



Assemblée générale Conseil économique et social

Distr. générale
16 mai 2011
Français
Original : anglais

Assemblée générale
Soixante-sixième session
Point 71 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**

Conseil économique et social
Session de fond de 2011
Genève, 4-29 juillet 2011
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 cette dernière 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 65/133 de l'Assemblée générale et à la résolution 2010/1 du Conseil économique et social.

On y trouvera une description des principales tendances et difficultés observées au cours de l'année écoulée dans le cadre de l'aide humanitaire et une analyse de deux questions thématiques d'actualité : renforcer la résilience, la planification préalable et les capacités d'intervention humanitaire; et financer des activités humanitaires. On y trouvera aussi un aperçu général des principales procédures actuellement mises en œuvre pour améliorer la coordination de l'action humanitaire 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/66/50.

** E/2011/100.



I. Introduction

1. Le présent rapport a été établi en application de la résolution 46/182 de l'Assemblée générale et répond aux demandes formulées par elle dans sa résolution 65/133 et par le Conseil économique et social dans sa résolution 2010/1. Il couvre la période comprise entre juin 2010 et mai 2011.

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

2. Vingt ans après que, par sa résolution 46/182, l'Assemblée générale ait établi un cadre de coordination pour l'assistance humanitaire d'urgence fournie par l'Organisation des Nations Unies, les besoins continuent de s'accroître en raison des conflits persistants ou nouveaux, de la fréquence et de l'intensité croissantes des catastrophes naturelles et de l'impact des problèmes mondiaux. Œuvrant avec les gouvernements et en collaboration étroite avec ses partenaires humanitaires, le système des Nations Unies a répondu à plus de 30 situations d'urgence pendant la période à l'examen.

3. Les situations d'urgence complexes ont continué d'affecter des dizaines de millions de personnes, les déplaçant tant dans leur pays qu'à l'extérieur. À la fin de 2010, on estimait que 27,5 millions de personnes – soit 400 000 de plus qu'en 2009 – avaient été déplacées dans leur pays par les conflits armés du monde. Jusqu'à 50 % étaient des enfants et beaucoup de ces personnes déplacées vivaient en zone urbaine. C'est l'Afrique qui avait le plus grand nombre de personnes déplacées dans leur pays (estimé à 11,1 millions). Mais, malgré le fait que le nombre total des personnes déplacées ne faisait que croître, au moins 2,1 millions d'entre elles ont pu rentrer chez elles en 2010. Le nombre de réfugiés couverts par le mandat du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) se serait accru de 140 000 à 10,5 millions à la fin de 2010. Des conflits nouveaux ou recrudescent en Afrique subsaharienne, notamment en Somalie, en République démocratique du Congo et en Côte d'Ivoire, expliquent cette augmentation. Près de 14,7 millions de personnes déplacées dans leur pays étaient protégées ou assistées par le Haut-Commissariat à la fin de 2010.

4. On a enregistré en 2010 une augmentation du nombre des catastrophes naturelles : le Centre de recherche sur l'épidémiologie des catastrophes (CRED) a signalé que 373 avaient eu lieu (contre 328 enregistrées en 2009), coûtant la vie à près de 297 000 personnes, en affectant près de 208 millions et faisant, estime-t-on, 110 milliards de dollars de dégâts. Le nombre des sinistrés (113 millions en 2009) a fortement augmenté en raison de l'ampleur croissante des catastrophes dues notamment aux changements climatiques. Selon l'Organisation météorologique mondiale, les températures en surface ont en 2010 atteint partout des valeurs sans précédent (comme déjà en 1998 et en 2005), de même que la pluviosité terrestre.

5. L'effet conjugué des difficultés et des tendances mondiales – comme les changements climatiques, l'instabilité des prix alimentaires et énergétiques, les tendances macroéconomiques, les migrations irrégulières, la rapidité de la croissance démographique, de l'urbanisation et de la dégradation de l'environnement – ne fait qu'exacerber la vulnérabilité et les besoins humanitaires. Plus de 3,3 milliards de personnes – la majorité de la population mondiale – vivent

en zone urbaine, 1 milliard dans des taudis et des installations de fortune, ce qui les rend particulièrement vulnérables aux crises humanitaires. Les sécheresses et les inondations survenues dans de grands pays agricoles ont contribué dès le milieu de 2010 à l'augmentation rapide et soutenue des prix alimentaires internationaux qui, aggravée par la hausse du prix des combustibles, s'est traduite au deuxième semestre de 2010 par un accroissement d'environ 44 millions dans le nombre d'habitants des pays à revenu faible et intermédiaire qui vivent dans l'extrême pauvreté. L'augmentation des prix alimentaires a aussi aggravé la pauvreté de beaucoup des 1,2 milliard de personnes qui vivaient déjà en deçà du seuil de l'extrême pauvreté (1,25 dollar par jour). L'augmentation de ces prix et de ceux d'autres produits de base suscite l'agitation dans un nombre croissant de pays mais il est généralement difficile d'isoler ce facteur.

A. Situations d'urgence complexes

6. Dans la Jamahiriya arabe libyenne, la sécurité reste extrêmement précaire, ce qui donne lieu à une situation humanitaire grave. D'après l'Organisation internationale pour les migrations, au 7 mai, au moins 710 408 personnes, dont 263 290 étaient des travailleurs migrants étrangers, avaient quitté le pays. À l'intérieur du pays, on s'inquiète constamment de la protection des civils dans les zones de combat intensif et il est question de 200 000 personnes déplacées, pour la plupart vivant dans des familles d'accueil.

7. Au Yémen, on estime que les troubles politiques récents ont fait 135 morts, dont 26 enfants, et 2 656 blessés, dont 800 enfants. Déjà avant les récentes protestations, les besoins humanitaires au Yémen étaient répandus et croissaient. Les difficultés sont : l'insécurité dans le nord, le manque constant d'accès à des milliers de personnes déplacées dans le pays et les niveaux généralisés et préoccupants d'insécurité alimentaire et de malnutrition. Le conflit prolongé dans le nord a provoqué le déplacement de 300 000 personnes.

8. Malgré l'assouplissement par Israël du blocus de Gaza, l'accès de sa population aux moyens de subsistance est resté limité, en raison surtout du maintien des restrictions à l'importation des matériaux de construction essentiels et à l'exportation de marchandises, ainsi qu'à l'accès des personnes aux terres arables et aux zones de pêche à Gaza même et dans ses parages. La majorité de la population continue donc de souffrir d'insécurité alimentaire et reste tributaire de l'aide à cet égard. Dans la zone C de la Cisjordanie et à Jérusalem-Est, la planification des autorités israéliennes ne suffit pas à satisfaire les besoins essentiels en logements et en infrastructure des habitants palestiniens. Les services et les conditions d'existence y sont donc défectueux et des milliers de familles habitant des logements sans permis israéliens risquent constamment de les voir démolis et de se voir déplacés.

9. En Iraq, l'ONU et ses partenaires continuent de s'occuper des groupes particulièrement vulnérables. L'Organisation estime qu'il y a encore 1,3 million d'Iraqiens déplacés dans le pays et des centaines de milliers de réfugiés dans les pays voisins. Il y a certes eu des améliorations progressives mais pas au point de permettre des retours en masse, volontaires et viables.

10. En Afghanistan, les besoins humanitaires nés tant du conflit que des catastrophes naturelles restent impérieux. Si, dans certains cas, l'accès des

organisations non gouvernementales s'est amélioré, dans l'ensemble l'accès de l'aide humanitaire s'est compliqué en raison du nombre croissant d'atteintes à la sécurité, notamment au nord et au nord-est du pays. La réponse humanitaire a été gravement gênée par l'insécurité, avec des attaques contre les travailleurs humanitaires et notamment celle du 1^{er} avril 2011 contre les locaux de l'ONU à Mazar-e charif où sept fonctionnaires et agents de sécurité de l'ONU ont été tués. Le nombre d'incidents concernant la sécurité s'est accru de 19 % par rapport à 2009. Les déplacements causés par les conflits ont augmenté en 2010 et au début de 2011, avec, estime-t-on, 360 000 personnes déplacées dans le pays, dont 102 000 depuis 2009. Un grand nombre (peut-être 40 %) des rapatriés afghans venus de la République islamique d'Iran et du Pakistan doivent encore être réintégrés et beaucoup (peut-être 28 %) ont grand besoin d'aide humanitaire.

