



Assemblée générale

Distr. générale
2 février 2016
Français
Original : anglais

Assemblée générale
Soixante-dixième session
Point 73 a) de l'ordre du jour
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

Une seule humanité, des responsabilités partagées

Rapport du Secrétaire général pour le Sommet mondial sur l'action humanitaire

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Introduction	3
II. Le chemin d'Istanbul	4
III. Une seule humanité : une vision du changement	6
IV. Une seule humanité, des responsabilités partagées : affronter ensemble les défis de notre temps	8
A. Première responsabilité fondamentale : faire preuve de volonté politique pour prévenir et faire cesser les conflits	8
B. Deuxième responsabilité fondamentale : faire respecter les normes qui protègent l'humanité	15
C. Troisième responsabilité fondamentale : ne laisser personne de côté.	24
D. Quatrième responsabilité fondamentale : améliorer les conditions de vie – fournir une aide ne suffit plus, il faut mettre fin au dénuement	34
E. Cinquième responsabilité fondamentale : investir dans l'humanité	45



V. Istanbul : un appel à l'action	55
Annexe	
Programme d'action pour l'humanité	59

I. Introduction

1. Mon enfance a été marquée par la guerre. J'avais 6 ans lorsque j'ai dû fuir ma maison et mon village en Corée, avec pour seul bien ce que mes bras pouvaient porter. Les écoles étaient détruites, ma maison abandonnée. J'étais en proie à la crainte et à l'incertitude. Qui aurait pu imaginer que l'heure la plus sombre de ma vie façonnerait aussi profondément ma destinée? Avec ses refuges, ses manuels scolaires et ses articles de secours, la jeune Organisation des Nations Unies nous offrait espoir et protection. C'est de là que m'est venue l'envie d'embrasser une carrière dans la fonction publique. Soixante-dix ans après la création de l'Organisation, le drapeau bleu reste, me semble-t-il, un symbole d'espoir pour l'ensemble de l'humanité.

2. Tout au long de mon mandat de Secrétaire général, j'ai été inspiré par ce que la communauté internationale est capable d'accomplir lorsqu'elle agit à l'unisson. C'est ainsi que nous nous sommes accordés sur un programme ambitieux de développement durable afin de mettre fin à la pauvreté dans le monde, que nous avons adopté un accord universel sur les changements climatiques et un nouveau cadre visant à réduire les risques de catastrophe et à renforcer la résilience, et que nous engageons aujourd'hui des réformes dans le domaine de la paix et de la sécurité. Néanmoins, il nous faut d'urgence faire davantage de progrès pour davantage de monde.

3. Alors que j'entame la dernière année de mon mandat, et malgré les progrès accomplis dans l'adoption de nouveaux cadres et de nouvelles normes, je demeure profondément préoccupé par l'état de notre humanité. Dans bien trop d'endroits, la paix, la stabilité et une croissance économique durable restent hors d'atteinte. Des conflits violents et apparemment inextricables ruinent la vie de millions de personnes, hypothéquant l'avenir de générations entières. De nouveaux pays basculent dans une fragilité caractérisée par l'extrême pauvreté et la faiblesse des institutions et aggravée par les risques naturels et les catastrophes d'origine climatique. L'extrémisme violent, le terrorisme et la criminalité transnationale entretiennent une instabilité chronique. Le creusement des inégalités économiques à l'intérieur des pays et l'élargissement du fossé entre riches et pauvres renforcent la marginalisation des populations les plus vulnérables de la société. En exacerbant l'insécurité alimentaire, la pénurie d'eau, les conflits, les migrations et autres phénomènes, les changements climatiques accentuent la pression humanitaire. Les catastrophes se font plus fréquentes et plus intenses. Les pandémies, les épidémies et autres menaces sanitaires mondiales continuent d'éclater avec régularité et avec une ampleur alarmante. Alors que des millions de personnes quittent leur foyer en quête de sécurité et d'un avenir meilleur, la capacité et la volonté des pays de les accueillir sont fortement éprouvées. Même si les villes et les métropoles offrent de nouvelles perspectives, l'urbanisation rapide et sauvage conjuguée aux catastrophes naturelles, aux pandémies et aux bombardements aériens aggravent les risques auxquels sont exposées les populations.

4. Ces défis mettent à rude épreuve la résilience des populations et des institutions nationales ainsi que l'aptitude des organisations régionales et internationales à les aider. La durée et le coût de déploiement des acteurs du maintien de la paix, de l'instauration de la paix et de l'aide humanitaire ne cessent d'augmenter, alors même que l'extrémisme violent et les attaques ciblées entravent fortement leur capacité de fournir une assistance vitale. Par ailleurs, le système de

l'aide internationale ne s'est pas adapté à l'évolution des défis évoqués, à la multiplication des organisations opérant dans ce domaine et au besoin d'une action plus unifiée exploitant les moyens et les ressources de toutes les parties prenantes afin de venir en aide aux populations dans le besoin.

5. Ces défis externes et internes supposent une réforme profonde afin de réaffirmer notre engagement envers l'humanité. C'est la raison pour laquelle j'ai appelé à l'organisation d'un sommet mondial sur l'action humanitaire. Le premier du genre, qui doit se tenir à Istanbul (Turquie) en mai 2016, doit être l'occasion pour « nous, peuples des Nations Unies » – chefs d'État et de gouvernement, représentants des populations touchées, organisations d'aide nationales et internationales, leaders d'opinion, dirigeants du secteur privé et autres – de décider que nous pouvons et devons faire mieux pour mettre fin aux conflits, soulager les souffrances et réduire les risques et les vulnérabilités.

6. En 1941, au plus fort d'un conflit violent et douloureux, plusieurs dirigeants réunis au Palais de Saint-James à Londres ont reconnu qu'il fallait revoir fondamentalement la gestion collective des menaces contre la paix et la sécurité internationales et que la diplomatie et non la guerre devait désormais présider à la gestion des relations internationales. Ils se sont engagés en faveur de la coopération internationale, de la recherche de solutions pacifiques et de l'éradication du fléau de la guerre. S'il est vrai que les défis d'aujourd'hui sont sans doute différents, je suis néanmoins convaincu que nous approchons d'un moment semblable de l'histoire. Nous devons nous rappeler les promesses que nous avons faites et respecter les règles que nous nous sommes fixées. Nous devons rétablir la confiance dans notre ordre mondial et manifester aux millions de personnes livrées à leur sort dans les conflits et vivant constamment dans le besoin et la peur la solidarité qu'elles méritent et qu'elles attendent de nous.

7. Soixante-quinze ans après la déclaration du Palais de Saint-James, le Sommet mondial sur l'action humanitaire nous donne l'occasion de réaffirmer et de renouveler notre engagement envers l'humanité et notre attachement à l'unité et à la coopération indispensables pour faire face aux défis de notre temps. J'invite les dirigeants du monde à venir au Sommet sur l'action humanitaire prêts à assumer leurs responsabilités et à ouvrir une nouvelle ère des relations internationales dans laquelle nos décisions et nos actions collectives sont dictées par la sauvegarde de l'humanité et la promotion du progrès humain.

II. Le chemin d'Istanbul

8. Quand j'ai appelé à l'organisation du Sommet mondial sur l'action humanitaire en 2012, j'étais profondément perturbé par l'accroissement du nombre de personnes en situation de crise et par l'augmentation considérable des besoins de financement. Les organismes d'aide humanitaire créés à l'origine pour apporter une aide vitale urgente étaient de plus en plus réduits à fournir des services d'année en année à des populations n'ayant guère de chances de retour dans des pays où le chemin de la paix serait long et difficile. Depuis, l'urgence qui entoure ce sommet n'a fait que croître. Le nombre de personnes ayant besoin d'une aide humanitaire et les besoins de financement correspondants ont atteint de nouveaux sommets. La terreur et les brutalités visant délibérément les femmes et les enfants, les bombardements aériens et le pilonnage aveugle des quartiers résidentiels, les

milliers de personnes prisonnières et affamées dans les zones assiégées, les dizaines de milliers d'autres fuyant la guerre et la destruction sur des bateaux dangereusement surchargés et les millions d'autres encore jetées sur les routes en quête d'une vie meilleure sont devenus des images terriblement familières.

9. Après près de trois ans d'intenses consultations ayant touché plus de 23 000 personnes dans 153 pays et débouché sur la publication du rapport de synthèse du Sommet mondial sur l'action humanitaire, intitulé « Restoring humanity: global voices calling for action », et sur la consultation mondiale tenue à Genève en octobre 2015, il apparaît clairement que les peuples éprouvent un sentiment d'indignation et de frustration devant les défis posés à l'humanité et devant le manque d'unité et de solidarité manifesté pour mettre fin aux souffrances et qu'ils veulent que les choses changent.

10. Indignation de voir que l'action humanitaire sert encore trop souvent de substitut à la recherche de solutions politiques. Indignation de voir que le nombre de personnes contraintes de quitter leur foyer a atteint des proportions sans précédent depuis la Seconde Guerre mondiale sans que l'on agisse suffisamment pour trouver des solutions durables. Indignation de voir que la souveraineté et la sécurité nationales sont placées au-dessus du droit des peuples à la protection et à l'assistance et que les principes les plus fondamentaux du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme sont violés chaque jour sans que les auteurs de ces violations n'aient à en répondre.

11. Frustration parmi les hommes, les femmes, les jeunes et les enfants touchés par les crises qui ont le sentiment que leurs voix ne sont pas entendues, que leurs capacités ne sont pas reconnues, que leurs besoins ne sont pas satisfaits et que leurs aspirations à un avenir pacifique et autosuffisant ne se concrétisent pas. Frustration parmi les gouvernements et les organisations locales qui luttent pour être considérés par la communauté internationale comme les premiers agents de la réponse et pour avoir accès aux ressources et qui ont le sentiment que leurs structures de gouvernance et de coordination sont mises à l'écart par les acteurs internationaux au lieu d'être respectées et renforcées. Frustration parmi les organismes humanitaires dont on attend qu'ils en fassent plus et restent plus longtemps sans disposer des ressources suffisantes et prévisibles pour ce faire et qui constatent que la politisation de l'aide humanitaire entrave l'action qu'ils mènent pour venir en aide aux populations dans le besoin.

12. Frustration encore à l'égard du dispositif de l'aide internationale, qui est perçu comme obsolète et réfractaire au changement, fragmenté et rétif à la collaboration, excessivement dominé par les intérêts et les financements d'une poignée de pays. Frustration également devant l'injustice d'un système d'aide dans lequel tant de personnes en proie à des crises ne reçoivent guère d'aide ou d'attention. Frustration parmi les populations ou les pays voisins qui ouvrent leurs maisons ou leurs frontières en n'étant guère soutenus. Frustration enfin de voir que la responsabilité de faire face politiquement et financièrement aux souffrances humaines n'est pas partagée par tous.

13. À cette indignation et à cette frustration se mêlent toutefois d'autres sentiments : la fierté des autorités nationales qui ont investi dans la préparation aux catastrophes, pris la tête des efforts d'intervention et sauvé des vies; l'orgueil des citoyens, des intervenants locaux et des groupes de la société civile qui contribuent à la résilience, à la reconstruction et au renouveau de leurs collectivités; la

compassion des voisins et des citoyens à l'étranger qui ont ouvert les portes de leurs maisons et de leurs collectivités pour accueillir des réfugiés; l'espoir devant ce que les femmes et les jeunes qui sont intervenus les premiers ont réussi à faire et devant les solutions novatrices que ceux-ci mettent en œuvre quand on leur en donne les moyens; la fierté du personnel des Nations Unies et des organismes humanitaires qui est déterminé à aider les populations dans ce domaine; la volonté de tous de rechercher de nouveaux partenariats, de nouvelles technologies et de nouvelles formes de financement afin de donner aux populations la dignité et les ressources dont elles ont besoin.

