancé un total de 20 appels accélérés à la suite de catastrophes, sollicitant un montant global de 712 millions de dollars. En outre, l'Organisation a déployé 15 équipes des Nations Unies pour l'évaluation et la coordination en cas de catastrophe avec pour mission d'aider à évaluer les besoins et de coordonner les interventions humanitaires.

## **B. Situations d'urgence complexes**

11. Cela fait maintenant cinq ans que la crise persiste au Darfour, sans qu'une issue soit en vue. Près de 2,4 millions de personnes ont été déplacées, pour la plupart des femmes et des enfants. Les actes de violence sexuelle, notamment les viols, demeurent un problème majeur. Les deux tiers de la population du Darfour ont besoin d'une forme ou d'une autre d'aide humanitaire. Pour mener leurs activités, les participants à la plus vaste opération d'assistance jamais lancée à l'échelle mondiale, puisqu'elle réunit plus de 14 700 intervenants, dans leur grande majorité des Soudanais, se heurtent quotidiennement à des conditions difficiles, exacerbées par un harcèlement continu, des vols de voitures avec violence ou menaces et des attaques ciblées. Dans le Darfour-Ouest, au cours des premiers mois de 2008, plus de 100 000 civils ont été contraints de fuir les violences, au rythme de 1 000 par jour. Quelque 13 000 d'entre eux ont pris la direction du Tchad, formant le plus important mouvement de réfugiés enregistré au Darfour depuis 2004. La détérioration de la situation met en relief la nécessité d'un déploiement rapide de l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour (MINUAD), à un

moment où la pérennité de l'accord de paix historique Nord-Sud de 2005, qui avait mis fin à l'une des guerres les plus longues et les plus sanglantes que l'Afrique ait jamais connues, est clairement menacée.

12. En Iraq, la violence actuelle et les autres difficultés qui rendent impossible toute intervention font que des millions de personnes n'ont pas accès à des services essentiels. L'ONU estime que 4 millions d'Iraqiens ont un besoin urgent d'aide alimentaire et que seuls 40 % de la population du pays disposent régulièrement d'eau potable. Un tiers de la population est privé de soins de santé essentiels et de médicaments; entre 4 et 9 % des enfants de moins de 5 ans souffrent de malnutrition aiguë. On estime que 2,2 millions d'Iraqiens (8 % de la population) ont fui le pays depuis 2003; 2,5 millions d'autres (9 % de la population) se seraient déplacés à l'intérieur des frontières iraqiennes. C'est la Syrie qui accueille la majorité des réfugiés iraqiens (1,5 million, selon les estimations), suivie par la Jordanie (entre 450 000 et 500 000). L'Égypte, le Liban, la République islamique d'Iran et la Turquie en accueillent aussi, mais en moindre nombre.

13. En Somalie, la situation s'est encore détériorée. On prévoit que 2 millions de personnes auront besoin d'aide humanitaire ou d'appui à la survie en 2008 – un nombre en augmentation de plus de 50 % par rapport à l'année précédente. En 2007, à la suite d'une flambée de violence ayant opposé les forces du Gouvernement fédéral de transition aux éléments antigouvernementaux, l'ONU estime que 800 000 personnes ont fui les combats qui faisaient rage à Mogadiscio pour s'établir dans des zones où les récoltes ont été mauvaises et les précipitations irrégulières : en raison de la sécheresse et de la hausse record des prix des denrées alimentaires, on y a enregistré des taux de malnutrition supérieurs de 15 % au seuil d'urgence. À Sri Lanka, l'escalade du conflit a été marquée par la poursuite des attentats à la bombe, des assassinats, des enlèvements, du recrutement forcé et des arrestations arbitraires; plus de 308 000 personnes ont été déplacées.

14. Dans le territoire palestinien occupé, l'ONU apporte une aide aux communautés touchées par le conflit depuis six décennies. Les populations palestinienne de Cisjordanie et de Gaza et israélienne de Sdérot et de l'ouest du Néguev sont toujours aux prises avec la violence et les restrictions économiques. À Gaza, où près de 80 % de la population dépend de l'aide humanitaire, le blocage quasi total des points de passage vers la bande de Gaza depuis juin 2007 empêche les intervenants humanitaires d'aller lui apporter une aide, tout comme il interdit aux produits commerciaux d'entrer sur les marchés ou d'en sortir. Les restrictions sévères qui sont imposées à la circulation des personnes et des marchandises en Cisjordanie et à Gaza ont de graves répercussions sur les activités commerciales. La stagnation économique qui en résulte fait que près de la moitié de la population se trouve désormais au-dessous du seuil de pauvreté, en particulier à Gaza. Quant aux civils de Sdérot et de l'ouest du Néguev, ils vivent dans la crainte constante de perdre la vie, car ils demeurent la cible de tirs aveugles de roquettes et au mortier depuis Gaza.

15. À ces situations d'urgence de longue date sont venus s'ajouter ponctuellement des troubles politiques dans des pays qui jouissaient jusque-là d'une relative stabilité. Au Kenya, six semaines d'émeutes ont suivi l'annonce des résultats contestés de l'élection présidentielle, en décembre 2007. Plus de 1 000 civils ont été tués et 300 000 personnes déplacées. Dans plus de 30 pays, les émeutes et les protestations violentes survenues en raison de l'escalade du prix des denrées alimentaires risquent

de nuire à la bonne exécution de programmes de développement qui revêtent une importance critique.

16. Lorsque l'ONU et ses partenaires de l'action humanitaire ont été en mesure d'intervenir dans ces situations d'urgence complexes, ils ont apporté de l'aide à ceux qui en avaient besoin, en temps opportun. À titre d'exemple, les organismes de l'ONU et des organisations partenaires ont fourni de l'eau potable et des installations sanitaires à 1 million de personnes déplacées à l'intérieur de la Somalie; pris soin de 240 000 réfugiés soudanais et de 180 000 personnes déplacées dans l'est du Tchad; créé des emplois en urgence et apporté une assistance sous forme d'argent liquide à 44 000 familles privées de tout dans le territoire palestinien occupé; acheminé de l'alimentation jusqu'à 4,1 millions de Zimbabwéens en situation de vulnérabilité; distribué 12 535 couvertures, 10 275 matelas et 14 600 bâches en plastique à des personnes déplacées en République centrafricaine; aidé 10 000 personnes déplacées par les troubles civils au Timor-Leste; endigué 131 épidémies en République démocratique du Congo; creusé 300 puits artésiens pour approvisionner en eau des personnes touchées par la guerre en Ouganda.

17. Cependant, dans de trop nombreux endroits, les intervenants se voient refuser l'accès aux populations démunies et sont attaqués lorsqu'ils essaient d'apporter une aide. À un moment où les besoins vont croissant, tout comme les demandes d'interventions, il est plus nécessaire que jamais d'accepter et de respecter les principes qui sous-tendent l'action humanitaire.