11. Bien que la réaction aux inondations de la mousson de 2010 ait dominé les efforts humanitaires au Pakistan, les organisations humanitaires continuent de fournir une assistance d'urgence et de relèvement rapide aux populations affectées par les conflits au Khyber Pakhtunkhwa et dans les zones tribales administrées par l'État fédéral. Bien qu'un grand nombre de personnes déplacées soient rentrées chez elles, d'importants besoins humanitaires persistent car environ 820 000 personnes restent déplacées dans les zones tribales et au Khyber Pakhtunkhwa et au moins 1 million dans les zones tribales ont encore besoin d'aide au relèvement rapide afin de mieux soutenir le processus de rapatriement.

12. La République centrafricaine continue de se heurter à de graves difficultés humanitaires. Le nombre de personnes déplacées dans le pays est passé à 192 000 en raison de la recrudescence des violences dans des parties du nord et des attaques par l'Armée de résistance du Seigneur à l'est. Au Tchad, pays voisin, 262 000 réfugiés soudanais ont encore besoin d'assistance humanitaire. Les déplacements internes y restent un problème, 130 000 personnes étant encore dans des camps. Le Tchad est un des pays qui a le plus souffert de la crise alimentaire du Sahel, qui a mis 1,6 million de personnes dans l'insécurité alimentaire.

13. Après le deuxième tour des élections présidentielles le 28 novembre 2010, la Côte d'Ivoire a été plongée dans une crise politique qui a provoqué une agitation généralisée, avec des centaines de morts et de nombreux blessés. À la mi-avril, jusqu'à 1 million de personnes avaient été déplacées dans le pays et de nombreux Ivoiriens avaient fui dans les pays voisins, notamment au Libéria, où plus de 130 000 se sont réfugiés. Bien que l'accès sûr aux populations et la protection des civils soient au nombre des grandes questions humanitaires en Côte d'Ivoire, une mauvaise infrastructure et l'éparpillement des réfugiés dans des collectivités frontalières d'accès difficile ont posé d'importants problèmes opérationnels au Libéria.

14. En République démocratique du Congo, la situation humanitaire reste grave, avec 1,7 million de personnes déplacées dans le pays. Au Nord et au Sud-Kivu, la violence persistante émanant des groupes armés a engendré des besoins humanitaires à grande échelle et on estime à 1,3 million le nombre des personnes déplacées rien que dans les Kivus. L'accès humanitaire aux populations affectées est resté extrêmement difficile. On estime à 120 000 le nombre des habitants de la province de l'Équateur qui, en raison des conflits ethniques locaux de la fin de 2009 et de 2010, ont fui au Congo et en République centrafricaine où ils sont encore. L'Armée de résistance du Seigneur a continué de semer la terreur dans de vastes

zones lointaines en République démocratique du Congo, faisant 251 morts rien qu'en 2010. On estime à 380 000 le nombre de personnes encore déplacées dans les zones où elle sévit, en République centrafricaine, au Soudan et en République démocratique du Congo.

15. On estime que, dans la région du Darfour au Soudan, outre les 1,9 million de personnes déplacées déjà recensées, plus de 70 000 risquent de l'avoir été en raison de la recrudescence des violences. L'insécurité, une nouvelle vague d'expulsion d'agents humanitaires et des difficultés bureaucratiques ont encore restreint l'accès humanitaire. Au Sud-Soudan, le référendum sur l'autodétermination s'est déroulé sans incidents en janvier 2011 et 300 000 personnes de cette région y sont revenues du nord avant et après sa tenue. Toutefois, le conflit des communautés, les attaques par l'Armée du Seigneur et les heurts entre l'Armée populaire de libération du Soudan et les groupes miliciens, qui sont devenus de plus en plus actifs depuis le référendum, auraient déplacé 154 000 personnes en tout et fait au moins 1 400 morts.

16. Les conflits constants, l'insécurité alimentaire et les effets de la sécheresse ont gravement affecté les moyens de subsistance et de survie en Somalie. Un grand nombre de personnes sont encore parties se réfugier dans des pays voisins. Actuellement, environ 2,4 millions de Somaliens, soit 32 % de la population, ont besoin d'assistance humanitaire et d'aide à la subsistance. Les restrictions aux opérations d'aide par des groupes armés gênent l'action des organismes humanitaires. Le conflit fait un grand nombre de victimes civiles, les parties négligeant les prescriptions du droit international.

17. Malgré les progrès faits vers le relèvement au Zimbabwe, plus de 1,7 million de personnes ont besoin d'aide alimentaire pendant la saison de disette la plus aiguë (janvier à mars), tandis que divers groupes vulnérables continueront d'avoir besoin d'une assistance humanitaire ciblée. L'accès à l'eau potable et à l'assainissement reste un problème pour des millions de personnes et le taux de prévalence du VIH/sida reste un des plus élevés du monde.

18. En Colombie, 111 684 personnes ont été déplacées en 2010 en raison des conflits armés et des activités de groupes issus de la démobilisation. Selon les sources officielles, le nombre de personnes déplacées en Colombie même est un des plus forts du monde : 3,6 millions.

B. Catastrophes liées à des risques naturels

19. Plusieurs catastrophes géophysiques ont causé des destructions pendant la période à l'examen. Le 11 mars 2011, un séisme d'une magnitude de 9,0 a frappé le nord-est du Japon, suivi par un tsunami de 10 mètres de haut. Au 1^{er} mai, le Gouvernement avait confirmé que 14 704 personnes avaient été tuées, 5 278 blessées et 10 969 portées disparues. Les difficultés à la centrale nucléaire de Fukushima ont ensuite accru les niveaux de radiation aux alentours. Au 28 avril, 168 901 personnes restaient évacuées des zones sinistrées. En Nouvelle-Zélande, le 22 février 2011, un séisme d'une magnitude de 6,3 a fait 166 morts et détruit ou endommagé plus de 100 000 logements. En Indonésie, le volcan du Mont Merapi a fait éruption deux fois en octobre-novembre : 386 morts et 410 388 personnes déplacées. Le 25 octobre 2010, un séisme d'une magnitude de 7,2 a frappé les îles

Mentawai, suivi par un tsunami qui a fait 460 morts, déplacé 15 353 personnes et détruit des milliers de maisons.

20. En Haïti, les efforts constants de relèvement à la suite du séisme dévastateur de janvier 2010 ont été encore gênés par une éruption de choléra dès octobre 2010. En mai 2011, l'épidémie avait été stabilisée dans de nombreuses régions et le taux de mortalité était tombé à 1,7 % dans le pays; l'épidémie a fait plus de 4 800 morts sur un total de 280 000 cas. Apparue à la fin d'octobre 2010, l'ouragan Tomas était devenu une tempête tropicale lorsqu'il a atteint Haïti, où il a fait moins de dégâts et moins gêné les efforts humanitaires qu'on ne le craignait. D'autre part, plus de 600 000 personnes vivent encore dans des camps depuis le séisme.

21. Au Pakistan, la mousson de 2010 a provoqué les pires inondations de son histoire, avec plus de 20,5 millions de sinistrés (10 % de la population), plus de 1,8 million de logements détruits et plus de 2,4 millions d'hectares de récoltes dévastés. Beaucoup des personnes déplacées sont revenues dans leur lieu d'origine, mais l'aide est inégale entre les secteurs. Au Sri Lanka, au début de 2011, une pluviosité sans précédent a provoqué des inondations, des éboulements et affecté 1,2 million d'habitants de l'est et du centre; plus d'un million de personnes ont été déplacées par la crue. En Australie, des inondations, les pires depuis 50 ans, aggravées par les effets du cyclone Yasi, ont fait 20 morts et touché des millions de personnes. En octobre, des pluies torrentielles ont causé des inondations en Thaïlande et au Viet Nam, affectant plus de 477 000 et plus de 210 000 ménages, respectivement. En Colombie, les pluies les plus fortes jamais enregistrées ont provoqué des inondations et des éboulements meurtriers qui avaient affecté plus de 2 millions de personnes à la fin de 2010. Enfin, beaucoup d'autres pays et régions ont subi des catastrophes de taille réduite ou moyenne liées aux pluies, aux tempêtes tropicales, à la sécheresse et aux phénomènes météorologiques extrêmes.

22. Aux Philippines, près de 2 millions de personnes ont été touchées par le typhon Megi, qui a sévi le 18 octobre, détruisant 30 206 logements et en endommageant 115 584. Toujours en octobre, le cyclone Giri a frappé le Myanmar, affectant 260 000 personnes et en laissant 100 000 sans abri.