14. Surtout, partout dans le monde s'exprime un désir de changement, non seulement dans le cadre des consultations organisées en vue du Sommet mondial sur l'action humanitaire, mais également dans celui des autres entreprises d'examen et de réforme engagées récemment au sein du système des Nations Unies¹. Un changement qui voit les dirigeants du monde trouver des solutions pour mettre fin aux souffrances et prévenir les crises et faire respecter les règles internationales qu'ils ont adoptées. Un changement qui profite aux populations les plus marginalisées et les plus laissées pour compte. Un changement qui donne la parole et l'initiative aux populations touchées et aux organisations locales, premiers agents de leur propre destinée. Un changement qui favorise l'autosuffisance au lieu d'alimenter la dépendance vis-à-vis de l'aide internationale. Un changement qui inaugure une nouvelle manière pour les gouvernements, les collectivités locales, le secteur privé et les organismes d'aide d'œuvrer ensemble en faveur des populations touchées par les crises. Un changement qui pousse les dirigeants du monde, les organisations internationales et autres parties prenantes à assumer leurs responsabilités avec un plus grand sentiment d'urgence et une plus grande volonté de mieux aider les populations qui en ont le plus besoin. Ce changement, les peuples comptent sur le Sommet mondial sur l'action humanitaire pour le faire advenir.

III. Une seule humanité : une vision du changement

15. Un tel changement suppose une vision unifiée. Sur une planète mondialisée, cette vision doit être inclusive et universelle et rassembler les peuples, les collectivités et les pays tout en reconnaissant et en transcendant les différences culturelles, religieuses ou politiques. Elle doit être ancrée dans l'intérêt mutuel afin que tout le monde soit gagnant. À l'heure où beaucoup doutent que la communauté

¹ Programme de développement durable à l'horizon 2030 (résolution 70/1); Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030) (résolution 69/283); Programme d'action d'Addis-Abeba issu de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement (résolution 69/313); Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1); trente-deuxième Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, tenue à Genève du 8 au 10 décembre 2015; rapport du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix, intitulé « Unissons nos forces pour la paix : privilégions la politique, les partenariats et l'action en faveur des populations » (A/70/95); rapport du Groupe consultatif d'experts sur l'examen du dispositif de consolidation de la paix, intitulé « Défi du maintien de la paix » (A/69/968); ONU-Femmes, *Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace: A Global Study on the Implementation of United Nations Security Council resolution 1325*; rapport du Secrétaire général sur les femmes et la paix et la sécurité (S/2015/716); rapport du Groupe de haut niveau sur le financement de l'action humanitaire, intitulé « Too important to fail: addressing the humanitarian financial gap », janvier 2016.

internationale soit capable de tenir les promesses de la Charte des Nations Unies de mettre fin aux guerres et de faire face aux défis du monde, nous devons, plus que jamais, réaffirmer les valeurs qui nous lient. Notre vision du changement doit donc être arrimée à la valeur qui nous unit : notre commune humanité.

16. Cette commune humanité est faite d'une grande diversité d'identités ethniques et nationales, de croyances religieuses et de coutumes culturelles. Mais elle trouve son unité dans le principe universel selon lequel il y a en chacun de nous une dignité et une valeur inhérentes à protéger, à respecter et à faire prospérer. Cette idée, je l'ai vu réaffirmée dans le monde entier. Les hommes souhaitent pouvoir vivre dans la sécurité et la dignité et avoir la possibilité de s'épanouir.

17. Les hommes veulent être à l'abri : de la violence, de l'oppression, des persécutions et de la peur. Si la sécurité de leur personne n'est pas assurée, aucun de leurs autres besoins, droits et aspirations n'est réalisable. Les services ne sont pas accessibles, les moyens de subsistance et d'éducation disparaissent et la prospérité est hors d'atteinte. Les hommes veulent être traités avec dignité et savoir que leur vie importe, indépendamment de leur sexe, de leur race, de leur origine nationale ou sociale, de leur croyance religieuse, de leur appartenance politique, de leurs biens, de leur naissance ou de toute autre qualité. Les hommes veulent exprimer leurs besoins et leurs désirs et savoir que leur voix fait bouger les choses. Les hommes veulent être reconnus comme les principaux acteurs de leur vie et de leur destin et avoir les moyens de l'être. Les hommes veulent s'épanouir, être autosuffisants et améliorer leur vie et celle de leur famille. Ces besoins, désirs et aspirations ne disparaissent pas en temps de crise.

18. Ces désirs ne sont ni complexes ni abstraits. Ils sont tout ce qu'il y a de plus concrets et humains. Ils sont par nature si inhérents et universellement reconnus qu'on peut les retrouver dans les préambules des constitutions nationales et au cœur de nombreuses religions. Ils sont également au centre de notre ordre international. La dignité et la valeur inhérentes de la personne humaine, l'égalité entre les hommes et les femmes et le progrès économique et social de tous les peuples sont au fondement de la Charte des Nations Unies. Prévenir et atténuer les souffrances humaines, protéger la vie et la santé, assurer le respect de la personne humaine, tels sont les principes humanitaires les plus importants, ceux vers lesquels tous les autres tendent. Dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'humanité sous-tend l'intégralité des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui permettent à tout homme, à toute femme et à tout enfant de vivre à l'abri de la peur et du besoin. Au Sommet du Millénaire, l'humanité était au cœur des valeurs considérées par les dirigeants du monde comme devant présider aux relations internationales au XXI^e siècle. En septembre 2015, c'est animés de cette vision que les dirigeants de la planète ont placé l'humanité au centre du Programme de développement durable à l'horizon 2030.

19. Néanmoins, malgré l'affirmation du caractère central de l'humanité, la réalité, pour des centaines de millions de personnes en proie aux conflits, aux catastrophes ou à une pauvreté chronique et au dénuement, est que l'humanité reste un combat quotidien pour la vie et la dignité, la sécurité, l'alimentation, le logement, l'éducation, la santé et le progrès. Ces personnes ne se préoccupent pas de savoir si la communauté internationale peut s'entendre au niveau normatif sur l'humanité et sur les valeurs et principes fondamentaux. Elles se préoccupent de savoir si la communauté

internationale peut faire de cette vision une réalité pour tous. Leurs préoccupations doivent devenir les nôtres et leur combat quotidien notre responsabilité.

IV. Une seule humanité, des responsabilités partagées : affronter ensemble les défis de notre temps

20. Pour que cette vision de l'humanité devienne une réalité pour des millions de personnes, il faudra aller au-delà du déclaratoire. Il faudra que cette vision dicte nos politiques, guide nos comportements et inspire constamment nos décisions politiques, sociales et financières. L'humanité devra devenir inséparable de notre responsabilité d'agir. Accepter et exécuter nos responsabilités individuelles et partagées doivent donc être les thèmes centraux du Sommet mondial sur l'action humanitaire.

21. Au vu des récentes entreprises d'examen et de réforme engagées au niveau international et des consultations menées en préparation du Sommet mondial sur l'action humanitaire, il me semble que les responsabilités fondamentales suivantes sont essentielles pour mieux servir l'humanité : a) faire preuve de leadership politique afin de prévenir et de faire cesser les conflits; b) faire respecter les normes visant à sauvegarder l'humanité; c) ne laisser personne de côté; d) améliorer la vie des populations – de la fourniture de l'aide à la satisfaction des besoins; e) investir dans l'humanité.

A. Première responsabilité fondamentale : faire preuve de volonté politique pour prévenir et faire cesser les conflits

Mettre fin aux souffrances humaines suppose des solutions politiques, une communauté de but, une impulsion politique soutenue et un investissement dans des sociétés pacifiques et inclusives

22. Les guerres sont la cause de souffrances humaines et de troubles politiques prolongés. Si l'aide humanitaire peut atténuer ces souffrances et les soldats de la paix stabiliser les situations, ils ne peuvent cependant pas installer une paix et une prospérité durables. Prévenir et faire cesser les conflits et bâtir la paix sont, selon la Charte des Nations Unies, notre première et principale responsabilité envers l'humanité. Pourtant, ce n'est pas vers ces objectifs que tendent actuellement notre action ou nos ressources politiques. Le Sommet mondial sur l'action humanitaire devrait être le moment décisif de réaffirmer notre attachement à nos responsabilités comme États, organisations internationales, entreprises privées, groupes de la société civile et responsables.

23. Après une accalmie à la fin des années 90 et au début des années 2000, le nombre de grandes guerres civiles est passé de 4 en 2007 à 11 en 2014². Les causes profondes de chaque conflit sont différentes et complexes. Mais le résultat est souvent le même : le conflit éclate dans une zone auparavant considérée sûre, gagne

² Il s'agit à la fois de conflits nouveaux et d'anciens conflits de basse intensité ayant dégénéré en « guerre civile ». Voir Sebastian von Einsiedel *et al.*, *Major Recent Trends in Violent Conflict*, Occasional Paper 1 (Tokyo, University Centre for Policy Research, 2014).

en intensité et reprend là où on le croyait réglé. Un tiers des guerres civiles actuelles font intervenir des acteurs extérieurs qui soutiennent une ou plusieurs parties au conflit. Cette internationalisation a pour effet de rendre les guerres civiles plus meurtrières et plus longues³. Les groupes criminels transnationaux prospèrent dans des États fragiles et ébranlés par un conflit (en particulier dans les grandes agglomérations urbaines), déstabilisant les pays sortant de conflit, minant le travail d'édification de l'État et prolongeant la violence.

24. Négocier des accords et règlements de paix est également devenu plus difficile. Le nombre de parties aux conflits a considérablement augmenté et la divergence de leurs intérêts suppose désormais de faire également intervenir une multitude d'acteurs : grandes puissances mondiales, puissances régionales, organisations internationales et régionales, personnalités politiques ou économiques influentes. La multiplication des acteurs vient cependant compliquer et prolonger le règlement des conflits et conduit à des actions redondantes ou contre-productives. Les groupes armés peuvent être rétifs aux discussions et aux négociations mais également remettre en question les règlements conclus.

25. Sous l'effet de ces évolutions, la communauté internationale se retrouve dans une situation constante de gestion de crise. Entre 2012 et 2014, le nombre de forces de maintien de la paix non placées sous le commandement de l'ONU a augmenté de 60 %⁴. Aujourd'hui, les deux tiers environ des soldats de la paix de l'ONU et près de 90 % du personnel des missions politiques spéciales sont en poste dans des pays en proie à un conflit de haute intensité ou y consacrent leurs efforts⁵. Les missions durent désormais en moyenne trois fois plus longtemps que par le passé⁶. Plus de 80 % du financement de l'aide humanitaire demandé par l'ONU sert à satisfaire les besoins vitaux des populations dans des situations de conflit⁷. La communauté internationale renforce actuellement ses moyens de réagir aux crises mais a du mal à trouver des solutions durables sur les plans politique et de la sécurité pour y mettre fin.

26. Le coût économique et financier des conflits et des violences en 2014 est estimé à quelque 14 300 milliards de dollars, soit 13,4 % de l'économie mondiale⁸. Pourtant, c'est le coût humain qui est le plus terrible, faisant des conflits le principal obstacle au développement humain⁹. La transformation des centres urbains en

³ Von Einsiedel *et al.*, *Major Recent Trends in Violent Conflict* (voir note 2).