### **III. Principes humanitaires**

18. L'action humanitaire doit être menée conformément aux principes d'humanité, d'impartialité, de neutralité et d'indépendance, comme l'a réaffirmé l'Assemblée générale dans ses résolutions 46/182 et 58/114. Le respect de ces principes par les intervenants humanitaires demeure essentiel car il est l'assurance qu'ils apportent une aide de façon équitable et chaque fois que nécessaire. Le principe d'humanité exige d'eux qu'ils empêchent ou atténuent la souffrance humaine et qu'ils protègent la vie et la santé des individus tout en les respectant. Le principe d'impartialité exige d'eux qu'ils n'établissent aucune distinction sur la base de la nationalité, de la race, du sexe, de la confession, de la classe ou de l'opinion politique dans le cadre de leurs interventions et qu'ils n'agissent que sur la base des besoins définis en matière d'aide humanitaire. En vertu du principe de neutralité, les intervenants ne peuvent prendre parti dans les conflits ni s'engager dans des controverses de nature politique, raciale, religieuse ou idéologique. Le principe d'indépendance exige d'eux qu'ils soient autonomes et agissent indépendamment de tout objectif politique, économique, militaire ou autre. L'efficacité de l'action humanitaire dépend de l'acceptation et de l'admission de ces principes par tous les intervenants concernés, y compris les parties aux conflits. Lorsque ces principes ne sont pas appliqués aux opérations humanitaires, cela compromet leur succès et multiplie les risques auxquels sont exposés ceux qui sont touchés par un conflit ou ont été frappés par une catastrophe résultant d'un aléa naturel ainsi que le personnel humanitaire qui œuvre pour l'atténuation des souffrances humaines.

19. L'accès des intervenants humanitaires aux populations et de ces dernières à l'aide qui leur est proposée est une condition préalable fondamentale des opérations humanitaires. Dans les situations d'urgence complexes, on attend des parties aux

conflits armés qu'elles facilitent et sécurisent le passage des convois transportant des articles de secours, rapidement et en temps opportun. Le droit international humanitaire le prévoit et l'Assemblée générale l'a demandé dans plusieurs de ses résolutions.

20. Pourtant, l'octroi d'une aide qui pourrait sauver des vies est souvent freiné par les hostilités en cours, les restrictions appliquées à la liberté de circulation, des actes de banditisme, le pillage des convois transportant des articles de secours, des obstacles bureaucratiques ou l'obstruction délibérée des activités humanitaires. Tous ces comportements traduisent un manque de respect des principes humanitaires. Lorsqu'il est impossible aux intervenants d'accéder aux populations vulnérables rapidement et sans encombre, des millions de civils se trouvent privés de secours dont ils auraient grand besoin. En Somalie, la prolifération des barrages routiers et des points de contrôle mis en place par diverses parties armées, ainsi que la taxation illicite, entraînent des délais importants dans la prestation de l'aide humanitaire, dont le coût se trouve augmenté d'autant. En raison de l'intensification de l'insécurité et des menaces non dissimulées qui pèsent sur les intervenants humanitaires, ceux-ci travaillent dans des conditions difficiles et dangereuses. En Iraq, l'insécurité empêche les fonctionnaires recrutés sur le plan international d'appuyer l'octroi d'aide humanitaire et les entraves bureaucratiques privent une partie importante de la population civile de l'accès à des services et à une assistance de base. Les restrictions sévères imposées aux importations de carburants à Gaza a entraîné l'interruption de la prestation de services de base et, en certaines occasions, contraint les intervenants humanitaires à suspendre l'aide alimentaire qu'ils fournissaient à quelque 650 000 personnes.

21. Les intervenants humanitaires sont donc de plus en plus fréquemment l'objet d'attaques violentes délibérées, ce qui est inacceptable. Les menaces directes et les agressions physiques par des parties au conflit et des éléments criminels suscitent une préoccupation croissante. La persistance de telles menaces a des répercussions immédiates sur les populations touchées par les conflits et qui ont besoin d'aide. En 2007, au Darfour, les organisations non gouvernementales ont fait état de 273 atteintes à la sécurité<sup>1</sup> : au cours d'un de ces incidents, 16 membres du personnel humanitaire ont été blessés par balle. Les vols et le banditisme constituent un sujet d'inquiétude grandissant, les vols de voitures avec violence ou menaces se soldant par plusieurs millions de dollars de pertes et entraînant une diminution drastique de la capacité opérationnelle des groupes venus apporter de l'aide. Au cours de cette même année, 26 structures humanitaires ont été attaquées. Toujours en 2007, en Afghanistan, les organisations non gouvernementales ont fait état de 135 atteintes à la sécurité : 15 membres de leur personnel ont été tués (4 recrutés sur le plan international et 11 recrutés sur place), 66 ont été enlevés et on a dénombré 65 attaques armées contre des convois humanitaires.

22. En 2007, le Département de la sûreté et de la sécurité a fait état de 520 attaques violentes contre le personnel de l'ONU et du décès de 16 membres de

---

<sup>1</sup> Dans sa résolution 60/123, l'Assemblée générale a demandé l'intensification de la collaboration entre l'ONU et les organisations non gouvernementales dans le domaine de la sécurité. Le Comité permanent interorganisations travaille en coopération étroite avec le Département de la sûreté et de la sécurité et des organisations non gouvernementales dans le cadre de l'initiative « Sauver des vies ensemble », série de recommandations non contraignantes visant à renforcer la sécurité du personnel des opérations humanitaires.

son personnel à la suite d'attaques délibérées en Afghanistan, au Bangladesh, au Guatemala, en Iraq, en Israël, au Liban, au Malawi, en Ouganda, au Soudan, à Sri Lanka et au Timor-Leste. Les membres du personnel des organismes à vocation humanitaire et de l'ONU qui sont recrutés localement demeurent particulièrement vulnérables : c'est parmi eux qu'on a enregistré la majorité des pertes humaines, des arrestations et des incidents de harcèlement. Quinze des 16 personnes décédées dont le Département de la sûreté et de la sécurité a dressé la liste avaient été recrutées localement. Au Darfour et en République démocratique du Congo, les difficultés d'accès résultant de préoccupations liées à la sûreté et à la sécurité sont aggravées par la poursuite des combats, la rupture des chaînes de commandement au sein des mouvements armés et le banditisme, qui mettent en péril la sûreté et la sécurité des intervenants humanitaires. Au Darfour, les actes de banditisme routier ont augmenté de 350 % par rapport à 2007. Au premier trimestre de 2008, 96 véhicules ont été volés sous la menace, notamment 3 véhicules de la MINUAD et 60 camions utilisés pour le compte du Programme alimentaire mondial (PAM). En avril 2008, le PAM a été contraint de réduire de 50 % les portions de nourriture qu'il distribue chaque mois. Cela entraînera une réduction de 40 % de l'apport calorique des rations quotidiennes et empêchera que des stocks de nourriture suffisants soient acheminés jusqu'aux populations qui en ont besoin. Les gouvernements sont instamment priés de prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir la sûreté et la sécurité du personnel humanitaire actif à l'intérieur de leurs frontières. Le fait de reconnaître publiquement qu'ils sont impartiaux et désireux de jouer un rôle positif constitue un pas important dans cette direction.

23. La distinction de plus en plus floue entre intervenants humanitaires militaires et civils rend de plus en plus difficile l'application des principes humanitaires. C'est notamment le cas dans des pays tels que l'Afghanistan et l'Iraq, où les intervenants humanitaires travaillent à proximité des forces armées et où les militaires assurent une aide humanitaire. Si l'importance de la communication et de la coordination entre personnel civil et personnel militaire est généralement admise, il demeure essentiel, pour que les opérations humanitaires soient efficaces, de maintenir une distinction stricte entre les objectifs et les intervenants de la sphère militaire et ceux de la sphère humanitaire. À l'ONU, des mesures importantes ont été prises pour promouvoir les interventions unifiées à l'échelle du système dans les situations d'urgence complexes tout en maintenant les arrangements institutionnels et structurels appropriés qui permettent aux intervenants humanitaires de travailler dans le respect des principes qui sont les leurs. Le Comité permanent interorganisations a conçu une série de directives sur les relations et l'interaction entre intervenants humanitaires et militaires, parmi lesquelles un document de référence sur les relations entre civils et militaires dans le cadre de situations d'urgence complexes, des directives sur l'utilisation des ressources militaires et de protection civile à l'appui des activités humanitaires de l'ONU dans le cadre des situations d'urgence complexes ou encore les directives sur l'utilisation d'escortes militaires et armées pour les convois humanitaires. En consultation avec les États Membres et des intervenants militaires, l'ONU poursuivra ses efforts pour que ces directives intéressant la coopération entre civils et militaires soient diffusées à grande échelle, bien comprises et respectées par toutes les parties prenantes.

