



Assemblée générale Conseil économique et social

Distr. générale
2 juin 2006
Français
Original : anglais

Assemblée générale
Soixante et unième session
Point 67 a) de la liste préliminaire*
**Renforcement de la coordination de l'aide
humanitaire et des secours en cas de catastrophe
fournis par les organismes des Nations Unies,
y compris l'assistance économique spéciale :
renforcement de la coordination de l'aide humanitaire
d'urgence fournie par les organismes des Nations Unies**

Conseil économique et social
Session de fond de 2006
Genève, 3-28 juillet 2006
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 60/124 de l'Assemblée générale et de la résolution 2005/4 du Conseil économique et social. Il examine quelques-unes des grandes améliorations apportées aux activités humanitaires, s'attache aux propositions techniques visant à renforcer les lignes d'action à tous les niveaux et souligne d'autres sujets de préoccupation tels que la violence à motivation sexiste et les situations d'urgence chroniquement sous-financées.

* A/61/50 et Corr.1.

** E/2006/100.



I. Introduction

1. Le présent rapport fait suite à la demande formulée par l'Assemblée générale dans la résolution 60/124 et par le Conseil économique et social dans la résolution 2005/4 au sujet du Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence fournie par les organismes des Nations Unies.

2. Le présent rapport a également été établi tenant compte du thème adopté pour le débat qui sera consacré en 2006 aux affaires humanitaires de la session de fond du Conseil économique et social : « Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence fournie par les organismes des Nations Unies : mise en œuvre d'une capacité renforcée d'intervention humanitaire à tous les niveaux, y compris le renforcement des capacités, avec une attention particulière accordée aux situations d'urgence humanitaires récentes, notamment les graves catastrophes naturelles » ainsi que des tables rondes qui auront pour thèmes « La violence à motivation sexiste dans les situations d'urgence humanitaires » et « Les situations d'urgence chroniquement sous-financées ».

II. Aperçu de l'année écoulée

3. L'année écoulée a été caractérisée à la fois par des catastrophes naturelles d'une ampleur exceptionnelle et par des tendances inquiétantes dans des situations d'urgence complexes. Qu'elles s'accompagnent de facteurs sociopolitiques ou de risques naturels, les conséquences disproportionnées que ces crises entraînent pour les pays et pour les collectivités vulnérables continueront d'exiger notre attention. Si les niveaux actuels de vulnérabilité ne sont pas contrôlés, ils provoqueront des déplacements croissants de personnes, feront obstacle au développement et prolongeront les cycles de pauvreté.

4. Le domaine humanitaire est rapidement passé d'un système comportant un nombre relativement faible d'acteurs à un système faisant appel à de multiples acteurs ayant des compétences et des priorités variables. Les mécanismes de coordination ne parviennent toutefois pas encore à utiliser au mieux les ressources disponibles. C'est ainsi, par exemple, qu'on compte actuellement quelque 13 000 agents humanitaires présents au Soudan, et pourtant le système éprouve encore des difficultés à mobiliser rapidement les personnes dotées des compétences voulues et continue d'importer du personnel, des technologies et des approvisionnements alors que les sources locales pourraient être plus efficaces et mieux adaptées. Pour faire face aux catastrophes de grande ampleur, les intervenants internationaux ont parfois été lents à coordonner leur action avec les gouvernements et les intervenants locaux même si, dans bien des cas, ces derniers ont joué un rôle déterminant.

5. Si les principes sur lesquels se fonde l'action humanitaire sont clairement définis dans la résolution 46/182 de l'Assemblée générale et sont régulièrement réaffirmés dans les résolutions de l'Assemblée et du Conseil économique et social, leur respect et leur application sur le terrain n'en restent pas moins inégaux à de nombreux égards.

6. Le renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence fournie par les organismes des Nations Unies exige par conséquent de réorienter les systèmes humanitaires vers une stabilisation des populations et de mettre fin aux

cycles destructeurs de la vulnérabilité. Pour cela, il faudra continuer d'apporter des améliorations au système d'intervention humanitaire des Nations Unies en renforçant les capacités des autorités nationales et locales ainsi que des collectivités pour se préparer aux crises et y répondre, en intensifiant la collaboration et la coordination avec les intervenants humanitaires extérieurs au système des Nations Unies et en préconisant le respect des principes internationalement convenus qui sous-tendent l'action humanitaire.

A. Catastrophes survenues au cours de l'année

7. L'année écoulée a été marquée par un accroissement de 18 % du nombre des grandes catastrophes signalées, qui ont tué 92 000 personnes et en ont touché 157 millions d'autres, les dégâts matériels à travers le monde étant estimés à 159 milliards de dollars des États-Unis. S'il est vrai que ces chiffres varient d'une année à l'autre, les tendances générales semblent indiquer que les catastrophes sont de plus en plus fréquentes, graves et destructrices : si les taux globaux de mortalité liés à ces catastrophes ont baissé au cours des 20 dernières années, le nombre des personnes touchées par des catastrophes a été trois fois plus élevé dans les années 90 que dans les années 70, tandis que les pertes économiques ont quintuplé.

8. La fréquence et la sévérité croissantes des risques hydrométéorologiques (inondations, périodes de sécheresse, tempêtes), qui sont à l'origine de plus de 96 % des populations touchées en 2005, constituent une tendance préoccupante. La récente saison de cyclones dans l'Atlantique, l'une des plus coûteuses, meurtrières et violentes de tous les temps, témoigne de l'ampleur des destructions que ces catastrophes peuvent entraîner : 27 tempêtes tropicales, dont 13 ouragans, ont causé des ravages dans les collectivités de 12 pays, se soldant par plus d'un millier de morts, des centaines de milliers de personnes déplacées et d'énormes dégâts sur les îles déjà frappées par les ouragans des années précédentes.

9. Les risques géologiques, tels que tremblements de terre, éruptions de volcans et tsunamis, ont été les catastrophes naturelles les plus meurtrières en 2005. Le tremblement de terre de force 7,6 qui a frappé l'Asie du Sud en octobre 2005 a dévasté des régions étendues dans le nord du Pakistan, tuant près de 75 000 personnes, en blessant presque autant et laissant plus de 3 millions de personnes sans abri (voir A/61/78-E/2006/61 et A/61/79-E/2006/67).

10. Les effets de cycles de sécheresse de plus en plus rapprochés sur les populations de la corne de l'Afrique doivent être confrontés de toute urgence. Des cycles qui durent désormais de trois à cinq ans ont entraîné une vulnérabilité chronique et accrue, situation dans laquelle même de légers chocs tels que les récentes inondations localisées en Éthiopie, au Kenya et en Somalie, ont produit des conditions de grande pauvreté et de faim, perturbé les moyens d'existence liés à l'élevage et aggravé les risques de conflit en raison de l'insuffisance des ressources. Un manque d'uniformité dans la mise en œuvre des programmes de sécurité alimentaire, un financement insuffisant des activités de secours, une formation limitée en matière d'intervention à l'échelon local et une infrastructure insuffisante n'ont fait qu'aggraver le problème. Dans la corne de l'Afrique, on estime à plus de 15 millions le nombre de personnes touchées par la sécheresse, dont plus de 8 millions sont considérés comme nécessitant une assistance d'urgence.

11. Pour faire face à ce qui est devenu un enchaînement pernicieux de pertes de vies humaines et de dégâts matériels, de dégradation de l'environnement et de la société et d'une vulnérabilité accrue, il faut que la communauté internationale adopte une méthode de lutte contre les catastrophes qui tienne compte de l'interdépendance des menaces et des vulnérabilités à l'échelle mondiale. Pour cela, il faudra notamment entreprendre une planification et une préparation stratégiques aux niveaux régional, national et local, garantir un haut degré d'assistance pour le relèvement et la reconstruction après les catastrophes et s'attacher de toute urgence à atténuer les risques. Un certain nombre d'études ont montré quels étaient les pays menacés par divers dangers naturels. Le ciblage de ces zones sensibles constituerait un important point de départ.