⁴ Centre on International Cooperation, *Global Peace Operations Review: Annual Compilation 2015* (New York, 2015). Les chiffres ne tiennent pas compte de la mission de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord en Afghanistan.

⁵ Von Einsiedel *et al.*, *Major Recent Trends in Violent Conflict* (voir note 2); voir également rapport du Groupe consultatif d'experts sur l'examen du dispositif de consolidation de la paix, intitulé « Défi du maintien de la paix » (A/69/968).

⁶ Von Einsiedel *et al.*, *Major Recent Trends in Violent Conflict* (voir note 2); voir également rapport du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix, intitulé « Unissons nos forces pour la paix : privilégions la politique, les partenariats et l'action en faveur des populations » (A/70/95).

⁷ Entre 2002 et 2013, 86 % des ressources mobilisées dans le cadre des appels humanitaires des Nations Unies ont été consacrées à l'action humanitaire dans des situations de conflit (83 milliards de dollars sur 96 milliards); voir rapport du Secrétaire général sur le renforcement de la coordination de l'aide humanitaire et des secours en cas de catastrophe fournis par les organismes des Nations Unies (A/69/80-E/2014/68, par. 59).

⁸ Institute for Economics and Peace, *Global Peace Index 2015* (juin 2015).

⁹ Nations Unies, *Rapport sur les objectifs du Millénaire pour le développement 2015* (New York, 2015).

champs de bataille a entraîné une augmentation des victimes civiles et des destructions d'infrastructures vitales. Les civils souffrent de blessures de longue durée et de traumatismes psychosociaux provoqués par les combats, les viols et les actes de torture. Les systèmes de santé et les infrastructures d'adduction d'eau sont détruits et les maladies se répandent. L'agriculture est interrompue et les stocks alimentaires s'épuisent, entraînant des famines endémiques, des problèmes de malnutrition et de croissance. Les écoles sont détruites, l'éducation s'arrête et les enfants se retrouvent exposés aux exactions, au trafic et au recrutement forcé. Les femmes sont dépouillées de leurs droits et délibérément prises pour cibles. Les gens fuient leur maison par millions, errent de ville en ville et traversent les mers et les frontières. Les effets se font sentir sur plusieurs générations, sous forme de peur, de méfiance et de tensions généralisées épousant les clivages ethniques, religieux ou politiques. Les pays qui sortent d'une guerre civile prolongée ne redeviennent jamais comme avant : leur tissu social et politique reste à tout jamais marqué.

27. Face à un conflit prolongé et irréductible, il semble souvent plus facile, pour la communauté internationale, de recourir à une intervention humanitaire plutôt que de mener une action concertée de prévention et de règlement des conflits. Mais l'aide humanitaire n'est jamais une solution et le déploiement de soldats de la paix ne suffit pas. Comme les études de haut niveau menées l'année dernière l'ont bien montré, la réponse passe en dernière analyse par une volonté mondiale plus forte de chercher des solutions politiques ainsi que par la réorganisation des priorités culturelles, opérationnelles et financières autour de la prévention¹⁰.

28. Si ce constat n'est pas nouveau, il reste que le manque de tolérance au risque et l'impératif de résultats mesurables à court terme font obstacle à une action précoce et durable misant sur la prévention et la consolidation de la paix dans les pays les plus exposés à un risque de conflit. Les capacités d'analyser et de suivre ces situations sont insuffisantes et manquent souvent de constance. Les signes d'alerte avant-coureurs ne donnent pas lieu aux réactions voulues. Trop souvent, l'impulsion politique n'est déterminée que par des intérêts économiques et de sécurité nationale immédiats et étroits et ne se manifeste qu'une fois la situation détériorée. Si certaines crises cristallisent une très forte attention politique, d'autres semblent complètement oubliées. Certains conflits sont tellement intenses, complexes, anciens ou marqués par les divisions géopolitiques qu'il semble que toute action visant à trouver une solution politique soit suspendue.

29. Il est urgent de sortir de la gestion de crise perpétuelle et de passer à une logique de prévention et d'action rapide. Dans le cadre du suivi des recommandations du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix et du Groupe consultatif d'experts chargé de l'examen du dispositif de consolidation de la paix, ainsi que de la mise en œuvre de l'initiative Les droits de l'homme avant tout, l'ONU a engagé une série de réformes afin de donner davantage la priorité à l'alerte rapide, à la prévention et au règlement des conflits. C'est cependant aux États Membres et au Conseil de sécurité qu'il appartient en premier lieu de prévenir et de régler les conflits. Les dirigeants du

¹⁰ Voir rapport du Groupe indépendant de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix, intitulé « Unissons nos forces pour la paix : privilégions la politique, les partenariats et l'action en faveur des populations » (A/70/95); voir également rapport du Groupe consultatif d'experts sur l'examen du dispositif de consolidation de la paix, intitulé « Défi du maintien de la paix » (A/69/968).

monde doivent s'investir davantage dans le règlement politique des conflits existants et dans la prévention des nouveaux en se mobilisant à l'échelle nationale et régionale et dans le cadre de l'ONU.

30. L'action à engager pour prévenir et régler les conflits est colossale mais peut se décliner en plusieurs axes : mener une action politique courageuse, agir tôt, investir dans la stabilité et assurer la large participation des populations concernées et autres parties prenantes.

Mener une action politique rapide, cohérente et décisive

31. Une prévention réussie fait rarement les gros titres. Et les décisions d'agir vite ou avec compassion sont même parfois critiquées. Toutefois, pour des millions de personnes qui meurent ou souffrent chaque jour dans les conflits, rien ne peut remplacer une action politique rapide, cohérente et décisive. Les dirigeants doivent dépasser les intérêts nationaux et se concentrer davantage sur les intérêts de notre humanité commune afin de mieux s'attaquer aux causes des crises, notamment les déplacements, les inégalités économiques et sociales persistantes, la corruption et l'injustice ainsi que le non-respect du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme. S'engager dans la recherche de solutions aux conflits et parvenir à des règlements politiques qui remédient à ces causes supposent une volonté de mettre de côté les différences ancrées dans les positions politiques et de soutenir les acteurs locaux ou nationaux de la paix et de la non-violence.

32. Les dirigeants politiques doivent guider le discours national, susciter le débat public et mobiliser en faveur de politiques respectueuses de l'humanité d'autrui. Ils doivent dénoncer la rhétorique de la peur. Une action politique bienveillante, courageuse et concertée est nécessaire pour ouvrir les frontières à ceux qui fuient les conflits, les violences et les persécutions. Pour relever les défis qui se posent à nous, les dirigeants doivent se montrer plus déterminés, plus audacieux et plus désireux d'user de leur influence par tous les moyens possibles pour mieux aider les personnes qui en ont besoin et être prêts à s'engager dans la durée.

Agir tôt

Investir dans l'analyse des risques et agir en conséquence

33. Les gouvernements nationaux et les organisations régionales et internationales doivent renforcer leurs capacités d'analyser les risques et de surveiller les situations qui se détériorent. Les violations des droits de l'homme, les violences contre les civils, l'exclusion politique, la partialité de la justice, la marginalisation socioéconomique, la corruption et l'afflux des armes peuvent être autant de signes décisifs de tensions politiques, de risques de violence, d'éclatement ou de reprise d'un conflit.

34. L'information doit cependant donner lieu à une action rapide et à la mobilisation de ressources adaptées. Les signaux d'alerte et les moyens de prévenir les conflits ne manquent pas : c'est l'incapacité répétée et systématique d'agir qui constitue le principal obstacle. Ce problème persistera tant que les États n'accepteront pas que la souveraineté va de pair avec la responsabilité de protéger leurs populations de la violence et de la guerre et d'œuvrer, en collaboration avec les acteurs bilatéraux et régionaux ainsi qu'avec l'Organisation des Nations Unies et les autres organisations internationales, à désamorcer les tensions, à faire cesser les

violations des droits de l'homme et à prévenir les conflits. Les dirigeants nationaux doivent être davantage prêts à accepter les informations et les analyses et à agir avant que les situations ne dégénèrent, en recherchant et en acceptant très tôt l'assistance des partenaires bilatéraux, régionaux et internationaux si nécessaire.

35. Dans le droit fil de mon initiative Les droits de l'homme avant tout, j'entends continuer à élever la voix pour défendre les millions de personnes qui souffrent et pour porter rapidement à l'attention du Conseil de sécurité toutes les informations indiquant que des graves violations du droit international humanitaire ou du droit international des droits de l'homme risquent d'être ou ont été commises. Le système des Nations Unies doit mieux détecter les signes avant-coureurs de violations ou de détériorations de situation et mettre au point des réponses rapides en partenariat avec les États. C'est là un élément essentiel de la prévention des crises humanitaires. Même si Les droits de l'homme avant tout est une initiative interne à l'Organisation, son esprit renvoie aux buts mêmes des Nations Unies dans leur ensemble. Le soutien des États Membres est important si l'on veut que l'initiative ait un effet sur la prévention, et les États Membres devraient envisager d'en intégrer certains éléments à leur action.

Créer une unité politique pour prévenir les crises et pas seulement les gérer

36. À maintes reprises, la désunion dans les premières phases d'une crise retarde la mobilisation au prix de conséquences désastreuses. Si les circonstances peuvent donner lieu à des interprétations différentes, il faut néanmoins faire preuve d'une plus grande détermination afin d'agir plus vite pour favoriser l'unité et veiller à ce que les initiatives visant à désamorcer les tensions et à prévenir la montée des violences soient étroitement coordonnées. L'absence de message politique rapide et unique aux niveaux régional et international a souvent des résultats tragiques.

37. Le Conseil de sécurité, auquel il appartient en premier lieu d'assurer la paix et la sécurité internationales, doit surmonter ses divisions internes. Il ne doit plus se limiter à gérer les conflits et doit s'occuper activement de les prévenir. Une action plus rapide et plus unifiée du Conseil pourrait grandement contribuer à prévenir et désamorcer les crises et à sauver des vies. Le Conseil devrait procéder à des analyses de risques plus tôt et user de son influence pour apaiser les tensions, appeler à la retenue et ouvrir un espace de dialogue avant que les positions ne se durcissent. Le Secrétariat de l'ONU doit faire preuve d'audace dans ses recommandations au Conseil. J'encourage également le Conseil à demander, par l'intermédiaire de son président, un point mensuel des situations préoccupantes éclairé par une analyse multidisciplinaire.

Donner de la visibilité aux actions de prévention réussies

38. Il est plus facile de mobiliser des ressources pour répondre aux crises et les gérer que pour les prévenir. Pour que cet état de choses change, il est nécessaire de mieux faire voir et de mieux montrer comment il est possible de prévenir les conflits. La communauté internationale doit être mieux à même de dégager les exemples réussis de prévention et de résolution de conflits, les bonnes pratiques et les enseignements tirés de l'expérience. Le succès ne sera reconnu et récompensé que si nous parvenons à le rendre visible.

Rester mobilisé et investir dans la stabilité

39. Pour être le plus efficace possible, l'action rapide doit s'inscrire dans un horizon financier et temporel élargi pour que l'on puisse travailler sur plusieurs crises à la fois, rester mobilisé avant et après les temps forts et investir dans la stabilité dans un cadre temporel plus long.