23. En République démocratique populaire de Corée, la sécurité alimentaire s'est détériorée et une évaluation faite en mars 2011 par l'ONU a conclu que 6,1 millions de personnes auraient besoin d'aide alimentaire entre mai et septembre 2011. Parmi les nombreux facteurs qui ont contribué à cette aggravation figuraient les risques naturels, y compris les fortes pluies et inondations de la mi-2010 et les intempéries de l'hiver 2010-2011. On a aussi fait état de besoins aigus dans les domaines de la santé, de l'eau et de l'assainissement.

24. La saison des inondations et des cyclones régionaux a commencé en Afrique australe par des pluies abondantes qui ont provoqué les crues les plus fortes depuis des décennies en Afrique du Sud, en Angola, au Mozambique, en Namibie, en Zambie et au Zimbabwe. Grâce au renforcement des systèmes nationaux d'alerte précoce et à une meilleure coopération intergouvernementale à la planification préalable et à la réaction aux situations d'urgence par le biais de la Communauté de développement de l'Afrique australe, l'impact des inondations a été moins sévère qu'on ne le craignait. En Afrique de l'Ouest, plus de 1,6 million de personnes ont été affectées par des pluies et des inondations extrêmes. Le Niger, déjà affligé par une longue sécheresse et des pénuries alimentaires aiguës en conséquence, a souffert encore plus des crues soudaines de juillet 2010 tandis qu'au Bénin, des pluies

torrentielles et des inondations, les pires depuis 50 ans, ont affecté 680 000 personnes et en ont laissé des centaines de milliers sans abri. Les conditions de sécheresse et l'insécurité alimentaire causées par la Niña ont affecté environ 80 % de la population de l'Érythrée et 2,8 millions de personnes en Éthiopie. Au Kenya, 1,6 million de personnes ont besoin d'aide humanitaire en raison du retour de la sécheresse, des conflits et des inondations locales. La hausse mondiale des températures en surface est devenue évidente en Fédération de Russie, où une canicule dévastatrice a affecté des millions de personnes et provoqué d'immenses incendies de forêts et de tourbières pendant l'été de 2010.

III. Problèmes actuels

25. Comme on prévoit que la population mondiale atteindra 8 milliards en 2025 (augmentant surtout dans le monde en développement), qu'il faudra augmenter de 50 % la production alimentaire d'ici à 2030, que la consommation d'énergie augmentera de 50 % d'ici à 2030 et que l'eau potable pourrait être inaccessible à près de 50 % de la population mondiale d'ici à 2025, il y a lieu de croire que la vulnérabilité et les besoins humanitaires des régions les plus touchées s'accroîtront fortement. L'ONU et ses partenaires devront donc s'adapter continuellement à ce monde changeant notamment en renforçant les partenariats avec toutes les parties prenantes et surtout avec les gouvernements. De plus en plus, cela exigera de passer d'un système réactif face aux situations d'urgence à un système mieux préparé et plus prévisionnel avec des liens plus forts avec les gouvernements et les services locaux ainsi qu'avec les acteurs du développement. Les mécanismes de financement de l'action humanitaire devront eux aussi être adaptés pour assurer un financement stable et suffisant face aux besoins accrus et pour combler les lacunes dans des domaines comme l'appui aux activités de planification préalable et la transition efficace entre les secours et le relèvement à long terme.

A. Renforcer la résilience, la planification préalable et les capacités d'intervention humanitaire

26. La planification préalable des interventions d'urgence sauve des vies car elle permet de démultiplier aux niveaux local, national et international une action humanitaire efficace, probe et coordonnée. Les impératifs de la planification préalable s'accroîtront probablement car les risques et les tendances mondiales ne font qu'exacerber la vulnérabilité. Les graves situations d'urgence, comme le séisme d'Haïti et les inondations du Pakistan en 2010, prouvent qu'il est impérieux d'avoir une planification préalable adéquate dans les pays menacés. L'effet de la planification préalable et de la prévention est difficile à mesurer mais, au début de 2011, les séismes du Japon et du Chili ont bien prouvé l'utilité de cette planification pour sauver des vies; leurs graves conséquences auraient pu être encore pires. De même, si les inondations et autres catastrophes hydrométéorologiques sont inévitables, l'étoffement systématique des mesures de planification préalable, les plans et les moyens d'intervention, notamment au Bangladesh, au Mozambique et dans des pays des Caraïbes, ont réduit les pertes en vies humaines et en moyens de subsistance.

27. On admet généralement que la planification préalable suppose des mesures et des activités qui précèdent les crises pour établir des moyens et des mécanismes d'intervention rapide et efficace. Ce sont les autorités nationales et locales qui sont les premières à intervenir. Comme il est dit dans la résolution 46/182 de l'Assemblée générale, la communauté internationale doit aider les pays à renforcer leurs moyens d'intervention. Pour être efficace, la planification préalable internationale doit donc renforcer les moyens d'intervention nationaux et locaux et aider les institutions et les collectivités nationales et locales. Par ailleurs, les organisations humanitaires devraient continuer d'améliorer leurs propres moyens d'intervention afin d'accomplir leurs tâches le plus efficacement possible. Il faut aussi préciser les rôles et responsabilités des divers acteurs de la planification préalable.

28. Le Cadre d'action de Hyogo adopté par les États Membres en 2005, notamment sa priorité n° 5, préconise de renforcer la planification préalable pour intervenir à tous les niveaux et en souligne le rôle essentiel pour sauver les vies et les moyens de subsistance, notamment lorsqu'elle se fonde nettement sur une stratégie nationale de réduction des risques de catastrophe. Il faut intensifier les efforts visant à étoffer les moyens locaux des collectivités menacées ou sinistrées et incorporer les moyens nationaux et locaux actuels dans les systèmes de coordination humanitaire car un système humanitaire agrandi est mieux à même de faire face à l'ampleur accrue des risques, de l'incertitude et des besoins futurs.

Élaborer des moyens d'intervention pour la planification préalable aux niveaux régional, national et local

29. Le système des Nations Unies s'applique toujours à accroître l'aide aux gouvernements et aux organisations régionales pour la planification préalable, notamment dans les régions menacées. On le voit dans la mise en œuvre des mesures minimales de planification préalable aux niveaux national et régional. Dans la région de l'Afrique australe, les partenaires humanitaires ont coopéré avec le secrétariat de la Communauté de développement de l'Afrique australe pour donner une préparation à ses États membres, élaborer pour tous des outils, des politiques et des stratégies de portée régionale pour une planification préalable; et pour convenir de scénarios de risques afin de faciliter la planification aux niveaux national et régional. L'ONU mène aussi en Afrique des exercices de simulation conçus pour renforcer l'opérabilité des réseaux logistiques régionaux.

30. Dans la région de l'Asie et du Pacifique, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires lance actuellement au niveau des pays un ensemble intégré de planification préalable pour interventions d'urgence. Après le recensement des besoins spécifiques en la matière dans les pays visés, le Bureau vise à venir en aide aux partenaires humanitaires et aux gouvernements dans des domaines clefs comme la mise en place de structures de coordination, la planification des interventions d'urgence, l'actualité des données et l'aptitude à l'évaluation des besoins. Cette approche vise à apporter à la planification préalable un appui général qui créera un lien clair entre les mesures en la matière et les résultats positifs de l'action humanitaire. De même, l'ONU et ses partenaires ont organisé des cours de formation sur l'intervention humanitaire et sur les moyens de coordination à l'intention d'organisations de la région du Golfe. En Amérique latine et dans les Caraïbes, le Bureau a mis au point pour les gouvernements un guide concis sur les mécanismes et services internationaux d'intervention à leur disposition en cas de

catastrophe, et il a aidé à former les membres humanitaires des équipes de pays et les représentants des gouvernements de divers pays de la région, facilitant ainsi les échanges d'informations et une compréhension commune des moyens et des méthodes d'intervention d'urgence.

31. En Afrique de l'Ouest, les organismes humanitaires se sont récemment regroupés dans le partenariat stratégique pour la planification préalable, projet pilote mis en œuvre en 2010 avec les parties prenantes régionales. Les activités de renforcement des capacités sont entreprises dans les pays avec l'appui des partenaires régionaux et mondiaux. Dans le premier pays pilote, le Ghana, l'évaluation de la planification préalable et des moyens d'intervention effectuée en octobre 2010 a abouti en janvier 2011 à la révision d'éléments du plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, à un plan d'action pour 2011-2012 selon cinq grandes recommandations et à un exercice national de simulation mené en mai 2011.