12. Pour mettre fin aux cycles de vulnérabilité, il faut également adopter une conception régionale et à long terme des crises humanitaires qui exigent une intervention internationale et polyvalente. En avril 2006, le Secrétaire général a, en accord avec les gouvernements touchés, lancé un appel humanitaire global de 426 millions de dollars pour répondre aux besoins vitaux et aux causes profondes de la vulnérabilité à la sécheresse dans la corne de l'Afrique. Il faut espérer qu'en s'attaquant à ces problèmes dans une perspective à plus long terme et à l'échelle régionale, on favorisera une intervention plus cohérente, une utilisation plus souple et efficace des ressources et un abaissement de la vulnérabilité générale. La réussite de l'appel régional exige toutefois que l'Organisation des Nations Unies renforce ses structures régionales de coordination. La création d'un poste temporaire de coordonnateur régional pour les pays touchés par le tsunami a contribué à rendre plus cohérents les efforts de secours et de relèvement dans ces régions. Une méthode analogue devrait être envisagée pour la corne de l'Afrique.

B. Éléments nouveaux dans les crises graves

13. Si le nombre de morts dans les conflits armés a diminué au cours des 20 dernières années (les guerres dans les années 90 ont été trois fois moins meurtrières que celles des années 70), le nombre de morts au combat ne donne pas une image fidèle du véritable coût humain des conflits. En République démocratique du Congo, par exemple, la plupart des 3,9 millions de personnes qui ont péri au cours de la guerre civile sont mortes de maladies évitables et de faim. La grève générale au Népal s'est soldée par 16 morts, mais a aussi sensiblement perturbé l'accès aux services de base dans la plupart des régions du pays. À la suite de la reconstitution ultérieure du Parlement et de la formation d'un gouvernement composé de tous les partis, la communauté internationale a repris l'envoi de colis au Népal. Ces exemples confirment la nécessité d'une conception plus globale de l'aide humanitaire faisant appel aux efforts conjoints des fournisseurs de secours et des acteurs du développement pour mener d'emblée des activités de subsistance, et pas seulement des activités de secours.

14. L'extension de ce qui avait commencé comme des conflits localisés aux pays voisins a également posé un problème à la communauté humanitaire. Alors que les organismes d'aide ont du mal à nourrir plus de 200 000 réfugiés soudanais au Tchad, les Tchadiens eux-mêmes ont été obligés de quitter leurs villages en conséquence d'une escalade des hostilités entre l'armée tchadienne et les groupes rebelles au début de 2006. Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés a signalé qu'au moins 13 000 personnes avaient fui le Tchad pour se réfugier dans la région

du Darfour, au Soudan, au printemps 2006. L'Armée de résistance du Seigneur continue de mener des actions au-delà de la partie septentrionale de l'Ouganda, dans la partie nord-est de la République démocratique du Congo et dans la partie sud du Soudan, comme en témoignent les affrontements qui se sont produits entre des Casques bleus et des groupes de l'Armée de résistance du Seigneur dans la partie orientale de la République démocratique du Congo ainsi que le recrutement forcé d'enfants dans la partie méridionale du Soudan par l'Armée de résistance du Seigneur. Cette situation a entraîné la suspension de certaines activités humanitaires. Bien qu'un accord ait récemment été conclu entre le Gouvernement du Sud-Soudan et les dirigeants de l'Armée de résistance du Seigneur, on ignore encore si l'abaissement des niveaux de violence qui en est résulté sera de longue durée.

C. Déplacements de population

15. Selon le HCR, le nombre total de réfugiés à travers le monde a été ramené de 9,5 millions à 8,4 millions en 2005, à la fois par un nombre inhabituellement bas de nouveaux réfugiés et par la poursuite du retour d'un grand nombre de réfugiés dans leur pays. Le nombre total de réfugiés a été le plus faible enregistré depuis 1980, ce qui s'explique en grande partie par la poursuite de la grande opération de rapatriement en Afghanistan (752 000 retours en 2005), et au Libéria (70 000). En 2005, environ 136 000 personnes sont devenues réfugiées à la suite de déplacements massifs. La principale source de nouveaux déplacements de réfugiés en 2005 a été le Togo, avec 39 000 réfugiés qui ont fui le pays; venaient ensuite le Soudan (34 000) et la République démocratique du Congo (16 000). Ces chiffres ne tiennent pas compte des 4,3 millions de réfugiés palestiniens qui relèvent de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA).

16. À la fin de 2005, environ 23 millions de personnes étaient encore déplacées à l'intérieur de leur pays à la suite de conflits armés et de violence généralisée. Des millions d'autres ont été déplacées à cause de catastrophes naturelles. Plus de 50 % des personnes déplacées à cause de conflits sont concentrées dans quatre pays : le Soudan (chiffre estimatif de 5 millions), la Colombie (3,7 millions), l'Ouganda (2 millions) et la République démocratique du Congo (1,7 million). Depuis la fin de 2004, environ 2 millions de personnes déplacées à l'intérieur de leur pays sont retournées dans leur pays, dont 1,6 million en République démocratique du Congo et 260 000 au Libéria. La protection des personnes déplacées dans leur pays demeure toutefois insuffisante dans la plupart des pays; ces personnes continuent d'être victimes de graves violations des droits de l'homme, aussi bien d'acteurs étatiques que d'acteurs non étatiques, qui prennent la forme de meurtres, de brutalités, de viols, de déni d'accès à une assistance humanitaire et de rejet des droits à la propriété. Les personnes déplacées par des catastrophes naturelles ont aussi rencontré des problèmes de protection liés notamment au rapatriement librement consenti, dans la sécurité et la dignité.

17. Les gouvernements sont au premier chef tenus d'aider et de protéger les personnes déplacées à l'intérieur de leurs frontières et, de plus en plus fréquemment, ont adopté des lois et des politiques nationales à cet égard. Le fait que les États Membres aient considéré que les Principes directeurs relatifs aux déplacements de personnes à l'intérieur de leur propre pays constituaient un cadre international important pour la protection des personnes déplacées dans le Document final du

Sommet mondial de 2005 et se soient déclarés résolus à prendre des mesures concrètes pour renforcer cette protection représente aussi une étape importante dans la recherche de solutions au sort des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays. Ces avancées n'ont toutefois pas été accompagnées d'une protection et d'une aide plus efficaces sur le terrain. L'adoption de la méthode des groupes devrait contribuer à remédier à certaines de ces lacunes. Les gouvernements qui ont des personnes déplacées à l'intérieur du pays ou des populations menacées de déplacement sont cependant encouragés à réviser leur législation, au besoin, en s'inspirant des Principes directeurs, afin d'arriver à créer leurs propres capacités pour aider et protéger ces personnes et à demander une assistance internationale pour les soutenir dans cette tâche.

III. Mise en œuvre des améliorations apportées aux activités humanitaires

18. En 2005, les États Membres ont approuvé les améliorations à apporter au système humanitaire dans trois grands domaines : i) renforcement des capacités du système humanitaire des organismes des Nations Unies qui permettront d'identifier et de combler les lacunes observées dans les secteurs essentiels de l'action humanitaire; ii) amélioration de la coordination entre les organismes des Nations Unies sur le terrain; et iii) disponibilité rapide de moyens financiers au cours des phases initiales d'une situation d'urgence humanitaire, lorsque l'on doit faire face à des besoins imprévus, ou encore pour répondre à des besoins essentiels dans des situations d'urgence pour lesquelles les fonds collectés sont insuffisants (voir résolution 2005/4 du Conseil économique et social). Sur ces bases, le Coordonnateur des secours d'urgence, avec l'aide de ses partenaires humanitaires, a pris des mesures afin d'améliorer la prévisibilité, la responsabilisation et l'efficacité des interventions humanitaires.

A. Comblent les lacunes de l'action humanitaire : système de la direction groupée

19. L'amélioration du système humanitaire passe obligatoirement par le renforcement des capacités d'intervention disponibles de façon permanente, une direction plus prévisible et plus responsable, une plus grande efficacité dans la prestation de l'aide et une coordination améliorée. Pour y parvenir, le Coordonnateur des secours d'urgence, avec l'aide de ses partenaires humanitaires, a mis au point le « système de la direction groupée », dans lequel des « groupes » d'agents humanitaires, ou des groupes d'organisations humanitaires et d'autres intervenants, s'emploient ensemble à remédier aux lacunes signalées dans les interventions et en améliorer l'efficacité.