Travailler sur plusieurs crises à la fois

40. À l'évidence, la communauté internationale a du mal à mobiliser l'attention politique nécessaire pour répondre simultanément à plusieurs crises se trouvant à différentes phases. Elle peine également à soutenir une paix chèrement acquise dans la durée. Nos outils et nos mécanismes doivent être réorientés pour nous permettre à la fois de prévenir les crises et d'y répondre efficacement et durablement. Ce changement nécessitera une impulsion et des moyens spécifiques à long terme afin de ne plus se limiter aux grandes crises du moment. Les capacités, les compétences et les effectifs du personnel des ministères des affaires étrangères et du développement des États Membres, des organisations régionales et de l'Organisation des Nations Unies chargé de la prévention des conflits et du règlement des crises doivent être sensiblement renforcés. Les États Membres et les dirigeants influents du monde devraient également user de leur pouvoir politique et économique là où leur incidence est la plus forte. Les crises ne sont pas toutes irréductibles ou caractérisées par la désunion de la communauté internationale. Nous n'avons pas besoin d'être tous accaparés par la ou les deux grandes crises du moment, mais nous devons jouer un rôle d'impulsion politique et de mobilisation afin de résoudre ou de prévenir les crises là où l'on peut plus facilement changer les choses.

Rester mobilisé

41. L'action et l'attention politiques restent rarement mobilisées pendant toute la durée d'une crise. Elles tendent à être faibles dans les premiers stades, forts pendant la crise, et à nouveau faibles après le règlement. Nous ne pouvons pas nous permettre de relâcher la vigilance ou de nous démobiliser politiquement pendant les phases décisives qui précèdent et qui suivent la crise. Les ministères nationaux des affaires étrangères et les services spécialisés dans l'analyse et dans la prévention et la résolution des conflits des organisations régionales et de l'Organisation des Nations Unies doivent disposer de ressources durables et avoir les moyens de travailler rapidement et efficacement dans ces deux phases. J'encourage vivement le recours plus systématique aux groupes de contact, aux niveaux régional et international, qui bénéficient de l'engagement à long terme de leurs membres. Ces groupes de contact devraient alimenter la dynamique politique, dépasser les cycles électoraux étroits et offrir un espace permettant d'échanger des informations et de suivre l'évolution des situations en permanence. Pour entretenir l'action et la mobilisation politiques dans la durée, les groupes de contact pourraient réfléchir à la possibilité de lancer des « miniplans Marshall » après les conflits.

Investir dans la stabilité et modifier l'horizon temporel des résultats

42. Une prévention réussie commence bien avant que la situation de crise ne dégénère ou que des violations graves du droit international humanitaire ou du droit international des droits de l'homme ne soient commises. Une meilleure prévention

supposera un investissement et un engagement plus soutenus en faveur de la promotion de sociétés pacifiques et inclusives, de la création et du renforcement d'institutions légitimes et inclusives, de la fourniture d'un accès à la justice pour tous et de la remise en route des marchés et des économies. Les dirigeants politiques doivent rétablir la foi et la confiance dans les institutions publiques pour permettre à ces dernières d'améliorer la vie des citoyens à tous les niveaux.

43. Il faut également passer d'une logique de financement reposant sur l'instantanéité médiatique à une logique d'investissement axée sur la stabilité. Le financement doit être équitable et fondé sur une analyse des risques et non seulement des intérêts géopolitiques. Il doit être prévisible, s'inscrire dans le temps long et s'appuyer sur les faits. Il faut également accepter le fait que les résultats ne se matérialiseront pas dans un temps court et qu'ils seront peut-être difficiles à mesurer ou demanderont des méthodes qualitatives. La transformation des institutions exige parfois 20 à 30 ans¹¹. Dans le prolongement des dispositions du Programme 2030, les cadres d'assistance et les objectifs stratégiques des gouvernements nationaux et des partenaires internationaux doivent être adaptés en conséquence, avec un horizon de 10 à 15 ans, pour mieux tenir compte de cette réalité. Renforcer la base factuelle sera important pour le financement des interventions humanitaires, de développement et de consolidation de la paix qui sont réputées prévenir les conflits, réduire la vulnérabilité des populations et contribuer à des sociétés pacifiques et inclusives.

Trouver des solutions avec et pour les populations

44. Pour réussir, la prévention et le règlement des crises et des conflits supposent une forte participation des populations et de la société civile aux processus politiques et de gouvernance. Les parties prenantes locales et une société civile nationale forte peuvent mobiliser l'opinion publique contre la violence et en faveur de la paix. Leur participation est indispensable pour remédier à la marginalisation et veiller à ce que les solutions politiques profitent à l'ensemble de la population et non simplement aux élites ou à tel ou tel groupe. Les dirigeants doivent promouvoir et exiger la participation des femmes et des groupes de femmes à la prise des décisions à tous les niveaux. Il est indubitablement démontré qu'une participation véritable des femmes accroît l'efficacité de l'aide humanitaire, la crédibilité et la qualité des opérations de maintien de la paix, la rapidité du relèvement économique dans les situations d'après conflit et la pérennité des accords de paix. Les solutions politiques ont plus de chances d'être soutenues par les sociétés civiles et de porter leurs fruits à long terme lorsque les femmes et les hommes y prennent part. J'encourage également les autorités nationales et locales à créer des plateformes avec la société civile pour permettre aux femmes et aux hommes de tous âges, de toutes religions et de toutes origines ethniques de s'exprimer, de s'investir et de collaborer dans le domaine civique.

45. Dans un monde multipolaire et globalisé, il faut que les différents groupes et individus s'engagent et constituent une force d'impulsion. Les jeunes en particulier ont un rôle important à jouer pour faire changer les mentalités et les attitudes. Ils sont nos futurs dirigeants et doivent être associés à l'élaboration et à l'application des solutions visant à créer de la stabilité en étant entendus dans les parlements

¹¹ Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2011 : conflits, sécurité et développement* (Washington, 2011).

nationaux et dans les processus politiques. En répondant aux revendications après l'éclatement d'un conflit et en favorisant le travail de réconciliation à long terme de la collectivité, le dialogue religieux peut être un instrument essentiel de la diplomatie préventive. Il est de la responsabilité des dirigeants religieux d'utiliser leur pouvoir d'influence auprès de leurs fidèles et des dirigeants pour promouvoir la stabilité, la réconciliation et la cohésion sociale. Enfin, les dirigeants du secteur privé et les associations de chefs d'entreprise ne sont pas seulement des fournisseurs de biens ou de services de logistique. Ils ont également intérêt à ce que les marchés économiques soient stables, à ce que les consommateurs qui achètent leurs produits et leurs services soient en bonne santé et vivent en sécurité, et à ce que la gouvernance soit bonne et les institutions fortes. J'encourage les chefs d'entreprise à mettre leurs connaissances, leurs technologies et leur influence au service de la promotion de solutions durables qui permettent d'assurer une vie stable et digne aux populations.

B. Deuxième responsabilité fondamentale : faire respecter les normes qui protègent l'humanité

Même les guerres ont des limites : pour réduire autant que possible les souffrances humaines et protéger les civils, il faut mieux faire respecter le droit international

46. Au cours des 150 dernières années et en particulier pendant les deux dernières décennies, nous avons déployé des efforts considérables et fait preuve d'une grande volonté politique pour consolider les cadres juridiques internationaux régissant les règles de la guerre, assurant la protection des civils, restreignant l'utilisation et le transfert de certaines armes et munitions, établissant des mécanismes de surveillance des droits de l'homme et des tribunaux chargés de juger les plus graves violations du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme. La défense des droits de l'homme et la protection des civils sont désormais l'affaire de tous. Pourtant, nous constatons partout dans le monde l'érosion du respect du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme, qui sont foulés aux pieds de façon éhontée et brutale. Chaque jour, des civils sont délibérément ou aveuglément blessés ou tués. Les frappes aériennes brisent des familles. Des femmes et des filles sont victimes de sévices et vendues comme esclaves sexuelles. Les populations vivant dans des zones assiégées sont délibérément affamées, intimidées et privées des produits de première nécessité depuis des années. Des journalistes sont arrêtés ou tués. Des écoles, des hôpitaux et des lieux de culte sont bombardés à une fréquence et avec une violence alarmantes. Des monuments érigés au rang d'emblèmes de la culture et de la civilisation depuis des millénaires sont délibérément anéantis. La brutalité des conflits armés actuels et le mépris total des règles fondamentales du droit international humanitaire en matière de prise en charge des blessés et des malades, de traitement humain et de distinction entre civils et combattants risquent de réduire à néant 150 ans de progrès et de provoquer un retour à une ère caractérisée par des guerres sans limites.

47. Les zones urbaines sont devenues des pièges mortels pour des milliers de civils. Des frappes aériennes censées être « chirurgicales » tuent et détruisent sans discrimination. Un chiffre fait froid dans le dos : 92 % des personnes tuées ou blessées par des armes explosives dans des zones habitées sont des civils. Les armes à sous-munitions continuent de mutiler, de tuer et de détruire même des années après la fin des hostilités, et les enfants représentent la moitié des tués et des

blessés. En 2014, 80 % des personnes touchées par des mines et restes explosifs de guerre étaient des civils, ce qui représente en moyenne 10 victimes par jour¹². Des humanitaires et des travailleurs sanitaires sont enlevés et assassinés et des installations médicales et des ambulances pillées et détruites dans le cadre de tactiques de guerre. Les opérations de secours humanitaires sont interdites ou délibérément entravées, ce qui ne fait qu'aggraver le nombre de pertes humaines, les souffrances et les facteurs de vulnérabilité. Des personnes continuent d'être arbitrairement arrêtées et détenues, maltraitées et torturées, et sont souvent privées des garanties auxquelles elles ont droit, d'accès à la justice et de voies de recours effectives. Toute cette violence est directement nourrie par des transferts d'armes effectués de façon irresponsable et illicite. Des populations qui traversent des océans et des déserts pour fuir les horreurs de la guerre et les violences, souvent dans des conditions déshumanisantes et sans aucun espoir de rentrer chez eux, de tout cela, notre commune humanité est comptable. À la fin de 2014, près de 60 millions de personnes avaient été déplacées de force, que ce soit à l'intérieur de leur pays ou au-delà de ses frontières¹³.

48. Se moquer des règles les plus élémentaires régissant la conduite de la guerre est devenu une attitude contagieuse, ce qui accroît les risques que l'application de ces règles soit mise en question et de plus en plus floue à l'avenir. L'incapacité à exiger et à promouvoir le respect de nos valeurs partagées, à faire respecter le droit et à soutenir les mécanismes de surveillance et de responsabilisation établis aux niveaux national et international ou à coopérer avec eux contribue à l'érosion de l'état de droit et provoque d'immenses souffrances humaines. Lorsque des États passent outre ou sapent le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme, y compris en en faisant une interprétation très large, d'autres États et acteurs non étatiques se sentent autorisés à faire de même. Notre objectif ne peut en aucun cas être l'établissement d'une société mondiale qui ne soit pas fondée sur des règles et des normes respectées par tous. Nos maîtres mots ne peuvent être indifférence et inertie. Nous pouvons et nous devons faire mieux.

49. Le Sommet mondial sur l'action humanitaire donne l'occasion aux États Membres de s'engager à nouveau à protéger les civils et les droits de l'homme de tous, ce qui passe par le respect des règles dont ils ont déjà convenu, et ils doivent la saisir. Notre action, tant au niveau individuel qu'au niveau collectif, doit être guidée par un souci fondamental : protéger et préserver en toutes circonstances l'humanité et la dignité des populations touchées. Notre engagement, nos stratégies, nos activités et nos ressources doivent tous viser à préserver la sécurité, l'intégrité physique et la dignité de ces populations. Nous pouvons commencer par prendre des mesures permettant de garantir l'acheminement de l'aide humanitaire, de recenser et de dénoncer les violations, d'améliorer le respect des règles et la responsabilisation et de consolider les normes visant à sauvegarder notre humanité.

