



Assemblée générale Conseil économique et social

Distr. générale
20 mai 2013
Français
Original : anglais

Assemblée générale
Soixante-huitième session
Point 70 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
fournie par les organismes des Nations Unies

Conseil économique et social
Session de fonds de 2013
Genève, 1^{er}-25 juillet 2013
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 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 celle-ci 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 67/87 de l'Assemblée générale et à la résolution 2012/3 du Conseil économique et social. La période couverte par le rapport va de juin 2012 à mai 2013.

Le rapport décrit les principales tendances et difficultés observées au cours de l'année écoulée et analyse deux questions thématiques : la nécessité de réduire la vulnérabilité et de gérer les risques et la nécessité de promouvoir l'innovation humanitaire. Le rapport présente aussi une vue d'ensemble des mesures actuellement mises en œuvre pour améliorer la coordination de l'action humanitaire et des interventions et formule des recommandations concernant de nouvelles améliorations.

* A/67/252 et Add.1.
** E/2013/100.



I. Introduction

1. Les besoins humanitaires exacerbés par les troubles civils, les violations des droits de l'homme et les conflits au cours de la période considérée viennent rappeler le cadre d'intervention de plus en plus complexe et difficile dans lequel l'aide humanitaire doit être fournie et la nécessité d'une adhésion plus étroite aux principes humanitaires, de l'accès régulier aux populations touchées et d'une meilleure protection des civils.

2. Le nombre global de personnes déplacées du fait des conflits armés et de la violence généralisée était estimé à la fin de 2012 à 28,8 millions, en augmentation par rapport au nombre de 26,4 millions indiqué en 2011 et le chiffre le plus élevé jamais enregistré par l'Observatoire des situations de déplacement interne. On estime à 2,1 millions le nombre de personnes déplacées qui ont été en mesure de rentrer chez elles en 2012; toutefois, environ 6,5 millions de personnes étaient nouvellement déplacées — près du double du nombre enregistré en 2011. Quelque 17,7 millions de personnes déplacées bénéficiaient de la protection et/ou de l'aide du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) à la fin de 2012. Plus de 1,1 million de personnes sont devenues des réfugiés au cours de 2012, le nombre le plus élevé en plus d'une décennie. Le nombre de réfugiés relevant du mandat du HCR s'élevait à 10,5 millions à la fin de 2012.

3. Le Centre de recherche sur l'épidémiologie des catastrophes a enregistré 310 catastrophes en 2012, qui ont coûté la vie à environ 9 300 personnes, touché 106 millions de personnes et causé plus de 138 milliards de dollars de dégâts. La diminution sensible du nombre de personnes touchées par rapport à 2011 peut s'expliquer en partie par l'absence d'une « méga » catastrophe naturelle en 2012. Malgré la diminution du nombre de morts et blessés, selon l'Observatoire des situations de déplacement interne, environ 32,4 millions de personnes dans 82 pays étaient nouvellement déplacées par les catastrophes naturelles, soit plus du double du chiffre de 2011. C'était aussi la troisième année consécutive au cours de laquelle les pertes causées par les catastrophes économiques dépassaient les 100 milliards de dollars.

4. À l'instar des années précédentes, la demande d'assistance humanitaire a augmenté, alors que le cadre d'intervention pour la fourniture de cette assistance devient plus complexe. Les intervenants humanitaires sont plus nombreux et plus diversifiés, les États touchés, les organisations régionales et les pays voisins ont augmenté leur capacité à intervenir dans les situations d'urgence humanitaire et les progrès technologiques permettent aux personnes touchées de faire entendre leur voix et modifient la manière de fournir l'aide. Au cours des prochaines années, il sera nécessaire que le système international trouve les moyens de profiter pleinement des possibilités offertes par ce nouvel environnement et de répondre plus efficacement aux enjeux et aux demandes.

II. Aperçu des situations d'urgence humanitaire

A. Situations d'urgence complexes

5. La situation humanitaire en République arabe syrienne s'est rapidement dégradée, le nombre de personnes dans le besoin quadruplant, de 1 million en

mars 2012 à 4 millions vers la fin de l'année. Au 26 avril 2013, 6,8 millions de personnes, selon les estimations, avaient urgemment besoin d'aide, y compris 4,25 millions de personnes déplacées. De plus, 1,4 million de personnes ont fui les conflits pour se réfugier en Jordanie, en Turquie, au Liban, en Irak, en Égypte et dans d'autres parties de l'Afrique du Nord.

6. Le conflit dans le Nord du Mali, et l'impact de la crise alimentaire et nutritionnelle dans la région, ont déplacé plus de 467 000 personnes depuis mars 2012 (près de 292 700 en situation de déplacement interne et 175 300 réfugiés en Mauritanie, au Niger et au Burkina Faso). Environ 750 000 personnes ont besoin d'aide alimentaire immédiate, tandis que 1,3 million d'autres sont en situation d'insécurité alimentaire. Quelque 4 millions de personnes ont besoin d'aide en matière d'eau et d'assainissement à l'échelle du pays, 2 millions ont besoin d'aide en matière de santé et 200 000 enfants n'ont pas accès à l'éducation. Les opérations militaires, les incidents provoqués par des mines et la violence par des groupes armés continuent de créer un environnement particulièrement instable.

7. À Myanmar, la violence intercommunale qui a éclaté dans l'État de Rakhine en juin et octobre 2012 s'est soldée par la mort de 167 personnes, en a blessé 223 autres et a détruit 10 100 bâtiments privés, publics et religieux. Au 27 mars 2013, 125 000 personnes restaient déplacées et le couvre-feu était encore en place à 9 endroits. La violence intercommunautaire a aussi éclaté à Meiktila, dans la région de Mandalay, le 20 mars 2013, se soldant par 44 morts et plus de 12 000 personnes déplacées. En République centrafricaine, les affrontements se poursuivant depuis décembre 2012 avaient, au 7 mai 2013, déplacé plus de 222 000 personnes (173 000 en situation de déplacement interne et 49 000 réfugiés en République démocratique du Congo, en République du Congo, au Cameroun et au Tchad).

8. La période considérée a également vu l'intensification des situations d'urgence complexes et de conflits existantes, provoquant d'autres déplacements. Au 31 mars 2013, la République démocratique du Congo comptait près de 2,6 millions de personnes en situation de déplacement interne, y compris 1,6 million au Kivu, du fait des affrontements entre les forces gouvernementales et des groupes armés comme le Mouvement du 23 mars (M23). Le conflit s'est aussi étendu aux provinces de Maniema et du Katanga et a renouvelé les implications régionales, avec des vagues de réfugiés congolais arrivant au Rwanda et en Ouganda. Des affrontements intertribaux et le conflit entre des groupes armés et les forces armées soudanaises au Darfour (Soudan) ont entraîné le déplacement interne de près de 237 000 personnes et un afflux d'un nombre de réfugiés estimé à 27 000 au Tchad. De même, au Soudan, le conflit entre le gouvernement du Soudan et le Sudanese People's Liberation Movement-North s'est poursuivi dans les États South Kordofan et du Nil Bleu, se soldant par le déplacement de près de 1,3 million de personnes, y compris 32 000 réfugiés en Éthiopie et 197 000 au Soudan du Sud.

9. Le Soudan du Sud abrite 27 800 réfugiés provenant de la République démocratique du Congo, de l'Éthiopie et de la République centrafricaine. Dans l'État de Jonglei, au Soudan du Sud, plus de 12 400 personnes ont été déplacées par les luttes intercommunautaires depuis le début de 2013, et des dizaines de milliers d'autres personnes seraient touchées dans des zones inaccessibles. On compte encore plus d'un million de réfugiés somaliens dans la Corne de l'Afrique (plus de 492 000 au Kenya et plus de 240 000 en Éthiopie) et 1,1 million en situation de déplacement interne en Somalie.

10. Les affrontements intertribaux au Yémen ont provoqué le déplacement de 38 500 autres personnes dans le nord (Hajjah) en 2012. Dans l'ensemble du pays plus de 344 000 personnes restent déplacées. Si plus de 80 % des personnes en situation de déplacement interne dans le sud sont rentrées chez elles, les retours n'ont eu lieu qu'à une échelle limitée dans le nord du pays où près de 322 450 personnes demeurent déplacées. Le Yémen abrite 242 000 réfugiés, dont près de 95 % en provenance de la Somalie, ainsi que 100 000 migrants, selon les estimations, provenant pour la plupart d'Éthiopie. Les violences claniques et les affrontements armés à Mindanao, aux Philippines, se sont traduits par le déplacement d'au moins 150 000 personnes en 2012.