20. Le système de la direction groupée s'applique aussi bien à l'échelle du monde entier qu'à celle des pays. Dans le premier cas, cette méthode vise à renforcer la préparation et les capacités techniques à l'échelle du système pour faire face aux crises humanitaires en désignant des « chefs de groupe » qui sont chargés de garantir des interventions interinstitutions prévisibles et efficaces dans certains secteurs ou domaines d'activités à travers le monde. Pour cela, il faut notamment améliorer les normes, le suivi et les activités de sensibilisation, accroître la rapidité

du déploiement et les listes d'intervenants de réserve, garantir un accès régulier à un personnel technique convenablement formé, et constituer ou améliorer les stocks de matériel et de capacités d'intervention grâce à la mise en commun des efforts et des ressources. Des chefs de groupe pour le monde entier ont été désignés dans neuf domaines de l'activité humanitaire, dont les secteurs traditionnels des secours et de l'assistance (approvisionnement en eau et assainissement, nutrition, santé et abris d'urgence), la prestation de services (télécommunications d'urgence, logistique) et questions intersectorielles (coordination/gestion des camps, relèvement initial et protection).

21. À l'échelon des pays, le système de la direction groupée consiste à améliorer la prestation de l'assistance humanitaire en garantissant une direction bien définie et prévisible dans certains domaines/secteurs clefs dans lesquels l'intervention souffre de lacunes, en créant des partenariats renforcés entre les acteurs humanitaires compétents dans les domaines où les opérations humanitaires présentent de graves lacunes, en renforçant la responsabilité des groupes à l'égard du coordonnateur humanitaire et en améliorant la coordination et la hiérarchisation stratégiques des priorités sur le terrain. À ce niveau, dans le système de direction groupée, les organismes collaborent étroitement avec les partenaires gouvernementaux concernés, s'il y a lieu, et visent à créer une capacité nationale d'intervention pour contribuer à combler les lacunes. À ce jour, le système de la direction groupée a été utilisé après le séisme au Pakistan et il est actuellement utilisé au Libéria, en Ouganda, en République démocratique du Congo et en Somalie.

22. Les premiers résultats de l'application de ce système semblent indiquer que lorsqu'il est possible de mettre en place une direction groupée, cela peut en principe contribuer à améliorer la prise de décisions et l'intervention des agents humanitaires. Lors de son application au Pakistan, les groupes ont été en mesure de mettre à la disposition des intervenants gouvernementaux une structure plus cohérente et des homologues internationaux faciles à identifier. L'amélioration de la coordination et de la prise de décisions qu'a permis de réaliser le système de la direction groupée devrait toutefois être considérée comme une première étape décisive, plutôt que comme une solution au problème.

23. Par ailleurs, pour renforcer les capacités d'intervention à tous les niveaux, il ne suffit pas d'en améliorer la direction et l'organisation mais aussi, dans certains cas, de remédier à l'insuffisance de l'approvisionnement et des compétences à travers le monde. Les groupes, à l'échelon mondial, deviendront de plus en plus importants pour faire face aux problèmes de capacités, en particulier pour créer des moyens d'action en période de crise et fournir des abris de secours, domaine qui demeure problématique. Tous les intervenants, y compris les donateurs, doivent faire des investissements à plus long terme dans la préparation pour améliorer encore la capacité d'intervention.

24. Pour remédier aux lacunes des opérations d'intervention, il faut aussi disposer de ressources pour aider les chefs de groupe à mobiliser des effectifs et des ressources matérielles lorsqu'ils ne sont pas faciles à trouver. En mars 2006, le Secrétaire général a lancé un appel humanitaire global pour mobiliser 39,7 millions de dollars afin de financer la mise en œuvre initiale de neuf groupes à l'échelon mondial. Sur le terrain, les dépenses afférentes à la mise en œuvre du système de la direction groupée sont incluses dans les appels globaux correspondants et dans les appels éclair lancés en cas de nouvelle crise. Le financement rapide et suffisant des

activités dans le système de la direction groupée, aussi bien à l'échelon mondial qu'à l'échelon national, revêtira une importance capitale pour l'efficacité de cette méthode telle qu'elle est appliquée à la fois aux nouvelles crises humanitaires et à celles qui existent de plus longue date.

B. Amélioration de la coordination : renforcement du système des coordonnateurs humanitaires

25. Ainsi que l'a confirmé le Conseil économique et social et ainsi qu'il a été réitéré dans le Document final du Sommet mondial de 2005, le renforcement de la représentation de l'Organisation des Nations Unies à l'échelon des pays est capital pour garantir l'efficacité, la cohérence, la coordination et le fonctionnement amélioré du système des Nations Unies. S'agissant de coordination dans le domaine humanitaire, cela nécessite la mise en place d'un système de coordonnateurs humanitaires pour imprimer et appuyer une direction efficace dans les crises humanitaires. En tant que représentants du Coordonnateur des secours d'urgence sur le terrain, les coordonnateurs humanitaires devraient jouer à la fois un rôle stratégique dans le recensement des lacunes et la hiérarchisation des priorités dans les activités de secours, et un rôle de catalyseur dans la coordination des activités de tous ceux qui participent à l'intervention.

26. Pour renforcer la coordination de l'intervention humanitaire sur le terrain, il faut rechercher, former, encadrer et appuyer les personnes les plus efficaces dans le système pour en faire des coordonnateurs humanitaires, et aussi développer les compétences et les qualifications humanitaires des coordonnateurs résidents en poste dans les pays menacés de crises humanitaires. En conséquence, le Coordonnateur des secours d'urgence et ses partenaires humanitaires ont créé une réserve de candidats présélectionnés pouvant être déployés pour des missions à court terme et/ou des affectations immédiates en qualité de coordonnateurs humanitaires. En outre, le Coordonnateur des secours d'urgence a mis au point un programme de perfectionnement pour améliorer les compétences et les capacités de gestion de tous les coordonnateurs humanitaires en poste, et a ouvert les ateliers de coordination des opérations humanitaires aux coordonnateurs résidents en poste. Il conviendrait également que les acteurs du développement et les acteurs humanitaires s'intéressent à la question capitale de la direction à l'échelon national et du transfert des responsabilités dans les périodes de transition.

C. Garantie d'un financement prévisible : Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires

27. À la suite de la création, le 15 décembre 2005, du Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires, qui a remplacé le Fonds central autorenewable d'urgence, j'ai lancé le 9 mars ce nouveau fonds doté de 254 millions de dollars de nouveaux engagements annoncés par 40 gouvernements, un gouvernement local et une organisation du secteur privé, dont bon nombre contribuent pour la première fois à l'aide humanitaire (voir <<http://cerf.un.org>>).

28. Une fois lancé, ce fonds est immédiatement entré en activité. À la fin mai, le Coordonnateur des secours d'urgence avait reçu des coordonnateurs humanitaires des demandes de financement s'élevant à un total de 76 millions de dollars pour des

interventions rapides dans la corne de l'Afrique, en Côte d'Ivoire, en Guinée-Bissau, au Niger, au Soudan/Darfour, au sud du Soudan et au Tchad. Un décaissement de 25 millions de dollars par le Fonds central d'intervention pour faire face à la sécheresse dans la corne de l'Afrique a été utilisé de façon coordonnée avec le lancement de l'appel éclair afin que les affectations du Fonds puissent servir à la réalisation de projets décisifs sur lesquels portait l'appel. En avril, le Coordonnateur des secours d'urgence a décaissé 5,5 millions de dollars provenant du Fonds central d'intervention au bénéfice des institutions et des organisations actives au Niger afin d'éviter l'interruption des livraisons de vivres dans des délais critiques pour répondre aux besoins alimentaires de quelque 300 000 familles souffrant de malnutrition. La décision du Coordonnateur des secours d'urgence d'attribuer 20 millions de dollars pour le Darfour et 6 millions de dollars pour le Tchad a été prise à la suite du déplacement de plus de 200 000 personnes supplémentaires dans leur propre pays, le Darfour, et à la migration d'au moins 6 000 nouveaux réfugiés vers le Tchad au début de 2006.