¹² Observatoire des mines et des armes à sous-munitions, *Landmine Monitor 2015* (Suisse, Campagne internationale pour interdire les mines terrestres – Coalition internationale contre les sous-munitions, novembre 2015).

¹³ Voir la publication du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) intitulée « World at war: UNHCR global trends – forced displacement in 2014 » (« Un monde en guerre : tendances mondiales – déplacements forcés en 2014 ») (2015).

Respecter et protéger les civils et les biens de caractère civil pendant les hostilités

Faire respecter les règles fondamentales

50. Toutes les parties à un conflit armé, qu'il s'agisse d'États ou d'acteurs non étatiques, doivent respecter les règles coutumières de discrimination, de proportionnalité et de précaution. Les attaques visant des civils, des personnes hors de combat et des biens de caractère civil, le recours à des moyens frappant sans discrimination comme des engins explosifs improvisés et à l'utilisation de civils comme boucliers humains pour protéger des objectifs militaires sont tous interdits. Non seulement les écoles, les hôpitaux, les lieux de culte et les autres infrastructures civiles essentielles doivent être épargnés par la force militaire, leur utilisation à des fins militaires doit elle aussi être prohibée. Les États doivent limiter l'utilisation de ces lieux à des fins militaires et faire en sorte qu'ils ne deviennent pas des objectifs militaires, en prenant des mesures législatives, en publiant des manuels militaires et en établissant des procédures appropriées.

51. États et acteurs non étatiques doivent s'abstenir de toute interprétation large et litigieuse qui accroisse dangereusement l'éventail des armes, des tactiques et des cibles et le niveau des pertes civiles collatérales considérés comme admissibles. Il leur faut lutter contre toute tentation d'élargir ou de rendre floues les règles et, au contraire, appliquer le droit en gardant à l'esprit la nécessité d'appliquer le principe d'humanité. La lutte contre le terrorisme, la guerre asymétrique et l'émergence de nouvelles menaces et de nouveaux ennemis ne sauraient justifier l'assouplissement ou le rejet pur et simple des règles qui visent à épargner les civils et à s'en tenir aux seuls dégâts nécessaires pour affaiblir l'adversaire. En cette époque où la plupart des conflits n'ont pas de dimension internationale, il est crucial que des acteurs humanitaires impartiaux engagent un dialogue avec les États ainsi qu'avec les groupes armés non étatiques, en sorte que ces derniers soient mieux à même d'accepter, de comprendre et de mettre en œuvre les obligations que leur imposent le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme.

Mettre fin aux bombardements des zones habitées

52. L'utilisation d'armes explosives dans des zones habitées, qu'il s'agisse de tirs d'artillerie, de bombardements aériens ou d'attentats-suicides ou à la voiture piégée, est la principale cause de décès de civils en période de conflit. Les effets de ces armes sont bien connus. Ceux qui planifient ou décident le lancement de barils explosifs, de mortiers, de roquettes ou d'autres engins explosifs à large champ d'action dans des zones urbaines peuvent aisément prévoir qu'ils causeront des dégâts excessifs en tuant de nombreux civils, en détruisant des habitations, en entravant sévèrement la fourniture des services essentiels et en contribuant à la persistance de restes explosifs de guerre pendant des années. Bien que l'utilisation de bon nombre de ces armes ne soit pas interdite en soi par le droit international, les règles fondamentales de discrimination, de proportionnalité et de précaution fixent des limites à l'utilisation d'armes explosives dans des zones habitées et doivent être prises compte à toutes les étapes de la planification et de la prise de décisions militaires.

53. Il est essentiel de prendre des engagements politiques fermes pour limiter l'utilisation de ces armes. Les États devraient s'efforcer d'améliorer encore les politiques et pratiques s'étant avérées efficaces et de les recenser et de les échanger,

ainsi que les enseignements tirés de l'expérience, s'agissant de réduire au minimum les effets des conflits sur les civils et de proposer des mesures concrètes pouvant être prises par des civils vivant dans des zones exposées pour se protéger des engins explosifs. Les experts devraient procéder à des simulations pour anticiper les effets de ces engins dans les zones urbaines et mettre les résultats à la disposition de l'ensemble des forces militaires. Il est nécessaire d'établir des cibles et des indicateurs pour suivre les progrès accomplis dans les efforts de réduction des conséquences humanitaires de l'utilisation de ces armes dans des zones habitées. Tout bombardement ou tir d'artillerie sauvage visant des zones peuplées de civils doit systématiquement être consigné, faire l'objet d'une enquête et porté devant les tribunaux compétents aux niveaux national et international.

Assurer la protection du personnel des missions humanitaires et médicales et lui garantir un accès sans entrave aux populations dans le besoin

Répondre aux besoins essentiels de la population

54. C'est aux États qu'il incombe au premier chef de respecter et de garantir les droits fondamentaux de toutes les personnes présentes sur leur territoire et relevant de leur juridiction. Les parties à un conflit armé ont l'obligation de répondre aux besoins essentiels des personnes vivant sous leur contrôle en matière de vivres, d'eau, de soins médicaux et d'hébergement. Les personnes touchées par le conflit ont le droit de recevoir une assistance, notamment de la part d'organisations humanitaires impartiales. Il s'agit là d'une obligation fondamentale des parties à un conflit et d'une condition préalable indispensable du principe d'humanité. Si les besoins essentiels des populations ne sont pas satisfaits, les parties à un conflit armé ont l'obligation d'autoriser et de faciliter l'acheminement d'une aide humanitaire impartiale. Il ne s'agit pas là d'une exigence purement technique, mais d'un principe essentiel pour sauver des vies et réduire les souffrances, qui doit toujours l'emporter sur les intérêts politiques des parties à des conflits armés et de leurs alliés. Le fait d'empêcher les agents humanitaires d'accéder aux zones assiégées dans un souci de progression militaire est une pratique déplorable et illégale.

55. Il est essentiel de respecter les principes d'humanité, d'impartialité, de neutralité et d'indépendance sur lesquels se fonde l'action humanitaire pour obtenir l'accès aux populations dans le besoin. Il est crucial que les organisations humanitaires fassent en sorte que l'aide soit impartiale, neutre et indépendante des interventions militaires et des visées politiques si elles veulent gagner la confiance des États et des groupes armés non étatiques et être acceptées par eux, obtenir et conserver l'accès aux populations et travailler en toute sécurité.

56. Le droit international humanitaire prévoit que les organisations impartiales et à vocation humanitaire sont en droit de proposer leurs services. Pourtant, la réalité d'aujourd'hui est que de nombreuses organisations à vocation humanitaire luttent au quotidien pour accéder aux populations dans le besoin. Les États ne peuvent rejeter comme bon leur semble les offres de secours humanitaires si des populations sont dans le besoin. Chaque fois que les besoins essentiels des civils ne sont pas satisfaits, les États concernés ont l'obligation de ne pas bloquer arbitrairement les opérations de secours humanitaire. La responsabilité de l'obtention d'un accès aux populations dans le besoin ne repose pas seulement sur les acteurs humanitaires, et les États devraient motiver tout refus d'aide d'urgence. Pour vaincre les réticences à

autoriser l'accès des secours humanitaires, il peut s'avérer utile de mettre en place des mécanismes de vérification et d'inspection des convois humanitaires. Les États et les acteurs non étatiques doivent garantir la liberté de mouvement du personnel humanitaire et mettre en place des procédures claires, simples et plus rapides afin de leur permettre d'accéder librement et rapidement aux populations concernées. Les États, et en particulier le Conseil de sécurité, jouent un rôle essentiel en ce qui concerne la garantie de l'acheminement de l'aide humanitaire. Lorsque l'accès aux populations dans le besoin est arbitrairement refusé ou entravé, ce problème doit être effectivement porté à l'attention des autorités politiques les plus élevées. Les États et le Conseil doivent garantir l'application du principe de responsabilité et s'efforcer de régler les cas de refus d'accès arbitraires.

57. Les États Membres et le Conseil de sécurité devraient également veiller à ce que la lutte contre le terrorisme ou les mesures anti-insurrectionnelles n'entravent pas les opérations humanitaires et n'empêchent pas leur financement. Pour ce faire, ils devraient notamment accorder aux organisations humanitaires les exemptions nécessaires pour leur permettre d'engager un dialogue et de travailler en coordination avec toutes les parties à un conflit armé, en vue d'avoir accès à ceux qui en ont besoin et d'atténuer les souffrances.

Respecter et protéger les missions humanitaires et médicales

58. La fourniture de vivres, d'eau, de médicaments, de services sanitaires basiques et d'un hébergement aux populations civiles dans le besoin exige que le personnel humanitaire et médical soit profondément respecté et efficacement protégé des effets des hostilités. Or trop souvent les professionnels de la santé, les installations, les véhicules et les patients sont attaqués, les agents humanitaires tués et les convois pillés, ces actes entrant souvent dans le cadre d'une tactique de guerre. Nous devons faire beaucoup plus pour inverser cette tendance déplorable. Nous devons redoubler d'efforts pour rappeler à l'ensemble des États et acteurs non étatiques parties à un conflit armé qu'ils ont l'obligation absolue de respecter et de protéger le personnel et les installations humanitaires et sanitaires, de même que les blessés et les malades, des attaques, des actes d'intimidation et d'autres actes de violence les empêchant de s'acquitter de leurs fonctions exclusivement humanitaires. En s'acquittant de cette obligation, les États et les autres parties au conflit doivent veiller à ce que toutes les mesures adaptées au contexte local qui s'imposent sur les plans politique, juridique, social et en matière de sécurité soient prises et strictement respectées en vue de protéger le personnel et les installations humanitaires et sanitaires. Les hôpitaux doivent être des sanctuaires en temps de guerre. L'adoption et l'application de lois et de règlements au niveau national, l'éducation et la formation, la coopération avec les populations locales et la collecte et la transmission systématiques de données relatives aux violations permettront d'acheminer l'aide humanitaire et médicale de façon plus efficace et plus sûre.

Dénoncer les violations

59. Rester silencieux face à de graves violations du droit international est moralement inacceptable et constitue un manquement aux obligations juridiques des États. Notre commune humanité exige de nous que nous fassions tout ce qui est en notre pouvoir pour prévenir et faire cesser les violations et pour que les auteurs aient à répondre de leurs actes. Recueillir des éléments factuels, prendre des mesures de prévention et de protection, y compris en dénonçant les violations,

reconnaître la souffrance des victimes et plaider en faveur de solutions volontaristes, voilà quelques-unes des obligations les plus basiques que nous avons à l'égard des populations qui subissent les effets de conflits armés.

Établir les faits

60. Les États doivent tirer parti de tous les mécanismes de suivi, d'enquête, de communication de l'information et de prise de décisions disponibles pour mieux faire respecter le droit international humanitaire. Il faut mettre au point des outils permettant de systématiquement suivre, compiler, analyser et communiquer les données relatives à l'utilisation de certaines armes et tactiques de guerre et au nombre des victimes civiles et des dommages aux biens de caractère civil et, s'il y a lieu, ouvrir des enquêtes à ce sujet et poursuivre les auteurs de violations graves. Les options envisageables sont notamment l'enregistrement et la diffusion d'éléments de preuve numériques relatifs aux crimes commis, la création d'un registre central permettant de suivre et d'enregistrer les violations ou d'un service de surveillance dédié chargé de suivre, de collecter et de communiquer des données portant sur tous les conflits et relatives aux tendances observées en matière de violations, aux lacunes en matière de respect des règles, à l'application du principe de responsabilité et à la coopération des États. Outre que le fait de disposer de données et d'informations fiables, y compris émanant de sources publiques, permet de mettre en évidence les grandes tendances, les dangers qui menacent et les points vulnérables, il constitue une puissante incitation à respecter et à appliquer le droit international. Plus important encore, cela peut favoriser la prise précoce de mesures de prévention et de protection. Les journalistes, les défenseurs des droits de l'homme et la société civile ont tous un rôle important à jouer en signalant les faits au moment où ils se produisent.