11. En Afghanistan, le conflit armé prolongé continue de déplacer des gens et a des répercussions sur le retour des réfugiés. L'Afghanistan compte quelque 534 000 personnes en situation de déplacement interne provoquée par les conflits, dont plus de 81 000 personnes ont été déplacées rien que pendant la période considérée. Selon le HCR, quelque 2,5 millions de réfugiés afghans vivent au Pakistan et en République islamique d'Iran. En 2012, plus de 94 300 réfugiés sont retournés en Afghanistan, dont près de 83 000 en provenance du Pakistan et 14 800 de la République islamique d'Iran, dans le cadre du programme de rapatriement librement consenti appuyé par le HCR (en augmentation de 62 % par rapport à 2011). Toutefois, des incertitudes sécuritaires et politiques liées à la transition en cours continueront probablement à entraver la poursuite des retours et limitent la capacité d'absorption du pays.

12. Au Pakistan, une escalade des hostilités dans la vallée de Tirah des zones tribales sous administration fédérale en mars 2012 s'est soldée par une nouvelle vague de déplacements. Au 7 mai 2013, le HCR avait enregistré quelque 80 000 personnes nouvellement déplacées. Certes un nombre important de retours continuent d'avoir lieu chaque année, mais environ 1 million de personnes restent déplacées à Khyber Pakhtunkhwa et dans les zones tribales sous administration fédérale.

13. En novembre 2012, 100 civils palestiniens et quatre civils israéliens ont été tués durant la pire flambée de violence dans le conflit israélo-palestinien depuis l'opération « Plomb durci » en 2009. En dépit de certains ajustements effectués par les autorités israéliennes ces dernières années, le blocus de la Bande de Gaza, qui entre dans sa septième année, continue de provoquer des niveaux élevés de chômage et d'insécurité alimentaire, rendant tributaire de l'aide la majorité des habitants de Gaza. Le nombre de démolitions et de déplacements dans la Zone C de la Cisjordanie, dans le Territoire palestinien occupé, augmente régulièrement depuis 2009. En 2012, 886 Palestiniens étaient déplacés et 598 structures appartenant à des Palestiniens ont été démolies. Au 15 avril 2013, 156 structures avaient été démolies, provoquant le déplacement de 309 personnes.

14. Il y a quelques progrès positifs, quoique timides, dans les négociations de paix et le retour des personnes déplacées dans plusieurs pays. Le 7 octobre 2012, le gouvernement des Philippines et le Front de libération islamique Moro, le plus grand groupe rebelle musulman du pays, sont parvenus à un accord historique fixant le cadre d'un accord de paix définitif qui vise à mettre fin à quatre décennies de conflit armé ayant coûté la vie à 120 000 personnes. Au Yémen, environ 143 000 personnes déplacées par les affrontements dans le sud entre le milieu de 2011 et le milieu de 2012 sont revenues à Abyan, mais elles sont confrontées à une

situation difficile imputable aux dégâts considérables subis par les bâtiments civils et les infrastructures, aux mines terrestres et engins non explosés, au manque de moyens de subsistance et de services et au faible niveau de l'État de droit et de la sécurité. Le 18 octobre 2012, des négociations de paix ont commencé à la Havane entre le Gouvernement de Colombie et les Forces armées révolutionnaires de Colombie. Toutefois, depuis les pourparlers ont été annoncés, les chiffres indiquent une tendance croissante des hostilités et des attaques contre les infrastructures.

B. Catastrophes liées aux risques naturels

15. Le typhon Bopha, qui a frappé l'est de Mindanao, aux Philippines, le 4 décembre 2012, en entraîné les plus lourdes pertes de vies humaines dues à une catastrophe naturelle en 2012. Selon les sources gouvernementales, au moins 1 900 personnes ont été tuées ou portées disparues et près de 233 000 maisons endommagées. Plus de 6,2 millions de personnes ont été touchées, notamment plus de 934 000 personnes qui se sont retrouvées sans abri. Toutefois, en raison des mesures de préparation, y compris les alertes rapides, les évacuations préemptives et le prépositionnement de stocks essentiels et du personnel d'intervention, on croit généralement que plus de vies humaines ont été sauvées pendant le typhon Bopha que pendant la tempête tropicale Washi aux Philippines en 2011. Il en a été ainsi alors même que le typhon Bopha a eu une vitesse trois fois supérieure à celle de la tempête tropicale Washi et un niveau de précipitation deux fois plus élevé.

16. L'Asie a certes été le continent qui a subi le plus grand nombre de catastrophes naturelles et enregistré le nombre de morts le plus élevé en 2012, mais les Amériques ont subi 63 % de toutes les pertes économiques. Cette situation était essentiellement imputable à l'ouragan Sandy, qui a frappé la côte est des États-Unis d'Amérique et la région des Caraïbes en octobre 2012, provoquant plus de 50 milliards de dollars de dégâts, et la sécheresse qui a touché 62 % de la masse terrestre de la partie continentale des États-Unis, provoquant des pertes estimées à 20 milliards de dollars.

17. Plus de 18 millions de personnes dans la région du Sahel, notamment 1,1 million d'enfants, selon les estimations, en danger de malnutrition, ont continué d'être touchés par la sécheresse, dont l'impact a été aggravé par la pauvreté chronique, la faible productivité agricole et les prix élevés des denrées alimentaires. L'alerte et la mobilisation rapides des fonds ont permis de mener une action humanitaire immédiate dans neuf pays, ce qui a atténué l'impact humanitaire. Entre juin et septembre 2012, par exemple, environ 5 millions de personnes ont, chaque mois, reçu l'aide alimentaire. Au cours de 2012, 915 000 enfants ont été admis dans des centres d'alimentation thérapeutique dans la région du Sahel.

18. Le Nigeria a subi les pires inondations en plus de 40 ans, le gouvernement faisant état de 363 morts, 2,1 millions de personnes en situation de déplacement interne et 7,7 millions de personnes, selon les estimations, touchées par les inondations. Le Pakistan a été une fois de plus touché par des inondations à grande échelle qui ont frappé près de 5 millions de personnes, provoquant 473 morts, blessant 2 900 personnes et endommageant 466 000 maisons. Les provinces du Balochistan, du Punjab et du Sindh ont été les plus touchées. Les inondations ont aussi frappé l'Inde, tuant plus de 100 personnes et en déplaçant plus de 2 millions à Assam en juillet 2012. En Afghanistan, plusieurs catastrophes naturelles de diverses

portées ont été enregistrées au cours de la période considérée, touchant 280 000 personnes et endommageant ou détruisant 35 000 maisons.

19. Le tremblement de terre qui a frappé la République islamique d'Iran le 11 août 2012 a tué plus de 300 personnes et a été le tremblement de terre le plus dévastateur de la période considérée. Le 20 avril 2013, un tremblement de terre de magnitude 7 a frappé la ville de Ya'an dans la province chinoise de Sichuan. Au 23 avril 2013, 193 personnes ont été tuées et environ 12 200 blessées. Selon la Direction des affaires civiles du Sichuan, près de 2 millions de personnes sont touchées dans 115 comtés.

III. État d'avancement de la coordination de l'assistance humanitaire

A. Renforcement de la coordination de l'assistance humanitaire

Capacité et coordination sur le terrain

20. En 2012, les principaux membres du Comité permanent interorganisations ont convenu d'un plan d'action définissant les responsabilités précises pour la mise en œuvre des recommandations du programme de transformation du Comité visant à améliorer le leadership, la coordination et la responsabilisation de l'action humanitaire au siège et sur le terrain. Les missions interorganisations au Tchad, à Myanmar et au Soudan du Sud ont permis d'expérimenter sur le terrain les nouvelles politiques et procédures et de mettre en évidence les bonnes qui pourraient s'appliquer à d'autres pays. Cinq protocoles du programme de transformation ont été convenus à la fin de 2012 et trois autres doivent être convenus en 2013. Ils donnent des orientations pratiques au personnel des services extérieurs pour lui permettre d'appuyer une action collective améliorée dans les situations d'urgence humanitaire¹.

