

A young girl with a bright green headscarf and a patterned dress is smiling joyfully as water splashes on her face. The background is slightly blurred, showing what appears to be an outdoor setting with a brick wall.

MAINTENONS LE CAP DU CHANGEMENT

Premier rapport de synthèse annuel sur les progrès accomplis depuis le Sommet mondial sur l'action humanitaire



OCHA



PROGRAMME D'ACTION POUR L'HUMANITÉ

5 RESPONSABILITÉS FONDAMENTALES
24 MESURES TRANSFORMATRICES

Remerciements

Equipe de rédaction : Kelly David, Breanna Ridsdel, Kathryn Yarlett, Janet Puhalovic, Christopher Gerlach

Editeur de copie : Matthew Easton

Mise en page : Karen Kelleher Carneiro

Merci à : Anja Baehncke, Pascal Bongard, Kirsten Gelsdorf, Brian Lander, Hugh MacLeman, Alice Obrecht, Rachel Scott, Sudhanshu Singh, Joan Timoney, Hasan Ulusoy, Eugenia Zorbas

Page de couverture : Une jeune fille puise de l'eau à Dikwa, au Nigéria, où des centaines de personnes ont fui pour échapper au groupe Boko Haram et à la famine.
OCHA/Yasmina Guerda

© OCHA Décembre 2017



MAINTENONS LE CAP DU CHANGEMENT



RÉSUMÉ ANALYTIQUE



MAINTENONS LE CAP DU CHANGEMENT

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Photographie de la page précédente :

Nyanzale, Nord-Kivu : Une jeune fille à la fenêtre d'une école. Bien qu'ayant été déplacée, il lui est possible de poursuivre sa scolarité et de garder confiance en l'avenir.

OCHA/Ivo Brandau

Dix-huit mois après, les engagements pris au Sommet mondial sur l'action humanitaire entraînent des changements

Le Sommet mondial sur l'action humanitaire, qui s'est tenu à Istanbul, en Turquie, a donné naissance à un programme pluriannuel permettant d'entraîner les changements préconisés dans le Programme d'action pour l'humanité. Dans leurs premiers rapports concernant les engagements pris lors du Sommet, 142 parties prenantes ont rendu compte des activités entreprises de juin à décembre 2016 en vue de réaliser cet objectif ambitieux.

Les efforts déployés par l'ensemble des parties prenantes démontrent clairement que le changement est en bonne voie. La « nouvelle méthode de travail » (New Way of Working) est de plus en plus largement adoptée pour concilier l'analyse, la planification et le financement de l'action humanitaire et du développement, de façon à obtenir des résultats collectifs en matière de réduction des besoins, des risques et des vulnérabilités en situation de crises prolongées. Des objectifs ont été définis dans le cadre d'initiatives telles que le Pacte relatif au financement de l'action humanitaire et la Charte pour le changement afin d'apporter un meilleur soutien et davantage de fonds aux intervenants locaux et nationaux. La volonté politique et l'attention des pouvoirs publics ont permis de poursuivre la réflexion sur la façon dont les acteurs internationaux peuvent renforcer le plus possible l'action humanitaire locale, sans pour autant s'y substituer. Les rapports des parties prenantes précisent par ailleurs que le Programme d'action pour l'humanité vient compléter d'autres initiatives mondiales. L'accent mis sur la prévention par le Secrétaire général de l'ONU s'inscrit dans le prolongement de l'appel lancé lors du Sommet en faveur d'une nouvelle ère en matière de volonté politique, accompagnée d'un financement suffisant pour prévenir et mettre fin aux crises. La Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants renforce les engagements pris lors du Sommet en faveur de nouvelles façons de répondre aux besoins à court et à long terme des réfugiés et d'améliorer le soutien aux communautés d'accueil.

Malgré la mobilisation observée dans ces domaines, l'amélioration du sort des populations touchées par des crises ne s'est toujours pas traduite dans les faits. Les besoins étant de plus en plus importants dans le domaine humanitaire, ce n'est pas le moment de renoncer aux engagements pris au Sommet. Il s'agit bien au contraire pour l'ensemble des parties prenantes d'une occasion unique pour se montrer déterminé à obtenir les résultats escomptés.

Le **Programme d'action pour l'humanité** est un plan en cinq points qui décrit les changements nécessaires pour prévenir et réduire les souffrances humaines en cas de crise. Présenté en annexe au rapport du Secrétaire général de l'ONU pour le Sommet mondial sur l'action humanitaire, intitulé « Une seule humanité, des responsabilités partagées » (A/70/709), ce plan présente une vision globale du Sommet et des engagements qui y ont été pris.

À travers ses cinq responsabilités fondamentales et ses 24 mesures transformatrices, le Programme d'action pour l'humanité établit une vision et une feuille de route permettant de mieux répondre aux besoins humanitaires, aux risques et aux vulnérabilités des 130 millions de personnes touchées par des crises humanitaires et de millions d'autres personnes en danger. Les changements préconisés sont en mesure de transformer le paysage humanitaire et, ce faisant, de sauver davantage de vies et d'accélérer les progrès réalisés en faveur des populations en situation de crise, de sorte qu'elles puissent bénéficier des objectifs de développement durable, dans toute leur ampleur et leur universalité.

Lors du Sommet mondial sur l'action humanitaire de mai 2016, 9 000 représentants d'États Membres, d'organisations non gouvernementales, de la société civile, de populations touchées par des crises, du secteur privé et d'organisations internationales se sont réunis et ont pris plus de 3 700 engagements visant à concrétiser les ambitieux changements prévus dans le Programme d'action pour l'humanité. À la demande du Secrétaire général, la Plateforme pour l'action, les engagements et la transformation (PACT – agendaforhumanity.org) a été mise en ligne afin de recueillir les engagements souscrits et de servir de pôle dédié à la transparence, à la responsabilité mutuelle et à l'établissement de rapports volontaires sur les progrès accomplis.

Le présent rapport propose une synthèse des progrès réalisés par les 142 parties prenantes au regard des cinq responsabilités fondamentales et des 24 mesures transformatrices du Programme d'action pour l'humanité. Ce résumé analytique entend dresser un bilan d'ensemble des dernières tendances en ce qui concerne les progrès accomplis, tout en recensant les lacunes auxquelles il convient de remédier.