32. Les membres du Comité permanent interorganisations ont convenu en février 2011 qu'il devrait mettre davantage l'accent sur la planification préalable et la réduction des risques de catastrophe. En 2011, les membres de son sous-groupe de travail sur les mesures préalables aideront les processus de planification des mesures d'urgence dans plusieurs pays choisis. En avril 2011, le Ghana, Haïti, le Népal et l'Ouganda ont été choisis comme pays pilotes initiaux. Le Dispositif mondial de réduction des effets des catastrophes et de relèvement (Banque mondiale) a promis un appui technique et financier à la planification préalable et à la réduction des risques de catastrophe dans plusieurs pays très menacés. L'Initiative pour le renforcement des capacités d'intervention en cas de catastrophe est un autre exemple d'efforts interorganisations visant à fournir des services consultatifs, une direction technique et une formation ainsi qu'à échanger des connaissances.

33. Il est essentiel de renforcer aux niveaux national et international l'analyse des informations d'alerte précoce par la coopération entre États et les partenariats entre les entités des Nations Unies et les institutions de recherche. Le rapport du Comité permanent interorganisations sur la détection et l'action rapides est publié trois fois par an et une version actualisée du système d'alerte rapide aux crises humanitaires a été lancée, avec une information étoffée d'alerte rapide sur les risques naturels.

Renforcer les réseaux et mécanismes internationaux pour une intervention plus efficace

34. Les réseaux mondiaux et les cadres interinstitutionnels existants, comme le Groupe consultatif international de la recherche et du sauvetage (INSARAG), le Système des Nations Unies pour l'évaluation et la coordination en cas de catastrophe (UNDAC) et la Coordination humanitaire civilo-militaire des Nations Unies (UN-CMCoord), ont continué d'aider les gouvernements face aux catastrophes. Les directives et méthodes de l'INSARAG ont été adoptées par la majorité des intervenants de recherche et de sauvetage internationaux urbains du monde. En 2010, l'équipe de l'UNDAC a organisé deux missions sur la planification préalable de la riposte aux catastrophes et a mené 10 missions d'urgence. Environ 250 experts en catastrophes sont disponibles pour les missions de l'UNDAC. Dans le cadre de l'UN-CMCoord, qui prévoit la coordination entre les intervenants humanitaires et militaires, un ensemble de modules de formation et de familiarisation a été fourni, préparant ainsi divers acteurs humanitaires et militaires

aux interventions d'urgence. De même, l'accord conclu dans le contexte de la Conférence Asie-Pacifique sur l'aide militaire aux opérations de secours en cas de catastrophe comprend des directives stratégiques et un cadre de référence destinés aux organisations humanitaires et aux homologues gouvernementaux concernant le recours aux militaires pour aider l'action humanitaire.

35. L'ONU a continué de coopérer avec la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge pour encourager et aider les gouvernements à utiliser 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. Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires a continué sa collaboration avec la Fédération et avec l'Union interparlementaire afin d'élaborer une législation interne modèle pour renforcer la planification préalable des interventions d'urgence et mieux faciliter et réguler l'assistance internationale face aux catastrophes.

Planification préalable face aux vulnérabilités croissantes

36. On admet généralement que les difficultés mondiales, comme les changements climatiques, l'instabilité des prix alimentaires et énergétiques, les tendances macroéconomiques, les migrations irrégulières, la rapidité de la croissance démographique, de l'urbanisation et de la dégradation de l'environnement, contribuent à accroître la vulnérabilité et les besoins humanitaires ainsi qu'à transformer rapidement le contexte pour les organisations humanitaires.

37. Pour prévenir ou atténuer les effets nocifs des difficultés mondiales, les agents humanitaires cherchent de plus en plus à les analyser et à les surveiller ainsi que leurs effets sur la vulnérabilité pour prévoir où et quand les problèmes humanitaires pourront surgir ou s'aggraver. Cette information peut ensuite servir à des interventions plus rapides et idoines, y compris la planification des mesures d'urgence, l'édification des capacités d'intervention nationales et autres activités de prévoyance. Vu la complexité de ces tendances, les agents humanitaires auront de plus en plus besoin de nouer des partenariats avec les autorités locales et d'autres parties prenantes, les organismes de développement et les organismes spécialisés, les institutions financières internationales et les organisations de recherche afin d'améliorer leur accès à une analyse de qualité et leur compréhension de la résilience des collectivités et des mécanismes de riposte.

38. Pendant la période à l'examen, les organismes ont continué d'améliorer leur suivi et leur analyse des difficultés mondiales qui ont un effet sur les besoins et les situations d'urgence humanitaires. Par exemple, le Comité permanent interorganisations a entériné sa première stratégie et son premier plan d'action face aux problèmes humanitaires en zone urbaine. Les organismes humanitaires œuvrant avec les partenaires du développement par le biais de l'Équipe spéciale de haut niveau sur la crise mondiale de la sécurité alimentaire se sont appliqués à entreprendre une analyse conjointe des effets de la hausse des prix alimentaires sur les personnes vulnérables et hiérarchiser les mesures d'atténuation.

B. Financement des activités humanitaires

39. Malgré les effets de la récession mondiale, les contributions des États Membres et du secteur privé à l'aide humanitaire ont continué de s'accroître en

2010. Au moins 140 pays, ainsi que des organisations du secteur privé et des particuliers, ont cotisé à un total de 15,6 milliards de dollars¹ tant dans le cadre de la procédure d'appel global qu'autrement, soit 4 milliards de plus qu'indiqué pour 2009, ce qu'explique en partie le haut niveau de l'aide suscitée par les situations d'urgence en Haïti et au Pakistan. Un nombre croissant d'États Membres fournissent des ressources à l'action humanitaire, y compris certains qui en sont eux-mêmes bénéficiaires. Toutefois, le financement total par rapport aux besoins (mesuré par les contributions à la procédure d'appel global) est tombé de 73 % en 2006 à 63 % en 2010.

40. Selon les principes de l'action humanitaire, les donateurs sont encouragés à continuer de coopérer pour allouer collectivement les fonds en fonction des besoins et d'après leur évaluation ainsi qu'à fournir des fonds avec souplesse afin que les organismes sur le terrain puissent aider là où c'est le plus nécessaire. Bien que, par son guichet pour les interventions mal financées, le Fonds central pour les interventions d'urgence ait eu un important effet égalisateur sur les décalages entre secteurs, il faut faire davantage pour veiller à ce qu'ils soient tous suffisamment financés par des contributions non préaffectées.

Améliorations au système de financement de l'action humanitaire

41. Près de 20 ans après que, par sa résolution 46/182, l'Assemblée générale ait créé la procédure d'appel global et le Fonds central autorenouvelable d'urgence (précurseur du Fonds central pour les interventions d'urgence), les États Membres, l'ONU et ses partenaires continuent de progresser vers un financement plus stable et plus efficace des activités humanitaires. Un financement stable suppose des fonds suffisants non préaffectés pour l'allocation souple des ressources en fonction des besoins et, éventuellement, l'accès rapide à des fonds supplémentaires. Des améliorations ont été faites en ce qui concerne tant le niveau et la portée du financement fourni par les États Membres que les outils et mécanismes disponibles pour mobiliser, coordonner et allouer les ressources.

42. Parmi les mécanismes de financement créés ces dernières années figurent les fonds de financement commun, dont le Fonds central pour les interventions d'urgence et les fonds de financement commun au niveau des pays, à savoir les fonds humanitaires communs et les fonds d'intervention pour les urgences humanitaires, ainsi que d'autres mécanismes comme le Fonds pour les secours d'urgence en cas de catastrophe (Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge). D'autres mécanismes novateurs, comme les systèmes de financement rapides qui permettent l'emprunt interne auquel ont recours certains programmes, fonds et organismes des Nations Unies, réduisent beaucoup les délais de réaction des organismes en cas d'urgence.

43. Les fonds multilatéraux de financement communs sont des mécanismes par lesquels les donateurs fournissent des contributions non préaffectées à une source commune d'où les allocations sont faites selon des priorités stratégiques définies en commun, contribuant ainsi au financement de plus en plus convenable, rapide et souple des activités humanitaires. Entre 2006 et 2010, ces mécanismes (tant le Fonds central pour les interventions d'urgence que les fonds nationaux) ont reçu

¹ Selon le Service de surveillance financière (<http://fts.unocha.org/>) au 11 avril 2011.

plus de 3,8 milliards de dollars, soit environ 7 % du total des contributions humanitaires versées pendant la période.

