



World Food
Programme

Programme
Alimentaire
Mondial

Programa
Mundial de
Alimentos

برنامج الأغذية
العالمي



WORLD HUMANITARIAN SUMMIT

SOMMET MONDIAL SUR L'ACTION HUMANITAIRE

Exposé de position du PAM

Rome, août 2015

Tandis que se profile le Sommet mondial sur l'action humanitaire, qui se tiendra à Istanbul l'an prochain, des milliers de travailleurs humanitaires ne ménagent aucun effort pour sauver la vie de millions de personnes dans le cadre de situations d'urgence ou de crise prolongée engendrées par un nombre toujours croissant de catastrophes et de conflits. Il apparaît toutefois de plus en plus clairement que les outils, les ressources et le financement dont dispose le système humanitaire ne sont plus appropriés pour répondre aux besoins des populations les plus vulnérables. Les tendances s'agissant des catastrophes liées au climat, des conflits intra-étatiques, de l'urbanisation et des déplacements portent à croire que le nombre de crises complexes et de longue durée s'intensifiera à travers le monde au cours des décennies à venir. Parallèlement, un contexte mondial en pleine évolution caractérisé par la diversité croissante des acteurs opérant dans les contextes humanitaires, le renforcement des capacités locales et des avancées technologiques, offre certes de nouvelles possibilités mais présente aussi de nouvelles difficultés pour ce qui est de mener une intervention humanitaire efficace. Le système humanitaire doit mettre au point des solutions innovantes pour pallier le manque de ressources¹, afin de s'attaquer aux causes profondes de la vulnérabilité et de faire face à l'augmentation croissante des besoins.

¹ In 2014, l'aide humanitaire internationale a augmenté pour la deuxième année consécutive, atteignant un niveau record de 24,5 milliards de dollars É.-U., soit 19 pour cent de plus qu'en 2013. En dépit de la hausse de l'aide humanitaire, le déficit de financement au titre de la procédure d'appel global des Nations Unies s'est maintenu à 38 pour cent.

Le Sommet mondial offre une occasion unique d'accélérer la transformation au sein du système humanitaire. Le PAM a défini trois grandes priorités pour le Sommet:

- 1. Renforcer la complémentarité entre l'aide humanitaire et l'aide au développement;**
- 2. Préserver les fondements de l'action humanitaire;**
- 3. Mieux répondre aux besoins des personnes en difficulté.**

1. Renforcer la complémentarité entre l'aide humanitaire et l'aide au développement

Le Sommet mondial se déroulera sur fond de besoins humanitaires sans précédent en raison du nombre croissant de conflits et de déplacements, de la multiplication et de l'aggravation des catastrophes naturelles, et de la survenance de situations d'urgence de santé publique transcendant les frontières nationales. Dans le même temps, la plupart des États fragiles et touchés par un conflit n'atteindront pas les cibles définies au titre des objectifs du Millénaire pour le développement. Selon l'Organisation de coopération et de développement économiques, environ deux tiers des États fragiles ne réaliseront pas l'objectif consistant à réduire la pauvreté de moitié d'ici à 2015.

La transition de la phase des secours d'urgence à celle du redressement et du développement au lendemain d'une crise est rarement, voire jamais, linéaire. Une intervention d'urgence efficace peut concourir à préserver les acquis durement obtenus en matière de développement en répondant aux besoins immédiats en période de crise. La planification du développement doit en outre tenir compte du risque de crise humanitaire et permettre de faire face aux chocs soudains et à l'évolution des besoins des populations vulnérables. Les niveaux de ressources nécessaires pour financer le développement sont rarement obtenus dans les situations de conflit et de fragilité; la portée et la durée du financement alloué à l'action humanitaire n'offrent quant à elles qu'un potentiel limité pour renforcer la résilience des ménages, des communautés et des institutions nationales.

Afin de concrétiser la vision ambitieuse du programme de développement durable pour l'après-2015, le financement de l'action humanitaire et du développement doit s'affranchir des préoccupations classiques d'acteurs spécifiques pour favoriser l'obtention de résultats contribuant à sauver des vies et préserver les moyens d'existence, et à renforcer la résilience des populations touchées. Tous les acteurs doivent coopérer plus étroitement et dépasser le cadre de leur collaboration traditionnelle pour forger de nouveaux partenariats à même de remédier efficacement à la fragilité en renforçant les institutions et en réduisant les risques et les vulnérabilités qui contribuent à une situation de conflit. Le Programme d'action d'Addis-Abeba issu de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement prend clairement acte de l'importance cruciale de la préparation aux situations d'urgence et des interventions en cas de crise pour appuyer la réalisation d'objectifs à long terme tels que l'élimination de la pauvreté et de la faim. Il souligne également la nécessité d'investir dans les systèmes de protection sociale et les filets de

sécurité afin de pouvoir transposer plus rapidement et efficacement l'assistance à plus grande échelle en cas de choc.