21. Pour faire en sorte que la responsabilité appropriée de l'action humanitaire soit disponible dès le début d'une situation d'urgence de grande envergure, il a été établi une liste de 18 candidats de niveau de Sous-Secrétaire général et de directeur appartenant à six organisations du Comité permanent interorganisations qui sont disponibles dans les 72 heures pour superviser une crise à grande échelle. Un encadrement efficace demeure crucial pour les situations d'urgence humanitaire. En 2012, 12 postes de Coordonnateur résident et de coordonnateur de l'action humanitaire ont été pourvus sur la réserve de coordonnateurs humanitaires, un fichier de dirigeants expérimentés de l'action humanitaire appuyée par le Comité permanent interorganisations. Afin de fournir un appui supplémentaire aux personnes jouant pour la première fois le rôle de coordonnateurs humanitaires, un programme de mentorat a été mis en place, avec des anciens coordonnateurs résidents/coordonnateurs humanitaires de haut rang et expérimentés pouvant donner des conseils sur les questions administratives, structurelles et stratégiques. La mise

¹ Tout en appuyant sans réserve le processus du programme de transformation, afin de maintenir leur indépendance, le Comité international de la Croix-Rouge et la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, qui ne sont pas membres, mais plutôt des invités permanents du Comité permanent interorganisations, ne sont pas signataires des protocoles du programme de transformation de 2012.

en place du mécanisme interorganisations d'intervention rapide appuiera davantage le déploiement du personnel humanitaire de haut rang et expérimenté à la suite d'une crise humanitaire.

22. En 2012, des efforts ont continué d'améliorer les prestations collectives par l'Organisation des Nations Unies et ses partenaires, grâce à des mécanismes de coordination efficaces. Une enquête et une analyse des secteurs activés dans 25 pays en octobre 2012 ont indiqué que 78 % des secteurs ont désormais des plans stratégiques et 81 % ont une évaluation coordonnée des besoins. Le renforcement de la participation aux secteurs des acteurs gouvernementaux et nationaux appropriés, y compris les organisations non gouvernementales (ONG), demeure une priorité. Actuellement, 75 % des secteurs comptent des participants gouvernementaux, alors que les ONG participent à 90 % des secteurs établis. La performance des secteurs fait l'objet d'examen réguliers pour s'assurer qu'ils restent pertinents dans des situations en évolution et sont conformes aux structures nationales, le cas échéant. Au Burundi, par exemple, les secteurs ont été désactivés en bonne et due forme en août 2012, ce qui dénote une diminution des besoins humanitaires d'urgence. L'aide est désormais fournie par l'intermédiaire de secteurs appuyés par l'État.

23. Afin de mettre en œuvre l'engagement du Comité permanent interorganisations d'améliorer la responsabilité envers les personnes touchées, notamment par le biais d'une plus grande transparence, du retour d'information et de mécanismes de traitement des plaintes, et la participation à la conception, au suivi et à l'évaluation du programme, plusieurs organismes des Nations Unies ont pris des mesures pour mieux intégrer ces éléments dans leurs programmes et politiques. Par exemple, au Pakistan, le Programme alimentaire mondial (PAM), en collaboration avec Transparency International, a mis en place un système direct d'information en retour et de traitement des plaintes avec les populations locales utilisant le téléphone mobile, le courrier électronique et la poste. Le système répond aux plaintes et préoccupations et fournit des renseignements sur l'assistance disponible, ce qui aide le PAM à enrichir sa programmation et à la rendre responsable et sensible aux besoins. Le PAM a commencé à transposer ce modèle dans d'autres pays, notamment en Afghanistan, au Sri Lanka, aux Philippines et au Kenya.

24. En 2013, le CPI continuera de faire fond sur son engagement de renforcer l'état de préparation des pays. Il élabore un cadre commun pour le renforcement des capacités de préparation aux situations d'urgence, qui combinera les efforts des organisations de l'action humanitaire et de développement au niveau des pays en vue de renforcer, appuyer et compléter la capacité des administrations nationales et locales et des collectivités à anticiper les situations d'urgence et à s'y préparer.

25. Le renforcement de la planification préalable juridique continue de revêtir une importance cruciale pour la fourniture en temps utile de l'assistance humanitaire. Le Mexique et la Namibie ont adopté de nouvelles dispositions juridiques en s'inspirant 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, et plus d'une douzaine d'États ont actuellement des législations pertinentes en attente. Davantage d'États doivent mettre en place des règles et procédures claires pour prévenir les problèmes de réglementation les plus courants, tels que les retards dans l'octroi des permissions d'entrée pour le personnel, les biens, l'équipement et le transport des organismes de secours d'urgence et les

lacunes de supervision concernant la qualité et le bien-fondé de l'assistance dans le cadre des opérations internationales d'intervention de grande envergure. Les Lignes directrices et l'Acte modèle qui les accompagne peuvent aider les États à anticiper et éviter ce genre de problèmes.

Élargissement des partenariats

26. Au cours de la période considérée, l'Organisation des Nations Unies a continué de renforcer ses partenariats au niveau mondial, régional et national. En Amérique latine et dans les Caraïbes, l'Organisation des Nations Unies appuie 29 pays et organisations par le biais le renforcement des partenariats humanitaires internationaux axés sur les États. Les partenariats s'efforcent d'améliorer la transparence et la responsabilisation en mobilisant des ressources, en modernisant la gestion de l'information et en renforçant la coordination à tous les niveaux grâce à la promotion des alliances entre les services publics chargés de l'assistance humanitaire, le secteur privé et la société civile.

27. En partenariat avec les communautés économiques régionales africaines, l'Organisation des Nations Unies œuvre avec les partenaires africains à l'élaboration des fichiers pour les situations d'urgence, au renforcement des réseaux de gestionnaires des catastrophes, au déploiement des équipes d'intervention rapide, au décaissement des fonds de secours humanitaires et à l'amélioration de la gestion de l'information liée aux crises. Le Bureau de coordination des affaires humanitaires a appuyé le département de l'action humanitaire de l'Organisation de coopération islamique (OCI), notamment par le biais d'activités de sensibilisation et de renforcement des capacités avec des ONG affiliées à l'OCI, en plus d'une mission conjointe de partenariat au Niger, au Mali et au Burkina Faso. Dans la région de l'Asie et du Pacifique, le Bureau de coordination des affaires humanitaires a lancé le guide Asie Pacifique pour les gestionnaires des catastrophes, pour aider les organisations nationales de gestion des catastrophes concernant les services et outils internationaux disponibles pour appuyer leur capacité d'intervention et de préparation.

28. L'action aux niveaux mondial et stratégique dans les domaines des politiques et des opérations a également été renforcée. En mai 2012, le gouvernement du Turkménistan, l'OCI et le HCR ont organisé la Conférence ministérielle internationale sur les réfugiés dans le monde musulman. Notant que la plupart des réfugiés dans le monde se trouvent dans les États membres de l'OCI, la Conférence a adopté la Déclaration d'Achgabat exhortant la communauté internationale, en coopération avec le HCR et d'autres organisations internationales compétentes à redoubler d'effort pour s'attaquer aux causes profondes des situations des réfugiés. Les États Membres et le Bureau de coordination des affaires humanitaires ont aussi continué d'améliorer la concertation sur les questions humanitaires, notamment par le biais du dialogue informel sur le thème du partenariat humanitaire, co-présidé par la Suède et le Brésil, et le dialogue sur les interventions en cas de catastrophe, une initiative conjointe de la Suisse, du Bureau de coordination des affaires humanitaires, de la FICR et du Conseil international des agences bénévoles.

Financement de l'action humanitaire

29. En 2012, au moins 100 pays, ainsi que des organisations du secteur privé et des particuliers, ont contribué au total 12,7 milliards de dollars² pour le financement au sein et en dehors de la procédure d'appel global. Ce chiffre traduit, par rapport aux années précédentes, une baisse globale qui peut s'expliquer par l'absence d'une « méga » catastrophe naturelle. Le financement par le biais de la procédure d'appel global en termes absolus et en proportion des besoins consolidés d'appel global était similaire à celui de 2011 : un montant de 5,6 milliards de dollars financé sur les 8,9 milliards de dollars demandés (63 %) au cours des deux années.

30. Les États Membres et le secteur privé ont contribué 427 millions de dollars sous forme d'engagements et de contributions au Fonds central pour les interventions d'urgence. Ces contributions, ainsi que les ressources transférées du guichet des prêts du Fonds central pour les interventions d'urgence et les réserves reportées de 2011, ont permis au Coordonnateur des secours d'urgence d'allouer quelque 485 millions de dollars à l'exécution d'activités vitales dans des situations d'urgence dans 44 pays et territoires, le montant annuel le plus élevé alloué depuis la création du Fonds en 2006.