61. Lorsque les efforts d'établissement des faits accomplis au niveau national s'avèrent insuffisants, le Conseil de sécurité ou le Conseil des droits de l'homme et les États, y compris ceux qui sont parties à un conflit armé, devraient mandater des commissions d'enquête indépendantes et impartiales afin d'aider la communauté internationale à établir les faits et à recommander des mesures à prendre pour mieux protéger les droits. Les États devraient également faire appel à la Commission internationale humanitaire d'établissement des faits, qui a pour rôle d'enquêter sur les violations graves du droit international humanitaire dans tous les types de conflits armés et qui s'efforce de mettre ses conclusions à la disposition des parties touchées.

Condamner systématiquement les violations graves

62. Chaque fois qu'une violation grave du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme est constatée, les gouvernements, les dirigeants du monde et les autres parties prenantes doivent systématiquement la condamner. Même dans les cas où nous ne pouvons sans doute pas faire immédiatement cesser la violence et les souffrances, nous sommes au minimum tenus de dénoncer les faits et de veiller à ce qu'ils soient connus. L'histoire de l'Organisation des Nations Unies montre qu'en règle générale plus l'Organisation prend position tôt, plus son rôle est renforcé. Dans le cadre de mon initiative Les droits de l'homme avant tout, j'ai demandé à tous les hauts fonctionnaires de l'Organisation d'agir en ce sens et j'encourage l'ensemble du personnel à faire montre de courage moral face à des violations graves et massives, et ce dès qu'elles

sont connues. En outre, je demande instamment à tous les acteurs et à toutes les parties prenantes concernés de mettre un terme à la politique du deux poids, deux mesures en vertu de laquelle les violations commises par certains sont condamnées, mais pas celles commises par d'autres. Cette attitude sape la détermination collective à prévenir les conflits ainsi que notre crédibilité lorsque nous exigeons le respect de la loi.

Prendre des mesures concrètes pour mieux faire appliquer les règles et le principe de responsabilité

Garantir le respect des règles en tirant parti des sphères d'influence

63. Tous les États doivent utiliser leur influence politique et économique pour veiller à ce que les parties à un conflit armé se conforment au droit international humanitaire et au droit international des droits de l'homme. Les États et les autres acteurs doivent ouvrir des voies de dialogue avec les parties au conflit, utiliser les fonds fournis au titre de l'aide pour la formation et la réforme judiciaire et prendre des mesures coercitives ciblées à l'encontre des parties et des individus qui manquent à leur obligation de protection des civils. Dans l'esprit du Traité sur le commerce des armes et d'autres instruments régionaux, les États qui exportent des armes classiques doivent évaluer le risque que ces armes soient utilisées pour commettre de graves violations du droit international humanitaire ou du droit international des droits de l'homme et s'abstenir d'exporter de telles armes si ce risque s'avère important. Tout État qui ne s'emploie pas à mieux faire respecter le droit contribue à terme à l'érosion de ce dernier. Garantir le respect du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme et la protection des civils doivent devenir des intérêts nationaux prioritaires des États Membres et des préoccupations centrales qui informent leurs politiques étrangères et le jeu des relations internationales. Enfin, chacun de nous a l'obligation morale de dénoncer les violations et d'utiliser la sphère d'influence qui est la sienne pour influencer sur les politiques et décisions de nos dirigeants.

Renforcer notre système de justice mondial

64. Tous les États doivent redoubler d'efforts pour lutter contre l'impunité et mettre en place un système de justice véritablement mondial. Toutes les allégations de violations graves doivent systématiquement faire l'objet d'enquêtes effectives et les auteurs doivent être systématiquement poursuivis. Les États doivent mettre en place des structures et des procédures permettant de garantir l'application du droit, et notamment une législation solide qui couvre toute la gamme des crimes de droit international et établisse la compétence universelle pour les connaître. Dans cette perspective, il est essentiel de se référer aux bonnes pratiques concernant la collecte des éléments de preuve et de protection des témoins, la coopération entre les gouvernements et avec les tribunaux internationaux et d'autres dispositifs de responsabilisation, la formation juridique, l'impartialité des magistrats, les garanties judiciaires auxquelles a droit l'accusé et l'allocation de ressources suffisantes aux autorités judiciaires et aux services de détection et de répression aux niveaux national et international.

65. Il faudrait renforcer les systèmes judiciaires et les dispositifs d'enquête internationaux afin de compléter l'action menée au niveau national et saisir la Cour pénale internationale quand les options nationales se révèlent inadéquates. La

création de la Cour pénale internationale, qui a vocation à mettre fin à l'impunité et à faire prévaloir les règles qui visent à sauvegarder l'humanité, est l'une des grandes réalisations des 25 dernières années. Nous devons faire renaître l'enthousiasme et le sentiment de participer à une réalisation historique qui ont permis d'aboutir à l'adoption du Statut de Rome. Les États doivent coopérer avec la Cour et lui fournir un appui soutenu sur les plans politique, financier, judiciaire et technique pour l'aider à s'acquitter de son mandat et à mener des enquêtes et à poursuivre les auteurs de crimes de manière plus systématique.

66. La violence sexuelle et sexiste figure parmi les crimes les plus odieux. Les auteurs de tels actes doivent répondre de leurs actes et l'impunité généralisée que l'on observe en temps de conflit aux quatre coins du monde doit cesser. Les États qui n'ont pas encore adopté de législation nationale conforme aux normes internationales relatives aux droits de la femme, y compris à l'interdiction de toutes les formes de violence à l'égard des femmes et des filles, doivent le faire sans plus tarder. Il faut renforcer les systèmes judiciaires nationaux pour leur donner les moyens d'enquêter sur les actes de violence fondée sur le sexe et d'en poursuivre les auteurs, dans le cadre d'une action de longue haleine visant à éliminer la discrimination à l'égard des femmes et des filles dans les structures institutionnelles et culturelles, en temps de paix comme en période de crise. Dirigeants de stature internationale, nationaux ou locaux, tous doivent avoir comme priorité absolue d'exiger que cette action soit menée et que des ressources adéquates y soient consacrées.

Faire appel au Conseil de sécurité

67. Le Conseil de sécurité devrait systématiquement demander aux parties au conflit et aux forces multinationales dont il a autorisé le déploiement de respecter les obligations que leur imposent le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme. Il devrait se réunir chaque fois que l'on soupçonne que des violations graves du droit international humanitaire ou du droit international des droits de l'homme ont été commises et que la protection des civils est compromise. Je joins ma voix à celles d'autres qui ont exhorté les membres permanents du Conseil à s'abstenir d'utiliser leur droit de veto pour bloquer l'adoption de mesures relatives à des atrocités de masse. Tous les membres du Conseil devraient prendre l'engagement politique de soutenir la prise de mesures rapides et décisives dans le cadre des crimes de droit international les plus graves et de ne pas voter contre des résolutions crédibles visant à prévenir ces crimes ou à les faire cesser. Seule une réaction unanime du Conseil face à des violations graves permettra d'éviter de saper la crédibilité et l'esprit de la Charte des Nations Unies et d'encourager une culture de l'impunité sélective.

Faire respecter les règles : lancement d'une campagne mondiale en vue de consolider les normes qui protègent l'humanité

Lancement d'une campagne mondiale

68. Nous devons lancer une initiative mondiale visant à inciter les États, la société civile et d'autres dirigeants mondiaux à se mobiliser pour prévenir l'érosion du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme, exiger un respect plus strict de leurs dispositions et œuvrer de façon intransigeante à la protection des civils. Le respect du droit international et l'exigence de la protection

des civils doivent rester des préoccupations centrales. Rien ne doit pouvoir faire fléchir ou passer avant notre détermination à protéger les civils et à mettre fin à leurs souffrances. Nous avons le devoir moral de mettre fin aux souffrances des millions de personnes touchées par la guerre et de veiller à ce qu'elles ne puissent se reproduire. Face à ceux qui se soustraient au droit ou qui ne le respectent pas, l'Organisation des Nations Unies se doit de demeurer un bastion du respect et de l'affirmation du droit.

Adhésion aux instruments majeurs

69. Je demande instamment à tous les États qui ne sont pas encore parties aux conventions internationales majeures relatives au droit international humanitaire et au droit international des droits de l'homme d'y adhérer dans les plus brefs délais et de s'engager en ce sens lors du Sommet mondial sur l'action humanitaire. Les gouvernements, la société civile et les particuliers devraient se mobiliser et plaider en faveur de l'adhésion à ces instruments, et notamment aux suivants : les Protocoles additionnels de 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949, le Statut de Rome de la Cour pénale internationale tel qu'amendé, la Convention relative au statut des réfugiés de 1951 et le Protocole de 1967 y relatif, la Convention sur les armes à sous-munitions, la Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction, le Traité sur le commerce des armes, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, la Convention relative aux droits de l'enfant et son Protocole facultatif concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés, la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et de leurs familles, la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, la Convention relative aux droits des personnes handicapées, la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala), et la Convention relative au statut des apatrides de 1954.

Promouvoir activement le respect des règles et engager et maintenir le dialogue

70. Il serait bon que les États parties aux instruments internationaux pertinents, en particulier aux conventions et traités relatifs à l'action humanitaire et aux droits de l'homme, se réunissent régulièrement et que des groupes d'experts soient constitués pour débattre de la mise en œuvre du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme et de l'émergence de nouveaux problèmes afin de mieux adapter les textes, de recenser les points nécessitant d'être éclaircis, de proposer une assistance juridique et enfin de veiller au respect des règles en vue de renforcer aussi bien le droit que son application. Il faudrait solliciter plus fréquemment les organes de haut niveau rassemblant les États Membres de l'Organisation des Nations Unies, comme l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité ou le Conseil des droits de l'homme, les organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et les mécanismes relevant d'autres organisations régionales et internationales aux fins de

l'établissement d'un dialogue sur le respect du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme. Néanmoins, c'est bien aux États parties aux traités internationaux qu'il appartient en dernière analyse d'accepter le devoir de faire respecter les règles qui est le leur et de trouver des moyens efficaces de renforcer leur responsabilité mutuelle à cet égard. L'action individuelle et collective visant à promouvoir et à assurer le respect des normes destinées à sauvegarder l'humanité devrait faire l'objet d'examen réguliers.

71. La Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a également un rôle clef à jouer à cet égard. La trente-deuxième Conférence internationale a recommandé la poursuite des consultations intergouvernementales menées sous l'égide des États afin de trouver un accord sur les caractéristiques et les fonctions d'un éventuel forum des États ainsi que des moyens de renforcer l'application du droit international humanitaire, en tirant parti de l'influence de la Conférence internationale et des instances régionales veillant au respect du droit international humanitaire. J'encourage les États à soutenir activement la prochaine phase de ces négociations, qui sera organisée par la Suisse, en collaboration avec le Comité international de la Croix-Rouge.