Le Sommet mondial offre la possibilité de mettre davantage à profit cet appel à la cohérence à l'échelle du système en promouvant un modèle de fonctionnement permettant le financement pluriannuel et flexible des stratégies de résilience au niveau national. À l'approche du Sommet, qui aura lieu à Istanbul l'an prochain, il nous faut faciliter une transformation concrète de l'architecture financière mondiale qui régit le système international d'action humanitaire et de développement. Nous devons définir efficacement les partenariats mondiaux à établir pour veiller à ce que nul ne soit laissé pour compte.

MESSAGES CLÉS

- Les acteurs de l'aide humanitaire et du développement devraient élaborer des approches intégrées en matière de renforcement de la résilience et de préparation aux situations d'urgence, notamment dans les États fragiles et touchés par un conflit.
- Les fonds alloués à l'action humanitaire et au développement et les mécanismes de financement correspondants doivent être plus souples, prévisibles et opportuns afin d'assurer l'obtention de résultats durables.

2. Préserver les fondements de l'action humanitaire

Face à des crises de plus en plus complexes et à un éventail plus varié d'acteurs opérant dans les contextes humanitaires (allant de groupes armés à des entités du secteur privé), le Sommet mondial arrive à point nommé pour permettre à toute la communauté internationale de réaffirmer et accepter pleinement le caractère primordial des principes humanitaires et du droit international humanitaire, fondements de la préservation de l'espace humanitaire. Pour diverses raisons, il a été proposé de réexaminer et de modifier les principes humanitaires. Toutefois, le PAM estime que les quatre principes actuels d'humanité, d'impartialité, de neutralité et d'indépendance sont les caractéristiques fondamentales de l'action humanitaire qui distinguent par essence les acteurs humanitaires des autres intervenants, quel que soit le contexte. Il est donc primordial de préserver ces principes et d'y souscrire sans réserve pour qu'il existe bien un espace humanitaire lors de conflits ou de catastrophes naturelles.

Pour ce qui est des situations de conflit, le Sommet mondial doit insister sur le fait que toutes les parties à un conflit doivent respecter le droit international et que tous les acteurs doivent donner la priorité aux questions de protection et d'accès à l'aide humanitaire, en particulier pour les femmes, les enfants et les groupes marginalisés. Les États membres sont tout particulièrement tenus de faciliter l'action humanitaire, notamment en permettant aux acteurs humanitaires de dialoguer avec toutes les parties à un conflit. En outre, toutes les parties doivent donner aux acteurs humanitaires la possibilité d'accéder aux populations civiles vulnérables touchées par le conflit pour les secourir.

L'accent mis sur les principes humanitaires, le droit international et le caractère prépondérant de la protection est particulièrement crucial du fait de la politisation croissante de l'aide constatée ces dernières années, en particulier dans les situations de conflit. On peut citer, à titre d'exemple, l'obstruction injustifiée de l'action humanitaire et les tentatives de lier celle-ci à des objectifs politiques et militaires, y compris par le biais de mesures antiterroristes, l'ingérence dans la sélection des modalités de distribution et l'utilisation de l'aide humanitaire comme substitut d'une action politique. En réaffirmant l'importance des principes humanitaires et du droit international ainsi que le caractère primordial de la protection, le Sommet mondial peut manifester sa ferme opposition à la politisation de l'aide humanitaire et à ses répercussions sur l'accès, la sécurité des travailleurs humanitaires, et la protection et la survie des personnes dans le besoin.

MESSAGES CLÉS

- Les quatre principes humanitaires (humanité, impartialité, neutralité et indépendance) sont des caractéristiques fondamentales de l'action humanitaire et devraient être préservés.
- Tous les acteurs devraient respecter le droit international et faciliter l'action humanitaire et la protection, sans y faire obstacle et en s'abstenant de toute ingérence.

3. Mieux répondre aux besoins des personnes en difficulté

Tout en contribuant à préserver les fondements éthiques et juridiques de l'existence d'un espace pour l'action humanitaire, le Sommet mondial devrait promouvoir une profonde transformation dans d'autres domaines, afin qu'il soit possible de mieux répondre aux besoins des personnes en difficulté. Le PAM propose en particulier que trois améliorations interdépendantes soient apportées à l'aide humanitaire: définition d'une vision plus globale; mise en place d'un système d'exécution mieux adapté au contexte, plus rapide et plus souple; et adoption d'une approche davantage centrée sur la personne.

La communauté internationale serait mieux à même de secourir les populations en détresse si elle adoptait une vision plus globale de l'aide humanitaire, prévoyant une intégration accrue avec l'aide au développement et une approche plus exhaustive de l'engagement. On attache ainsi souvent une plus grande importance à la préparation des interventions en cas de catastrophe naturelle. L'amélioration de la préparation aux catastrophes réduit le délai d'intervention en cas d'urgence et les coûts correspondants, ce qui permet de sauver plus de vies et d'optimiser l'utilisation des ressources. Chaque dollar investi dans la préparation aux catastrophes et la réduction des risques permet de réaliser entre 3 et 5 dollars d'économies². Dans les situations de conflit, les interventions peuvent contribuer à lutter contre les causes profondes des crises. Tout en prenant acte de ce que l'aide humanitaire ne peut se substituer aux

² Cabot et al in *Dare to Prepare: Taking Risk Seriously. Financing Emergency Preparedness*. Overseas Development Institute. 2014.

solutions politiques, les interventions devraient tenir compte des situations de conflit et concourir à la consolidation de la paix et à l'autonomie.