24. Les intervenants humanitaires doivent systématiquement se distinguer des autres parties prenantes présentes sur le terrain. À cette fin, les arrangements institutionnels et structurels doivent leur permettre d'agir de façon indépendante :

c'est là une condition préalable fondamentale lorsque des intervenants humanitaires côtoient le personnel de missions politiques et de maintien de la paix. Dans cet esprit, les intervenants humanitaires de l'ONU continuent de renforcer leur coordination avec les opérations de maintien de la paix. En outre, plusieurs codes de conduite ont été conçus afin qu'ils alignent leur comportement sur les principes humanitaires. La circulaire du Secrétaire général sur les dispositions spéciales visant à prévenir l'exploitation et les abus sexuels (ST/SGB/2003/13) en est un exemple. Cette circulaire rappelle que les abus et l'exploitation ne sont pas tolérés et que la communauté humanitaire a l'obligation d'apporter son soutien aux victimes de tels comportements. Ces directives doivent être continuellement rappelées et reconduites afin de responsabiliser le personnel quant à l'application de principes fondamentaux dans des cadres opérationnels complexes et évolutifs.

#### **IV. Nouvelles entraves à l'action humanitaire**

25. Au cours de la période considérée, les éléments nouveaux qui ont le plus rejailli sur l'action humanitaire ont été l'incidence des changements climatiques et l'augmentation du prix des denrées alimentaires à l'échelle mondiale.

##### **A. Implications d'ordre humanitaire des changements climatiques : défis associés à la prévention et à la planification en prévision des catastrophes**

26. Au cours des 20 dernières années, le nombre de catastrophes enregistrées a doublé, puisqu'il est passé d'environ 200 à plus de 400 par an. Les catastrophes provoquées par les inondations sont les plus fréquentes (on en a dénombré 50 en 1985, plus de 200 en 2005) et ravagent des superficies plus vastes qu'elles ne le faisaient il y a 20 ans. Ce que nous observons aujourd'hui ne doit pas être considéré comme une aberration. Au vu des tendances actuelles, il est probable que la variabilité extrême des climats, avec les conséquences qu'elle implique, va devenir la norme.

27. Les implications d'ordre humanitaire seront significatives : des tempêtes plus fréquentes et plus intenses, ainsi que l'élévation du niveau de la mer, ne feront qu'aggraver les risques d'inondation. Près de 634 millions de personnes – un dixième de la population mondiale – résident dans des zones littorales exposées, à quelques mètres au-dessus du niveau actuel de la mer; les trois quarts d'entre elles vivent dans les deltas asiatiques ou dans les petits États insulaires de faible altitude, qui connaissent de fréquentes inondations. Près des deux tiers des villes dont la population dépasse 5 millions d'âmes sont localisées, au moins en partie, dans ce type de zones de faible altitude où les inondations abondent. C'est le cas de 21 % des populations urbaines des nations les moins avancées.

28. Les changements climatiques entraîneront la multiplication des phénomènes extrêmes et rendront plus probables des sécheresses qui toucheront des superficies toujours plus vastes. Cette évolution a un impact sur la production agricole et sur les systèmes alimentaires, d'où l'augmentation du nombre de personnes exposées au risque de famine. Dans certains pays d'Afrique, on prévoit que l'agriculture dépendante des pluies diminuera de moitié d'ici à 2020; en outre, la désertification englobe une partie toujours plus vaste de la région du Sahel, en partie du fait de

l'aridité toujours plus grande du climat, mais aussi à cause d'une baisse du volume des précipitations et de l'allongement des périodes de sécheresse. De nombreux groupes de population du Sahel dépendent de la terre pour pratiquer l'agriculture et le pastoralisme; la désertification et l'insécurité alimentaire qui en découlera les rendront plus vulnérables. En Afrique, ce sont quelque 200 millions d'individus (25 % de la population du continent) qui n'ont actuellement pas accès à de l'eau salubre. Ce nombre pourrait augmenter de 50 millions d'ici à 2020, puis passer à 400 millions d'ici à 2050. En 1995, près de 1,4 milliard d'individus (24 % de la population mondiale) vivaient dans des bassins versants surexploités où la demande en eau était supérieure à la quantité disponible. Rien qu'en raison de la croissance de la population, on prévoit que ce nombre dépassera 3 milliards d'ici à 2025.

29. Du fait de la multiplication des inondations, le taux de prévalence des maladies véhiculées par l'eau est plus élevé; en outre, l'augmentation des températures rend plus probable la survenue d'épidémies de paludisme en Afrique. À moins que les mesures de protection existantes ne soient renforcées, les changements climatiques aboutiront à la propagation dans de nouvelles régions de maladies telles que la dengue, et ce sont 2 milliards d'individus supplémentaires qui pourraient y être exposés d'ici aux années 2080. En 2000, l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) a estimé que le réchauffement de la planète était responsable de 150 000 décès, car toute augmentation des températures à l'échelle mondiale entraîne une augmentation du nombre des décès. Les phénomènes climatiques extrêmes sont susceptibles d'exacerber la lutte pour l'obtention et la maîtrise de ressources rares, ce qui peut donner lieu à des déplacements de population et à des conflits armés. Compte tenu des caractéristiques de la vulnérabilité, sécheresses et inondations aggraveront les risques de migrations temporaires à court terme. Les changements climatiques sont également susceptibles de renforcer les tendances migratoires à long terme, qui sont associées à la dégradation de l'environnement et à la désertification. Il est donc nécessaire de renforcer les mécanismes de protection à l'intention des populations touchées par les catastrophes, ainsi que d'améliorer la coordination entre les organismes à vocation humanitaire et ceux qui se consacrent au développement, afin de réduire l'impact potentiellement négatif des tendances migratoires à long terme.

30. Les premières analyses des liens entre changements climatiques et augmentation du prix des denrées alimentaires sont en cours. À un moment où les stocks alimentaires mondiaux sont au plus bas, l'approvisionnement en vivres pourrait encore pâtir d'événements climatiques extrêmes – qui sont la cause de mauvaises récoltes – et de modifications du temps et des températures – qui altèrent les modes de production agricole. En 2006/07, en Australie, la production de blé d'une année a été perdue à cause de la sécheresse; en Europe et aux États-Unis d'Amérique, le temps froid a entraîné de mauvaises récoltes céréalières. Les changements climatiques risquent aussi d'avoir des répercussions en termes de sécurité alimentaire, car la baisse du rendement des récoltes est susceptible de continuer à pousser à la hausse les prix des produits alimentaires de base dans les pays importateurs de vivres.