C. Troisième responsabilité fondamentale : ne laisser personne de côté

Pour honorer notre engagement de ne laisser personne de côté, il faut pouvoir venir en aide à tous ceux qui sont victimes d'un conflit ou d'une catastrophe ou en situation de vulnérabilité et de risque

72. Ne laisser personne de côté est une aspiration essentielle de la plupart des chartes politiques, éthiques ou religieuses et a toujours été au cœur de l'impératif humanitaire. Cet engagement occupe une place centrale dans le Programme 2030 et nous investit tous d'une nouvelle mission, à savoir venir en aide en priorité aux victimes d'un conflit ou d'une catastrophe et à toutes les personnes en situation de vulnérabilité et de risque, de façon qu'elles puissent tirer parti du développement durable à long terme et y contribuer. Le Sommet mondial sur l'action humanitaire apportera un premier témoignage de la détermination de la communauté internationale à transformer les conditions de vie de ceux qui risquent le plus d'être laissés de côté.

73. L'une des conséquences les plus visibles des conflits, violences et catastrophes a été le déplacement massif de civils à l'intérieur des pays ou au travers des frontières, souvent pour des périodes prolongées. En 2014, les conflits et les violences ont contraint chaque jour environ 42 500 personnes à fuir de chez elles à la recherche d'un lieu sûr soit dans leur propre pays, soit ailleurs. Le nombre de personnes déplacées dans leur propre pays, de réfugiés et de demandeurs d'asile a ainsi atteint près de 60 millions¹⁴. D'après une estimation de 2014, la durée moyenne des déplacements motivés par les guerres et les persécutions est de 17 ans. Le pourcentage de réfugiés qui sont rentrés chez eux n'a jamais été aussi bas depuis 30 ans, puisque seulement 1 % d'entre eux ont pu le faire en 2014. Des millions

¹⁴ Voir HCR, « World at War » (voir la note 13); voir aussi le communiqué de presse du HCR « Le HCR confirme la hausse des déplacements forcés à l'échelle mondiale au premier semestre 2015 » (18 décembre 2015).

d'autres personnes ont été déracinées par des catastrophes provoquées par un événement naturel et leur nombre a progressé de 60 % entre 1970 et 2014; avec une moyenne de plus de 26 millions de nouveaux déplacés au cours de chacune des sept dernières années¹⁵. Des phénomènes météorologiques plus fréquents et extrêmes liés aux changements climatiques, notamment l'élévation du niveau de la mer, devraient encore renforcer cette tendance¹⁶.

74. Les modes de déplacement ont aussi changé. Plus de la moitié des 19,5 millions de réfugiés et des 38 millions de personnes déplacées résident actuellement dans les villes ou dans des implantations sauvages, et non dans des camps. En zones urbaines, ils risquent de se trouver totalement exclus de la société, car ils ne sont pas facilement identifiables et ont tendance à être au chômage ou à exercer des emplois mal rémunérés dans des secteurs informels et peu sûrs. Il s'agit en général de femmes chefs de famille ou de foyers où les enfants travaillent au lieu d'aller à l'école et qui n'ont pas de logement stable. Les systèmes nationaux et locaux de santé et d'éducation, les mécanismes de protection sociale et les infrastructures peuvent être déficients ou dépassés par l'ampleur des besoins. Les personnes déplacées vivant dans des camps dépendent souvent pour leur survie d'une aide humanitaire inadéquate, avec peu de possibilités d'accéder à l'autonomie; elles vivent souvent à la marge et sont en général ignorées des programmes nationaux de développement durable.

75. De plus en plus de migrants traversent les frontières internationales à la recherche d'une protection et d'une vie meilleure. Ces 15 dernières années, le nombre de migrants internationaux a bondi, pour passer de 173 millions à 244 millions¹⁷, et il va probablement continuer d'augmenter. Alors que des millions de migrants internationaux franchissent en toute sécurité les frontières chaque année, pour certains, le voyage est périlleux. En 2015, plus de 5 000 migrants ont perdu la vie¹⁸. Depuis le début du millénaire, plus de 45 000 d'entre eux seraient décédés sur terre ou en mer, encore que le chiffre effectif soit probablement plus élevé¹⁹. Des milliers d'autres sont exploités et maltraités chaque année par des trafiquants ou sont confrontés à la discrimination et à la xénophobie dans les pays de transit ou de destination. D'autres migrants pris au piège d'une crise ne peuvent pas recevoir l'assistance dont ils ont besoin en raison de barrières linguistiques ou de la crainte d'être arrêtés ou de faire l'objet d'une discrimination.

76. Si nombreux sont ceux qui n'ont pas accès aux services gouvernementaux ou sont insuffisamment couverts par les programmes nationaux, humanitaires et de développement, d'autres sont totalement privés d'une identité légale. On compte au moins 10 millions d'apatrides dans le monde, dont un tiers sont des enfants, incapables de faire valoir leurs droits, de demander une protection et d'accéder à

¹⁵ Michelle Yonetani, « Global estimates 2015: people displaced by disasters, 2015 », (Genève, Observatoire des situations de déplacement interne).

¹⁶ Justin Ginetti, « Disaster-related displacement risk: measuring the risk and addressing its drivers, 2015 », (Genève, Observatoire des situations de déplacement interne).

¹⁷ Voir Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales, Division de la population, « Trends in international migration, 2015 », Population Facts No. 2015/4 (décembre 2015).

¹⁸ Organisation internationale des migrations (OIM), base de données du Missing Migrants Project, « Latest Global Figures, 2015 », consultable sur le site : <http://missingmigrants.iom.int/latest-global-figures>.

¹⁹ Tara Brian et Franck Laczko, éd., *Fatal Journeys: Tracking Lives Lost During Migration* (Genève, OIM, 2014).

des services d'éducation et de santé, entre autres, ou à des emplois par le biais d'un système national²⁰.

77. Les femmes et les filles continueront d'être laissées pour compte, si leur voix n'est pas entendue, leurs capacités ne sont pas reconnues et la possibilité leur est refusée d'influencer la prise de décisions et d'y participer. Elles peuvent être victimes de multiples formes de discrimination dans les situations de crise, si elles sont déplacées, migrantes, membres de minorités ethniques, mères célibataires, apatrides ou handicapées. Du fait de cette discrimination, elles n'ont souvent pas accès aux services sanitaires, juridiques et psychosociaux indispensables et n'ont guère de possibilités de trouver des moyens de subsistance sûrs et suffisants. Dans certaines situations de crise, plus de 70 % des femmes sont victimes de violences fondées sur le sexe²¹. L'opprobre sociale et le sentiment de honte qu'engendrent ces violences ainsi que l'accès insuffisant aux soins de santé conduisent souvent à un surcroît de privations et de souffrances.

78. En 2014, les enfants représentaient 51 % de la population de réfugiés, soit le pourcentage le plus élevé depuis plus d'une décennie²². Environ la moitié des enfants réfugiés dans le monde ne sont pas scolarisés dans le primaire et 75 % n'ont pas accès à l'enseignement secondaire. Plus de 20 % de tous les enfants en âge de fréquenter l'école primaire, mais environ la moitié de l'ensemble des enfants non scolarisés de cet âge, vivent dans des pays touchés par un conflit²³. Les deux tiers des jeunes des pays en développement ne font pas d'études, ne suivent pas une formation pour acquérir des qualifications professionnelles et sont sans emploi ou travaillent de façon irrégulière ou informelle²⁴. Des années de vie en situation de conflit et d'exposition à la violence et à des déplacements, souvent marquées aussi par des mauvais traitements et la marginalisation, peuvent générer chez les adolescents un stress psychologique extrême, avec le risque d'exploitation et de radicalisation politique. Pourtant, une analyse récente donne à penser que les adolescents, plus particulièrement les filles, sont le groupe d'âge le plus souvent oublié par l'aide internationale²⁵. Compte tenu du rajeunissement des sociétés des pays en développement, associé à un taux élevé de chômage des jeunes, des programmes de travail et des politiques éducatives et migratoires spécifiques sont

²⁰ Organisation des Nations Unies, Bureau de la coordination des affaires humanitaires, *World Humanitarian Data and Trends 2015* (New York, 2016).

²¹ Claudia Garcia-Moreno et autres, *Global and Regional Estimates of Violence against Women: Prevalence and Health Effects of Intimate Partner Violence and Non-Partner Sexual Violence* (Genève, Organisation mondiale de la Santé, 2013).

²² HCR, « World at War » (voir note 13).

²³ Patricia Justino, « Barriers to education in conflict-affected countries and policy opportunities », rapport établi à la demande de l'Institut de statistique du Fonds des Nations Unies pour l'enfance/Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) pour l'initiative « Fixing the broken promise of education for all: findings from the global initiative on out-of-school children » (Montréal, Institut de statistique de l'UNESCO, 2015).

²⁴ Programme des Nations Unies pour le développement, « Economic empowerment of youth », Fast Facts (consultable sur le site www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/fast-facts/english/FF-Economic-Empowerment-of-Youth.pdf).

²⁵ Mercy Corps, « No one hears us », 25 août 2015, consultable sur le site www.mercycorps.org/articles/syria/no-one-hears-us-window-lives-syrias-youth; Jean Casey et Kelly Hawrylyshyn, « Adolescent girls in emergencies: a neglected priority », *Humanitarian Practice Network*, n° 60 (février 2014).

indispensables à la réalisation des objectifs du Programme 2030, notamment mettre en place des sociétés pacifiques et inclusives.

79. On dénombre beaucoup d'autres laissés-pour-compte en cas de conflit et de catastrophe et même en temps de paix. Les personnes handicapées et les personnes âgées – souvent diminuées par des troubles physiques et mentaux et une mobilité réduite et stigmatisées et exclues par la société – comptent parmi les plus marginalisées. Sans des efforts nationaux et internationaux ciblés, elles continueront d'avoir du mal à accéder aux programmes d'éducation et de santé ainsi qu'à des moyens de subsistance et courent un grand risque d'être maltraitées, blessées et tuées lors de conflits et de catastrophes naturelles. Les personnes vivant dans des régions montagneuses, rurales ou désertiques, géographiquement éloignées, sur de petites îles, et dans des zones côtières ou fluviales sont souvent isolées et fortement tributaires de la terre et de la mer pour assurer leur subsistance, d'où les répercussions particulièrement dévastatrices des catastrophes naturelles, des changements climatiques et des conflits. Quant à celles qui vivent dans les petits États insulaires, elles sont menacées de perdre la totalité de leur territoire en raison de l'élévation du niveau de la mer. Des millions d'autres risquent d'être exclues ou le sont effectivement en raison de leur race, de leur affiliation politique, de leur situation économique ou de leur identité sexuelle.

80. Du fait du caractère universel du Programme 2030, il est impératif que tous les pays s'engagent à rassembler des données et des analyses complètes pour mieux recenser, hiérarchiser et suivre les progrès réalisés par les groupes les plus vulnérables et les plus défavorisés sur la voie des objectifs de développement durable. Tous devraient se doter de stratégies nationales de développement, de lois, de politiques économiques et sociales et de filets de sécurité inclusifs pour protéger, respecter et intégrer ces groupes. En outre, des mesures particulières sont requises si l'on veut garantir que certains parmi les plus vulnérables ne soient pas laissés de côté.

Réduire les déplacements de populations et remédier aux problèmes qu'ils posent

Réduire les déplacements internes forcés d'ici à 2030

81. Les déplacements forcés ne sont ni un problème à court terme, ni essentiellement un problème humanitaire : il s'agit d'un problème politique et de développement persistant et complexe. L'aide humanitaire aux populations déplacées en situation de crise est indispensable, mais les organisations humanitaires se voient contraintes de fournir une assistance à court terme à des millions de personnes déplacées, parfois pendant des décennies. Un changement radical de paradigme s'impose donc face aux déplacements internes : la préservation de la dignité et l'amélioration des conditions de vie et de l'autonomie des personnes déplacées doit aujourd'hui l'emporter sur la réponse aux besoins humanitaires immédiats. Ce changement exige des responsables politiques aux niveaux national et international qu'ils s'attachent avec détermination à remédier aux causes des déplacements et à mettre les personnes déplacées en situation d'améliorer durablement leurs conditions de vie et leurs moyens de subsistance; des acteurs humanitaires et des acteurs du développement qu'ils œuvrent de concert pour réduire les déplacements de populations, en changeant leur manière de faire; et des gouvernements nationaux qu'ils opèrent les réorientations nécessaires.