29. En mai, le Coordonnateur des secours d'urgence a procédé au premier de deux décaissements du Fonds central d'intervention pour des activités susceptibles de sauver des vies dans des situations d'urgence sous-financées. À partir des données recueillies par le service de surveillance financière de l'ONU et en accord avec les partenaires humanitaires, le Coordonnateur des secours d'urgence a défini quelles étaient les crises qui souffraient le plus d'un financement insuffisant en fonction des niveaux de financement dans le cadre des appels globaux et en dehors de ces appels et leur a attribué 32 millions de dollars à se partager¹. Un deuxième décaissement de 42 millions de dollars pour les crises qui souffrent d'un financement insuffisant interviendra après un examen à mi-parcours de l'appel global de 2006, en juillet 2006, à condition que des fonds soient disponibles. Des renseignements plus détaillés sur ces décaissements figurent sur le site Web du Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires.

30. À la suite du lancement de ce fonds, j'ai nommé un groupe consultatif composé de 12 membres pour me conseiller quant à son utilisation et son impact. Le 23 mai, le Groupe consultatif du Fonds central d'intervention s'est réuni pour examiner les étapes initiales de l'utilisation et de la gestion du Fonds central d'intervention. Un résumé de ces débats et une analyse plus détaillée de l'utilisation du Fonds central d'intervention seront diffusés sous forme d'additif au présent rapport afin que l'Assemblée générale en prenne connaissance à sa soixante et unième session.

31. La mise en place, le lancement et le fonctionnement initial du nouveau Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires constituent des étapes importantes sur la voie d'une assistance humanitaire plus rapide, plus prévisible et axée sur les besoins. Pour que le Fonds central d'intervention demeure un outil de financement efficace, il faut que les contributions annoncées par les donateurs au

¹ Burundi (2 millions de dollars), Côte d'Ivoire (1 million de dollars), Guinée (1 million de dollars), Haïti (1 million de dollars), République centrafricaine (1 million de dollars), République démocratique du Congo (17 millions de dollars), République du Congo (1 million de dollars), Tchad (4 millions de dollars), et Zimbabwe (1 million de dollars), et 3 millions de dollars pour les groupes de réfugiés dont la prise en charge a pris du retard en Éthiopie, au Kenya et en Zambie.

moment de son lancement deviennent des engagements de financement qui aillent au-delà de la première année.

32. Il importe également de reconnaître les limites du Fonds central d'intervention. Ce fonds servira de mécanisme de dernier recours lorsque d'autres sources de financement ne pourront être trouvées dans les délais requis ou en quantité suffisante. Dans le cas des crises qui souffrent d'un sous-financement chronique, les ressources du Fonds central d'intervention sont uniquement destinées à compenser temporairement l'irrégularité et la lenteur du système des contributions volontaires. Ce fonds n'est destiné à remplacer ni les mécanismes existants d'appels humanitaires ni les fonds d'urgence créés par différents organismes. Les fonds versés par des donateurs au Fonds central d'intervention doivent donc venir s'ajouter à l'appui ponctuel des donateurs aux fonds d'intervention d'urgence et aux appels des différentes institutions et organisations humanitaires – en particulier celles qui ne peuvent pas bénéficier d'un financement du Fonds central d'intervention² – ainsi qu'aux appels globaux et aux appels éclair.

33. Le fonctionnement du Fonds central d'intervention fait également apparaître la nécessité d'améliorer l'information et le travail d'analyse. L'utilisation des ressources du Fonds nécessite une interprétation correcte et commune des besoins, des lacunes, des priorités et des capacités dans le domaine humanitaire, une aptitude à partager et à comparer les données d'information à l'échelle du système sous l'impulsion du Coordonnateur des secours d'urgence/Coordonnateur humanitaire pour que ces données d'information puissent être utilisées et que les besoins puissent être effectivement classés par ordre de priorité. L'envoi de renseignements précis et plus systématiques par les donateurs, les institutions bénéficiaires et les gouvernements au sujet de tous les flux d'aide par l'intermédiaire du service de surveillance financière permettrait à l'ONU de mieux analyser les insuffisances du financement et de faire preuve de plus de précision et de transparence dans la manière dont elle rend compte de l'utilisation de l'aide.

D. Étapes suivantes : élargissement de la coopération

34. Les améliorations apportées au système humanitaire ne fonctionneront que si tous les acteurs y participent. Le fait que les gouvernements des pays hôtes et des pays voisins, les organisations régionales, les organisations non gouvernementales (ONG), le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ainsi que les organisations communautaires fournissent souvent l'essentiel de l'assistance humanitaire et possèdent d'importantes capacités et compétences est passé inaperçu au regard des efforts réalisés jusqu'ici par l'Organisation des Nations Unies pour renforcer l'intervention humanitaire. Il est donc capital que la prochaine étape porte sur l'élargissement de la coopération avec des acteurs extérieurs à l'ONU et sur la mise en place de structures plus officielles d'interaction. La constitution de groupes

² L'Organisation des Nations Unies et ses fonds, programmes et institutions spécialisées ainsi que l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) sont en droit de demander un financement au Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires. En revanche, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ainsi que les organisations non gouvernementales ne pourront pas faire appel au Fonds central d'intervention, mais pourront en bénéficier indirectement grâce à leurs accords de partenariat avec des organisations qui ont accès à ce fonds.

offre une excellente occasion d'associer et de faire intervenir tous les éléments de la communauté humanitaire. L'élargissement des équipes de pays pourrait être un autre moyen de rendre les tentatives actuelles de réforme plus inclusives et de garantir une coopération plus prévisible et systématique de la part des acteurs extérieurs à l'ONU.

IV. Renforcement des capacités locales, nationales et régionales pour la préparation et l'intervention en cas de crises

35. Il appartient au premier chef aux autorités nationales et locales de faire face aux crises qui surviennent sur leur territoire. En vérité, dans les catastrophes liées à des risques naturels, les intervenants locaux et nationaux fournissent l'essentiel de l'appui nécessaire pour aider les collectivités touchées à survivre. Dans les situations d'urgence complexes, les autorités locales et nationales sont souvent incapables de répondre aux besoins humanitaires, en particulier dans les crises prolongées. Le contrôle national et la participation des pays sont néanmoins d'une importance capitale aussi bien pour l'assistance humanitaire que pour la consolidation de la paix dans les situations d'après conflit.

36. Pendant la période qui suit immédiatement une crise, les collectivités touchées entreprennent souvent des opérations spontanées de recherche et de sauvetage, recueillent et distribuent des secours et offrent des abris et une protection aux personnes dans le besoin. La contribution des collectivités touchées aux efforts de secours est toutefois difficile à quantifier et n'est donc pas suffisamment reconnue ou appuyée.

37. Les organisations régionales jouent de plus en plus un rôle important et complémentaire dans les activités d'intervention et de réduction des risques. Ces organisations sont bien placées pour apporter une aide en raison de leur proximité géographique par rapport au pays touché, de leur profonde connaissance des conditions nationales et des structures de gestion des catastrophes ainsi que de l'existence de capacités et de réseaux régionaux de préparation. Le degré de coopération des organisations régionales dans les interventions en cas de catastrophe a été variable.

38. La communauté internationale a le devoir d'appuyer les capacités locales, nationales et régionales pour la préparation et l'intervention en cas de crises et de les renforcer lorsqu'elles s'avèrent insuffisantes. Si ce principe est bien établi, l'appui aux capacités nationales et locales d'intervention et leur renforcement, notamment en utilisant, recrutant et formant des volontaires, n'a pas encore donné des résultats concrets.

A. Recensement des capacités d'intervention nationales et locales

39. Le recensement des capacités d'intervention existantes aux niveaux local, national et régional est une étape indispensable pour évaluer quelles sont les capacités qui doivent être renforcées et là où elles doivent l'être. Cela peut se faire longtemps avant une crise et devrait faire systématiquement partie des efforts internationaux de préparation et comporter une évaluation des mécanismes

institutionnels, des technologies et des compétences techniques disponibles, des dispositifs de réserve, des stocks et des programmes de formation. Le recensement des capacités nationales et locales ciblé sur les pays menacés de crises humanitaires est plus facilement réalisable qu'une analyse menée à l'échelle mondiale. Les autorités et les collectivités locales doivent participer au recensement de leurs besoins de développement des capacités.