31. Pour les organisations à vocation humanitaire, le premier défi associé aux changements climatiques est le suivant : comment se préparer et répondre à des événements climatiques plus intenses et plus fréquents? Il est urgent d'accroître les investissements dans la prévention et la planification en prévision des catastrophes dans les régions hautement exposées et de mobiliser l'appui voulu pour faire face

aux répercussions des changements climatiques sur l'action humanitaire. Dans l'immédiat, les efforts doivent se concentrer sur les zones exposées à des risques de tempête, d'inondation et de sécheresse, en tenant compte d'incidences à plus long terme telles que l'élévation du niveau de la mer. On commence seulement à recueillir des données sur les implications des changements climatiques sur l'action humanitaire et à les analyser. De plus en plus, les intervenants humanitaires consultent l'Organisation météorologique mondiale et les scientifiques spécialistes du climat pour déterminer la meilleure manière d'intégrer les modélisations climatiques nationales et régionales actuelles et les prévisions météorologiques dans les systèmes d'alerte rapide et de les utiliser pour améliorer la planification en prévision des catastrophes et la capacité d'intervention. Les gouvernements sont encouragés à renforcer ce type de planification et en particulier à l'encadrer juridiquement, notamment grâce à l'application des Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe, adoptées lors de la trentième Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, en novembre 2007.

32. S'il est essentiel que la communauté humanitaire perfectionne sa connaissance des risques naturels, il est tout aussi important pour elle de mieux comprendre les répercussions des risques associés au climat sur la dynamique de la vulnérabilité. Pour cette raison, les intervenants humanitaires réfléchissent de plus en plus à la manière dont il serait possible d'actualiser la définition et les outils de mesure des risques afin de parvenir à une analyse plus complète de la vulnérabilité causée par les changements climatiques. Des facteurs tels que l'évolution des caractéristiques de la morbidité, l'accès aux vivres et à l'eau, l'urbanisation, la capacité des infrastructures existantes et les tendances potentielles en matière de migrations sont des composantes clefs de ce type d'analyse. L'élaboration du Plan d'action de Bali, adopté en 2007 lors de la treizième Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, a constitué un progrès à cet égard. Ce plan souligne la nécessité d'améliorer les évaluations de vulnérabilité, de renforcer les capacités existantes, de concevoir de meilleures stratégies d'intervention, ainsi que des stratégies d'assurance et de prévention des catastrophes, mais aussi d'examiner de plus près les besoins spécifiques des pays africains touchés par la sécheresse, la désertification et les inondations.

## **B. Implications de la situation alimentaire mondiale pour l'action humanitaire**

33. L'augmentation substantielle du coût des denrées alimentaires combinée à une diminution des stocks de vivres a des répercussions importantes sur la sécurité alimentaire et sur l'aide humanitaire au plan mondial. Depuis le milieu de 2007, les organismes de l'ONU font état d'une hausse des prix des produits alimentaires comprise entre 30 et 130 %. Ce phénomène s'explique par deux catégories de facteurs : ceux qui sont liés à la demande et ceux qui sont liés à l'offre. Les premiers incluent la croissance de la population mondiale et la modification des modes de consommation alimentaire, souvent en faveur de régimes plus riches en viandes et en laitages. Une augmentation importante de la production de biocarburants a entraîné un accroissement de la demande de produits tels que l'huile de maïs et l'huile de palme. Les données préliminaires dont on dispose indiquent que les

stratégies des investisseurs institutionnels dans les marchés de produits de base contribuent peut-être aussi à cette augmentation des prix et à leurs fluctuations. Pour ce qui est des facteurs liés à l'offre, l'un des plus importants est le suivant : les stocks de réserves alimentaires mondiaux ont atteint leur niveau le plus bas depuis 30 ans, en raison de la croyance selon laquelle les vivres ne viendraient jamais à manquer et seraient toujours disponibles à un coût relativement bas. L'augmentation du prix des engrais et des combustibles a elle aussi contribué à la hausse des prix des produits alimentaires.

34. Des prévisions préliminaires indiquent que la situation actuelle va créer de graves problèmes d'ordre humanitaire dans l'immédiat, mais aussi à moyen et à long terme. Sa conséquence immédiate la plus alarmante est l'incidence accrue des troubles sociaux et politiques liés à la pénurie de vivres dans un grand nombre de pays : comme on l'a déjà observé en 2008, ils peuvent entraîner une instabilité sur le plan politique. Ce risque est particulièrement élevé dans les pays qui sortent d'un conflit violent, où les progrès fragiles enregistrés en matière de sécurité ainsi que sur les plans politique et économique pourraient facilement capoter. Dans certains cas, les efforts de stabilisation de l'ONU pourraient être mis en péril, par exemple si les missions de maintien de la paix étaient poussées à appuyer l'action menée par les gouvernements pour mettre un terme aux émeutes ou si le personnel humanitaire et ses installations étaient pris pour cibles. Outre qu'il est nécessaire d'intervenir immédiatement pour rétablir la sécurité, il est impératif de suivre de près l'évolution des marchés et des prix des produits alimentaires (en particulier dans les zones urbaines), de prendre en compte les troubles imputables à la pénurie de vivres dans les systèmes d'alerte rapide et d'intégrer la sécurité alimentaire dans les plans de consolidation de la paix et d'intervention en cas de situation d'urgence.

35. En parallèle, l'aide alimentaire est devenue plus onéreuse. Pour la maintenir à son niveau actuel, des fonds supplémentaires seront nécessaires pour couvrir les coûts des produits eux-mêmes et de leur transport. Récemment, le PAM a demandé 755 millions de dollars supplémentaires au titre de ses projets déjà budgétisés pour 2008. Si la réponse à cet appel a été généreuse, il est probable que d'autres ressources d'un montant substantiel seront requises : sinon, nombre de ceux qui dépendent de l'aide alimentaire venue de l'extérieur verront sans doute leurs rations réduites.

36. Les réactions face à l'augmentation des denrées alimentaires varient d'un pays à l'autre. La plupart des pays importateurs de produits alimentaires ont réduit ou éliminé les droits et taxes d'importation, mesure dont les implications au niveau budgétaire restent à évaluer. Des coupes dans les programmes de développement gouvernementaux pourraient avoir des conséquences à long terme sur la sécurité alimentaire et sur la pauvreté. Nombre de pays exportateurs de produits alimentaires ont imposé des droits et des quotas d'exportation pour faire baisser les prix à l'intérieur de leurs frontières ou interdit les exportations. Quelques pays procèdent à des achats pour renflouer leurs stocks et leurs réserves stratégiques, alors que d'autres augmentent leurs subventions ou envisagent un rationnement. Les gouvernements doivent se montrer prudents afin d'éviter les incidences possibles de telles politiques, susceptibles d'aggraver les pénuries, de faire monter encore les prix dans les pays importateurs, voire de compromettre les mesures d'incitation à la production.

37. Enfin, l'un des défis les plus difficiles à relever pourrait être l'aggravation de l'impact et de la portée de l'insécurité alimentaire, ce qui exigerait des interventions d'urgence. Si on dispose de données éparses quant à l'incidence de la hausse des prix des produits alimentaires sur la population des régions en développement, aucune estimation d'ensemble ne permet d'apprécier le nombre d'individus supplémentaires qui risquent de souffrir de la faim dans un proche avenir. Bien qu'il soit difficile d'établir des seuils en matière d'insécurité alimentaire et d'évaluer avec précision le succès des stratégies mises en œuvre pour y faire face, on observe de multiples signes de détresse parmi les ménages les plus démunis – dont le chef de famille est dans la plupart des cas une femme – comme la vente de biens ou la diminution de la quantité et de la qualité des denrées alimentaires consommées. Le système des Nations Unies doit impérativement améliorer ses techniques d'évaluation des besoins et d'analyse de la vulnérabilité tout en collaborant avec les gouvernements pour concevoir des filets de sécurité efficaces (sous la forme de produits alimentaires, de bons, de compensations en liquide, de repas servis dans les écoles, de programmes axés sur l'emploi et la nutrition, de dispositifs d'assurance, etc.) pour protéger les populations vulnérables.