Yémen : Zubeir (droite) et un ami sont venus chercher de l'eau de ce point d'eau dans le quartier Musaik de la ville de Sana'a. Plus de 30,000 personnes dans ce quartier dépendent de la distribution d'eau.

OCHA/Charlotte Cans

Des progrès sont enregistrés dans des domaines essentiels

Tandis que s'accroissent les efforts en faveur des changements demandés dans le Programme d'action pour l'humanité, les domaines dans lesquels des progrès ont été enregistrés se dégagent nettement.

Le clivage entre action humanitaire et développement s'estompe peu à peu

Les effets des mesures prises pour dépasser le clivage entre action humanitaire et développement au moyen d'une « nouvelle méthode de travail »¹ commencent à se faire sentir, sous l'impulsion d'initiatives de haut niveau, et notamment celle du Secrétaire général de l'ONU. Les rapports indiquent que les parties prenantes estiment absolument nécessaire de mettre au point des programmes différenciés et pluriannuels dans le cas de crises prolongées et qu'elles proposent des moyens permettant de surmonter les clivages institutionnels, tandis que certains donateurs augmentent les financements humanitaires pluriannuels. Il est fortement question de la manière dont il convient d'adapter la nouvelle méthode de travail à différents contextes, et ce qui est observé au niveau des pays permet d'envisager comment faire face aux difficultés opérationnelles, et notamment aux blocages institutionnels et systémiques. Il reste néanmoins d'importants défis à relever pour que le changement s'opère plus rapidement, et il convient en particulier de veiller à ce que le financement permette l'obtention de résultats collectifs.

Afin de transcender le clivage entre action humanitaire et développement :

- **Les organisations humanitaires et de développement doivent :** Tirer les enseignements des expériences de terrain concernant la façon dont l'analyse concertée est en mesure de produire des résultats collectifs en matière de réduction des besoins des populations, des risques auxquels elles sont confrontées et de leur vulnérabilité dans divers contextes et passer, sur la base de ces enseignements, de l'adoption de stratégies parallèles à une planification concertée en vue d'obtenir des résultats collectifs dans les domaines dans lesquels les risques et les vulnérabilités sont les plus élevés, en tenant compte du contexte donné.
- **Les acteurs du système des Nations Unies, à tous les échelons, doivent :** Coopérer avec les gouvernements ainsi qu'avec les partenaires humanitaires et de développement et les autres acteurs concernés, y compris ceux du secteur privé, afin de définir les résultats collectifs escomptés et de mettre au point des plans précisant le rôle et les atouts de chaque acteur.
- **Les États Membres et les organisations internationales doivent :** Encourager et financer des programmes concertés visant à obtenir des résultats collectifs et à plus longue échéance, lorsque le contexte le permet. Les donateurs doivent accorder la priorité à des financements flexibles et pluriannuels et faire en sorte qu'ils permettent d'obtenir plus facilement des résultats collectifs en fonction des avantages comparatifs.

La communauté internationale s'est engagée à adopter de nouvelles approches pour faire face au problème des déplacements

Le Sommet mondial sur l'action humanitaire a marqué une étape importante dans les efforts déployés par la communauté internationale pour faire face au problème de déplacements et en atténuer les conséquences, tout en constituant pour les États Membres et diverses organisations une tribune où souscrire des engagements en prévision du Sommet des Nations Unies pour les réfugiés et les migrants, tenu à New York en septembre 2016. Bon nombre de parties prenantes ont fait état de progrès dans le cadre du financement et de la mise en œuvre de nouvelles approches axées sur la prise en compte des besoins à court terme comme à long terme des personnes déplacées, en insistant davantage sur l'éducation et les

¹ La « nouvelle méthode de travail » découle de l'appel lancé au Sommet par le Secrétaire général de l'ONU en faveur du passage de la fourniture d'une aide à l'élimination des besoins. Cette approche vise à obtenir des résultats collectifs, sur une période pluriannuelle de trois à cinq ans, en fonction des avantages comparatifs des États Membres et des organisations des secteurs de l'aide humanitaire et du développement, y compris les acteurs appartenant au système des Nations Unies, les ONG et les institutions financières internationales. Pour plus d'informations sur la nouvelle méthode de travail, voir la mesure transformatrice 4C.

Crise du lac Tchad : Des ouvriers locaux construisent de nouveaux logements sur le site « 20 housing » de Gwoza, au nord-est du Nigéria. Suite à l'arrivée massive de personnes déplacées et de réfugiés de retour du Cameroun voisin, la population de Gwoza a presque doublé et compte à présent près de 100 000 personnes.

OCHA/Ivo Brandau



moyens de subsistance. Les engagements de haut niveau visant à multiplier les stratégies en faveur de la résilience représentent une avancée décisive. Il n'y a toutefois pas eu de véritable progrès en matière de réduction du nombre de déplacements internes, et il convient par ailleurs de redoubler d'efforts en ce qui concerne les déplacements transfrontières dus aux catastrophes et aux changements climatiques.

Afin de favoriser l'adoption de solutions nouvelles en faveur des personnes déplacées et des communautés d'accueil :

- **Les États Membres doivent** : Appliquer le cadre d'action global pour les réfugiés et œuvrer à l'adoption en 2018 d'un pacte mondial sur les réfugiés, tout en redoublant d'efforts pour s'attaquer aux causes profondes du phénomène et prévenir de nouveaux déplacements.
- **Les États Membres doivent par ailleurs** : Accélérer la mise en œuvre du programme de protection de l'Initiative Nansen afin de répondre aux besoins des personnes déplacées d'un pays à un autre suite à des catastrophes naturelles ou aux effets des changements climatiques.
- **L'ensemble des parties prenantes doit** : Renforcer l'attention et le soutien politiques en faveur des personnes déplacées dans leur propre pays et des programmes humanitaires et de développement de plus longue durée.
- **L'ensemble des parties prenantes doit par ailleurs** : Continuer à adopter des approches novatrices en matière de financement et d'élaboration de programmes qui permettent de réduire les besoins des personnes déplacées et des communautés d'accueil et de les rendre moins vulnérables, tout en répondant à leurs besoins immédiats en matière d'assistance et de protection.