31. Les fonds de financement commun au niveau des pays — Fonds humanitaires communs et Fonds d'intervention pour les urgences humanitaires — ont reçu au total 472 millions de dollars sous forme de contributions de donateurs en 2012. Cette année, de nouveaux fonds de financement commun au niveau des pays ont été établis au Soudan du Sud et en République arabe syrienne. Les Fonds humanitaires communs ont été introduits en 2006 pour fournir des financements réguliers et prévisibles pour les besoins humanitaires les plus critiques tels que déterminés dans la procédure d'appel global. En 2012, les contributions aux cinq Fonds humanitaires communs ont atteint un niveau sans précédent de 386 millions de dollars, 58 % du total étant alloué aux ONG.

32. En 1997, les Fonds d'intervention pour les urgences humanitaires ont été mis en place en vue de fournir l'assistance humanitaire pour les besoins nouveaux et imprévus d'aide d'urgence, par l'appui aux ONG internationales et nationales. Des Fonds d'intervention pour les urgences humanitaires sont actuellement actifs dans 13 pays. En 2012, ces Fonds ont reçu 86 millions de dollars de contributions, dont une proportion de 70 % a été allouée aux ONG. Une évaluation mondiale des Fonds d'intervention pour les urgences humanitaires, réalisée au cours de la période considérée, a établi que les Fonds peuvent jouer un rôle utile dans l'architecture du financement de l'action humanitaire en dépit de leur taille relativement modeste.

33. De nouvelles procédures pluriannuelles consolidées d'appel global sont actuellement pilotées pour améliorer l'intervention humanitaire dans les crises prolongées et promouvoir une intervention contribuant à renforcer la capacité de résistance des collectivités vulnérables. En 2011, une procédure triennale consolidée d'appel global pour le Kenya a été publiée, et en 2013 une nouvelle procédure triennale consolidée d'appel global a été publiée pour la Somalie avec des objectifs et des cibles échelonnés adaptés au contexte du pays et axés sur des interventions vitales et des initiatives de renforcement de la capacité de résistance. Les procédures pluriannuelles consolidées d'appel global amélioreront la planification et le financement de la transition et contribueront à mieux aligner la programmation de

² Selon le Service de surveillance financière au 3 avril 2013 à l'adresse <http://fts.unocha.org/>.

l'action humanitaire et celle du développement. L'utilisation de procédures pluriannuelles consolidées d'appel global pourrait être envisagée pour d'autres crises prolongées lorsqu'il est peu probable que la situation fluctue considérablement sur une longue période.

Gestion de l'information et évaluation des besoins

34. En réponse à la portée et au volume croissants de données produites dans les situations d'urgence humanitaire, des travaux considérables sont menés dans le système humanitaire international pour élaborer des directives sur les pratiques optimales d'évaluation des besoins et de gestion de l'information sous-jacente. On prend également de plus en plus conscience de l'importance de l'évaluation des besoins et de la gestion de l'information et des bonnes pratiques connexes. Par exemple, le HCR et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) ont tous deux adopté des stratégies de gestion de l'information, et la réaction à la publication des Directives opérationnelles sur la coordination des évaluations au cours des crises humanitaires du CPI a été positive, les gouvernements hôtes comme les équipes de pays pour l'action humanitaire demandant de l'aide pour adapter et appliquer les directives. Le lancement de humanitarianresponse.info et des portails web régionaux du HCR pour les interventions dans les situations de (<http://data.unhcr.org>) a facilité l'accès des acteurs humanitaires à l'information opérationnelle et aux ressources pertinentes.

35. Des progrès ont certes été enregistrés en matière d'élaboration des directives pour une gestion améliorée de l'information, mais des difficultés subsistent concernant la mise en pratique de ces directives au niveau opérationnel. La demande de ressources techniquement qualifiées pour effectuer des évaluations efficaces des besoins et gérer l'information sur le terrain dépasse largement l'offre actuelle. Des efforts sont consentis pour remédier à cette situation, mais l'on pourra faire davantage pour renforcer la capacité de gestion de l'information des gouvernements et des ONG locales. Une base de données abondantes nécessite l'accès physique aux domaines de besoins humanitaires et l'accès à des données déjà recueillies et exige également que les séries de données soient compatibles pour permettre des analyses croisées de l'information, autant de conditions que ne remplissent pas de nombreuses situations d'urgence.

36. Les organisations participant à l'action humanitaire sont encouragées à suivre les normes en matière de données, comme les données opérationnelles communes du CPI, lorsqu'elles organisent leurs données et à permettre l'accès aux données lorsque les préoccupations en matière de protection et de sécurité le permettent. De telles mesures faciliteraient la compilation d'un large éventail de données en une série de produits d'information facilement utilisables destinés aux décideurs dans des situations d'urgence. Ces produits aideraient directement le personnel d'intervention national et international et les collectivités touchées à se préparer et à répondre aux crises.

Améliorer l'action humanitaire au service de tous

37. Les crises humanitaires n'affectent pas toutes les personnes de façon uniforme. Pour que l'action humanitaire soit efficace, elle doit s'appuyer sur une connaissance des besoins différenciés des femmes, des filles, des garçons et des hommes, des

personnes handicapées, des adolescents et des personnes âgées pour permettre à tous d'avoir accès aux prestations et d'en bénéficier de façon égale.

38. Le système de repérage des activités contribuant à l'égalité des sexes du CPI est un outil pratique qui classe les projets des procédures d'appel global en fonction de l'efficacité avec laquelle ils assurent l'intégration des besoins différenciés des femmes, des filles, des garçons et des hommes dans les programmes humanitaires. En 2013, ce système a été appliqué dans le cadre de 16 procédures d'appel global et de cinq fonds de financement commun au niveau des pays, tandis que 52 % des projets ont été identifiés comme pouvant contribuer de manière significative à l'égalité des sexes. Dans la mesure où l'utilisation du système de repérage des activités contribuant à l'égalité des sexes n'est devenue obligatoire dans les procédures d'appel global qu'à partir de 2012, il sera important d'assurer la mise en œuvre et le suivi des efforts pour intégrer les questions d'égalité des sexes dans la conception des projets afin d'assurer que les programmes humanitaires profitent de façon égale aux femmes, aux filles, aux garçons et aux hommes.

39. Dans les situations d'urgence humanitaire, les personnes peuvent être exposées à un risque accru de violence sexiste car les institutions et systèmes qui leur garantissent une protection sur le plan physique et social peuvent se trouver affaiblis ou détruits. Les familles et les collectivités sont souvent séparées, ce qui peut contribuer davantage à l'effondrement des systèmes de soutien communautaire et les mécanismes de protection existants. Le CPI a intensifié ses efforts en vue de renforcer les mesures de prévention et de lutte contre la violence sexiste dans les situations d'urgence humanitaire. Une nouvelle équipe d'intervention rapide a été déployée dans le cadre de 18 missions dans 14 situations d'urgence humanitaire pour aider les acteurs humanitaires à faire en sorte que tous leurs programmes sectoriels prévoient des actions visant à prévenir et combattre la violence sexiste. Les gouvernements et les organisations humanitaires pourraient faire davantage pour mettre en place et financer des programmes spécifiques destinés à s'attaquer aux problèmes liés à la violence sexiste, notamment par l'accompagnement psychologique, l'orientation des survivants vers les services d'assistance et la prise de mesures de sécurité en faveur des femmes et des filles dans les situations d'urgence humanitaire.

40. Les organismes des Nations Unies ont également accompli des progrès dans l'intégration des besoins des personnes handicapées dans l'action humanitaire. À titre d'exemple, le HCR a adopté ses propres directives opérationnelles, intitulées *Travailler avec les personnes handicapées dans les situations de déplacement forcé*, et fournit actuellement un appui technique sur la prise en compte du handicap dans ses opérations dans les pays par le biais des organisations partenaires. L'UNICEF élabore également une stratégie en faveur des personnes handicapées qui touchera aux questions d'équité vis-à-vis de ce groupe de personnes dans les situations d'urgence humanitaire. Cependant, quoique des mesures soient en train d'être prises individuellement par différentes organisations humanitaires, il y a lieu de définir des normes et des lignes directrices qui intègrent systématiquement les besoins des personnes handicapées et des personnes âgées dans les programmes humanitaires. Par exemple, une étude menée par HelpAge International et Handicap International³ a relevé que seulement 1,6 % et 0,78 % des projets soumis au titre des procédures

³ «A Study of Humanitarian Financing for Older People and People with Disabilities, 2010-2011» (HelpAge International et Handicap International, Lyon, 2012).

consolidées d'appel global ou des appels éclair en 2010 et en 2011 comprenaient une ou plusieurs activités ciblant respectivement les personnes handicapées et les personnes âgées.

41. Si des progrès ont été enregistrés dans la collecte de données ventilées selon le sexe, l'âge et le handicap, on pourrait faire davantage pour collecter et analyser systématiquement ces données en vue d'orienter la conception, la mise en œuvre et le suivi des programmes humanitaires.