44. En 2010, la responsabilisation et l'efficacité de ces mécanismes ont été encore renforcées. Le lancement du cadre de résultats et de responsabilisation du Fonds central pour les interventions d'urgence devrait donner une idée de son impact au niveau des pays. De plus, il fait actuellement l'objet d'une évaluation globale après ses cinq premières années d'opération. Le suivi des fonds de financement commun au niveau des pays a aussi été renforcé. Une évaluation des fonds humanitaires communs a été parachevée en mars 2011. La production de rapports annuels et d'accords et de renseignements normalisés renforcera encore la transparence de ces fonds.

45. La procédure d'appel global a beaucoup évolué au cours des ans. On s'intéresse particulièrement à ce que l'évaluation des besoins soit en harmonie avec elle et avec les stratégies de pays et le cycle programmatique global. Par exemple, les outils de planification de la procédure d'appel global seront alignés sur les résultats des évaluations coordonnées des besoins. Cela facilitera l'usage des impératifs pour élaborer les programmes et projets et pour satisfaire les besoins sans lacunes ni chevauchements. Les financements passant par des mécanismes établis comme la procédure d'appel global et les fonds communs contribuent à améliorer la stabilité, renforcent la hiérarchisation et l'allocation des ressources d'après les besoins et étoffent la responsabilisation au vu des résultats collectifs. Le renforcement de l'allocation fondée sur les besoins reste aussi l'un des thèmes prioritaires du groupe des bonnes pratiques de l'action humanitaire.

46. Malgré ces grands progrès dans le financement de l'action humanitaire, des problèmes subsistent pour que la structure soit à même de répondre efficacement aux tendances actuelles et futures affectant cette action. Le financement de la planification préalable reste préoccupant pour l'ONU et ses partenaires. De plus, dans les cas des pays sortant d'un conflit et encore fragiles, des efforts constants s'imposent pour que le financement du développement soit rapide et que les mécanismes de financement voulus soient en place afin d'assurer la transition et un relèvement rapide. D'autres efforts s'imposent pour faire un meilleur usage des ressources et des moyens qui existent dans la société civile.

Financement de la planification préalable

47. Bien qu'on admette généralement qu'il faut renforcer les moyens des gouvernements et des collectivités locales pour prévenir les crises humanitaires et s'y préparer, le financement de la planification préalable est souvent improvisé et inégal. Il faut donc mettre en place des mécanismes de financement appropriés et bien pourvus pour financer les activités préparatoires. Les donateurs sont encouragés à fournir des ressources stables pour les mesures de planification préalable. D'autre part, dans les pays vulnérables aux catastrophes, les gouvernements et les acteurs locaux sont encouragés à renforcer leurs mesures de planification préalable tandis que les acteurs internationaux devraient continuer à les aider à accéder aux mécanismes de financement appropriés. Bien que cela doive porter surtout sur l'emploi des fonds d'aide au développement pour la planification préalable et la réduction des risques, cela exigera aussi de la part des partenaires humanitaires des efforts pour consacrer à la planification préalable des ressources reçues par le biais d'appels.

48. Sous les auspices du groupe de financement de l'action humanitaire du Comité permanent interorganisations, une équipe de travail s'emploie actuellement à trouver et à stimuler un financement pour la planification préalable en passant par les mécanismes de financement de l'action humanitaire en place à l'ONU. Des études de cas dans les pays, conçues pour démontrer qu'il est rentable de financer la planification préalable et pour exposer d'autres solutions pratiques destinées à améliorer ce financement, sont entreprises en collaboration étroite avec les États Membres intéressés et le sous-groupe de travail du Comité permanent interorganisations sur les mesures préalables.

Financement de la transition

49. L'allocation de ressources financières suffisantes pour remédier à des situations de conflit et de fragilité permet non seulement de sauver des vies mais également de jeter les bases d'un relèvement et d'une paix durables et de renforcer les capacités nationales. Malgré d'importantes contributions apportées par les États Membres au titre de l'assistance fournie aux pays ravagés par un conflit, le montant des ressources consacrées à la transition n'a pas été adéquat. Le financement des activités de relèvement est souvent retardé et modeste, ce qui a pour effet de prolonger les programmes d'assistance humanitaire.

50. L'ONU et ses partenaires, dont le Dialogue international sur la consolidation de la paix et le renforcement de l'État, mettent actuellement au point à l'échelle du système des directives permettant d'apporter des améliorations dans ce domaine. L'ONU s'emploie en outre à définir, avec les membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques, par le biais du Réseau international sur les conflits et les situations de fragilité, des modalités de financement de la transition qui s'articulent sur les priorités nationales dégagées par les gouvernements respectifs, en collaboration avec des bailleurs de fonds, le système multilatéral et ses partenaires. Cette action est soutenue par le groupe spécial sur le financement et l'efficacité de l'aide, au sein du groupe de travail commun GNUD/Comité exécutif pour les affaires humanitaires sur les problèmes posés par la transition, en coordination avec le Groupe de financement de l'aide humanitaire du Comité permanent interorganisations. Les nouvelles directives ont pour principal objectif d'assurer l'utilisation plus rationnelle de l'aide financière en regroupant des sources de financement et divers mécanismes d'aide de la manière la plus efficace possible.

51. Ces initiatives aident certes le système de financement de l'assistance humanitaire à mieux relever les défis actuels et futurs, mais beaucoup reste à faire. Une meilleure prise de conscience des besoins croissants est nécessaire pour continuer à mobiliser le soutien financier des États Membres et du secteur privé. Les entités et partenaires des Nations Unies sont encouragés à appuyer les États Membres en facilitant le financement de l'aide humanitaire multilatérale. De nouvelles possibilités de financement par le biais d'entités régionales et mondiales telles que les institutions financières internationales sont également à envisager. La situation économique mondiale rendant difficile le cadre de financement de l'aide humanitaire, les États Membres, l'ONU et les partenaires devront resserrer leur collaboration en vue d'obtenir des résultats quantifiables ayant le plus grand impact sur les populations dans le besoin, en accroissant la quantité et la qualité du financement.

IV. Progrès dans la coordination de l'assistance humanitaire

A. Renforcement de la coordination de l'assistance humanitaire

Capacité et coordination sur le terrain

52. Au cours des dernières années, l'ONU et ses partenaires de l'action humanitaire ont eu du mal à faire face à nombre de situations d'urgence de grande envergure. L'ampleur des catastrophes en Haïti et au Pakistan a poussé les organismes à vocation humanitaire à la limite de leurs capacités. Plusieurs thèmes communs liés à la fourniture effective d'une assistance humanitaire se sont dégagés des évaluations de ces interventions, notamment en matière de coordination.

53. Les résultats des évaluations effectuées ont montré qu'il importait de s'assurer de la disponibilité des ressources nécessaires à l'intervention humanitaire de grande envergure envisagée dans le cadre d'appels accélérés. Les ressources humaines et financières prévues à cet effet – notamment les engagements pris par les donateurs – sont nécessaires pour remplir des rôles cruciaux de coordination au sein des groupes thématiques et entre eux – et pour favoriser des processus vitaux tels que les évaluations communes des besoins et des stratégies d'intervention.

54. Il faut que les acteurs nationaux et les populations touchées soient associés à la coordination et à la fourniture de l'assistance humanitaire pour que les intervenants humanitaires puissent répondre adéquatement à des besoins réels et protéger la dignité des populations sinistrées. De récentes évaluations ont toutefois unanimement conclu que la participation d'acteurs nationaux ou de populations sinistrées aux interventions humanitaires a été limitée, et que cela demeure un important domaine dans lequel des améliorations doivent être apportées. L'équipe spéciale du Comité permanent interinstitutions chargée de l'unité d'action examine notamment la question de savoir comment mieux collaborer avec les partenaires nationaux, assurer une plus grande participation des organisations non gouvernementales internationales et nationales et établir des mécanismes de coordination de la transition.