Des efforts sont actuellement déployés partout dans le monde en faveur de l'action humanitaire à l'échelle locale

Le Sommet mondial sur l'action humanitaire a suscité un dialogue sans précédent entre les intervenants du Nord et du Sud et a donné naissance à un programme d'action humanitaire qui se veut « le plus local possible, mais international si nécessaire ». Il a été fixé dans le Pacte relatif au financement de l'action humanitaire et la Charte pour le changement, entre

autres initiatives, des objectifs qui ont permis de sensibiliser les organismes humanitaires à ce programme. Les rapports indiquent que les donateurs et les organisations internationales ont pris des mesures pour honorer leurs engagements en affectant davantage de fonds directement aux partenaires locaux ou par le biais de fonds communs, en investissant dans le renforcement des capacités et en éliminant les obstacles qui entravent les partenariats avec les organisations locales. Les rapports des organisations du Sud témoignent d'une évolution favorable concernant la coopération Sud-Sud et l'appui mutuel.

Depuis la tenue du Sommet, le principe selon lequel l'action internationale devrait « renforcer, et non remplacer » les systèmes locaux et nationaux demeure une priorité sur le plan politique. Toutefois, les désaccords sur l'ampleur du changement nécessaire et sur la manière d'atteindre cet idéal dans des contextes divers, mais aussi l'absence de définitions communes, ont entravé les progrès. Rien ne permet d'assurer pour le moment que des changements structurels ou systémiques seraient en mesure de minimiser l'action internationale en fonction des capacités et du contexte sur le plan national et local, ou même d'accentuer la participation des acteurs locaux à la prise de décisions dans le domaine humanitaire. Beaucoup d'acteurs nationaux et locaux se sentent en effet exclus des discussions les plus importantes du fait que l'on considère qu'ils s'intègrent aux systèmes internationaux et qu'ils ne sont pas censés mettre en place leurs propres mécanismes.

Afin d'appuyer l'action humanitaire menée aux niveaux national et local et de lui donner davantage de moyens :

- **Les acteurs nationaux et internationaux doivent :** Continuer d'élaborer une vision commune en faveur de changements structurels ou systémiques permettant des interventions davantage dirigées et coordonnées à l'échelle nationale et locale, tout en étant adaptées à leur contexte. Ils doivent par ailleurs adopter une feuille de route proposant des mesures concrètes qui permettent de traduire cette vision dans les faits, notamment dans les domaines de la prise de décision aux niveaux national et local, de l'augmentation du financement des organisations locales, du renforcement ciblé des capacités et de la lutte contre les obstacles institutionnels et juridiques à l'investissement direct.
- **Les donateurs et les organisations internationales doivent :** Veiller à ce que les efforts de renforcement des capacités soient déterminés sur la base d'une vision et d'objectifs communs quant à leur capacité à donner davantage de moyens aux acteurs nationaux et locaux en matière de préparation, d'intervention, de coordination et de gestion des ressources, ainsi qu'à maintenir l'investissement sur plusieurs années.
- **Les coordonnateurs de l'action humanitaire et les coordonnateurs résidents doivent :** S'efforcer d'accroître la représentation des acteurs nationaux et locaux dans la prise de décisions, notamment dans le cadre de la mise en œuvre de la « nouvelle méthode de travail », en fonction du contexte.
- **Les organisations locales doivent :** Poursuivre la mise en place et la consolidation de réseaux en faveur du soutien entre pairs, des activités de plaidoyer et d'une étroite coopération avec les partenaires nationaux et internationaux.
- **Les États Membres et les donateurs privés doivent :** Porter à 15 % la part des ressources obtenues grâce aux appels humanitaires et reversées aux fonds de financement commun des Nations Unies implantés dans les pays, conformément à ce que prévoit le Programme d'action pour l'humanité.

Les financements visent désormais à réduire les besoins, les risques et les vulnérabilités

Le Programme d'action pour l'humanité est fondé sur les progrès accomplis en faveur de financements qui répondent aux besoins à court terme, tout en permettant de réduire les besoins, les risques et les vulnérabilités sur plusieurs années. Les donateurs ont fait état d'une augmentation du financement humanitaire pluriannuel et de la mise en place de nouvelles

approches pluriannuelles en faveur d'une programmation à plus long terme en cas de crises prolongées, ce qui implique un soutien accru aux moyens de subsistance, à l'éducation et aux systèmes de protection sociale. Les États Membres et les institutions de financement internationales, dont la Banque mondiale, ont noué de nouveaux partenariats et augmenté le financement en faveur de la lutte contre les causes profondes, tout en mobilisant des investissements plus prévisibles et plus durables dans les contextes fragiles.

Le Programme d'action pour l'humanité recommande par ailleurs davantage d'innovation en faveur du financement des interventions en cas de catastrophe et des dispositifs d'alerte rapide permettant d'intervenir au plus tôt avec les fonds voulus à disposition. Les rapports ont également traduit une augmentation des investissements en faveur des financements reposant sur l'assurance en ce qui concerne les interventions rapides et les actions de prévention, en particulier dans les pays les plus touchés par les conséquences des changements climatiques. Ce type de mécanismes témoigne de plus en plus nettement de l'importance du déblocage rapide des fonds par le biais de systèmes d'alerte rapide.

Afin de mieux orienter le financement visant à répondre aux besoins à court et à long terme :

- **Les organisations humanitaires, de développement et de consolidation de la paix et les institutions de financement internationales doivent :** Prendre des mesures concrètes permettant de mieux hiérarchiser, harmoniser ou conjuguer les instruments de financement de l'action humanitaire, du développement, de la consolidation de la paix et des changements climatiques de manière complémentaire et sur de plus longues périodes.
- **Les coordonnateurs de l'action humanitaire et les coordonnateurs résidents, en concertation avec les acteurs des domaines du développement, de l'aide humanitaire, de la paix doivent :** Mettre en place des solutions de financement adaptées au contexte afin de favoriser l'obtention de résultats collectifs au plan national.
- **Les donateurs et les partenaires d'exécution doivent :** Poursuivre la recherche de solutions novatrices pour financer les mesures préventives et les interventions rapides, telles que l'assurance contre les risques. Ils doivent par ailleurs tirer parti des mesures et des initiatives visant à ce qu'une alerte rapide permette une intervention précoce ainsi qu'une mise à disposition des fonds efficace et sans délai en vue d'atténuer les effets des catastrophes à évolution lente, et continuer de favoriser un financement du développement souple et qui témoigne d'une meilleure tolérance au risque.