40. Plusieurs initiatives sont en cours en vue de recenser les capacités locales d'intervention en Asie centrale, dans le Caucase et dans le Cadre d'action de Hyogo. Les organisations compétentes du système des Nations Unies pour les questions humanitaires, le développement et la réduction des risques devraient continuer à améliorer la coordination et la mise en œuvre des efforts visant à recenser et renforcer les capacités locales, nationales et régionales d'intervention, en commençant par les pays menacés de crises humanitaires.

B. Renforcement des capacités d'intervention locales et nationales

41. Le renforcement des capacités locales, nationales et régionales d'intervention est un élément capital de toute gestion efficace des risques. Cela signifie que les mesures de préparation doivent être considérées comme s'insérant dans des efforts à plus long terme destinés à renforcer la capacité de résistance des populations et à adopter une vision d'ensemble des risques qui englobe à la fois les risques liés à l'action humaine et les risques naturels dans le développement des pays concernés. Pour cela, les acteurs locaux doivent être placés au centre des activités de secours et des mesures de gestion des catastrophes, les acteurs internationaux jouant le rôle de déclencheurs et de catalyseurs.

42. Pour renforcer les capacités des pouvoirs publics, les autorités locales et nationales doivent être résolues, avec l'appui de la communauté internationale, à créer des institutions civiles spécialisées dans la gestion des catastrophes à tous les niveaux et à élaborer des plans d'urgence nationaux en accord avec les dirigeants communautaires et les ONG locales. Cela nécessite également le renforcement des plans de lutte contre les catastrophes aux niveaux national et sous-national, notamment l'élaboration de plans d'intervention et de relèvement, l'adoption de niveaux et d'objectifs communs d'assistance, des méthodes de fonctionnement normalisées, la collecte et la diffusion de données de référence pour les populations vulnérables et un cadre juridique de préparation qui fixe la manière dont l'aide internationale sera réglementée pendant les phases d'urgence et de relèvement.

43. Le renforcement des capacités des ONG locales et des organisations communautaires offre le moyen d'accroître la rapidité et la pertinence culturelle de l'intervention. L'approche communautaire adoptée par la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (IFRC) est un modèle de la manière dont cet appui pourrait être fourni. Le soutien à long terme fourni par des ONG internationales à des partenaires locaux dans des pays tels que le Bangladesh, Cuba, le Mozambique et les Philippines s'est également révélé un moyen utile de renforcer les capacités locales pour répondre de manière efficace aux catastrophes qui se produisent dans ces pays. Cette formule devrait être reprise dans d'autres pays sujets à des catastrophes et devrait être encouragée par l'Organisation des Nations Unies et les gouvernements.

C. Coordination

44. La solution des problèmes de coordination entre les intervenants nationaux et locaux devrait également être un aspect prioritaire des efforts de renforcement des capacités. Pour cela, il faut notamment encourager et aider les gouvernements à mettre en place et à diriger des mécanismes de coordination pour la coopération avec le système des Nations Unies, les sociétés nationales de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge et les ONG. Il faut également appuyer la création de consortiums d'ONG avant et pendant les crises et accepter ces consortiums en qualité de partenaires dans les opérations d'intervention, ce qui pourrait notamment signifier que ces consortiums seraient autorisés à faire partie d'une équipe de pays élargie.

45. En dernier lieu, pour que les efforts de développement des capacités puissent aboutir, les gouvernements doivent aussi créer les conditions propices pour permettre aux organisations locales de participer aux activités de secours et de gestion des risques. L'impulsion des dirigeants politiques ainsi que les systèmes politiques, juridiques et de gouvernement en place jouent un rôle capital dans la création de possibilités de développement des capacités. Des activités de plaidoyer s'imposent pour convaincre les gouvernements et les collectivités locales de la nécessité de renforcer ces capacités.

D. Financement

46. Si l'importance des efforts de renforcement des capacités d'intervention est régulièrement réaffirmée dans des résolutions intergouvernementales et dans le Cadre d'action de Hyogo, ces activités continuent d'être freinées par un manque de ressources, ce qui semble indiquer la faible priorité que les donateurs attribuent à la question, dont la ligne budgétaire se situe entre celle des secours et celle du développement. L'absence d'accès direct des organisations locales aux moyens de financement est l'un des obstacles particuliers auxquels se heurte le renforcement des capacités locales. Des initiatives telles que l'octroi dans les Balkans de subventions parapluies administrées par des ONG internationales au bénéfice d'ONG locales constituent une pratique optimale qui pourrait être adaptée à d'autres régions, en particulier là où les consortiums d'ONG sur le terrain sont précaires. L'Organisation des Nations Unies pourrait aussi jouer un rôle d'appui pour collecter des fonds auprès des donateurs et utiliser une partie de ses propres ressources pour renforcer les capacités d'intervention.

V. Application des principes humanitaires et autres sujets de préoccupations

A. Restrictions à l'accès humanitaire

47. Aussi bien les acteurs étatiques que les acteurs non étatiques ont l'obligation, dans les conflits armés, de veiller à ce que les populations touchées aient accès à l'assistance dont elles ont besoin pour survivre. En cas d'incapacité ou de refus de s'acquitter de cette obligation, la communauté internationale est tenue de faire en sorte qu'une aide humanitaire soit fournie en respectant certains principes. Les États ont également la responsabilité première de lancer, d'organiser, de coordonner et de

mettre en œuvre des activités de secours humanitaires sur leur territoire, mais aussi de faciliter la tâche des organisations humanitaires qui s'emploient à atténuer les conséquences des catastrophes naturelles. Et pourtant, des obstacles à l'accès du personnel humanitaire aux populations dans le besoin continuent de gêner les efforts d'intervention dans divers endroits.

48. Certains pays ont eu du mal à accepter l'existence d'une « crise humanitaire » à l'intérieur de leurs frontières, ce qui a eu pour effet de limiter l'accès des agents humanitaires. Les crises humanitaires qui se sont produites en République populaire démocratique de Corée, en Érythrée et au Niger nécessitent une meilleure compréhension entre les « humanitaires » et les autorités concernées. Ces restrictions ont souvent diverses causes politiques et sécuritaires, et l'adoption d'une conception commune de ce qui constitue une situation nécessitant une assistance internationale d'urgence pourrait contribuer à les atténuer à l'avenir.

49. Lorsque l'ONU participe à des activités de secours, les restrictions à l'accès du personnel humanitaire continuent de priver des millions de civils de l'aide dont ils ont besoin. L'Afghanistan continue d'offrir des conditions de travail parmi les plus difficiles pour les opérations humanitaires étant donné que des zones étendues du pays ne sont accessibles que par intermittence. Dans la province d'Équatoria, dans le sud du Soudan, les principales routes d'accès sont désormais inaccessibles aux agents humanitaires dépourvus d'escortes militaires et les opérations de secours ont dû être suspendues dans de nombreuses zones. Le Gouvernement soudanais continue aussi de faire obstacle aux opérations humanitaires en général, et notamment à l'aide destinée à 3,5 millions de personnes au Darfour. Ne serait-ce que dans la partie occidentale du Darfour, l'ONU n'a qu'un accès sporadique à près de 650 000 personnes dans le besoin. Avec près de 400 000 personnes déplacées à l'intérieur du pays, la Somalie compte la plus forte population de personnes déplacées dans leur pays, mais rares sont toutefois celles qui bénéficient d'une aide humanitaire en raison d'un accès limité.

50. Un ensemble orchestré de menaces, de mesures d'intimidation et d'agressions dont les protagonistes humanitaires ont fait l'objet en Côte d'Ivoire a entraîné des retards et la suspension de l'aide. Le harcèlement constant des agents humanitaires a gêné les activités de secours et de protection au Darfour, dans la partie orientale du Tchad et en République centrafricaine. Des conditions analogues règnent dans le nord de l'Ouganda en raison des agissements de l'Armée de résistance du Seigneur. À l'inverse, par suite des opérations énergiques menées par la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC), des zones auparavant inaccessibles sont désormais ouvertes à une intervention humanitaire.