B. Renforcer le respect des principes humanitaires et l'accès aux populations

Les interventions dans les environnements à haut risque

42. Malgré les efforts des agents de l'aide humanitaire pour renforcer la sécurité des opérations dans les environnements à risque, les attaques entraînant la mort, des enlèvements ou des blessures graves continuent d'avoir de lourdes conséquences pour le personnel humanitaire. Les données préliminaires tirées de la Base de données sur la sécurité du personnel humanitaire pour 2012⁴ montrent que le nombre des agents de l'aide humanitaire tués et celui des agents de l'aide humanitaire gravement blessés ont diminué respectivement de 58 % et de 18 % par rapport à la moyenne des 10 années précédentes. Les enlèvements et l'emploi d'armes explosives dans les zones peuplées sont devenus les actes de violence les plus fréquents commis contre les agents de l'aide humanitaire, les enlèvements ayant augmenté de 49 % et l'emploi d'armes explosives ayant provoqué la mort de 6 agents de l'aide humanitaire, tandis que 23 autres ont été gravement blessés. Ces chiffres témoignent d'une préoccupation plus large concernant l'impact humanitaire de l'emploi d'armes explosives dans les zones peuplées. Les États Membres, l'Organisation des Nations Unies et ses partenaires se doivent d'identifier les solutions aux plans stratégique et opérationnel que l'on pourrait adopter pour protéger les civils des effets de court et à long terme de telles armes.

43. En dépit de la protection spéciale accordée par le droit international humanitaire et le droit international relatif aux droits de l'homme applicable aux services de santé et aux prestataires de soins, dans de nombreux pays, les attaques ou menaces dirigées contre le personnel, les installations, les véhicules et les services de santé continuent d'empêcher les blessés et les malades de bénéficier des soins et de la protection dont ils ont besoin. De janvier à décembre 2012, le CICR a recensé plus de 921 incidents qui ont affecté la fourniture des soins de santé à des personnes qui en avaient besoin. Dans 91 % des incidents enregistrés, les prestataires de services de soins locaux ont été directement touchés par la violence, principalement sous forme de menaces.

44. Face à ces difficultés, les agents de l'aide humanitaire, y compris les personnels de santé, doivent travailler main dans la main pour gérer les risques pour la sécurité dans les environnements les plus complexes, notamment en collaborant avec les communautés pour favoriser leur acceptation et instaurer la confiance; en mettant en place des mesures de sécurité efficaces qui assurent un équilibre entre le risque et l'impératif humanitaire; et en partageant les renseignements, les ressources

⁴ Disponible en ligne à l'adresse <https://aidworkersecurity.org/incidents>. Les chiffres peuvent changer dans la mesure où la collecte des données pour 2012 n'est pas achevée.

et l'expertise en matière de sécurité entre les acteurs humanitaires. De toute évidence, les États hôtes ont la responsabilité formelle de garantir la sécurité et la sûreté des agents de l'aide humanitaire. On pourrait faire davantage pour renforcer la coordination entre les États hôtes et les organisations humanitaires afin de renforcer la sécurité et la sûreté du personnel humanitaire tout en préservant l'accès à l'aide humanitaire pour toucher les personnes qui en ont le plus besoin.

Accès à l'aide humanitaire

45. Garantir l'accès des organisations humanitaires aux personnes qui en ont besoin est fondamental pour sauver des vies. Par exemple, il est essentiel d'acheminer les biens et le personnel vers les endroits où ils sont nécessaires et d'assurer que les personnes touchées bénéficient pleinement de l'assistance et de la protection disponibles. Dans les situations de conflit armé, en vertu du droit international humanitaire, la responsabilité de protéger les populations civiles et de subvenir à leurs besoins incombe en premier lieu à la partie sous le contrôle de laquelle elles se trouvent. Si cette partie est incapable ou n'a pas la volonté de le faire, les organisations humanitaires peuvent offrir leurs services. Ces offres de services ne doivent pas être considérées comme une ingérence dans les affaires intérieures du pays et le consentement aux opérations de secours ne doit pas être refusé de façon arbitraire. Les parties au conflit doivent permettre et faciliter le transport rapide et sans entraves des secours humanitaires vers les civils qui en ont besoin. Ces obligations doivent être respectées, y compris dans les situations où le moyen le plus efficace d'assurer un accès rapide consiste pour les opérations humanitaires à traverser des lignes de conflit ou des frontières internationales.

46. Les données disponibles dans le cadre de suivi de l'accès et de présentation de rapports du Bureau de coordination des affaires humanitaires montre que les contraintes liées à l'accès qui ont été les plus fréquentes en 2012 et qui ont eu les conséquences les plus graves pour les personnes touchées étaient : a) les restrictions à l'acheminement des agents de l'aide humanitaire ou des biens; b) les situations de guerre ouverte; c) l'ingérence dans les activités humanitaires; et d) les violences dirigées contre les agents de l'aide humanitaire.

47. L'accès à l'aide humanitaire ne devrait pas être imposé par la force car l'association de l'action humanitaire avec les agissements des acteurs armés peut nuire à la neutralité de l'intervention et compromettre la sécurité et l'accès des agents de l'aide humanitaire et des populations qu'ils servent. Par conséquent, l'accès à l'aide humanitaire doit être constamment négocié avec toutes les parties concernées. Les « négociations humanitaires » sont généralement comprises comme des négociations conduites par les acteurs humanitaires avec les parties concernées afin d'atteindre des objectifs purement humanitaires tels que le droit d'accès pour procéder à des évaluations des besoins et fournir une assistance et une protection. Les négociations ne devraient pas, par exemple, être confondues ou associées à la médiation politique. Et le dialogue avec les groupes armés non étatiques pour les besoins de la négociation humanitaire ne doit pas non plus être interprété comme conférant la moindre légitimité politique à ces groupes.

48. Un exemple de bonne pratique est la nouvelle approche vis-à-vis de l'accès à l'aide humanitaire qui a été mise en œuvre par les Nations Unies et d'autres organismes humanitaires lors de la campagne de lutte contre la polio en Afghanistan (2012/13), au cours de laquelle 11 millions d'enfants ont été vaccinés. Cette

approche a consisté surtout à renforcer le dialogue au niveau des communautés locales afin de favoriser une meilleure acceptation de la campagne. Suite à cela, des améliorations ont été constatées dans l'analyse des situations locales, qui ont débouché sur des évaluations plus exactes des risques. Une autre mesure essentielle a été l'implication accrue de toutes les parties dans la négociation de l'accès qui, associée à l'amélioration de la qualité de l'information et sa disponibilité en temps réel, a amélioré la sécurité et la sûreté du personnel de santé participant à la campagne.

49. Malgré les exemples de bonne pratique et les obligations claires imposées par le droit international humanitaire, l'accès est fréquemment retardé, entravé ou refusé. Dans certains cas, l'imposition d'obstacles à l'accès peut s'assimiler à une violation du droit international humanitaire. Il faut faire davantage pour que les personnes responsables des cas graves de retards délibérés ou de refus d'accès pour les opérations humanitaires rendent des comptes, de même qu'en cas d'attaques contre les agents de l'aide humanitaire, y compris par la saisine de la Cour pénale internationale ou l'engagement de poursuites au niveau national.

Protection

50. La protection des personnes contre le danger est un aspect fondamental du principe d'humanité et par conséquent, un objectif primordial de toute action humanitaire. La protection englobe toutes les activités visant à assurer le plein respect des droits des individus conformément au droit international — droit international humanitaire, droits de l'Homme et droit des réfugiés. Le but de la protection est de créer un environnement où la dignité est respectée, les formes spécifiques d'abus sont prévenues ou leurs effets immédiats sont réduits et des conditions de vie dignes sont rétablies.

51. La protection des personnes contre le danger requiert une intervention globale de la communauté humanitaire intégrant des éléments juridiques, stratégiques, opérationnels et de plaidoyer. Dans les situations où les personnes font face à de graves violations du droit international humanitaire, du droit relatif aux droits de l'homme et du droit des réfugiés, il est particulièrement indispensable que les acteurs humanitaires collaborent étroitement afin d'offrir une intervention fondée sur des principes et coordonnée. Dans ces situations, les États Membres doivent aussi mener une action de sensibilisation et user de leur influence auprès des parties concernées pour promouvoir la protection des civils.

52. Si les problèmes de protection des civils peuvent se poser de façon particulièrement aiguë dans les situations de conflit, les phénomènes naturels soudains ou récurrents peuvent aussi engendrer ou aggraver des problèmes de protection tels que les déplacements massifs; la violence sexiste; la séparation des familles; la traite des enfants; et l'inégalité d'accès à l'assistance.