38. Au niveau national, les gouvernements doivent allouer davantage de ressources à la stimulation de la production agricole et au renforcement des programmes de protection sociale afin de stabiliser l'approvisionnement en denrées alimentaires et le soutien nutritionnel, les soins de santé et l'assistance d'urgence en matière d'éducation. Les filets de sécurité peuvent atténuer l'impact à long terme de l'augmentation des prix des produits alimentaires – comme la malnutrition –, empêcher la vente de biens sous l'effet de la détresse et permettre un accroissement des investissements dans la santé et l'éducation. Des mesures devraient être prises localement, incluant l'achat de vivres et l'octroi de compensations en liquide, pour stimuler la capacité opérationnelle d'urgence des gouvernements et des organismes qui apportent une aide alimentaire. Ces programmes nationaux doivent être soutenus par une analyse des marchés afin que les achats et le versement de sommes en liquide au niveau local ne rendent pas les vivres encore plus inaccessibles aux groupes les plus démunis, qui se trouvent encore en deçà des seuils fixés pour espérer bénéficier de ces filets de sécurité.

39. Il reste impératif pour les gouvernements, les communautés et les organismes internationaux de se doter des moyens nécessaires pour trouver des réponses appropriées à long terme face aux nouveaux vecteurs de famine. Il faudra pour ce faire renforcer la cohésion du système des Nations Unies et les partenariats avec les gouvernements afin que les pays concernés aient davantage de moyens pour lutter contre la faim et garantir la sécurité alimentaire de leurs populations. Les organisations spécialisées dans l'alimentation et l'agriculture prennent actuellement des mesures pour atténuer les implications de l'augmentation des prix, notamment en achetant des produits alimentaires sur des marchés locaux et régionaux. À l'heure actuelle, le PAM acquiert 80 % de ses fournitures alimentaires dans des pays en développement afin de réduire le coût de la livraison et de soutenir les économies locales. Cependant, si ces achats effectués localement se développent encore, il se pourrait que les interdictions dont de nombreux pays frappent les exportations y mettent un frein. À l'échelle mondiale, il faut allouer davantage de ressources aux études qui ont pour objet de déterminer les implications de cette tendance et trouver des moyens d'atténuer ses effets néfastes à tous les niveaux.

40. Étant donné qu'il est impératif de prendre des mesures qui bénéficient d'un appui politique au niveau mondial et à l'échelle nationale, il faut mettre au point une stratégie internationale qui définisse des réponses cohérentes et coordonnées à l'augmentation des prix des produits alimentaires. En mai 2008, le Secrétaire général a constitué une équipe spéciale de haut niveau sur la crise alimentaire mondiale, qui réunit des représentants des organismes compétents de l'ONU et des institutions de Bretton Woods : cette équipe spéciale a pour mission d'élaborer un cadre d'action global qui définisse des stratégies communes à l'appui de l'action des autorités et des populations touchées. Il s'agit d'adopter des mesures et des politiques, mais aussi de fournir des ressources immédiatement et à long terme et de trouver des solutions aux nombreux problèmes associés à l'insécurité alimentaire. Les intervenants humanitaires joueront un rôle central, en particulier à court terme.

## **V. Problèmes persistants**

### **A. Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire**

41. En 2006, l'ONU a lancé une série d'initiatives qui visaient à renforcer encore la coordination des interventions humanitaires d'urgence en accroissant les moyens mis au service de l'action humanitaire et en améliorant les capacités dont elle disposait, sa prévisibilité, sa transparence et le respect du principe d'équité. Elles s'articulaient sur quatre piliers : moyens d'action et coordination sur le terrain; équipe de direction; partenariats; financement prévisible et équitable.

#### **Moyens d'action et coordination sur le terrain**

42. Les moyens d'action et la coordination sur le terrain ont été renforcés grâce à l'application d'une approche intersectorielle, conçue par le Comité permanent interorganisations afin de combler les lacunes identifiées dans le cadre des interventions humanitaires. Des lignes directrices thématiques ont été définies et des organismes chef de file assignés à des domaines qui en étaient jusqu'alors dépourvus. Cette approche a contribué à améliorer la coordination, les modalités de la prise de décisions et les partenariats entre intervenants humanitaires, tant sur le terrain qu'à l'échelle mondiale.

43. Au cours de la période à l'examen, l'approche intersectorielle<sup>2</sup> avait été appliquée dans 12 des 26 pays où des coordonnateurs résidents et des coordonnateurs des opérations humanitaires étaient présents. Ce nombre augmentera en 2008, à mesure que d'autres coordonnateurs la mettront en place afin d'améliorer la coordination des activités de planification préalable et les interventions d'urgence en cours. Au Pakistan et au Mozambique, on a eu recours pour la deuxième fois à cette approche en réponse à des inondations. Elle a également été mise en œuvre immédiatement au Myanmar après le passage du cyclone Nargis. Une évaluation indépendante menée en 2007 a indiqué qu'elle avait permis de combler avec succès les lacunes répertoriées dans le cadre des interventions et d'améliorer la planification stratégique et préalable sur le terrain.

---

<sup>2</sup> Le Comité international de la Croix-Rouge n'a pas souscrit à l'approche intersectorielle. Néanmoins, la coordination entre le Comité et l'ONU se poursuivra ainsi qu'il conviendra pour assurer une complémentarité opérationnelle efficace et améliorer l'efficacité des interventions menées auprès des populations touchées par les conflits armés ou d'autres situations de violence.

Cependant, il était nécessaire de mieux prendre en compte les problèmes spécifiques aux femmes, le VIH/sida, les préoccupations environnementales et le relèvement précoce, mais aussi d'agir avec plus de transparence vis-à-vis des diverses parties prenantes, notamment les gouvernements et les populations auxquelles cette approche était destinée. Afin de renforcer encore les moyens mis au service de l'action humanitaire au niveau mondial, un appel de fonds a été lancé en 2007, pour un montant de 63 millions de dollars. À la date d'établissement du présent rapport, seuls 53 % de ce montant avaient été recueillis.

**Amélioration de la coordination des interventions humanitaires :  
système des coordonnateurs résidents et des coordonnateurs  
des opérations humanitaires**

44. Afin que les interventions humanitaires soient plus performantes et que les intervenants soient comptables de leur exécution, il est essentiel que l'encadrement sur le terrain soit plus efficace – que cette fonction soit exercée par un coordonnateur résident ou par un coordonnateur des opérations humanitaires. Une coordination effective de l'aide humanitaire passe par le recrutement de personnes qualifiées qui prennent la direction des opérations pendant les situations d'urgence humanitaire. Mais on se heurte aux difficultés suivantes pour dynamiser cette fonction : les coordonnateurs des opérations humanitaires potentielles sont peu nombreux; ils n'ont que des occasions très limitées de faire part de leur expérience et de diffuser des pratiques de référence; il faut perfectionner le cadre de responsabilisation de ces coordonnateurs.