51. Ces situations montrent que les gouvernements qui accueillent des opérations humanitaires doivent reconnaître le rôle du Coordonnateur des secours d'urgence et des coordonnateurs humanitaires pour négocier, au nom du système des Nations Unies, l'accès aux régions touchées conformément aux principes humanitaires.

B. Violence sexiste

52. La violence sexiste est un terme générique qui sert à désigner tout acte préjudiciable commis contre la volonté d'une personne et fondé sur les rôles différents des hommes et des femmes que leur attribue la société. La violence

sexuelle, qui est une forme de violence sexiste englobant tout acte, tentative ou menace à caractère sexuel, est la forme la plus répandue de violence sexiste dans les crises humanitaires qui met souvent en danger la vie des personnes concernées. Certaines formes non sexuelles de violence sexiste, comme par exemple la mutilation génitale des femmes, le mariage forcé à un âge précoce, les crimes pour des raisons d'honneur ainsi que la violence domestique sont aussi fréquentes. La plupart des victimes sont des femmes et des filles de tous âges; des hommes et des garçons sont également les victimes directes et indirectes de la violence sexiste.

53. Mettre fin à la violence sexiste est la responsabilité première des États, comme le prévoient les instruments juridiques nationaux et internationaux. La violence sexiste dans les crises humanitaires demeure toutefois un grave problème, dont l'importance va croissant. La violence sexiste revêt désormais les proportions d'une épidémie dans les conflits, dans lesquels elle est régulièrement utilisée comme une tactique de guerre pour déstabiliser les populations et humilier les victimes et leurs familles. La violence sexiste est également fréquente au lendemain des catastrophes, lorsque des déplacements de masse déstabilisent les structures des pouvoirs publics et des collectivités, ce qui se traduit souvent par l'effondrement de l'état de droit. Dans les conflits armés, les Conventions de Genève de 1949 et leurs Protocoles additionnels prévoient des mesures de protection spécifiques pour les femmes et les filles³. S'agissant des autres situations d'urgence humanitaire, la violence sexiste est visée par le droit relatif aux droits fondamentaux⁴ et pourrait relever de divers statuts, conventions et déclarations⁵. De nombreuses formes de violence sexiste, mais pas toutes, sont considérées comme des actes illicites et criminels dans les lois et politiques nationales. L'application simultanée des lois nationales et internationales est indispensable pour garantir la sécurité physique et l'intégrité mentale des hommes et des femmes contre cette forme de violence.

54. Mettre fin à la violence sexiste dans les crises humanitaires exige que des efforts soient faits pour la prévenir et empêcher qu'elle ne soit utilisée dans les situations de guerre et de déplacement, pour en atténuer les effets collatéraux au sein des collectivités et pour apporter un appui approprié aux rescapés. Parmi les activités de prévention figurent l'adoption et l'application de mesures de protection physique, au nombre desquelles pourraient figurer la formation des services de police, l'application au niveau communautaire de mesures de distribution d'aliments sains, de gestion des camps et de collecte de combustibles, enfin des campagnes de sensibilisation. L'appui aux rescapés de cette violence comprend des mesures d'assistance et de protection sur le modèle des centres d'appui communautaires pour les femmes qui ont été créés dans la partie occidentale du Darfour, la formation

³ L'article 27 de la Quatrième Convention de Genève, en particulier, stipule que les femmes devraient être protégées contre « toute atteinte à leur honneur, et notamment contre le viol, la contrainte à la prostitution et tout attentat à la pudeur ».

⁴ Certains droits ne sont soumis à aucune dérogation et doivent être respectés en permanence. Voir l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

⁵ Certaines formes de violence sexiste sont aussi considérées comme des formes de torture et, dans certaines circonstances, peuvent constituer des crimes contre l'humanité, des crimes de guerre ou des formes de génocide et relèvent donc de divers statuts, conventions et déclarations, dont le Statut de Rome de la Cour pénale internationale, la Convention contre la torture, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la Déclaration sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, les statuts des tribunaux internationaux créés pour la Yougoslavie et le Rwanda.

d'agents sanitaires nationaux au traitement clinique des survivantes de viols en Afrique occidentale, au Kenya et en Ouganda, enfin l'exécution d'un programme multisectoriel d'appui à quelque 10 000 victimes de viols en République démocratique du Congo. Ces initiatives exigent la participation des pouvoirs publics, dans la mesure du possible, du système des Nations Unies, d'ONG internationales et nationales et de donateurs. L'application des directives du Comité permanent interorganisations relatives aux interventions face à la violence de genre dans les situations d'urgence humanitaires et l'inclusion ainsi que le financement de programmes de lutte contre la violence sexiste dans les appels globaux et les appels éclair représentent des avancées importantes.

55. Malgré les condamnations répétées de cette forme de violence dans de nombreuses enceintes internationales, la violence sexiste persiste sans opposition dans de nombreuses régions. Certains gouvernements refusent d'admettre l'étendue du problème, de fournir une protection physique efficace ou d'autoriser l'accès à des soins. Les victimes sont dénoncées publiquement ou emprisonnées, les rescapés et le personnel qui leur fournit une aide sont harcelés et font l'objet d'intimidation tandis que les coupables restent impunis. Dans certaines situations de crise humanitaire, l'absence d'une police ou d'un système judiciaire en état de fonctionner, alliée à la crainte de représailles sur le plan social, permettent à ces crimes de rester impunis. Pour mettre un terme à l'impunité dans ce domaine, les États devraient tout d'abord entreprendre de revoir, de renforcer et de mettre en œuvre des mécanismes communautaires efficaces en matière juridique et judiciaire afin de reconnaître, de dénoncer et de punir de tels actes en tant que crimes et de veiller à ce que les survivantes soient indemnisées, protégées et soutenues.

56. Lutter contre l'impunité veut également dire mettre fin à l'exploitation et aux sévices sexuels dont des civils sont victimes de la part de certains membres du personnel de l'ONU. Une étude récente sur l'exploitation des enfants au Libéria a tristement signalé des abus commis par des Casques bleus et des agents humanitaires de l'ONU. L'ONU a pris un certain nombre de mesures pour remédier à ce problème, notamment en élaborant et en diffusant des normes de conduite, en assurant une formation, en adoptant des méthodes de dénonciation plus claires et en mettant au point des règles d'aide aux victimes. Les contrats ont été modifiés pour différentes catégories de personnel afin d'y inclure les normes de comportement exigées. Le Département des opérations de maintien de la paix a collaboré étroitement avec le Bureau des services de contrôle interne afin d'améliorer les moyens d'enquête, l'enregistrement et le suivi des affaires ainsi que le suivi avec les États Membres des allégations mettant en cause des militaires ou des agents de police. L'amélioration des mécanismes de responsabilisation des cadres a déjà commencé. Bien que différentes politiques et mesures aient été adoptées, leur mise en œuvre demeure lente.

C. Crises chroniquement sous-financées

57. Pour faire face aux crises conformément aux principes humanitaires, il faut un financement souple, prévisible et rapide fondé sur des besoins vérifiables. Si l'Initiative sur les principes et bonnes pratiques d'action humanitaire⁶ vise à

⁶ Cette initiative offre aux donateurs l'occasion de dialoguer au sujet des bonnes pratiques dans le financement de l'assistance humanitaire, d'orienter l'aide humanitaire officielle et d'encourager une plus grande responsabilisation.

encourager l'application de ces principes au comportement des donateurs, elle n'a pas eu un effet marqué sur les apports de fonds destinés à des crises ou des secteurs sous-financés.