Certaines initiatives produisent déjà des changements

Le Sommet mondial sur l'action humanitaire a débouché sur des initiatives visant à combler les lacunes et à remédier aux difficultés recensées au cours du processus de consultation, et un certain nombre d'entre elles n'ont pas tardé à produire des effets. Ainsi, le Pacte relatif au financement de l'action humanitaire, présenté dans le cadre du Sommet, rassemble à présent plus de 50 États Membres et organisations favorables à des changements permettant de rendre l'aide plus efficiente et efficace, ce qui est susceptible d'entraîner des réformes majeures dans le domaine de l'aide humanitaire. La Charte pour le changement a quant à elle mobilisé 30 organisations non gouvernementales (ONG) internationales décidées à changer la façon dont elles travaillent avec les acteurs nationaux, avec le soutien de 160 organisations du Sud, tandis que l'initiative Connecting Business (« Établir des liens avec les entreprises ») a mis sur pied 13 réseaux nationaux ou régionaux dans le but d'impliquer le secteur privé dans le domaine de la planification des interventions humanitaires. Le Partenariat mondial pour la préparation aux catastrophes (Global Partnership for Preparedness) a par ailleurs lancé son premier cycle de demandes de renforcement des capacités en matière de préparation aux catastrophes, auquel 25 pays ont participé. Le fonds intitulé Education Cannot Wait (« l'éducation n'attend pas ») a réuni plus de 120 millions de dollars en faveur de l'éducation dans les situations d'urgence, tandis que la Charte pour l'inclusion des personnes handicapées dans l'action humanitaire, dont le nombre de signataires a augmenté de 40 % depuis son lancement lors du Sommet, a commencé à jeter les bases d'une action humanitaire prenant davantage en considération les personnes handicapées.

Le succès de ces initiatives a néanmoins été fortement tributaire de la volonté politique de mettre à disposition les ressources et les structures administratives nécessaires, ce qui explique pourquoi les progrès se sont avérés inégaux. Au cours de la courte période qui s'est écoulée entre la tenue du Sommet et la fin de l'année 2016, seule une poignée d'initiatives a permis de produire des changements tangibles en faveur des populations touchées, or c'est bien sur ce critère que les efforts déployés seront évalués dans les rapports à venir.

Afin de poursuivre les progrès réalisés dans le cadre de ces initiatives :

- **L'ensemble des parties prenantes doit** : Veiller avant tout à faire passer les initiatives du stade de la conceptualisation à celui de la mise en œuvre sur le terrain, tout en continuant à plaider en faveur de réformes institutionnelles et à évaluer l'efficacité et l'impact de ces initiatives à l'échelle mondiale.
- **L'ensemble des initiatives doit** : S'associer à d'autres initiatives afin de confronter les progrès accomplis, de recenser les synergies et les difficultés communes et de déterminer les rôles et les avantages comparatifs susceptibles d'entraîner de plus grands changements, tout en évitant les doubles emplois.
- **L'ensemble des initiatives doit par ailleurs** : Faire preuve d'innovation dans la manière dont elles permettent aux populations touchées par des crises et aux organisations locales et nationales de participer au processus d'évaluation des changements et des résultats.

Certains aspects majeurs du programme de changement ne sont toujours pas pris en compte

Malgré les avancées observées dans certains domaines, les progrès ont été inégaux et d'importants aspects du programme de changement ne sont pas pris en compte pour le moment. Bien qu'il n'y ait rien d'étonnant à ce que les changements s'opèrent plus rapidement dans certains domaines que dans d'autres, il importe de ne pas perdre de vue les évolutions les moins évidentes, qui peuvent néanmoins apporter de réels avantages aux populations touchées.

La prévention et l'élimination des conflits doivent figurer au premier rang des priorités

Le Programme d'action pour l'humanité a fait suite à l'appel résolu lancé dans le cadre des consultations du Sommet mondial sur l'action humanitaire en faveur d'une action concertée à l'échelle mondiale pour prévenir les conflits et y mettre fin, compte tenu du fait qu'« il ne peut y avoir de solutions humanitaires aux crises humanitaires ». Sachant qu'il faudra assurément un certain temps à la communauté internationale pour accorder la priorité à la prévention plutôt qu'à l'intervention en matière de crises, et compte tenu du fait que ce type d'action relève le plus souvent de la « diplomatie discrète », peu de rapports ont fait état d'une intensification des efforts déployés pour résoudre ou prévenir les conflits – la plupart des activités dont les parties prenantes ont rendu compte ayant par ailleurs été menées avant la tenue du Sommet. Il faudra impérativement redoubler d'efforts pour régler les conflits qui sont à l'origine de l'essentiel des besoins humanitaires et donner suite aux engagements pris à Istanbul en matière de volonté politique et de détermination à prévenir les crises à l'avenir.

Afin de veiller à ce que la prévention devienne la priorité de l'action internationale :

- **L'ensemble des parties prenantes doit** : Accorder un soutien politique et financier à l'initiative du Secrétaire général de l'ONU en faveur de la réforme du système des Nations Unies pour le développement et de sa gestion, ainsi que du pilier « paix et sécurité », de façon à placer la prévention au centre des activités de l'Organisation.
- **Les États Membres doivent** : Conjuguer leur influence en matière politique et économique afin d'appuyer la résolution des crises, la prévention, les mesures d'alerte et d'intervention rapides, ainsi que l'ensemble des mesures du Conseil de sécurité de l'ONU.



Une mère a réussi à mettre ses enfants à l'abri dans un camp pour personnes déplacées situé à Goma, en République démocratique du Congo.