55. Les résultats des évaluations de 2010 indiquent que l'unité d'action a eu un effet bénéfique sur la qualité des interventions humanitaires et favorisé les efforts de coordination entre la communauté internationale et les gouvernements. L'introduction du principe de la responsabilité sectorielle a renforcé l'encadrement, la prévisibilité et le partenariat entre les organismes des Nations Unies, la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, l'OIM et des organisations non gouvernementales internationales. La coordination pourrait cependant être encore mieux renforcée. Par ailleurs, ce nombre sans cesse croissant d'intervenants humanitaires, comme on a pu le constater lors de situations d'urgence de vaste ampleur telles qu'en Haïti, exige que des efforts soient faits pour mieux renforcer l'encadrement, rationaliser les mécanismes de coordination et accroître l'engagement, la responsabilité et la transparence au niveau des membres des groupes thématiques et assurer une coordination dynamique et efficace au sein des groupes thématiques et entre eux.

Renforcement de l'encadrement communautaire

56. Au cours de la période considérée, les problèmes posés au système humanitaire par la série de catastrophes de vaste ampleur survenue et par des situations d'urgence prolongées sont venus renforcer l'argument selon lequel un encadrement dynamique et prévisible était essentiel à une intervention efficace. Des progrès doivent être accomplis dans les principaux domaines liés à l'amélioration des connaissances, des compétences et de l'expérience des coordonnateurs résidents et des coordonnateurs de l'action humanitaire, au renforcement de l'appui qui leur est fourni et à la consolidation des mécanismes qu'ils ont à leur disposition.

57. Des coordonnateurs de l'action humanitaire bien formés et bien placés sont des plus importants; des initiatives de formation et des efforts visant à accroître la réserve de coordonnateurs de l'action humanitaire qui est passée à 39 personnes, doivent se poursuivre. L'amélioration de l'efficacité du système de suivi du comportement professionnel des coordonnateurs de l'action humanitaire et l'exercice par les coordonnateurs résidents de fonctions de coordination de l'action humanitaire sont des domaines qui requièrent de plus en plus l'attention. Certains coordonnateurs résidents travaillant dans des pays exposés aux catastrophes doivent bénéficier d'un soutien adéquat et plus prévisible leur permettant de superviser et de coordonner l'élaboration des plans de secours et d'intervention en cas de catastrophe. Le Comité permanent interinstitutions a récemment publié un manuel à l'usage des coordonnateurs résidents et des coordonnateurs de l'action humanitaire, qui énonce les principales mesures qu'ils doivent prendre pour se préparer à faire face à des situations d'urgence.

58. L'efficacité des coordonnateurs résidents et coordonnateurs de l'action humanitaire est également fonction des moyens d'intervention dont disposent les équipes de pays chargées des opérations humanitaires dont les membres doivent renforcer leurs équipes de gestion dans le pays, le cas échéant, notamment en cas de crise de grande ampleur. Des discussions sont en cours en vue de l'établissement d'un système dans le cadre duquel des équipes de pays chargées des questions humanitaires procéderaient à des évaluations critiques mutuelles, ainsi que d'un cadre de suivi de l'action humanitaire, par le biais duquel les résultats collectifs graduellement obtenus pourraient être analysés et consignés dans un rapport. L'obtention de résultats collectifs doit cadrer avec l'amélioration de la responsabilisation vis-à-vis des populations touchées.

Responsabilisation vis-à-vis des populations touchées

59. L'ONU et ses partenaires humanitaires font preuve d'une responsabilité de plus en plus tangible à l'égard des populations touchées, qui sont au centre de l'action humanitaire et dont la participation active est essentielle à la fourniture d'une assistance adaptée au mieux à leurs besoins. Des catastrophes survenues récemment ont davantage mis en évidence la nécessité pour les organismes d'intervention de privilégier la concertation et la communication avec les communautés ravagées par les catastrophes. Les entités des Nations Unies et leurs organismes humanitaires partenaires mettent en place des mécanismes de responsabilisation interne permettant de s'assurer que les populations touchées et les organisations locales sont impliquées et consultées.

60. La large disponibilité de techniques abordables conduit à envisager le recours à de nouveaux procédés faisant notamment intervenir la téléphonie mobile, les

centres d'appels, les logiciels libres et gratuits, les réseaux sociaux et les milieux techniques et bénévoles. En outre, d'importantes initiatives, telles que le Manuel révisé concernant le projet Sphère², menées par des organisations non gouvernementales partenaires, la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et des entités des Nations Unies ainsi que l'initiative Humanitarian Accountability Partnership, offrent des outils, des directives et un système rigoureux de certification facultative permettant de s'assurer que l'exécution des programmes obéit aux normes les plus strictes.

61. Il a été décidé de faire du renforcement du rôle des équipes thématiques dans l'utilisation et la promotion d'approches participatives une priorité dans le plan de travail de 2011 de l'équipe spéciale du Comité permanent interorganisations chargée de l'unité d'action. Sous la houlette du Coordonnateur de l'action humanitaire, les membres de la direction du Comité permanent interorganisations ont engagé leurs organisations à prévoir, dans leurs pratiques internes, la participation des populations touchées à la planification et à l'évaluation des programmes et un retour d'information sur les services fournis par des organisations membres du Comité permanent.

Harmonisation des évaluations des besoins

62. Des évaluations harmonisées et coordonnées des besoins sont essentielles à l'amélioration de l'efficacité de l'aide destinée aux bénéficiaires et à la responsabilisation vis-à-vis des parties prenantes. Elles facilitent l'analyse commune de la situation humanitaire à l'aide de méthodes et d'indicateurs uniformes et permettent de réduire les failles et les chevauchements d'activités lors des évaluations effectuées auprès des populations touchées. À cette fin, l'ONU et ses partenaires, par le biais du Groupe de travail sur l'évaluation des besoins et du Comité permanent interorganisations, ont mis la dernière main aux directives opérationnelles sur la coordination des évaluations au cours des crises humanitaires, qui prévoient une structure et des mécanismes de coordination des évaluations des besoins et de consolidation des données d'évaluation.

63. Bien que les directives mettent l'accent sur les responsabilités générales des autorités nationales, elles s'adressent principalement aux équipes de pays chargées des questions humanitaires, aux organismes chefs de file de chaque groupe et aux organisations d'aide humanitaire. Leur application doit permettre de lancer des appels et de mieux regrouper les efforts déployés pendant la période d'après conflit et dans le cadre de l'évaluation de l'ampleur de la catastrophe. Les directives s'appliquent également aux situations d'urgence non visées par un appel, ainsi qu'à la planification préalable. Le cadre prévoit en outre une série d'indicateurs et d'outils normalisés, un mécanisme de consolidation des données, appelé « tableau de bord humanitaire » et une méthode d'évaluation rapide initiale groupée qui vise, dès les tout premiers jours d'une catastrophe, à avoir une compréhension commune de la situation humanitaire, de son ampleur et de sa gravité, et de la tournure qu'elle pourrait prendre.

64. Les directives et mécanismes opérationnels seront testés au cours de l'année 2011 dans au moins quatre contextes d'urgence humanitaire et dans le cadre de

² Charte humanitaire et normes minimales pour les interventions lors de catastrophes, projet Sphère, 2001.

quatre planifications des secours en prévision des catastrophes, grâce au concours de spécialistes de l'évaluation des besoins, dont la capacité de réserve ne cesse d'augmenter. Les directives et mécanismes pourront être affinés grâce aux réactions recueillies sur le terrain et aux enseignements tirés de l'expérience.

Règles et procédures d'urgence du Secrétariat en prévision d'une intervention humanitaire rapide

65. Une réaction immédiate fait partie intégrante de toute intervention humanitaire qui se veut efficace. En 2010, la réaction du Bureau de la coordination des affaires humanitaires face à des situations d'urgence humanitaire, telles que le tremblement de terre en Haïti et les inondations au Pakistan, a démontré l'utilité des efforts récemment faits pour lui permettre d'être mieux à même de recruter et de déployer du personnel avec rapidité et souplesse. Le Programme de gestion de la liste de candidats présélectionnés a permis de procéder à 85 % de recrutement sur le terrain et d'y réduire de 12 % les taux de vacance de postes. Les délais moyens de sélection des candidats appelés à être déployés sur le terrain ont été ramenés de 75 à 51 jours, et le passage de la fourniture rapide d'un appui en renfort à la planification des effectifs à long terme a pu être mieux assuré grâce au renforcement de la coordination interne et externe. Plus de 600 candidats ont été inscrits sur la liste. Un nouveau mécanisme de renfort constitué en corps de réserve a permis à des consultants et des entrepreneurs indépendants présélectionnés d'être déployés au pied levé, pour combler des effectifs dans l'intervalle, complétant ainsi le fichier pour les interventions d'urgence et le programme de partenariat de réserve. Ces mécanismes de renfort ont entièrement permis de procéder à 121 déploiements en sus de l'appui supplémentaire obtenu des bureaux régionaux.