53. Pendant la période considérée, les États Membres, avec le soutien des organismes des Nations Unies et d'autres partenaires humanitaires, ont pris des mesures pour mieux surmonter les problèmes de protection, en particulier en faveur des personnes déplacées dans leur propre pays. Le Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays, Chaloka Beyani, a aidé le Kenya à élaborer un cadre stratégique holistique et une législation historique sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées dans leur propre pays et aux autres communautés touchées, qui a été adoptée en 2012. De même, les Philippines

ont adopté une législation sur la protection et l'assistance aux personnes en situation de déplacement interne et l'Afghanistan est en train d'élaborer une politique nationale sur ces personnes. La Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique — le premier traité régional juridiquement contraignant sur les situations de déplacement interne — est entrée en vigueur en décembre 2012; cette convention a été ratifiée par 17 pays africains. Elle s'applique aux déplacements engendrés par un ensemble de causes, notamment les conflits armés, les violations des droits humains, les catastrophes naturelles et les effets du changement climatique. En collaboration avec l'Union africaine et la Commission du droit international de l'Union africaine, le HCR soutient actuellement l'élaboration d'une loi-type pour aider les États signataires à mettre en œuvre la Convention. Les États membres devraient continuer de s'attaquer aux problèmes de protection, notamment en mettant à disposition des ressources adéquates.

Impact des mesures antiterroristes

54. Au cours des dernières années, les organisations humanitaires se sont montrées de plus en plus préoccupées par l'impact des lois antiterroristes et des autres mesures qui criminalisent la collaboration des organisations humanitaires avec certains groupes armés non étatiques ou qui font entrave à une action humanitaire fondée sur des principes. Le Bureau de coordination des affaires humanitaires et le Conseil norvégien pour les réfugiés ont commandité une étude indépendante sur l'impact des mesures antiterroristes adoptées au niveau national sur l'action humanitaire. L'étude comprendra également un examen des législations nationales en la matière, une analyse des dispositions des accords de financement qui limitent ou imposent des restrictions aux activités humanitaires et un examen de la réaction de différents acteurs humanitaires face à ces mesures.

IV. Vers un système humanitaire international plus inclusif, plus interopérable et plus efficace⁵

55. L'environnement de travail des organisations humanitaires a considérablement évolué depuis la création du système international par l'Assemblée générale à travers sa résolution 46/182. Le nombre d'interventions humanitaires a continué d'augmenter du fait des conflits, des catastrophes causées par des phénomènes naturels et des « crises chroniques » dans lesquels les personnes qui sont déjà vulnérables connaissent des périodes de vulnérabilité et de besoins humanitaires accrus. Cette tendance devrait se maintenir sous l'effet de la variabilité du climat, de la croissance démographique et d'autres changements démographiques, notamment de l'urbanisation rapide, des pressions exercées par le secteur financier et le secteur de l'énergie et de l'évolution de facteurs géopolitiques.

⁵ Le système humanitaire international peut être largement défini comme le réseau d'acteurs humanitaires internationaux qui entretiennent entre eux des liens fonctionnels à travers le cadre de coordination établi par l'Assemblée générale dans sa résolution 46/182 et ses résolutions ultérieures, qui regroupe le Coordonnateur des secours d'urgence, le Comité permanent interorganisations et les mécanismes de planification et de financement et qui sont guidés par un attachement à des principes directeurs, aux principes humanitaires et au droit international.

56. Dans le même temps, de nombreux gouvernements nationaux et d'autres acteurs ont renforcé leurs capacités en matière de gestion des catastrophes au fil des années, notamment en mettant en place de nouvelles politiques et de nouveaux systèmes régionaux et nationaux de gestion des catastrophes. Ceci a amené les organisations humanitaires à opérer un important changement de perspective en reconnaissant le rôle accru que jouent — et cherchent à jouer de manière encore plus forte — les gouvernements touchés, les armées, les communautés locales, les organisations régionales et les pays voisins dans les mesures de préparation et d'intervention face aux situations d'urgence. À mesure qu'un plus grand nombre d'États Membres atteignent le statut de pays à revenu intermédiaire, deviennent des donateurs ou des pourvoyeurs d'aides en nature et partagent leur expérience et leur savoir-faire technique, ceux-ci définissent également leurs intérêts et leurs attentes vis-à-vis du système humanitaire international. Le nombre d'organisations non gouvernementales intervenant dans les situations d'urgence humanitaire a aussi augmenté, les augmentations les plus importantes enregistrées récemment étant liées au nombre d'acteurs issus des pays du Sud.

57. En outre, l'essor et la prolifération des nouvelles technologies dans les pays en crise, notamment les téléphones portables et les médias sociaux, permettent aux acteurs locaux et aux communautés locales de communiquer plus facilement leurs desiderata et leurs besoins et de s'auto-organiser. Ce changement favorise également la participation de nouveaux acteurs importants à l'action humanitaire, notamment les compagnies de télécommunications locales et les fournisseurs de services Internet, et est en train de modifier radicalement les rôles d'autres acteurs comme les groupes de la diaspora et les bénévoles.

58. Ces changements exigent du système humanitaire international qu'il continue d'adapter les approches actuelles en vue de mieux coopérer avec les acteurs nationaux et locaux, les communautés et les acteurs émergents comme le secteur privé. Par exemple, un grand nombre de ces acteurs a déjà mis en place ou cherchera à mettre en place ses propres systèmes et processus pour faire face aux situations d'urgence humanitaire. En raison de ces évolutions, il sera important que l'Organisation des Nations Unies et ses partenaires soient capables de travailler avec ces nouveaux systèmes et réseaux afin d'utiliser au mieux les capacités disponibles, d'améliorer la coordination globale et de fournir ensemble une assistance humanitaire à un plus grand nombre de personnes. Afin d'améliorer cette « interopérabilité », l'élaboration de procédures opérationnelles permanentes nouvelles et complémentaires entre le système humanitaire international et d'autres acteurs comme le secteur privé, les forces armées et la communauté bénévole et technique, peut être nécessaire.

Efficacité de l'action humanitaire

59. Le système humanitaire international doit également veiller à être aussi efficace que possible pour faire face aux problèmes résultant de l'évolution du paysage humanitaire. S'il n'y a aucune définition convenue de l'efficacité de l'action humanitaire, il y a un fort consensus sur le fait que le but fondamental de l'action humanitaire est de sauver des vies et de réduire les souffrances. L'efficacité de l'action humanitaire est souvent abordée sous l'angle de la transparence, de la pertinence, de la préparation préalable, de la performance, de la rapidité de réaction, de l'optimisation des ressources et de l'obligation de rendre compte aux pays et populations touchés et aux donateurs. Cependant, la définition de ce qui constitue

« l'efficacité » dépendra souvent du contexte de la crise — les catastrophes naturelles par rapport aux conflits ou situations de vulnérabilité chronique — et le point de vue de la partie prenante (des personnes touchées, des États touchés, des donateurs, des organisations humanitaires et d'autres acteurs clés).

60. Il est nécessaire d'arriver à mieux comprendre les relations entre ces différents points de vue sur ce qui constitue l'efficacité et sur la façon dont ils s'expriment dans des situations humanitaires différentes. Une telle connaissance est importante pour assurer que tous les acteurs contribuent à une action humanitaire plus efficace et pour promouvoir une responsabilisation accrue. Il sera essentiel de s'appuyer sur les initiatives existantes telles que le Programme de transformation du CPI, l'Initiative pour l'élaboration de normes communes (Joint Standards Initiative) et l'Initiative des bonnes pratiques en matière de dons humanitaires (Good Humanitarian Donorship) ainsi que sur les meilleures pratiques existantes pour mieux faire comprendre ces enjeux.

A. Innovation

Pourquoi nous devons encourager l'innovation

61. L'augmentation du nombre d'interventions humanitaires et le développement rapide des technologies offrent de nouvelles opportunités d'innovation dans le domaine de l'action humanitaire. Ericsson a prédit que d'ici à 2018, le nombre des abonnements aux smartphones atteindra 3,3 milliards, en majorité dans les pays en développement. Les autres nouvelles technologies, qui vont des avancées dans le domaine de la filtration d'eau à l'énergie solaire ou l'impression en 3-D, ont largement la capacité de transformer les méthodes de travail des organisations humanitaires, par exemple, en permettant aux personnes vivant dans des camps de réfugiés de produire localement les articles permettant de sauver des vies avec peu d'implications en termes de logistique et d'infrastructure. Mais l'innovation ne se limite pas seulement aux nouvelles technologies ou « inventions ». Elle vise également la création de nouveaux produits et l'adoption des approches, des processus, des partenariats et des positions susceptibles (souvent en les associant) de permettre de surmonter les obstacles systémiques.