OCHA/Giles Clarke

- **Les États Membres et les institutions de financement internationales doivent :** Accroître considérablement les capacités internes et les ressources externes consacrées à la prévention des conflits et au maintien de la paix.
- **L'ensemble des parties prenantes doit :** Mobiliser la société civile, notamment les organisations de femmes et de jeunes, dans tous les aspects de la prévention, du règlement des conflits et de la consolidation de la paix.

Il faut déployer de toute urgence des efforts au niveau mondial en faveur d'une meilleure protection des civils en cas de conflit

De graves violations du droit international humanitaire continuent de causer des souffrances humaines inacceptables lors de conflits armés. L'obligation de protéger les civils et de permettre l'acheminement de l'aide humanitaire est régulièrement bafouée, en particulier en raison de la culture d'impunité qui règne autour de ces violations. Même si bon nombre de parties prenantes ont soumis des rapports se rapportant à la deuxième responsabilité fondamentale (Respecter les règles de guerre), les avancées sur ce point sont sans aucune mesure avec la gravité de la situation sur le terrain. Le décalage entre les déclarations et les véritables changements ne peut être comblé que par un regain de volonté politique collective et des mesures concrètes. Les dirigeants mondiaux doivent exercer une influence politique et économique constante sur les parties en conflit afin d'assurer le respect du droit international humanitaire et aussi mieux tirer parti du Conseil de sécurité de l'ONU, des organes de justice internationaux et des autres mécanismes susceptibles de renforcer les responsabilités au regard des violations.

Afin d'assurer un meilleur respect du droit international humanitaire :

- **Les parties étatiques et non étatiques à un conflit armé doivent :** Respecter les règles de la guerre et veiller en permanence à épargner les civils et les biens de caractère civil dans le cadre d'opérations militaires.
- **Les parties étatiques et non étatiques doivent par ailleurs :** Autoriser et faciliter l'accès rapide et sans entrave à des secours humanitaires neutres et adopter et mettre en œuvre des mesures pratiques visant à protéger le personnel et le matériel humanitaires et médicaux.

- **Les États Membres et les groupes armés non étatiques doivent** : Partager et appliquer les bonnes pratiques permettant de protéger les civils en période de conflit.
- **Les parties à un conflit armé et les États Membres doivent** : Respecter l'action humanitaire raisonnée et la distinguer des stratégies politiques ou militaires.
- **Les États Membres doivent** : adopter les mesures législatives, politiques et répressives voulues afin de pouvoir enquêter efficacement et engager des poursuites contre les crimes internationaux, notamment ceux à caractère sexiste.
- **L'ensemble des parties prenantes doit** : Apporter leur soutien et leur participation dans le cadre d'un effort mondial visant à sensibiliser l'opinion publique au coût humain des conflits armés et à renforcer la protection des civils.

Il faut accorder une place plus importante aux populations déplacées au sein du programme

Les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ont figuré en bonne place dans les débats menés lors du Sommet mondial sur l'action humanitaire et le Programme d'action pour l'humanité préconise d'élaborer un plan universel et exhaustif visant à réduire d'au moins 50 % les déplacements internes dans la dignité et la sécurité d'ici à 2030. Toutefois, depuis la tenue du Sommet, les responsables politiques n'ont pas accordé à ce sujet toute l'attention voulue. Les discussions sur la mobilité humaine ont néanmoins permis des avancées au sujet des réfugiés et des migrants, et les rapports sur les engagements pris au Sommet ont principalement porté sur la question des réfugiés. Néanmoins, les déplacements internes continuent d'augmenter chaque année, sans qu'aucune solution ne se profile. Sachant que les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays comptent pour les deux tiers des personnes déplacées de force, les programmes politiques, humanitaires et de développement doivent faire de cette question une priorité.

Afin de réduire les déplacements internes et d'y faire face :

- **Les États Membres et les organisations régionales doivent** : Élaborer des lois et des politiques et renforcer les capacités en vue de protéger les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays et de trouver des solutions durables à cette question.
- **L'ensemble des parties prenantes doit** : Partager l'ambition consistant à réduire de moitié le nombre de personnes déplacées d'ici à 2030, notamment en privilégiant les programmes humanitaires et de développement conjoints en faveur de l'appui à ces personnes et à leurs communautés d'accueil et en assurant le financement, de façon à réduire les besoins, les risques et les vulnérabilités, tout en s'employant toujours davantage à trouver des solutions pérennes.
- **L'ensemble des parties prenantes doit par ailleurs** : Appuyer le programme de prévention du Secrétaire général de l'ONU et la réforme du système des Nations Unies pour le développement afin de mieux prévenir les déplacements forcés et de dégager des solutions, tout en encourageant une initiative à l'échelle de l'Organisation sur les déplacements internes à l'appui de ces réformes.

Il faut placer les populations au cœur de l'action humanitaire

Le Programme d'action pour l'humanité plaide en faveur d'une action humanitaire axée sur les besoins et qui accorde aux populations touchées un rôle crucial dans le cadre du renforcement de la résilience – cette conception étant appuyée par le volet « révolution en matière d'implication » du Pacte relatif au financement de l'action humanitaire. Depuis la tenue du Sommet, la Norme humanitaire fondamentale de qualité et de redevabilité s'est peu à peu imposée en tant que référence commune pour que l'action humanitaire réponde mieux aux besoins des populations touchées, ce qui explique pourquoi bon nombre de parties prenantes ont fait état de mesures visant à renforcer leur participation par le biais de mécanismes de retour d'expérience et de recours. Les programmes de subventions en espèces, qui permettent d'accorder davantage de latitude aux populations touchées, sont de plus

en plus répandus. Les parties prenantes ont toutefois indiqué avoir rencontré d'importantes difficultés pour traduire les engagements ou les normes de la communauté internationale en changements concrets, et le premier cycle d'établissement de rapports ne témoigne aucunement des profonds changements qui seront indispensables pour faire des populations touchées les moteurs de l'action humanitaire.