66. Pour que ces agents basés sur le terrain puissent mieux s'équiper sans tarder, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires a créé, en partenariat avec l'Office des Nations Unies à Genève, une base de données appelée « Acquisition planning » (Planification des achats) permettant d'effectuer en temps réel des achats de biens et services en ligne de manière plus rapide et normalisée. La structure centralisée où sont entreposés des stocks pour déploiement rapide et qui sert de réserve stratégique interne constituée au titre de l'appui opérationnel, est devenue pleinement fonctionnelle. En 2010, elle a beaucoup aidé à mobiliser immédiatement du matériel essentiel nécessaire en cas de situations d'urgence.

Amélioration de la coordination entre les civils et les militaires et utilisation des ressources militaires

67. L'expérience récemment acquise dans le cadre d'opérations d'urgence de grande ampleur a montré les capacités uniques dont disposent les acteurs militaires, qui sont généralement bien placés pour soutenir l'action humanitaire. Le tremblement de terre en Haïti et les inondations au Pakistan ont permis de rappeler que les militaires peuvent déployer en temps utile des moyens adéquats et remarquables pour aider aux phases initiales d'intervention humanitaire d'urgence.

68. Les difficultés à maintenir le caractère civil de l'assistance humanitaire se font toutefois persistantes et sont souvent accentuées par la fourniture d'une assistance militaire étrangère bilatérale. Il est impérieux que la mise à disposition de ressources militaires à l'appui d'une action humanitaire s'effectue de manière appropriée, prévisible et complémentaire, de sorte qu'il soit possible de pourvoir

aux besoins humanitaires où qu'ils se manifestent et ce dans le respect des principes du même nom.

69. Les États Membres devraient continuer à reconnaître et à épouser les principes qui sous-tendent ces directives établies à l'échelle internationale et qui constituent la pierre angulaire de la coordination de l'action humanitaire civilo-militaire. Bien que les intervenants humanitaires préconisent sans cesse l'intégration dans les politiques nationales et les doctrines militaires des Directives d'Oslo sur l'utilisation des ressources militaires et de protection civile étrangère dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe et 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 (Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de protection civile), les États Membres et les acteurs militaires devraient s'attacher à ne déployer des moyens militaires pour pourvoir à des besoins spécifiques déterminés par la communauté humanitaire qu'en dernier ressort, et ce dans le respect des normes internationales et des directives nationales et à l'appui de l'action humanitaire. Ces principes ont été appliqués dans le contexte libyen, où certes à ce jour aucune demande de soutien militaire n'a été formulée, mais où la coordination entre civils et militaires a été efficace, notamment grâce à l'harmonisation des actions par le biais d'un échange d'informations avec les acteurs armés pour éviter d'exposer le personnel humanitaire à d'éventuels dangers.

70. Tout au long de la période considérée, le Programme de formation à la coordination civile et militaire des affaires humanitaires (UN-CMCoord) a continué d'assurer une coordination fondée sur les principes établis entre les acteurs humanitaires et militaires en échangeant des informations, en évitant de se faire concurrence, et le cas échéant, en poursuivant les mêmes objectifs. Les expériences récemment acquises dans le domaine de la coordination avec les acteurs militaires ont considérablement accru l'intérêt des États Membres et engendré des propositions visant à lancer de nouvelles initiatives en faveur d'une coordination effective de l'action humanitaire civilo-militaire. Des mesures devront être prises pour améliorer cette coordination en comblant les lacunes observées, notamment en élargissant la réserve d'experts, en améliorant la formation et en renforçant la concertation entre les acteurs armés et les acteurs humanitaires et militaires, en établissant une liaison plus efficace, plus prévisible et plus rapide entre les secteurs civil et militaire au cours des interventions en cas de catastrophe et en rendant les Directives d'Oslo et les Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de protection civile plus opérationnelles grâce à l'élaboration de directives adaptées à la situation et aux réalités de chaque pays.

B. Renforcement des principes humanitaires et amélioration de l'accès aux populations

71. L'action humanitaire ne devrait être menée qu'en fonction des besoins et dans le respect des principes humanitaires fondamentaux d'humanité, d'impartialité, de neutralité et d'indépendance. Malheureusement, la capacité des intervenants humanitaires de maintenir une présence et d'avoir un accès sûr et sans entrave aux populations dans le besoin continue d'être gravement compromise dans plusieurs crises humanitaires. Les problèmes d'accès sont liés à des tracasseries administratives, au déroulement des hostilités, à des attaques dirigées contre le personnel humanitaire et au vol de biens.

72. Le déroulement des hostilités dans des situations de conflit armé rend également difficile l'accès sans entrave et immédiat aux populations dans le besoin. Cela souligne l'importance pour les intervenants humanitaires de collaborer avec toutes les parties au conflit afin d'arrêter et de mettre en œuvre des mesures visant à leur permettre d'accéder aux populations lors du déroulement des hostilités, notamment en obtenant des parties au conflit l'aménagement de couloirs humanitaires, la suspension temporaire des hostilités pour permettre l'acheminement de l'aide d'urgence aux populations touchées et l'évacuation des civils.

73. La violence dirigée contre le personnel et les installations humanitaires obéit à la fois à des motifs politiques et économiques et a un effet très débilisant sur les opérations humanitaires. Au cours de la décennie écoulée, des attaques de grande envergure – qui se sont traduites par des décès, des enlèvements et des blessures graves – contre le personnel de secours humanitaire ont triplé, portant le nombre total à plus de 100 par an depuis 2006. Le taux d'incidents par habitant auquel est exposé le personnel international est certes plus élevé que celui auquel est exposé le personnel national, mais c'est ce dernier, du fait qu'il constitue plus de 90 % des effectifs sur le terrain, qui supporte le poids des risques de sécurité.

74. En 2010, une étude du Bureau de la coordination des affaires humanitaires³ a évalué les bonnes pratiques qui permettent à des organismes d'aide humanitaire dans des situations de sécurité complexes de maintenir une présence, de fournir à des populations touchées les services vitaux dont elles ont besoin et d'assurer leur protection. Les intervenants humanitaires sur le terrain ont mis au point de nouvelles stratégies de gestion des risques fondées sur l'acceptation et prolongées par des mesures de sécurité, notamment des solutions de substitution à la « bunkerisation », qui leur ont permis de maintenir une présence à proximité des communautés ravagées. L'incitation active à l'agrément par l'instauration de relations harmonieuses avec les communautés locales constitue la pierre de touche d'une saine gestion des risques. Les modalités d'acceptation s'inscrivent dans le cadre d'un processus plutôt que d'un phénomène isolé et requièrent un dialogue soutenu avec toutes les parties prenantes, y compris toutes les parties au conflit, ainsi que le soutien primordial des États Membres. Les principes d'humanité, de neutralité, d'impartialité et d'indépendance restent au cœur de l'action humanitaire quotidienne sur le terrain.

75. Cette politique de facilitation doit s'étendre à tous les niveaux de prise de décisions et être marquée par un changement d'attitude se caractérisant par le passage d'une aversion des risques à une gestion des risques comme on peut le constater à présent dans le système de gestion de la sécurité de l'ONU dont la stratégie ne consiste plus à déterminer quand partir mais plutôt comment rester. Conformément au principe selon lequel il ne devrait pas y avoir de programme sans sécurité, ni de sécurité sans ressources⁴, la gestion de la sécurité, l'un des volets du programme qui souffrait des plus graves déficits de financement – ainsi que des mesures visant à s'acquitter du devoir de prendre soin du personnel national et des partenaires locaux, doivent faire partie intégrante de la programmation et des processus d'appel humanitaire.

³ To Stay and Deliver, Bureau de la coordination des affaires humanitaires, 2010.

⁴ Voir CEB/2009/1.