45. En 2007, pour remédier à ces faiblesses, le Comité permanent interorganisations a conçu un plan de travail triennal dont il a entamé la mise en œuvre. Plusieurs résultats ont déjà été obtenus : lorsqu'ils sont nommés, les coordonnateurs des opérations humanitaires suivent désormais un programme normalisé d'initiation à leurs nouvelles fonctions; leurs responsabilités sont mieux établies grâce à une répartition des priorités d'ordre humanitaire conjointes entre le Coordonnateur des secours d'urgence et les coordonnateurs des opérations humanitaires; les coordonnateurs des opérations humanitaires nouvellement nommés reçoivent des conseils de la part d'une personne expérimentée. D'autres efforts sont en cours à l'échelle du système aux fins de l'amélioration des rapports d'évaluation des coordonnateurs des opérations humanitaires.

**Prévisibilité des interventions : financement de l'aide humanitaire**

46. À l'appui d'une direction renforcée, il faut un financement suffisant et flexible pour faire face aux besoins humanitaires urgents. Le système humanitaire a mis en place plusieurs mécanismes pour améliorer la rapidité, l'équité et la prévisibilité du financement de ses interventions. Les diverses sources de ce financement sont les suivantes : à l'échelle mondiale, le Fonds central autorenewable d'urgence, et, sur le terrain, des fonds humanitaires communs et des fonds d'intervention d'urgence. Complétés par une procédure d'appel global bien conçue qui permette à toutes les parties prenantes de déterminer les besoins humanitaires et d'établir des priorités, ces mécanismes de financement sont souvent hautement efficaces pour faciliter une intervention humanitaire rapide qui réponde à des besoins précis.

47. Ces divers mécanismes de financement ont permis d'enregistrer des succès notables. Depuis sa création, le montant total des annonces de contributions au Fonds

central autorenouvelable d'urgence s'élève à 1,1 milliard de dollars. En deux ans de fonctionnement, il a permis de financer 879 projets dans 60 pays pour un montant total de 708,9 millions de dollars. Une évaluation du Fonds sur deux ans est en cours de réalisation – comme suite à la demande de l'Assemblée générale. Le Secrétaire général rendra compte des conclusions de cette évaluation à l'Assemblée générale à sa soixante-troisième session. Les donateurs se sont engagés à verser 330 millions de dollars au fonds humanitaire commun pour le Soudan et près de 300 millions de dollars pour la République démocratique du Congo. En 2008, des fonds humanitaires communs seront constitués en Éthiopie et en République centrafricaine. S'ils constituent pour les coordonnateurs des opérations humanitaires/résidents des outils propres à améliorer la coordination de l'action humanitaire et à allouer des fonds sur la base de besoins réels, il faut encore consentir des efforts sur le plan de l'établissement des priorités et de la répartition des ressources. Une série d'initiatives a été prise – formation, accompagnement personnalisé et perfectionnement de directives existantes – pour améliorer la manière dont sont prises les décisions. Pour que ces fonds soient encore mieux utilisés, il conviendra de parfaire les cadres de résultats et de responsabilisation existants, ainsi que les modalités et les outils d'analyse des besoins.

#### **Équité et système de responsabilisation dans le cadre des interventions : améliorer l'évaluation des besoins**

48. Il est important que tous les partenaires de l'action humanitaire puissent se référer à un cadre analytique commun qui leur permette de déterminer conjointement les besoins et les priorités d'ordre humanitaire afin d'être ensuite en mesure d'assurer une aide humanitaire en temps opportun, dans la transparence et dans le respect de l'équité. En consultation avec des partenaires de l'ONU, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires a commencé à répertorier les initiatives d'évaluation en cours aux fins de l'élaboration d'un cadre global d'évaluation des besoins qui repose sur la collecte et l'utilisation conjointe de données. Ce cadre comprendra des définitions, des indicateurs essentiels, des dispositifs de gestion de l'information et des méthodes de collecte de données, qui pourront être utilisées par les intervenants humanitaires, les donateurs et les gouvernements.

#### **Partenariats**

49. Le Dispositif mondial d'aide humanitaire réunit plusieurs organisations à vocation humanitaire du système des Nations Unies ou de l'extérieur afin de déterminer des moyens de renforcer les partenariats dans le cadre de l'action humanitaire. L'objectif est d'améliorer l'efficacité et la coordination de l'aide humanitaire et de renforcer les moyens dont disposent les organisations non gouvernementales locales. Lors de leur deuxième réunion, en 2007, les représentants des organisations membres du Dispositif ont approuvé les principes du partenariat, à savoir l'égalité, la transparence, une approche axée sur les résultats, la responsabilité et la complémentarité. À leur prochaine réunion, qui se tiendra en juillet 2008, ils examineront de quelle manière ces principes se traduisent dans la pratique, par exemple dans le contexte de l'augmentation actuelle des prix des produits alimentaires à l'échelle mondiale.

## **B. Utilisation d'un arsenal militaire étranger dans le cadre de secours à la suite d'une catastrophe**

50. Au cours de la période considérée et à la demande des États Membres, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires a commandé une étude indépendante sur l'utilisation d'arsenaux militaires étrangers dans le cadre de secours à la suite d'une catastrophe. Les auteurs de cette étude, achevée à la fin de 2007 et publiée au début de 2008, font observer que l'utilisation d'arsenaux militaires étrangers est courante dans le cadre des opérations internationales de grande envergure menées pour porter secours aux populations victimes d'une catastrophe. Ils indiquent que si les secours humanitaires sont principalement du ressort de la société civile et doivent le rester, les ressources militaires étrangères peuvent jouer un rôle précieux dans le cadre d'interventions à la suite d'une catastrophe. Étant donné les prévisions actuelles quant à l'incidence des changements climatiques, il se peut que le recours à des arsenaux militaires étrangers soit de plus en plus fréquent à l'avenir.

51. Les auteurs de l'étude définissent comme suit les arsenaux militaires étrangers : personnel, matériel et services militaires fournis par les gouvernements avec le consentement de l'État concerné aux fins d'opérations internationales de secours de grande envergure à la suite d'une catastrophe. Ils concluent que le transport aérien est la ressource militaire la plus fréquemment déployée, suivie par l'appui médical et les experts en matière de coordination entre civils et militaires, d'évaluation des besoins et de logistique. Les pays qui mettent leur arsenal militaire à la disposition de pays éloignés comme de pays voisins se situent principalement en Amérique du Nord et en Europe, mais de nombreux pays, dans la plupart des régions, sont déjà venus en aide de cette manière à des pays voisins frappés par une catastrophe.

52. Lorsqu'un événement dévastateur est survenu, plusieurs facteurs pèsent sur la décision d'un gouvernement de solliciter ou d'offrir une assistance militaire : l'ampleur et l'impact humanitaire du désastre; le degré de préparation du pays touché; les politiques des pays concernés s'agissant de l'acceptation de ressources militaires et de leur mise à disposition dans le cadre de secours dispensés à la suite d'une catastrophe; les intérêts nationaux; les relations diplomatiques et historiques. Les pays victimes de catastrophes naturelles se tournent en général d'abord vers les pays voisins pour obtenir une aide, en raison de la proximité de leurs ressources et parce que ces pays ont souvent une bonne compréhension de leur cadre opérationnel. Dans la plupart des cas, le déploiement d'un arsenal militaire étranger dans le cadre de secours dispensés à la suite d'une catastrophe est le résultat de négociations directes et bilatérales entre les gouvernements ou leurs armées respectives, menées sur la base de relations établies de longue date – mais certains pays se sont dotés de politiques hostiles au déploiement de forces étrangères sur leur territoire, pour diverses raisons. Les cadres multilatéraux régionaux et d'autres dispositifs de coordination du déploiement et de l'utilisation des ressources militaires ont récemment été examinés, comme l'Accord sur la gestion des catastrophes et les interventions d'urgence de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est et l'Organisme caraïbe d'intervention rapide en cas de catastrophe. Il est rare que les ressources militaires étrangères soient mises à disposition de pays tiers par l'entremise de l'ONU.