L'action humanitaire doit par ailleurs se montrer toujours plus inclusive. Les femmes restent en effet sous-représentées dans le secteur humanitaire aux postes à responsabilités ou de décisions, et la volonté politique en faveur de l'égalité et des programmes tenant compte de la problématique hommes-femmes qui s'est manifestée au cours du Sommet ne s'est toujours pas concrétisée. Si l'adoption de politiques dédiées a permis une meilleure prise en considération des personnes handicapées dans le secteur, l'attention accordée aux jeunes et aux autres groupes marginalisés sur les plans politique, programmatique ou financier est toujours très insuffisante.

Afin d'œuvrer en faveur d'une action humanitaire inclusive et axée sur l'être humain :

- **L'ensemble des parties prenantes doit :** Veiller à ce qu'il existe des processus efficaces de participation et de retour d'expérience, et s'assurer que les décisions en matière de conception et de gestion, tout comme les processus d'évaluation, tiennent compte des points de vue de toutes les personnes touchées, sans distinction d'âge ou de sexe.
- **Les donateurs doivent :** S'appuyer sur les politiques et le financement pour encourager une véritable participation communautaire et favoriser une action humanitaire axée sur la demande.
- **Les organisations humanitaires doivent :** Adopter et mettre en œuvre des outils et des mécanismes permettant d'évaluer les progrès accomplis en matière de renforcement de la redevabilité envers les personnes touchées, tels que l'outil d'évaluation de la Norme humanitaire fondamentale.
- **Les donateurs et les organisations humanitaires doivent :** Poursuivre les efforts déployés pour multiplier les programmes de subventions en espèces, de façon à donner aux populations touchées les moyens d'agir, et tenir les engagements pris en la matière au Sommet mondial sur l'action humanitaire et regroupés au sein du Cadre d'action global du Cash Learning Partnership.



- **L'ensemble des parties prenantes doit :** S'efforcer de tenir compte de la problématique hommes-femmes dans l'ensemble des programmes et veiller à ce que les femmes et les filles participent véritablement à la prise de décisions, tout en redoublant d'efforts pour apporter justice et assistance aux victimes de violences sexuelles et sexistes et en augmenter l'aide financière accordée aux organisations de femmes et aux programmes d'autonomisation des femmes.
- **L'ensemble des parties prenantes doit :** Traduire en actions concrètes les politiques et les directives sur la prise en compte des personnes handicapées et veiller, par le biais d'approches plus systématiques en matière d'action humanitaire inclusive, à ce que les jeunes et les autres groupes marginalisés ne soient pas laissés pour compte.

La prise de décisions fondées sur des données factuelles doit devenir la norme

Selon les parties prenantes, l'absence de données fiables, claires et précises constitue bien souvent un obstacle dans plusieurs domaines, qu'il s'agisse du recensement des violations du droit international humanitaire et du droit relatif aux droits de l'homme ou de l'élaboration de programmes ventilés par sexe, âge et handicap, ou encore de la mise au point d'analyses multirisques et d'évaluations de la vulnérabilité approfondies. Le renforcement des capacités des gouvernements et des acteurs de l'action humanitaire et du développement doit être rendu possible par des investissements plus importants dans le domaine des données, ce qui permettra d'obtenir des renseignements fiables en temps voulu et de s'assurer que les investissements et la prise de décisions reposent sur des données factuelles.

Afin de veiller à ce que les décisions soient fondées sur des données factuelles :

- **L'ensemble des parties prenantes doit :** S'employer à obtenir de meilleures données et à en améliorer l'analyse, de façon à être en mesure de recenser efficacement les risques et les populations les plus vulnérables. Les priorités en matière de programmation et de financement doivent aussi être déterminées à partir de ces données.
- **Les États Membres et les organisations internationales doivent :** Consacrer les ressources et les moyens nécessaires à la collecte de données ainsi qu'au suivi et à l'analyse des risques liés à divers aléas – avant, pendant et après les crises –, notamment en appuyant des initiatives relatives aux données telles que celle menée par le Centre for Humanitarian Data, l'outil INFORM et autres.
- **Les États Membres et les organisations internationales doivent :** Participer davantage au renforcement des capacités régionales, nationales et locales en matière de collecte, de contrôle et d'analyse de données ventilées par sexe, âge, handicap et autres facteurs de vulnérabilité pertinents, notamment par le biais de partenariats public-privé.

Il faut investir davantage dans le domaine de la résilience

Complétant et renforçant ainsi les objectifs du Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030) et du Programme de développement durable à l'horizon 2030, le Programme d'action pour l'humanité plaide en faveur d'un changement culturel radical visant à passer de la gestion des crises à la gestion des risques. Il prévoit un accroissement du financement international afin de faire face à la vulnérabilité chronique à divers risques entropiques ou naturels, tels que les phénomènes météorologiques extrêmes et les effets néfastes des changements climatiques. Cependant, l'investissement systématique en faveur de la réduction des risques, y compris en faveur des dispositifs d'alerte rapide et de préparation, reste peu répandu.

Pour garantir davantage d'investissements dans les activités de résilience, il est nécessaire de disposer d'un ensemble d'outils de financement suffisamment souples pour tenir compte de l'ensemble complexe et imbriqué de risques liés aux conflits et de risques liés aux catastrophes naturelles qui caractérise la plupart des crises. Le financement humanitaire à court terme axé sur les projets ne convient pas à ces objectifs à plus long terme. Il s'agit en

revanche de redoubler d'efforts pour faire en sorte que les gouvernements puissent obtenir et utiliser des fonds leur permettant de recenser et d'analyser les risques et de prendre des mesures préventives visant à réduire les vulnérabilités. Une telle stratégie, une fois pleinement mise en œuvre, pourrait permettre de faire avancer considérablement la vision d'un monde pacifique pour tous, telle qu'énoncée dans le Programme 2030.