58. Une analyse superficielle du financement des activités humanitaires au cours des cinq dernières années présente une image rassurante : les niveaux de l'assistance humanitaire se sont maintenus à environ 5,7 milliards de dollars entre 1999 et 2002, pour ensuite augmenter de plus de 2 milliards de dollars pendant deux années consécutives au cours de la période 2003-2005. Toutefois, une analyse plus approfondie donne à penser que ces augmentations peuvent être attribuées à des montées subites de l'assistance destinée aux crises de grande envergure survenues en Afghanistan, en Iraq et dans les pays touchés par le tsunami, alors que les opérations humanitaires continuent de souffrir de l'imprévisibilité et de la variabilité des flux de l'aide entre les pays et les crises, entre les secteurs et dans le temps.

59. C'est ainsi par exemple que pour des besoins d'un niveau comparable, les interventions ne sont pas nécessairement proportionnelles. En République démocratique du Congo, selon les estimations, 1 200 personnes continuent de mourir chaque jour des conséquences du conflit. Le taux de mortalité maternelle, estimé à 1 837 pour 100 000, pourrait être l'un des plus élevés au monde et les taux de prévalence du VIH/sida continuent d'augmenter. En dépit de ces chiffres alarmants, les personnes dans le besoin en République démocratique du Congo ont reçu environ 100 dollars de secours par personne en 2005, alors que les victimes du séisme-tsunami dans l'océan Indien ont reçu plus de 10 fois ce montant.

60. Le financement humanitaire ne va pas toujours là où il est le plus nécessaire. Une étude réalisée par le Centre de recherche sur l'épidémiologie des catastrophes (CRED), par exemple, a montré qu'il n'existe que peu ou pas de corrélation entre la gravité d'une catastrophe (telle que définie par le nombre de victimes et les pertes économiques) et le montant de l'aide reçue. Ce comportement explique que bien que les pays des Caraïbes aient été les plus touchés, si l'on tient compte du rapport entre les pertes dues aux catastrophes et le produit intérieur brut entre 2000 et 2005, la région n'a reçu que 9 % du total de l'aide humanitaire internationale au cours de la même période.

61. Les flux de l'aide humanitaire ont aussi été irréguliers et imprévisibles dans le temps. Si la crise humanitaire au Soudan a reçu 75 % du financement dont elle avait besoin en 2004, elle n'en a reçu que la moitié en 2005, et moins de 20 % pendant la première moitié de l'année 2006. Ces tendances à la baisse menacent la viabilité des activités humanitaires au Darfour, les organisations humanitaires ayant des engagements qu'elles ne sont pas en mesure d'honorer. Le sous-financement chronique de certains secteurs a également entraîné l'érosion des capacités et un fléchissement de la qualité de l'aide fournie.

62. Ces modes de financement donnent à penser que les flux de l'aide humanitaire sont déséquilibrés pour diverses raisons : absence de présence dans les médias, intérêts stratégiques/économiques, faible volonté politique, valeurs sociales variables ou sentiment chez les donateurs que leurs contributions seront mal utilisées ou utilisées de façon inappropriée par les gouvernements ou les programmes d'aide. L'impact du sous-financement des crises, qu'il soit délibérément négligé ou insuffisamment étudié, pourrait être atténué si l'on adoptait une approche plus empirique de l'aide humanitaire et si l'on arrêtait et appliquait des paramètres universellement acceptés pour la définir. Parmi ces paramètres

devrait figurer une conception commune de ce qui constitue une « crise sous-financée », établie à partir de niveaux minimum d'aide et d'indicateurs permettant d'évaluer les résultats et l'impact. Ces indicateurs devraient se fonder sur des principes humanitaires découlant de droits à une aide internationalement convenus et mettre à profit le travail considérable déjà accompli dans ce domaine, notamment dans le cadre du projet « Sphère ». En fixant un niveau d'aide minimum et en définissant le « sous-financement », on contribuerait à établir la notion d'équité de l'aide et à normaliser les décisions de financement. Ces normes contribueraient également à améliorer la responsabilisation de la communauté internationale à l'égard des destinataires de l'aide.

63. À long terme, il serait peut-être utile également de fixer des objectifs qui permettraient de mesurer les progrès réalisés dans la défense des besoins humanitaires. Ces objectifs devraient être liés au niveau de l'aide publique au développement et s'inscrire dans un contexte de développement plus large en étant rattachés aux objectifs du Millénaire pour le développement. La fixation de ces objectifs contribuerait à accroître la crédibilité et la responsabilisation de l'action humanitaire, garantirait une plus grande équité dans la distribution des ressources entre les pays et faciliterait le passage d'un système axé sur l'offre à un système axé sur la demande.

64. Ces initiatives nécessitent la collecte de données plus solides et mieux ventilées sur les bénéficiaires, un meilleur suivi de tous les flux de l'aide humanitaire par région, par pays et par secteur et la compilation régulière et systématique de ces données d'information pour l'analyse des flux de financement. L'efficacité de ce suivi exige un engagement renouvelé des donateurs, des institutions et des organisations participantes ainsi que des gouvernements à rendre compte de l'origine et de l'utilisation des fonds dans le cadre des appels de l'Organisation des Nations Unies et en dehors.

65. Pour donner plus de cohérence au financement humanitaire, il faut également mettre au point des mécanismes de financement pluriannuels à la fois améliorés et souples qui assurent une plus grande continuité pendant les crises prolongées, ainsi qu'une plus grande coordination entre les institutions financières internationales, le système des Nations Unies et même les gouvernements donateurs parties à des accords bilatéraux pour l'évaluation des besoins et la planification stratégique. Un financement humanitaire plus cohérent nécessiterait aussi une approche à long terme des catastrophes naturelles dans laquelle on s'intéresserait plus à la réduction des risques afin d'économiser non seulement des vies humaines mais aussi des capitaux qui, sans cela, pourraient être utilisés de manière moins rationnelle pour des opérations d'intervention.

D. Coordination des activités d'intervention civiles et militaires

66. Aussi bien dans la réaction au séisme/tsunami survenu dans l'océan Indien en 2004 que dans la réaction au tremblement de terre qui a frappé l'Asie du Sud en 2005, l'appui militaire national, régional et international a joué un rôle central dans l'ensemble des secours. Ces deux expériences ont toutefois démontré la nécessité d'améliorer les capacités de réserve de manière à garantir que les effectifs militaires soient disponibles et puissent être utilisés lorsque le besoin s'en fait sentir et que les

structures opérationnelles et réglementaires dans lesquelles s'insère la coordination des activités civiles et militaires soient mieux comprises.

67. Au Pakistan, par exemple, plusieurs hélicoptères ont été nécessaires pour venir en aide aux survivants dans des régions montagneuses et d'accès difficile. Pourtant, lorsque l'ONU a demandé à ses partenaires gouvernementaux de lui fournir des hélicoptères adaptés à cette tâche et susceptibles d'être déployés rapidement, leur nombre était insuffisant. La réaction à des catastrophes de grande ampleur continuera de nécessiter l'emploi d'engins tels que des hélicoptères qui suppose la conclusion préalable d'arrangements de réserve avec des grands fournisseurs de moyens et de forces militaires. Des consultations sont sur le point d'aboutir avec les organisations qui ont leur siège en Europe afin de recenser les capacités existantes et de garantir l'application de procédures communes et de directives convenues. Des arrangements analogues devraient être élaborés sur le même modèle avec d'autres grands fournisseurs de moyens militaires.

E. Missions intégrées

68. Des résolutions intergouvernementales m'ont demandé de veiller à ce que les organisations humanitaires du système des Nations Unies collaborent, le cas échéant, avec le Département des opérations de maintien de la paix afin de mieux tenir compte des questions humanitaires dès les premières étapes de la planification et de la mise au point des opérations multidimensionnelles intégrées de maintien de la paix, lorsqu'elles ont des composantes humanitaires, et à ce que le mandat de ces opérations continue à respecter la nécessité de mener des activités humanitaires conformément aux principes humanitaires.

69. Des améliorations ont été apportées au système de planification intégrée des missions, mais l'inclusion d'acteurs humanitaires dans ce système de planification intégrée devra être améliorée à certains égards. Les liens entre les acteurs humanitaires et les éléments politiques et militaires des missions « intégrées » de maintien de la paix ont pu être mieux définis. En février 2006, j'ai publié une Note d'orientation sur les missions intégrées, qui précisait les relations de travail entre les spécialistes de l'humanitaire, du développement, des opérations militaires et des activités politiques et qui renvoyait spécifiquement à la résolution 46/182 de l'Assemblée générale et aux principes directeurs qui y étaient énoncés.