53. L'étude a révélé que l'acheminement bilatéral de ressources militaires conduisait à un manque de coordination et que, dans certains cas, le pays concerné n'avait pas la capacité voulue pour en faire un usage efficace. S'agissant du Bureau de la

coordination des affaires humanitaires, les auteurs de l'étude ont recommandé que son rôle de coordination soit réexaminé afin de déterminer de quelle manière il pourrait ajouter de la valeur à un système probablement appelé à rester dominé par des relations bilatérales. À titre d'exemple, le Bureau pourrait aider indirectement les gouvernements à gérer l'arsenal militaire étranger en améliorant la capacité des coordonnateurs résidents/des opérations humanitaires de déterminer avec eux quelles ressources sont nécessaires et de quelle manière elles peuvent être utilisées de façon efficace. Les équipes de réserve des Nations Unies pour l'évaluation et la coordination en cas de catastrophe pourraient inclure davantage d'experts en matière de liaison entre civils et militaires et les intervenants militaires pourraient être invités à participer à des évaluations conjointes des besoins d'ordre humanitaire. Une autre mesure concrète qui pourrait être prise à cet égard consisterait à réexaminer le registre central des ressources militaires et civiles en matière de défense.

54. Les auteurs de l'étude ont réaffirmé la nécessité pour les gouvernements de déployer les arsenaux militaires étrangers de manière effective et dans le respect de certains principes, ainsi que l'importance des directives internationales existantes à cet égard, en particulier les Directives d'Oslo, adoptées en 1994 et actualisées en 2006, qu'ils ont présentées comme le cadre international normatif et pratique de référence pour l'utilisation d'un arsenal militaire étranger dans le cadre d'une intervention menée à la suite d'une catastrophe. Selon ces Directives, l'aide humanitaire doit être apportée dans le respect des principes fondamentaux d'humanité, de neutralité et d'impartialité et dans celui de la souveraineté des États. Elle réaffirme que l'aide doit correspondre aux besoins réels des pays bénéficiaires et être octroyée par des intervenants impartiaux et neutres, assurant un accès aux populations vulnérables et contribuant à leur sécurité. Les auteurs de l'étude soulignent que l'application des Directives devient particulièrement importante lorsque l'intervention de pays étrangers est requise dans le cadre d'une situation d'urgence complexe résultant d'une catastrophe.

55. Ils ont aussi constaté que les différentes parties prenantes ignoraient pratiquement tout des Directives et ne les appliquaient que de manière très irrégulière, en particulier le concept de « dernier recours », en vertu duquel les ressources militaires ne doivent être sollicitées que lorsque aucune autre solution comparable n'est proposée ni disponible dans le cadre de la protection civile et lorsque cette demande répond à un besoin humanitaire critique. Le recours aux ressources militaires ne se justifie donc que lorsque des moyens spécifiques sont nécessaires, mais indisponibles par ailleurs. Un désaccord persiste entre certains gouvernements et les intervenants humanitaires quant à l'équilibre qu'il convient de trouver entre l'avantage que confère la capacité spécifique associée aux ressources militaires et les inconvénients que constituent leur coût, la militarisation potentielle de la situation et les effets de la présence de soldats étrangers sur la capacité d'agir des intervenants humanitaires. Les auteurs de l'étude ont mis en relief la nécessité de mieux sensibiliser les parties au Directives d'Oslo et d'obtenir que les intervenants civils et militaires débattent des leçons et des pratiques à retenir à l'issue de chaque intervention de secours menée à la suite d'une catastrophe. Le fait que le Gouvernement du Myanmar a décliné toutes les offres de déploiement d'arsenal militaire étranger qui lui ont été soumises à la suite du passage du cyclone Nargis, en dépit de la nature extraordinaire de la situation d'urgence à laquelle il faisait face, illustre bien à quel point cette question demeure délicate.

### **Efficacité de l'utilisation d'un arsenal militaire étranger dans le cadre d'une intervention menée à la suite d'une catastrophe**

56. Évaluant l'efficacité du recours à un arsenal militaire étranger, les auteurs de l'étude ont souligné que le facteur essentiel semblait être la diligence avec laquelle il était déployé et rendu opérationnel. Tout dépend donc de la disponibilité des ressources, de la proximité du pays fournisseur, de la fiabilité de l'information communiquée et des procédures bureaucratiques. Une mauvaise communication de l'information et un manque de clarté quant aux accords sur le statut des forces peuvent provoquer des délais significatifs. En revanche, l'existence de politiques nationales claires en la matière et l'élaboration d'un accord permanent entre le pays fournisseur et l'organisme chargé de coordonner l'intervention de secours peuvent notablement réduire les intervalles entre les diverses étapes que constituent la signature d'un accord sur le statut des forces, l'envoi des forces en question et le moment où elles deviennent opérationnelles.

57. Les auteurs de l'étude ont également souligné qu'il importait d'établir le bien-fondé du recours à un arsenal militaire étranger en fonction des tâches à accomplir. L'existence de dispositifs unifiés et intégrés d'évaluation des besoins et de coordination est un moyen de garantir que les ressources militaires fournies sont appropriées. La durée du déploiement des arsenaux militaires étrangers, la viabilité de leurs interventions de secours, la perception et la nature de la situation d'urgence sont autant de facteurs complémentaires qui permettent de justifier qu'il y soit recouru. D'autres éléments permettent de déterminer si une utilisation optimale en est faite : l'efficacité avec laquelle ils fonctionnent à l'appui des secours; la capacité d'absorption du pays concerné, ainsi que son aptitude à adapter et à utiliser au mieux les arsenaux militaires étrangers et les autres ressources dont il dispose pour assurer les secours; la coordination des activités de secours, notamment entre la protection civile et les moyens militaires.

58. Le rapport coût-efficacité du recours aux arsenaux militaires étrangers est une source de préoccupation tant pour les gouvernements fournisseurs – qui estiment que ce type d'initiative est coûteux – que pour les intervenants humanitaires – qui craignent que les dépenses qu'il implique soient défalquées des montants destinés à l'action humanitaire proprement dite. Les Directives d'Oslo stipulent que le coût du déploiement d'un arsenal militaire étranger ne doit pas être à la charge du gouvernement bénéficiaire et doit être réglé à l'aide de fonds différents de ceux qui sont destinés aux secours humanitaires. Il n'est pas aisé de déterminer le montant des coûts associés au déploiement de ressources militaires étrangères. Il est donc difficile de mesurer l'incidence de leur utilisation sur les budgets alloués à l'aide humanitaire. Plusieurs pays fournisseurs de ressources militaires ont pris des mesures au plan national, en vertu desquelles les dépenses engagées au titre d'un arsenal militaire ne peuvent entraîner de ponction dans les sources de financement de l'action humanitaire proprement dite. Cela posé, non seulement le rapport coût-efficacité est un critère inapproprié pour évaluer l'efficacité du recours à un arsenal militaire étranger, mais il est aussi parfois difficile à établir, étant donné qu'on manque d'éléments de comparaison; en outre, les dépenses engagées ne sont pas nécessairement à la charge d'organismes à vocation humanitaire. Enfin, l'argument de la rentabilité est difficile à avancer lorsque des vies sont en jeu.