C. Prise en compte de la problématique hommes-femmes et des modes de prévention et de lutte contre la violence sexiste dans l'action humanitaire

76. Pour être efficace, l'assistance humanitaire doit permettre aux femmes, aux filles, aux garçons et aux hommes d'avoir un accès égal aux services et d'en bénéficier, d'éviter d'être exposés aux risques, notamment de violence sexiste. Les organisations humanitaires continuent de doter leurs partenaires de moyens de renforcer leur programmation en matière d'égalité des sexes. Des conseillers spécialistes de la problématique hommes-femmes dont les noms figuraient sur une liste de candidats présélectionnés ont été déployés dans le cadre de 28 situations humanitaires pour aider les équipes de pays chargées des opérations humanitaires à intégrer des principes de programmation en faveur de l'égalité des sexes dans l'action humanitaire. Des milliers d'intervenants humanitaires ont achevé le cours d'apprentissage en ligne sur la problématique hommes-femmes organisé par le Comité permanent interorganisations. En 2010, le marqueur de l'égalité hommes-femmes du Comité permanent interorganisations – un outil destiné à améliorer l'intervention humanitaire en s'assurant que les projets élaborés au titre des plans d'action nationaux et les ressources mises en commun tiennent pleinement compte des différents besoins des femmes, des filles, des garçons et des hommes – a été introduit dans 12 pays, ce qui s'est traduit par une augmentation de 300 % du nombre de projets intégrant un souci d'égalité entre les sexes.

77. Le renforcement des modes de prévention et de lutte contre la violence sexiste par le biais d'une coordination régulière et d'un renforcement ciblé des capacités se poursuit au sein du module global de protection. Un manuel de coordination des actions de lutte contre la violence sexiste et un module de formation approuvé par le Comité permanent interorganisations ont été produits en même temps qu'un appui direct et ponctuel a été fourni à cinq pays. Un projet de renforcement des moyens de lutte contre la violence sexiste dans le cadre de situations humanitaires a été lancé pour aider le personnel humanitaire à faire face à ce type de violence dans neuf pays. Le système de gestion de l'information sur la violence sexiste, qui vise à recueillir et à analyser des données normalisées sur des cas signalés de violence de cette nature, est utilisé dans cinq pays.

78. L'intégration d'une démarche soucieuse d'égalité entre les sexes dans la planification et la préparation des interventions en cas d'urgence des organismes interinstitutions est primordiale. Un soutien technique est fourni par le biais du programme du fichier de spécialistes de la problématique hommes-femmes aux régions du Pacifique et de l'Afrique australe pour les aider à renforcer les capacités nationales. Des stratégies innovantes ont également permis de mieux déterminer ceux sur qui le contrecoup des crises s'exerçait et la manière dont l'implication de toutes les couches communautaires favorisait une meilleure élaboration des plans de secours et d'intervention en cas d'urgence.

79. Le combustible pour la cuisson des aliments demeure un grave problème qui touche quasiment tous les aspects de la vie quotidienne de millions de familles. Étant principalement chargés du ramassage du bois de chauffe et de la cuisine, les femmes et les enfants sont particulièrement exposés à un éventail de risques liés notamment aux infections respiratoires, au viol et aux agressions sexuelles, aux chances d'instruction manquées et à la destruction de l'environnement. L'Équipe spéciale sur l'accès sans risques au bois de feu et aux autres sources d'énergie en

période de crise humanitaire du Comité permanent interinstitutions a veillé à ce que la nouvelle Alliance mondiale pour des fourneaux propres mette beaucoup l'accent sur une approche multisectorielle permettant de répondre aux besoins en combustible pour la cuisson des aliments en période de crise humanitaire et s'emploie actuellement à en assurer l'accès sans entrave en cas de crise à travers le monde.

V. Conclusions et recommandations

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

a) Les États Membres, les acteurs non étatiques et les organismes d'aide humanitaire sont 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 en toute sécurité, en temps opportun et sans entrave, est la condition préalable d'une intervention humanitaire efficace. Les États Membres sont instamment priés de faciliter le passage rapide et sans obstacle du personnel humanitaire et des articles de secours destinés aux collectivités touchées;

c) Il importe que le système des Nations Unies et les partenaires de l'action humanitaire renforcent les mesures d'acceptation qui rendent possible le maintien, dans le respect, de certains principes, de la présence et des opérations des intervenants humanitaires dans des situations présentant des risques élevés. La gestion des risques de sécurité doit notamment viser à inciter tous les acteurs pertinents à accepter l'action humanitaire, notamment en tendant la main aux collectivités locales et continuer de s'inspirer de l'analyse de la situation en cours;

d) Les États Membres sont instamment priés de s'attacher sans cesse à réaffirmer leur engagement en faveur de l'action humanitaire fondée sur le respect de certains principes, notamment en s'assurant que des ressources suffisantes sont prévues au titre des approches globales de la gestion des risques de sécurité dans le cadre des budgets de programmation des activités d'aide humanitaire, et à consentir davantage de ressources financières pour financer le système de gestion de la sécurité des organismes des Nations Unies;

e) Il importe que le système des Nations Unies renforce la capacité d'encadrement humanitaire en cas de catastrophe, notamment du réseau des coordonnateurs résidents et des coordonnateurs humanitaires ainsi que des mécanismes de coordination humanitaire, y compris au titre de la phase de transition, et l'appui des autorités nationales et locales, le cas échéant;

f) Les États Membres, le système des Nations Unies et les partenaires sont encouragés à accroître le soutien qu'ils apportent aux activités de planification préalable, notamment en consolidant les partenariats avec les organismes de développement, et à améliorer encore les moyens existants aux niveaux régional, national et local pour les interventions en cas de situation d'urgence humanitaire et la planification préalable de telles interventions. Les États Membres doivent également examiner d'autres moyens d'évaluer les progrès réalisés dans l'amélioration de leurs niveaux de préparation face à des situations d'urgence;

g) Les États Membres, le système des Nations Unies et les partenaires de l'action humanitaire et de développement sont encouragés à continuer d'améliorer la planification préalable et de réduire les risques de catastrophe en perfectionnant les mécanismes dont ils sont dotés pour détecter et traiter efficacement les besoins humanitaires qui découlent de l'interaction des problèmes de portée mondiale et d'autres sources de vulnérabilité structurelles et chroniques;

h) Les États Membres sont invités à préserver la multiplicité des filières de financement et à y contribuer de manière régulière et prévisible afin de répondre aux besoins humanitaires actuels et à leur intensification. Il s'agira notamment pour eux de s'acquitter le plus tôt possible des engagements financiers pluriannuels qu'ils ont souscrits envers les fonds de financement communs de l'action humanitaire, ainsi que de contribuer aux fonds de réserve pour les secours d'urgence des organismes d'aide humanitaire et aux autres sources de financement des programmes à vocation humanitaire;

i) Les États Membres, le système des Nations Unies et les partenaires de l'action humanitaire sont encouragés à continuer de trouver des solutions pour améliorer les mécanismes de financement permettant de faire face à la transition; et les États Membres sont encouragés à redoubler d'efforts pour trouver un financement adéquat et souple aux activités de planification préalable;

j) Les États Membres et les organismes d'aide humanitaire se voient rappeler la nécessité impérieuse de préserver le caractère civil de l'aide humanitaire d'urgence et sont priés de veiller à ce que des ressources militaires étrangères utilisées soient adéquates, arrivent à point nommé, soient exceptionnelles en termes de capacités et de disponibilités et ne soient sollicitées qu'à la demande ou avec le consentement de l'État touché, conformément au droit international et aux principes humanitaires, ainsi qu'aux directives établies à l'échelle internationale, telles que les Directives d'Oslo, les Directives concernant l'utilisation des ressources militaires et de protection civile et les directives adaptées à la situation et aux réalités spécifiques d'un pays, le cas échéant;

k) Les États Membres sont encouragés à consulter la communauté humanitaire et le Coordonnateur des secours d'urgence par l'intermédiaire des structures établies, au moment d'envisager le déploiement de moyens militaires étrangers pour appuyer une opération d'aide humanitaire, consultation nécessaire pour s'assurer que des ressources appropriées sont déployées pour répondre à des besoins humanitaires précis;

l) Les États Membres sont instamment priés de redoubler d'efforts pour lutter contre les actes de violence sexuelle et les autres formes de violence sexiste, en empêchant que de tels actes soient commis dans les situations d'urgence humanitaire et en menant des enquêtes visant à traduire leurs auteurs en justice et de s'assurer que les victimes bénéficient des services nécessaires;

m) L'ONU et les partenaires humanitaires renforceront l'utilisation de données ventilées par sexe et par âge et continueront de mettre en place des marqueurs d'égalité des sexes adaptés aux mécanismes de financement de l'action humanitaire afin qu'il soit possible de s'assurer que les fonds alloués aux programmes axés sur l'égalité des sexes et la lutte contre la violence sexiste sont utilisés à bon escient.