62. Par exemple, suite aux violences postélectorales survenues en 2008 au Kenya, les organisations humanitaires ont adopté l'utilisation de M-PESA, un service national de monnaie électronique qui a permis aux ONG, dont les distributions de vivres devenaient onéreuses et compliquées dans un environnement dangereux, de transférer de l'argent en envoyant de courts messages aux personnes qui avaient besoin d'assistance. Le recours aux transferts d'argent — et maintenant aux transferts d'argent par téléphone portable — a démontré comment de nouvelles approches vis-à-vis de la distribution de l'aide peuvent, dans des contextes appropriés, rendre l'intervention d'urgence plus rapide et plus rentable, permettre d'agir de manière plus rationnelle, renforcer la dignité humaine et réduire les difficultés d'accès. L'exploitation de ces innovations et de ces nouvelles méthodes de travail sera indispensable pour permettre aux acteurs humanitaires d'intervenir en s'appuyant sur les meilleurs partenariats, services, compétences et produits dans un monde en mutation.

63. Si l'innovation n'est pas une nouveauté pour le système humanitaire, la plupart des innovations ont eu un caractère ponctuel et le système est souvent lent à

s'adapter aux nouvelles méthodes de travail. Le rythme de plus en plus rapide des évolutions du monde et des technologies a suscité un désir croissant de trouver des moyens d'accroître systématiquement le rythme des innovations et des adaptations. À titre d'exemple, le HCR est en train de mettre en place une Unité de logement des réfugiés qui vise à trouver des solutions nouvelles pour leur offrir de meilleures conditions de vie. Il collabore dans ce domaine avec les universités, le secteur privé et les fondations. L'UNICEF soutient la mise en place d'un système de recherche et de réunification rapide des familles (RapidFTR) par le biais d'un projet en exploitation libre et dirigé par des bénévoles. Cependant, de nombreuses innovations sont pilotées, mais ne sont jamais mises en œuvre à grande échelle ou utilisées par l'ensemble de la communauté humanitaire.

Promouvoir l'innovation en matière humanitaire

64. Le défi pour le système humanitaire international en termes d'innovation n'est pas de faire simplement quelque chose de nouveau, mais de tirer les enseignements des expériences passées (positives comme négatives) et de les appliquer de manière à améliorer l'efficacité. Il faudra, pour promouvoir plus d'innovation dans l'action humanitaire, investir davantage dans la recherche et développement en vue d'adapter les idées et les technologies à des buts humanitaires; une réforme au plan organisationnel pour créer des structures et des cultures internes favorisant l'adoption de pratiques innovantes; l'assimilation des pratiques en cours aux niveaux régional et national; une implication plus grande des personnes touchées, notamment en adoptant davantage les méthodes élaborées par les communautés elles-mêmes; une plus grande implication des autres acteurs, notamment du secteur privé; et l'élaboration de normes pour assurer que les approches innovantes sont conformes à l'éthique humanitaire.

B. Réduire la vulnérabilité et gérer les risques de crises humanitaires

65. Compte tenu de la nature évolutive et de l'imbrication des facteurs à l'origine des crises, les gouvernements, les acteurs de l'aide humanitaire et du développement doivent coopérer de manière à réduire et gérer le risque de crises, au lieu de réagir simplement à leur impact. Cette approche exige de mieux cerner les facteurs à l'origine des crises, de les prévenir quand cela est possible, de limiter leur impact lorsqu'elles surviennent et d'œuvrer à un redressement durable. Elle exige également une connaissance approfondie du contexte local pour favoriser l'élaboration de mesures pratiques et efficaces.

Détermination et gestion du risque

66. Le risque qu'une crise humanitaire puisse survenir résulte à la fois des dangers et de la vulnérabilité. Les dangers sont des menaces pour la vie humaine et les moyens d'existence et comprennent les risques naturels, les conflits, les accidents technologiques et industriels et d'autres chocs tels que les flambées des prix des denrées alimentaires et des produits pétroliers. Les personnes touchées par des crises humanitaires peuvent être touchées simultanément par plusieurs chocs ou dangers. La vulnérabilité est la probabilité qu'un individu ou une communauté souffrira des effets négatifs de l'exposition à un danger. Le niveau de vulnérabilité des personnes et des communautés est la résultante de facteurs physiques, sociaux,

économiques et environnementaux nombreux et généralement préexistants. La pauvreté et les inégalités liées au sexe et les autres formes d'inégalité sont de grands facteurs de vulnérabilité. Les personnes pauvres sont moins susceptibles d'avoir les ressources nécessaires pour faire face à une situation d'urgence. Les femmes peuvent être affectées différemment par rapport aux hommes à cause des rôles dévolus à chacun des deux sexes qui déterminent souvent leur statut social ou leurs responsabilités dans la famille. La gestion du risque suppose donc de s'attaquer aux dangers, à l'exposition au danger⁶ et à la vulnérabilité.

67. Un certain nombre d'approches actuellement appliquées par le secteur humanitaire et de manière plus générale contribuent à gérer le risque de déclenchement de crises humanitaires. L'approche axée sur la « résilience » favorise un meilleur alignement entre les programmes humanitaires et les programmes de développement pour promouvoir un développement durable en anticipant mieux les situations qui provoquent les crises afin de les prévenir, de mieux s'y préparer, d'y répondre et d'en surmonter les effets. La résilience englobe un certain nombre d'éléments, notamment a) la réduction des risques de catastrophe, qui vise à réduire les risques associés aux aléas naturels et au changement climatique; b) la gestion des risques environnementaux qui s'attaque aux risques technologiques et industriels; c) le redressement rapide, qui intègre les activités de développement dans la réponse humanitaire au début d'une crise; et d) la prévention des conflits, qui vise à réduire le risque de violence et de conflit armé.

68. Cependant, si tous ces éléments visent à contribuer aux mêmes résultats, à savoir réduire l'impact et assurer le développement socio-économique, les méthodes d'action dans les communautés de l'action humanitaire et du développement ne sont pas souvent suffisamment coordonnées pour gérer systématiquement le risque de crises humanitaires. Par exemple, la priorité accordée à la réduction des risques de catastrophe peut permettre de réduire les risques associés aux aléas naturels, mais le risque général de déclenchement d'une crise humanitaire ne peut être que partiellement réduit si d'autres aléas tels que les menaces de conflit ou l'impact d'une flambée des prix des denrées alimentaires sur les communautés vulnérables, ne sont pas simultanément identifiés, évalués et planifiés.

Mettre en œuvre une approche de l'assistance humanitaire axée sur la gestion des risques

69. L'application d'une approche systématique et globale de la gestion des crises axée sur la gestion des risques passe par plusieurs étapes résumées ci-après. Premièrement, les analyses des risques et de la vulnérabilité effectuées par les gouvernements, les partenaires de développement et les partenaires humanitaires doivent être plus étroitement intégrées aux niveaux stratégique et opérationnel. Elles doivent également associer les gouvernements et les acteurs locaux, en particulier ceux qui peuvent aider à venir à bout des facteurs à l'origine de la vulnérabilité des groupes « à risque ». Cela nécessite de partager les informations, de procéder à une analyse commune des risques, d'investir dans le développement des capacités d'analyse des risques et d'améliorer les mécanismes de déclenchement pour répondre à des risques accrus.

⁶ L'exposition est la présence de personnes, de moyens de subsistance et de ressources dans des endroits qui pourraient être négativement affectés par des risques.

70. Deuxièmement, les processus de planification adoptés par les gouvernements et les partenaires de l'action humanitaire et du développement doivent être plus étroitement liés à des objectifs communs pour gérer le risque de crise. Les gouvernements devraient autant que possible coordonner la planification de leurs activités et les partenaires devraient aider à renforcer la capacité des interlocuteurs nationaux et locaux pour leur permettre de participer aux processus de planification. En 2013, les équipes de pays des Nations Unies dans les pays du Sahel intégreront ces deux étapes à leur collaboration avec les gouvernements nationaux pour élaborer des plans au niveau national sur le renforcement de la résilience. Ces plans s'appuieront sur une évaluation et une analyse conjointes des risques et de la vulnérabilité et seront fondés sur les cadres, les politiques et les plans existants aux niveaux local, national et régional pour garantir une approche stratégique, cohérente et intégrée entre le gouvernement et les partenaires de l'action humanitaire et du développement à tous les niveaux.