59. La mesure de l'efficacité du déploiement, de l'utilisation et du désengagement d'un arsenal militaire étranger dans le cas d'une intervention de secours à la suite

d'une catastrophe dépend de l'interaction de tous les facteurs susmentionnés. La décision de déployer des ressources militaires ainsi que la sélection des méthodes et des types de ressources à déployer doit être en premier lieu fonction des principes humanitaires, des besoins d'ordre humanitaire identifiés, des intérêts du pays concerné et de ses diverses communautés et de la valeur ajoutée que représente un arsenal militaire étranger pour les activités de secours dans leur ensemble.

**C. Prise en compte de la parité des sexes dans le cadre de l'aide humanitaire : examen de la Déclaration politique de 1999 du Comité permanent interorganisations**

60. Les responsables politiques et les professionnels sont de plus en plus nombreux à reconnaître qu'il est important de tenir compte systématiquement de l'égalité des sexes dans le cadre des opérations humanitaires afin de les rendre plus efficaces. En 2006, le Comité permanent interorganisations a lancé un plan stratégique en cinq points, sur la base de sa déclaration politique de 1999 sur la parité des sexes, qui a ensuite donné naissance à une politique actualisée sur l'égalité des sexes dans le cadre de l'action humanitaire, approuvée en mai 2008. En outre, la Campagne des Nations Unies contre la violence sexuelle en temps de conflit a été lancée en 2007 pour harmoniser la réponse apportée par les divers organismes du système des Nations Unies à la violence sexuelle dans les situations d'urgence. Elle est menée par 12 entités du système qui apportent leur appui à des activités menées sur le terrain dans plusieurs pays, dont la République démocratique du Congo et le Soudan.

61. En 2007, l'examen par le Comité permanent interorganisations de la mise en œuvre de sa politique sur l'égalité des sexes a permis d'établir que des progrès avaient été accomplis. À titre d'exemple, un manuel sur la parité des sexes a été publié, qui fournit des orientations aux intervenants humanitaires : il s'agit de faire en sorte que les besoins spécifiques des femmes, des filles, des garçons et des hommes soient tous traités sur un pied d'égalité. Onze conseillers en matière de parité des sexes ont été déployés sur le terrain : ils font partie d'un groupe de spécialistes des questions de parité nouvellement créé pour faciliter la prise en compte systématique de l'égalité des sexes dans la programmation nationale. Les évaluations préliminaires indiquent que de tels spécialistes peuvent améliorer de façon significative l'efficacité des interventions humanitaires.

62. L'examen de la politique sur l'égalité des sexes a montré qu'il était nécessaire de renforcer la coordination entre les intervenants humanitaires en matière de programmation axée sur l'égalité des sexes, notamment en assurant la participation sur un pied d'égalité des femmes, des filles, des garçons et des hommes à tous les aspects des interventions humanitaires. Pour garantir l'égalité des sexes, il est aussi fondamental d'offrir aux femmes et aux filles les mêmes chances qu'aux hommes de développer leurs aptitudes et de trouver un emploi. Il est impératif que les intervenants humanitaires communiquent des données ventilées par sexe afin que les décisions prises le soient en meilleure connaissance de cause, mais aussi que les mécanismes visant à contrôler que la parité des sexes est bien systématiquement prise en compte soient renforcés.

## VI. Conclusions et recommandations

63. Les États Membres et les intervenants humanitaires – qu'ils fassent ou non partie du système des Nations Unies – se trouvent face à des problèmes complexes, ce qui incite à penser que la demande d'aide humanitaire va aller croissant. La fréquence accrue des catastrophes liées au climat et la poursuite de l'augmentation des prix des produits alimentaires à l'échelle mondiale sont en effet susceptibles d'aggraver la vulnérabilité de certains groupes de population. Ces tendances appellent des interventions de plus vaste portée, dont la coordination doit être améliorée à tous les niveaux, mais aussi un plus grand respect par toutes les parties prenantes des principes qui sous-tendent l'aide humanitaire.

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

a) Tous les intervenants participant à des interventions menées dans le cadre de situations d'urgence complexes ou à la suite d'une catastrophe naturelle doivent être instamment priés de promouvoir un plus grand respect des principes d'humanité, de neutralité, d'impartialité et d'indépendance;

b) L'accès aux populations vulnérables et la sûreté et la sécurité du personnel humanitaire doivent être considérés comme des conditions préalables à une intervention humanitaire efficace. Les États sont instamment priés de faciliter le passage rapide et sans obstacle du personnel humanitaire et des articles de secours destinés aux populations qui en ont besoin;

c) Des mesures appropriées doivent être prises par les autorités compétentes des pays concernés pour garantir la sûreté et la sécurité du personnel humanitaire à l'intérieur de leurs frontières. Elles doivent en outre se garder de faire des déclarations publiques de nature à compromettre la sûreté et la sécurité de ce personnel;

d) Des mesures d'atténuation des risques et de préparation en vue d'éventuelles catastrophes doivent être conçues – et celles qui existent renforcées – à tous les niveaux, en coordination avec les intervenants compétents et conformément à la cinquième priorité du Cadre d'action de Hyogo<sup>3</sup> (préparation en prévision des catastrophes);

e) Les États Membres et les organisations régionales sont encouragés à renforcer les cadres opérationnels et juridiques applicables aux opérations de secours internationales menées à la suite d'une catastrophe; ce faisant, ils continueront d'appliquer les directives qui font foi au plan international, notamment les Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe;

f) Il faut intensifier les recherches sur les changements climatiques afin qu'on dispose de données empiriques et d'analyses plus fouillées qui permettent de mieux en comprendre les conséquences sur le plan humanitaire;

g) Il faut appuyer résolument l'équipe spéciale de haut niveau sur la crise alimentaire mondiale mise en place par le Secrétaire général, dont l'action vise à améliorer et à faciliter l'accès aux vivres des populations vulnérables, en particulier

---

<sup>3</sup> A/CONF.206/6 et Corr.1, chap. I, résolution II.

les enfants, à accroître la productivité agricole et à développer les systèmes de contrôle des marchés alimentaires;

h) Pour faire face à des problèmes d'ordre humanitaire de portée mondiale tels que les changements climatiques et l'augmentation des prix des produits alimentaires, il est nécessaire de débloquer des ressources supplémentaires. Les mécanismes de financement de l'aide humanitaire, tels que le Fonds central renouvelable d'urgence, les fonds humanitaires communs et les fonds d'intervention d'urgence, pourraient être utilisés à bon escient pour garantir un accès aux ressources prévisible, en temps voulu et sur la base des besoins réels;

i) La mise à disposition de ressources militaires pour des raisons humanitaires dans le cadre d'opérations de secours menées à la suite de catastrophes est encouragée, étant entendu que les Directives d'Oslo doivent être appliquées et les principes humanitaires intégralement respectés. Il faut s'attacher à diffuser largement les directives relatives à la coordination entre civils et militaires acceptées à l'échelon international, telles que les Directives d'Oslo, notamment en mettant davantage l'accent sur la formation;

j) L'ONU et ses partenaires à vocation humanitaire doivent s'assurer que, dans tous les aspects de leurs interventions, ils traitent sur un pied d'égalité les besoins des femmes, des filles, des hommes et des garçons, notamment en améliorant la collecte, l'analyse et la communication de données ventilées par sexe et par âge.

---