70. Au niveau opérationnel, les modifications apportées au processus de planification portent plus particulièrement sur l'amélioration des stratégies, de la planification et de la conception des missions. Ces modifications ont déjà été intégrées à la planification des missions en République démocratique du Congo et au Soudan, où d'énormes progrès ont été réalisés dans la coopération entre les départements concernés du Secrétariat et les fonds, programmes et institutions des Nations Unies. Des problèmes n'en subsistent pas moins. À Haïti et en Côte d'Ivoire, par exemple, des questions humanitaires délicates, dans des conditions de sécurité précaires, exigent que les priorités soient définies avec soin et que les agents humanitaires soient mieux intégrés au processus de planification.

VI. Recommandations

Aperçu de l'année écoulée

71. Compte tenu de l'importance des liens qui existent entre les interventions humanitaires, le relèvement rapide et la réduction des risques, il est recommandé aux États Membres, aux donateurs et aux organisations humanitaires concernées d'investir dans la préparation, le relèvement rapide et à la réduction des risques dans le cadre des interventions humanitaires. Ces investissements devraient viser les pays et les régions reconnus comme fortement menacés par des catastrophes naturelles.

72. Conscient de l'importance que revêtent les approches régionales face aux crises qui nécessitent une intervention transnationale, j'invite les États Membres et les organisations humanitaires concernées du système des Nations Unies à appuyer les appels et les mécanismes de coordination régionaux afin de favoriser la cohérence des activités d'intervention et de relèvement et une utilisation aussi souple et efficace que possible des ressources.

73. Je recommande aux gouvernements qui ont des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays ou des populations menacées de déplacement de modifier et de revoir leur législation, selon que de besoin, en s'inspirant des principes directeurs cités plus haut, afin de créer leurs propres capacités pour aider et protéger les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays, et de demander une assistance internationale pour les aider dans cette tâche.

Mise en œuvre des améliorations apportées aux activités humanitaires

74. Il est également recommandé aux États Membres, aux donateurs, aux institutions humanitaires concernées des Nations Unies et aux ONG de fournir régulièrement des renseignements précis sur les contributions et l'utilisation des fonds destinés aux activités humanitaires par le biais du Service de surveillance financière.

75. Je conseille que le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, qui administre le Fonds, ainsi que les institutions des Nations Unies et les organisations internationales qui ont accès aux ressources du Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires réaffirment leur obligation collective de maximiser l'impact de ce fonds et d'en améliorer le fonctionnement comme l'envisageait la résolution 60/124 de l'Assemblée générale.

76. Conscient des efforts réalisés pour renforcer la capacité du système international d'intervention humanitaire, je recommande aux donateurs de fournir les ressources volontaires nécessaires pour mettre en œuvre le système de la direction groupée et pour mener les activités qui s'y rattachent à l'échelle des pays, ainsi qu'il était spécifié dans l'appel groupé de 2006 ainsi que dans les appels globaux et les appels éclair.

77. Conscient de l'importance d'une large participation et de la coordination de tous les intervenants humanitaires pour l'efficacité des interventions dans ce domaine, j'encourage l'engagement et la participation efficaces du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, des ONG humanitaires concernées et des consortiums d'ONG à la mise en œuvre des améliorations apportées à l'aide humanitaire.

Renforcement des capacités locales, nationales et régionales pour la préparation et l'intervention en cas de crises

78. Il importe également que les organisations du système des Nations Unies concernées par les affaires humanitaires, le développement et la réduction des risques continuent d'améliorer la coordination et la mise en œuvre des efforts visant à recenser et renforcer les capacités locales, nationales et régionales d'intervention, en commençant par les pays menacés par des crises humanitaires, conformément au Cadre d'action de Hyogo.

79. J'encourage les gouvernements des pays sujets à des catastrophes à renforcer leurs capacités de préparation et d'intervention, avec l'appui de la communauté internationale, notamment en créant des institutions spécialisées dans la gestion des catastrophes civiles à tous les niveaux et en mettant en place des plans d'urgence nationaux, en concertation avec les dirigeants communautaires et les ONG locales.

80. Il est également indispensable que les gouvernements des pays sujets à des catastrophes créent des structures de coordination pour collaborer avec le système des Nations Unies, les sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et les ONG.

81. Conscient du rôle important que jouent les organisations non gouvernementales et communautaires, qui forment la première ligne de défense dans l'intervention en cas de catastrophe, j'encourage la communauté humanitaire internationale à investir dans des partenariats à long terme avec les ONG locales et les organisations communautaires dans les pays et les collectivités sujets à des catastrophes.

82. Je recommande aux États Membres et aux donateurs de reconnaître l'importance de la coordination de tous les intervenants humanitaires et d'appuyer la constitution de consortiums d'ONG avant et pendant les crises.

83. Conscient du rôle important que jouent les organisations non gouvernementales et communautaires en tant que premiers intervenants dans les catastrophes naturelles, j'encourage les gouvernements des pays sujets à des catastrophes à créer des conditions propices au renforcement des capacités de ces organisations et à leur fonctionnement.

Application des principes humanitaires et autres sujets de préoccupation

Accès humanitaire

84. Conscient de la nécessité d'une interprétation commune de ce qui constitue une situation appelant une aide internationale d'urgence, je recommande aux organisations concernées du système des Nations Unies d'envisager d'élaborer des paramètres pour l'intervention internationale d'urgence.

85. J'encourage également les États Membres et les organisations humanitaires concernées à reconnaître le rôle du Coordonnateur des secours d'urgence et des coordonnateurs humanitaires pour obtenir que les organisations humanitaires compétentes du système des Nations Unies aient accès aux populations qui ont besoin d'une aide humanitaire.

Violence sexiste

86. Les États Membres devraient reconnaître que la violence sexiste, c'est-à-dire tout acte préjudiciable commis contre la volonté d'une personne et fondé sur les rôles différents des hommes et des femmes que leur attribue la société, est un grave sujet de préoccupation, dont l'importance va croissant dans les crises humanitaires.

87. Les États Membres, les groupes régionaux et les organisations humanitaires concernées du système des Nations Unies devraient lutter contre l'incidence de la violence sexiste dans les conflits et les situations de déplacement des populations, notamment en ayant recours à des mesures de protection physique, à la formation et à l'éducation.

88. Les États Membres et les organisations humanitaires compétentes du système des Nations Unies devraient renforcer l'appui aux rescapés de la violence sexiste, notamment en renforçant la législation nationale et l'appui aux victimes, et en apportant à ces dernières un soutien physique et psychosocial.

89. Les capacités des États Membres devraient être renforcées pour dénoncer, procéder à des enquêtes et engager des poursuites dans les cas de violence sexiste en élaborant et en appliquant des lois et des politiques nationales et en veillant à l'application des dispositions des instruments juridiques internationaux.

Crises chroniquement sous-financées

90. Les organisations humanitaires du système des Nations Unies devraient mettre au point des mécanismes communs pour communiquer des données et des informations sur les bénéficiaires.

91. Conscient des inégalités observées dans les flux de l'aide humanitaire, je recommande aux donateurs et aux organisations concernées du système des Nations Unies de mettre au point des indicateurs pour l'aide humanitaire, notamment en fixant un niveau d'aide minimum pour les bénéficiaires, et en fixant des objectifs à long terme rattachés aux objectifs du Millénaire pour le développement, notamment par le biais de l'Initiative sur les principes et bonnes pratiques d'action humanitaire.

92. Conscient de la nécessité d'une plus grande continuité de l'aide pendant les crises prolongées, je recommande également aux donateurs et aux organisations humanitaires concernées du système des Nations Unies de mettre en place des mécanismes de financement pluriannuels et souples, notamment par le biais de l'Initiative sur les principes et bonnes pratiques d'action humanitaire.

Coordination des activités civiles et militaires

93. Les organisations concernées du système des Nations Unies devraient encore améliorer les arrangements de réserve avec les grands fournisseurs de moyens et de forces militaires.