71. Troisièmement, une attention plus grande doit être portée au renforcement des capacités des administrations nationales et infranationales et des communautés locales afin qu'ils soient mieux à même de se préparer, de faire face aux risques et de les surmonter. Les systèmes d'alerte précoce, les programmes de filets de sécurité sociale, les plans d'urgence, les programmes d'appui à l'élevage et de soutien aux moyens de subsistance et les services essentiels de limitation des risques tels que les services d'eau, de santé et d'éducation sont des exemples d'actions que peuvent entreprendre les organisations humanitaires en vue d'améliorer les capacités aux niveaux national et local. Il faudrait recourir à des programmes de transfert des risques plus innovants, par exemple, à travers l'assurance. L'Initiative R4 sur la résilience des communautés rurales, qui est un partenariat regroupant le PAM, Oxfam America et Swiss Re, permettra aux agriculteurs pauvres de renforcer leur sécurité sur le plan alimentaire et en matière de revenus à travers un programme d'assurance-contre-travail qui permet aux agriculteurs en situation d'insécurité alimentaire de travailler quelques jours de plus sur des projets de réduction des risques de catastrophe en échange d'une police d'assurance en cas d'inondation, qui leur fournira une compensation pour les pertes éventuelles en cas d'inondation.

72. Enfin, il faut renforcer l'investissement dans la gestion des risques en utilisant plusieurs canaux de financement : ressources nationales, ressources de développement et aides humanitaires. Bien qu'il soit démontré que prévenir les crises est plus efficace et moins onéreux que d'y faire face, ce volet reste chroniquement sous-financé. L'Overseas Development Institute estime que le financement consacré à la planification préalable reste limité, tandis que peu de progrès ont été faits dans le sens d'améliorer la capacité du système humanitaire international à suivre les investissements pour la réduction des risques de catastrophe. Selon les données disponibles, on continue d'accorder peu d'importance à la préparation préalable. Les données recueillies par le Service de surveillance financière indiquent qu'un montant de 6,3 milliards de dollars de contributions au titre de l'aide humanitaire a été enregistré pour le premier semestre de l'année 2012, dont 80,2 millions de dollars étaient destinés à la préparation aux situations d'urgence, ce qui ne représente que 1,3 % du montant total. Les données recueillies auprès du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques, qui intègre un éventail plus large d'activités de prévention et de préparation aux situations de catastrophes, révèle qu'entre 2005 et 2011, 2,4 milliards de dollars ont été consacrés à la prévention et à

la préparation contre les catastrophes et seulement 3 % du montant total à l'assistance humanitaire (78,3 milliards de dollars). Il reste encore beaucoup à faire pour accroître l'investissement dans la préparation au niveau des pays, notamment en recherchant des canaux plus appropriés pour l'acheminement des financements destinés à la préparation et des systèmes améliorés pour suivre leur utilisation.

73. Un certain nombre de processus sont en cours pour identifier les priorités devant guider le programme mondial de développement pour l'après-2015, notamment les objectifs du Millénaire pour le développement après l'échéance de 2015, le programme des Objectifs de développement durable et après l'échéance du Cadre d'action de Hyogo pour la réduction des risques de catastrophes. La définition du programme de développement pour l'après-2015 est une occasion unique d'assurer que l'on accorde suffisamment d'importance aux stratégies et programmes susceptibles de réduire et de maîtriser le risque de crises humanitaires. C'est aussi l'occasion de mieux coordonner l'analyse des risques humanitaires et de développement et les processus de planification.

V. Sommet mondial sur l'action humanitaire

74. Le Secrétaire général a accordé la priorité au renforcement de l'assistance humanitaire et à la promotion de la transparence et de l'efficacité de l'aide humanitaire dans son Programme d'action quinquennal, en mettant particulièrement l'accent sur la création d'un système humanitaire international plus inclusif. Pour partager les connaissances et les meilleures pratiques, le Secrétaire général a également appelé à la tenue d'un Sommet mondial sur l'action humanitaire en 2015.

75. Le sommet offrirait une occasion unique de réunir une grande diversité d'acteurs humanitaires, notamment les États Membres touchés, les populations touchées, les donateurs, les organisations humanitaires internationales, les ONG, les experts et les milieux universitaires pour dresser le bilan des mutations intervenues dans l'environnement humanitaire et s'accorder sur les moyens d'adapter les méthodes de travail et de fixer un programme pour faire correspondre l'action humanitaire aux défis de l'horizon 2015 et au-delà.

VI. Recommandations

76. **Sur la base de ce qui précède, je propose ce qui suit :**

a) **Les États Membres, les acteurs non étatiques et les organisations à vocation humanitaire à continuer de promouvoir un plus grand respect des principes humanitaires de solidarité, neutralité, impartialité et indépendance;**

b) **Les États Membres et, le cas échéant, les acteurs non étatiques doivent faciliter le passage sans contretemps ni entrave du personnel humanitaire et des secours vers les communautés touchées, notamment en simplifiant et en accélérant les procédures pour le transport du personnel et des biens humanitaires;**

c) **Les États Membres et les acteurs non étatiques compétents doivent autoriser et engager des négociations pour les opérations humanitaires qui doivent être exécutées en pleine conformité avec les principes humanitaires;**

d) Les Nations Unies et les organisations à vocation humanitaire doivent envisager le recours aux procédures pluriannuelles consolidées d'appel pour les crises prolongées; les États Membres et les donateurs sont encouragés à continuer de fournir un financement en temps voulu, flexible et prévisible pour faire face aux crises prolongées, y compris par le recours au financement pluriannuel et respecter les principes des bonnes pratiques de l'action humanitaire;

e) Les États Membres, les Nations Unies et les organisations à vocation humanitaire doivent continuer de renforcer leur capacité à collecter, analyser et partager les données, notamment par l'utilisation de normes en matière de données telles que les ensembles de données opérationnelles communes du CPI afin de mieux soutenir la planification et les interventions aux niveaux national et international;

f) Les Nations Unies et les organisations à vocation humanitaire doivent continuer d'intégrer les approches axées sur la préparation préalable, l'action précoce et le relèvement rapide dans les programmes humanitaires; les États Membres et les donateurs sont encouragés à continuer de faire en sorte que des ressources suffisantes, y compris sur les budgets humanitaires et de développement, soient affectées au travail de préparation préalable;

g) Les Nations Unies et les organisations à vocation humanitaire doivent continuer d'améliorer la collecte et l'utilisation des données ventilées selon le sexe, l'âge et le handicap et renforcer davantage l'intégration systématique dans les programmes humanitaires de l'analyse sexospécifique et l'importance accordée aux besoins différents des femmes, des filles, des garçons et des hommes, des personnes âgées et des personnes handicapées;

h) Les États Membres et les acteurs non étatiques doivent honorer leurs obligations juridiques, sensibiliser les populations et soutenir les efforts en faveur du respect et de la protection du personnel, des installations, véhicules et services médicaux contre les attaques ou menaces et faire en sorte que les blessés et les malades reçoivent l'attention et les soins médicaux dont ils ont besoin;

i) Les États Membres, les Nations Unies et les organisations à vocation humanitaire doivent continuer de travailler ensemble pour faire en sorte que les besoins de protection des populations touchées soient traités comme une composante fondamentale de l'intervention humanitaire, notamment par la fourniture de ressources en temps opportun et en quantité suffisante;

j) Les Nations Unies doivent engager des consultations avec toutes les parties prenantes concernées et procéder à un examen des meilleures pratiques pour l'efficacité de l'action humanitaire et rendre compte aux États Membres des progrès accomplis dans ce domaine;

k) Les États Membres, les Nations Unies et les organisations à vocation humanitaire doivent continuer d'évaluer les moyens pouvant permettre d'identifier et d'intégrer plus systématiquement l'innovation dans l'action humanitaire et échanger les meilleures pratiques et les enseignements tirés sur les outils et approches innovants qui pourraient améliorer l'efficacité de l'action humanitaire;

l) Les États Membres, les Nations Unies et les organisations à vocation humanitaire et de développement doivent améliorer le partage de l'information

concernant les risques susceptibles de déboucher sur des crises humanitaires, investir dans le renforcement de la capacité à analyser et à signaler ces risques et améliorer les mécanismes d'analyse et de planification conjointe des risques;

m) Les États Membres, les Nations Unies et les organisations à vocation humanitaire et de développement doivent continuer de renforcer la capacité des administrations nationales et infranationales, des organisations et des communautés locales à mieux se préparer aux risques et à faire face aux catastrophes et à se relever.