Afin de renforcer la résilience face aux futures crises :

- **Les États Membres et les organisations internationales doivent :** Surmonter les obstacles institutionnels et dépasser les cloisonnements afin que l'investissement et la programmation tenant compte des risques s'imposent. Il convient également de consacrer suffisamment de moyens au développement durable tenant compte des risques et à la réduction des risques de catastrophe – notamment aux mesures d'alerte rapide, à la préparation et au renforcement de la résilience – et veiller à ce que les femmes participent à l'élaboration des stratégies de réduction des risques de catastrophe et aux prises de décisions. Il faut faire de l'analyse des risques une entreprise commune prenant en considération les risques de catastrophes, de conflits et d'autres bouleversements.
- **Les États Membres et les institutions de financement doivent :** Renforcer l'appui technique et financier en faveur des pays les plus vulnérables aux risques liés aux catastrophes et aux effets néfastes des changements climatiques, notamment par le biais de mécanismes tels que le Partenariat mondial pour la préparation aux catastrophes (Global Preparedness Partnership) et avoir recours de façon rationnelle à l'ensemble des instruments de financement en vue d'encourager et de multiplier les investissements dans le domaine de la résilience.
- **L'ensemble des États Membres doit :** accroître le financement durable et prévisible en faveur de la prévention des conflits et de la consolidation de la paix. Il faut que les donateurs adaptent leurs stratégies afin de rendre l'aide au développement plus efficace dans des contextes délicats et qu'ils soutiennent les efforts visant à améliorer les moyens de subsistance et à renforcer la résilience.

Il est indispensable de mener une action concertée afin de combler le déficit de financement

Compte tenu de la persistance des déficits de financement, l'appel lancé dans le Programme d'action pour l'humanité en faveur d'une refonte du modèle de financement humanitaire demeure crucial. En décembre 2016, l'Assemblée générale a pris l'importante décision de porter



Haiti : Les habitants de Torbek, une commune sur la périphérie de Les Cayes qui a été gravement endommagé par l'ouragan Matthew, reçoivent de l'aide alimentaire.

UN/MINUSTAH
Logan Abassi

l'objectif de financement annuel du Fonds central pour les interventions d'urgence à 1 milliard de dollars des États-Unis d'ici 2018², conformément à la recommandation du Programme d'action pour l'humanité. Ainsi doté, le Fonds pourra renforcer la disponibilité des fonds d'urgence à l'échelle mondiale et permettre d'intervenir rapidement en cas de situations d'urgence humanitaire et de faire face aux besoins des crises sous-financées, remplissant par là même ses objectifs de fonds d'urgence mondial de l'ONU, tels que fixés par l'Assemblée générale.

Pourtant, malgré la dynamique créée en 2015 et 2016 par le Groupe de haut niveau sur le financement de l'action humanitaire et le Sommet mondial sur l'action humanitaire, il n'y a pas eu de réels progrès en matière de multiplication et de diversification des sources de financement de l'action humanitaire. Bien que le Pacte relatif au financement de l'action humanitaire ait mobilisé un nombre considérable de parties prenantes autour de la question des gains d'efficacité, les économies réalisables par ce biais ne représentent qu'une petite partie du déficit dans son ensemble. Les efforts déployés pour mobiliser de nouvelles sources de financement ont manqué de cohésion, et bien d'autres recommandations importantes du Groupe de haut niveau, comme celle portant sur une meilleure exploitation des actifs, des compétences et des capacités des acteurs du secteur privé, ne semblent pas non plus avoir été appliquées de façon systématique. Le Programme d'action pour l'humanité tient aussi compte du fait que le financement humanitaire ne représente qu'une partie de la totalité des ressources des pays touchés par des crises et appelle à l'harmonisation et à une meilleure utilisation de l'ensemble des instruments financiers disponibles en cas de crise, y compris en ce qui concerne le financement de la lutte contre les changements climatiques.

Afin de mieux parvenir à combler le déficit de financement :

- **Les États Membres doivent :** Augmenter les fonds alloués, de façon à garantir une assistance et une protection humanitaires adéquates, notamment en renforçant la portée et l'impact du Fonds central pour les interventions d'urgence en le portant à 1 milliard de dollars des États-Unis.
- **Les gouvernements, les organisations humanitaires et le secteur privé doivent :** Unir leurs efforts en situation de crise afin de mobiliser un plus grand nombre d'outils financiers en faveur d'une action humanitaire efficace et efficiente, comme l'aide au développement et les envois de fonds, entre autres mesures, et mettre au point de nouveaux instruments de financement afin que les fonds voulus soient disponibles à l'endroit et au moment où il le faut, de façon à rendre le financement de la prévention, de la préparation, de l'intervention et du relèvement à la fois efficace et efficient.
- **Les États Membres et les organisations humanitaires doivent :** Poursuivre les efforts déployés pour améliorer les gains d'efficacité, notamment en s'acquittant des engagements pris dans le cadre du Pacte relatif au financement de l'action humanitaire et en allouant 15 % des fonds issus des appels à l'aide humanitaire à des fonds de financement communs nationaux, entre autres mesures.
- **L'ensemble des parties prenantes doit :** Prendre des mesures pour donner suite aux principales recommandations du Groupe de haut niveau sur le financement de l'action humanitaire visant à élargir et à diversifier la base de ressources.

Il ne s'agit pas de se démobiliser, mais au contraire de redoubler d'efforts pour obtenir des résultats

Le Programme d'action pour l'humanité est le fruit d'un processus de consultation avec des milliers de personnes touchées par des crises et avec des gouvernements nationaux, des organisations humanitaires et diverses autres parties prenantes. Il appelle à un changement radical et en profondeur à même de redéfinir la culture et l'approche qui déterminent la

² A/RES/71/127 (8 décembre 2016)

façon dont la communauté internationale s'emploie à prévenir les crises et à y faire face. Il sera nécessaire, pour parvenir à ce changement dans toute son ampleur, de mener une action internationale qui englobe les initiatives humanitaires, de développement et de consolidation de la paix, qui s'appuie sur les possibilités qu'offre le Programme de développement durable à l'horizon 2030, tout en y contribuant, et qui rappelle en permanence aux États Membres qu'il leur appartient au premier chef de prévenir les conflits et d'y mettre fin.

Malgré les progrès réalisés au cours de la période qui a immédiatement suivi le Sommet humanitaire mondial, le premier cycle d'établissement des rapports n'a guère permis d'établir que les changements préconisés dans le Programme d'action pour l'humanité et appuyés lors du Sommet ont permis d'améliorer le sort des populations touchées par des crises. Compte tenu de l'accroissement des besoins humanitaires, les parties prenantes doivent plus que jamais appuyer la vision ambitieuse et la portée considérable du programme pluriannuel de changement que constitue le Programme d'action pour l'humanité et maintenir l'élan en faveur du passage des engagements à l'action. Il ne s'agit pas à présent de revoir les ambitions à la baisse, il faut continuer à aller de l'avant et à obtenir des résultats.