Une vision globale de l'engagement implique d'aller au-delà des efforts soutenus déployés en vue d'améliorer l'efficacité du système humanitaire classique. Cela signifie également reconnaître que les travailleurs humanitaires ne sont pas les seuls acteurs à répondre aux besoins et que l'action humanitaire doit être aussi largement ouverte que possible. Le rôle essentiel que jouent le secteur privé, le gouvernement et, surtout, les acteurs locaux et les communautés devrait être considéré comme faisant partie intégrante de l'intervention menée pour répondre aux besoins humanitaires. Les dispositifs relevant des gouvernements, notamment les filets de sécurité nationaux, constituent un moyen efficace d'amplifier l'assistance fournie à la suite d'une catastrophe naturelle. Dans de nombreuses situations de crise, il conviendrait de répertorier et d'encourager les possibilités d'intégrer le soutien du secteur privé et ses transferts de fonds à la planification des interventions. Dans les contextes de préparation comme d'intervention, les acteurs humanitaires internationaux devraient faire appel aux capacités des acteurs locaux et des communautés, et les renforcer.

Parallèlement, il existe plusieurs façons d'améliorer l'acheminement de l'aide humanitaire. Le PAM joue un rôle de premier plan dans le domaine de l'aide monétaire, modalité de transfert qu'il juge cruciale pour mieux adapter les interventions au contexte et les rendre plus rapides, plus souples et plus pertinentes. L'aide monétaire et les technologies de transfert qui y sont associées offrent la possibilité d'innover et facilitent l'établissement de nouveaux partenariats avec divers acteurs, en particulier le secteur privé. Le PAM est conscient que les transferts monétaires ne sont pas une panacée et qu'il peut être nécessaire, dans certaines situations, de fournir une assistance en nature. Il est primordial de choisir la modalité de transfert en fonction du contexte, et non de l'offre.

La mise en commun des services logistiques contribue également à rendre la distribution de l'aide plus rapide et plus souple, tout en renforçant l'efficacité et les économies d'échelle. Le PAM prévoit d'investir davantage dans les services communs afin d'accroître les gains d'efficacité à l'échelle du système. Grâce au module de la logistique, aux services aériens d'aide humanitaire des Nations Unies, aux entrepôts de fournitures humanitaires des Nations Unies et au module des télécommunications d'urgence, le système humanitaire est à même de fournir une assistance dans des délais plus brefs et à moindre coût. Les services communs permettent également aux différents acteurs de décider ensemble des priorités concernant la fourniture de l'aide. Lors de l'intervention d'urgence menée pour faire face à l'épidémie de virus Ebola, par exemple, il a été possible de réduire les coûts de 30 pour cent grâce à l'utilisation de services de transport communs.

La nécessité d'adopter une approche plus souple et plus globale vis-à-vis de l'aide humanitaire fait également écho aux préoccupations exprimées par les populations touchées. Les personnes doivent être au cœur de toute action humanitaire. Elles ont le droit d'influer sur les décisions qui ont un impact sur leur existence. En outre, leur implication améliore la qualité de l'intervention humanitaire. Le concept de "responsabilité à l'égard des populations touchées" signifie qu'il faut donner aux populations la possibilité d'exprimer davantage leur opinion et d'exercer un plus grand contrôle sur les ressources afin qu'elles puissent adapter l'assistance selon leurs

besoins et la situation locale. Les nouvelles technologies, comme la téléphonie mobile, permettent également de compléter l'interaction directe avec les populations touchées.

MESSAGES CLÉS

- Les problèmes humanitaires doivent être évalués et compris de manière plus globale, en éliminant le clivage entre action humanitaire et développement et en tirant plus efficacement parti de la diversité du paysage institutionnel.
- Pour répondre aux besoins, les dispositifs d'aide humanitaire doivent être mieux adaptés au contexte, plus souples, plus rapides et plus efficaces, et les capacités des acteurs locaux et des communautés doivent être renforcées.
- Les populations touchées doivent être au cœur de l'action humanitaire.

Dans un contexte en rapide évolution, le PAM juge capital d'améliorer la complémentarité entre l'aide humanitaire et l'aide au développement; de réaffirmer et préserver l'espace humanitaire; et de mieux utiliser cet espace en venant plus efficacement en aide aux personnes en difficulté. Adhérer à ces transformations permettra à la communauté mondiale d'être mieux à même de répondre aux besoins humanitaires à l'avenir.