Tandis que les parties prenantes progressent dans la concrétisation de leurs engagements et multiplient les initiatives, le dialogue multipartite doit permettre de recenser les lacunes, d'éviter la dispersion et les doubles emplois, de partager les pratiques exemplaires et les réussites, tout en évaluant les progrès collectifs. Le processus de changement doit également tenir compte du fait qu'il n'existe pas un seul système humanitaire, mais que l'action humanitaire est menée par divers ensembles d'acteurs, dans des contextes tout aussi variés. Le changement ne saurait par conséquent se produire par le biais d'un processus ou d'une initiative unique, même s'il est impératif que tous les acteurs partagent peu à peu les mêmes objectifs. Les acteurs nationaux et locaux devront par ailleurs jouer un rôle plus central, à tous les niveaux, en ce qui concerne l'orientation future de l'aide humanitaire internationale, et il demeure indispensable de veiller à une meilleure collaboration entre les différents types d'acteurs, y compris avec ceux du secteur privé, de façon à pouvoir tirer profit de diverses compétences et technologies face aux défis qui se posent à l'action humanitaire.

« L'appel à l'action énoncé dans le Programme d'action pour l'humanité reste plus urgent que jamais. »

– António Guterres, Secrétaire général de l'ONU, déclaration à l'occasion du premier anniversaire du Sommet mondial sur l'action humanitaire, le 23 mai 2017.

Les États Membres et les responsables d'organisations devront s'assurer d'un élan politique soutenu pour que ce changement s'opère au sein des institutions et entre celles-ci, pour que les ressources soient affectées là où des modifications s'imposent et pour que leur influence et leurs réseaux leur assurent le soutien nécessaire. Pour parvenir à un changement en profondeur, il convient non seulement de concrétiser les engagements souscrits, mais aussi être déterminé à examiner la façon dont les structures et les aides financières doivent évoluer pour permettre ce changement. Les efforts déployés devront permettre de surmonter le découragement qu'entraînent peu à peu le manque de moyens, les exigences liées aux différents programmes de réforme et la lenteur des progrès. Il faudra pouvoir compter sur la clairvoyance des responsables et encourager l'innovation pour limiter les risques de voir des objectifs ambitieux remplacés par des solutions « convenables », ou constater que les anciennes pratiques perdurent tout simplement sous de nouvelles appellations.

Afin d'appuyer le processus global de mise en œuvre du Programme d'action pour l'humanité et des résultats du Sommet, les parties prenantes doivent :

Être collectivement animées d'une plus forte aspiration au changement : Il ne sera pas possible d'œuvrer de concert en faveur d'un changement en profondeur si les parties prenantes ne sont pas animées de la même aspiration en la matière et si les mesures adoptées ne vont pas toutes dans le même sens. Les parties prenantes ont naturellement peu à peu

adopté des vues différentes quant à l'ampleur et à la profondeur des changements requis, mais les initiatives qu'elles prennent doivent toutefois leur permettre d'unir leurs efforts dans les domaines d'activités qui se chevauchent et d'aboutir à des objectifs communs en matière de changement fondés sur le Programme d'action pour l'humanité, d'évaluer les progrès accomplis, d'examiner les désaccords et de recenser les difficultés fréquemment rencontrées, les perspectives et les nouveaux défis.

Faire intervenir des acteurs plus variés dans les processus de changement : Les progrès en matière de changement dépendront du pouvoir mobilisateur et de la détermination d'un large éventail de parties prenantes, et notamment des acteurs nationaux des pays touchés ou susceptibles d'être touchés par des crises. Lorsqu'une action humanitaire est déjà assurée par des gouvernements et des organisations au plan national, les acteurs internationaux doivent s'attacher à les soutenir et à les accompagner le plus efficacement possible. Il sera crucial de veiller à ce que les représentants des gouvernements, des collectivités, des organisations locales et des partenaires – y compris du secteur privé – participent activement aux initiatives, aux processus décisionnels, à l'établissement de rapports, à l'évaluation des progrès accomplis, ainsi qu'aux travaux des instances internationales, pour que le programme de changement bénéficie d'une large adhésion et soit le plus efficace possible.

Renforcer les moyens d'évaluation du changement : Les parties prenantes et les initiatives auxquelles elles participent doivent être mieux à même de déterminer si les progrès réalisés au regard des engagements souscrits produisent les effets escomptés, et prévoir de nouvelles façons d'associer à cette démarche les personnes touchées par des crises et les organisations nationales et locales. La Plateforme pour l'action, les engagements et la transformation doit également permettre de faciliter l'évaluation des progrès collectifs. En rassemblant les résultats obtenus, les difficultés rencontrées et les bonnes pratiques appliquées par les parties prenantes, il sera possible d'obtenir un aperçu général de la mise en œuvre du Programme d'action pour l'humanité et de repérer les lacunes. Les parties prenantes et les initiatives peuvent également s'inscrire dans le cadre d'un processus de changement multipartite plus vaste et établir des liens entre elles, de façon à favoriser les échanges et les enseignements mutuels. Il s'avère de plus indispensable d'améliorer et de renforcer l'aptitude générale à mesurer les progrès collectifs réalisés dans le cadre de la mise en œuvre du Programme d'action pour l'humanité, de façon à recenser les lacunes et à définir plus précisément les résultats escomptés pour parvenir aux changements en profondeur et à long terme préconisés par le Programme d'action.



Bangladesh : Une jeune fille Rohingya porte un bébé malade à un poste médical de l'armée au camp de réfugiés de Kutupalong, a Cox's Bazar, Bangladesh.

OCHA/Anthony Burke

RAPPORTS DES PARTIES PRENANTES PAR MESURE TRANSFORMATRICE





**PROGRAMME D'ACTION
POUR L'HUMANITÉ**
5 RESPONSABILITÉS FONDAMENTALES
24 MESURES TRANSFORMATRICES