82. Le Programme 2030 souligne combien il importe de trouver une solution au problème des déplacements forcés dans la perspective du développement durable. Pour des millions de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays, ne pas être laissées de côté implique de pouvoir retourner chez elles, de mieux s'intégrer dans leur communauté d'accueil, ou de s'installer ailleurs le cas échéant. C'est-à-dire se voir accorder la possibilité de mener une vie meilleure, dans la dignité et l'autonomie, au lieu de continuer une vie de dépendance à l'égard de l'aide.

83. Un objectif doit donc être fixé pour la réduction des déplacements internes. À cet égard, je demande à chacun d'œuvrer collectivement pour déterminer un objectif clair, ambitieux et quantifiable afin de réduire d'ici à 2030, dans des conditions dignes et sûres, à la fois les nouveaux déplacements internes et ceux qui perdurent. S'il faut s'employer à empêcher tous les nouveaux déplacements forcés et à trouver une solution aux déplacements existants, un objectif mesurable d'au moins 50 % devrait être fixé et sa mise en œuvre suivie au moyen d'un ensemble de cibles et d'indicateurs.

84. Dans cette optique, plusieurs mesures opérationnelles et de politique générale critiques devront être prises, adaptées à chaque contexte particulier :

a) Les gouvernements nationaux ne doivent pas oublier leur responsabilité première qui est d'assurer le bien-être et la protection de leurs citoyens et d'être à l'avant-garde des efforts déployés pour élaborer et mettre en œuvre des stratégies de long terme pour remédier aux déplacements internes et contribuer à des solutions pérennes. Avec les communautés nationales, ils doivent adopter des politiques inclusives favorisant une meilleure intégration des personnes déplacées dans la société et les filets de protection sociale; mettre en avant les apports et la contribution de ces personnes à la vie socioéconomique; allouer des ressources nationales d'un montant suffisant pour répondre à leurs besoins, en toute transparence et de manière durable; et renforcer les lois qui assurent leur protection et leurs droits fondamentaux. Les personnes déplacées dans leur propre pays doivent jouir d'une entière liberté de circulation, pouvoir accéder aux services de base, aux marchés de l'emploi, à l'éducation, à un logement durable, à des moyens de subsistance et à d'autres opportunités, et se voir accorder la sécurité d'occupation foncière. Le principe selon lequel les efforts visant à réduire les déplacements doivent toujours garantir le libre arbitre, la dignité et la sécurité doit sous-tendre toutes ces actions. La volonté de réduire les déplacements internes prolongés ne doit jamais conduire à une remise en cause des droits de chacun de fuir la violence, la persécution ou un conflit, et ne doit pas être invoquée pour justifier des retours forcés;

b) Les organisations internationales et les partenaires bilatéraux doivent apporter aux États un appui pour mener à bien les actions qu'ils engagent pour réduire les déplacements internes prolongés, et pas seulement pour gérer indéfiniment la prise en charge des populations de réfugiés. Les dirigeants mondiaux doivent fournir un soutien politique de haut niveau et défendre en permanence leur ambition de réduire les déplacements d'ici à 2030 à titre prioritaire, notamment lorsqu'ils rencontrent les gouvernements nationaux concernés. Des financements internationaux supplémentaires doivent être mis à disposition rapidement pour renforcer les systèmes nationaux existants; mettre en place les mécanismes et institutions nécessaires aux niveaux local et national; contribuer à créer des marchés locaux et à stimuler l'activité d'entreprise locale et

internationale; et promouvoir des programmes localisés visant à répondre aux besoins des personnes déplacées et des communautés qui les accueillent. Les acteurs humanitaires et les acteurs du développement doivent travailler en collaboration et de façon décloisonnée, y compris en ce qui concerne leurs mandats, pour mettre en œuvre des plans ayant pour objectif clair et mesurable la réduction de la vulnérabilité des personnes déplacées sur le long terme. Les personnes déplacées et les communautés qui les accueillent doivent être activement associées à l'élaboration et à la mise en œuvre de ces plans;

c) Les cadres régionaux, comme la Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique (Convention de Kampala), les politiques et cadres juridiques nationaux sur les déplacements internes et les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays sont des éléments importants pour mettre en place un système normatif qui réponde aux besoins des personnes déplacées. Ce type d'instruments et de politiques devraient être élaborés et appliqués dans d'autres régions et pays.

85. Pour réduire les déplacements forcés, les actions politiques, opérationnelles et financières décrites ci-dessus doivent être engagées qu'il s'agisse de déplacements internes ou de déplacements internationaux. Toutefois, lorsque des civils traversent les frontières à la recherche d'une protection, des mesures supplémentaires sont requises pour répondre efficacement à leurs besoins d'assistance et de protection.

Partager les responsabilités partagées pour faire face aux déplacements massifs de réfugiés

86. Le grand nombre de personnes ayant traversé les frontières ces dernières années pour fuir des conflits, des violences et des persécutions a mis à rude épreuve des pays mal préparés et, dans certains cas, peu enclins, à gérer ces flux, ce qui a eu pour effet d'augmenter les souffrances et d'accroître le nombre de décès parmi ceux désespérément en quête de sécurité et d'une vie nouvelle. Les frontières ont été fermées et des murs ont été élevés, tandis que les pays qui ont généreusement ouvert leurs frontières se sont trouvés débordés. Un nouvel engagement mondial en faveur d'un cadre international de protection des réfugiés et des demandeurs d'asile est indispensable. Ces 65 dernières années, la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et son Protocole de 1967 ont permis d'accorder la protection due aux réfugiés aux personnes fuyant de multiples menaces dans leur pays d'origine. Ces instruments mondiaux concernant les réfugiés sont plus que de simples textes juridiques : ils sont l'écho d'une tradition humanitaire essentielle qui a permis d'aider des millions de personnes vulnérables se trouvant dans des situations à risque. La Convention et son Protocole témoignent également de la reconnaissance du fait que les questions relatives aux réfugiés revêtent un caractère international, engendrent des responsabilités internationales et font de la coopération internationale une nécessité. Les dispositions de la Convention définissent un vaste, et pourtant minimaliste, ensemble de responsabilités pour les États. Ses principes fondamentaux sont incontestables et aussi essentiels aujourd'hui qu'ils l'étaient en 1951. Nul ne devrait être renvoyé dans une situation où il court un danger, ni faire l'objet d'une discrimination. Les réfugiés et les demandeurs d'asile devraient être en mesure de jouir de normes minimales de traitement, notamment la liberté de mouvement, l'accès aux soins de santé primaires, le respect des droits sociaux et économiques, et la reconnaissance de l'identité et du statut juridique. Il faut souligner que peut-être la plus grande vulnérabilité des demandeurs d'asile et des

réfugiés, est l'absence de statut juridique, surtout dans un monde où la détention d'une identité légale est si déterminante.

87. Face à l'un des plus graves problèmes que connaît le monde aujourd'hui, un nouveau cadre de coopération internationale est nécessaire pour le partage prévisible et équitable des responsabilités concernant les mouvements de réfugiés à grande échelle. L'un des éléments de ce cadre pourrait être un mécanisme de consultation préalable avec l'ensemble des pays concernés et les autres parties prenantes en cas de déplacement massif de réfugiés, afin de répondre aux besoins de ressources des pays d'accueil et, le cas échéant, accélérer les procédures d'admission dans des pays tiers. La Réunion plénière de haut niveau sur la gestion des déplacements massifs de réfugiés et de migrants (voir A/70/L.34) que tiendra l'Assemblée générale le 19 septembre 2016 pourrait être l'occasion idéale pour élaborer et adopter un tel cadre.

Se préparer aux déplacements transfrontières engendrés par les catastrophes naturelles et les changements climatiques

88. Les déplacements transfrontières engendrés par les catastrophes naturelles et les changements climatiques, tels que l'élévation du niveau de la mer, constituent désormais une réalité. Des mesures législatives, institutionnelles et opérationnelles devraient être mises en place parallèlement à des mécanismes régionaux de coopération pour préparer les pays à accueillir et à protéger les personnes qui traversent les frontières suite à des catastrophes naturelles et à des changements climatiques et qui ne peuvent bénéficier de la protection du statut de réfugié. Les populations des petits États insulaires en développement qui sont menacées de perdre à jamais leur territoire doivent se voir accorder une attention particulière pour que leur sécurité, leur identité culturelle et leur citoyenneté juridique puissent continuer d'être garanties. À l'instar des personnes qui ont fui des conflits, les personnes déplacées suite à des catastrophes provoquées par des phénomènes naturels et les changements climatiques, ainsi que les pays et les communautés qui les accueillent ont besoin d'une aide à court et à long terme.

Fournir un appui adéquat aux pays et aux communautés d'accueil

89. Les pays et les communautés qui accueillent des personnes déplacées ont besoin d'un appui beaucoup plus soutenu. Il faudrait que les politiques, lois et budgets nationaux soient revus et adaptés pour assurer aux personnes déplacées et aux communautés d'accueil de meilleures perspectives économiques et de meilleurs services, concernant notamment le logement, l'emploi, l'éducation et l'accès aux soins de santé et à d'autres services et infrastructures publics essentiels. La communauté internationale devrait également tenir compte du bien public mondial que représente l'accueil de réfugiés et devrait faire en sorte que les pays concernés reçoivent sur le long terme une aide financière, opérationnelle et politique plus importante, prévisible et durable. Dans la mesure du possible, l'appui international devrait compléter et renforcer les structures et systèmes nationaux et locaux existants; contribuer à la création d'emplois et renforcer les marchés locaux, y compris au moyen de transferts monétaires; et favoriser la création pour les personnes déplacées et les communautés d'accueil de possibilités d'activités économiques productives et imposables. L'appui international devrait également s'inscrire dans les interventions locales en faveur du développement.

90. La réduction des déplacements est une responsabilité partagée. Le Sommet mondial sur l'action humanitaire, la Réunion plénière de haut niveau sur la gestion des déplacements massifs de réfugiés et de migrants et d'autres réunions pertinentes pourraient faire de 2016 une année charnière dans la redéfinition et le recadrage de la coopération internationale face à l'un des plus grands enjeux de notre génération.

Rendre les migrants moins vulnérables et offrir davantage de voies légales et régulières de migration

91. Le Programme 2030 contient certains éléments du cadre nécessaire pour s'attaquer aux multiples causes des déplacements forcés, pour renforcer les retombées des migrations sur le développement, pour réduire les coûts humains et financiers des migrations et pour faciliter des migrations ordonnées, sûres et régulières. Afin de se montrer à la hauteur de la tâche, la communauté internationale devrait élaborer une stratégie collective et globale pour répondre aux problèmes posés par les déplacements, les migrations et la mobilité, sur la base d'un renforcement de la coopération entre les pays d'origine, les pays de transit et les pays de destination, y compris ceux se trouvant le long des routes migratoires. Une telle stratégie doit s'appuyer sur des partenariats entre les États, les organisations internationales, le secteur privé, les autorités locales et la société civile à tous les niveaux de gouvernance.

92. Pour atteindre l'objectif du Programme de 2030, à savoir des migrations intervenant en toute régularité, dans la sécurité et en bon ordre, les États Membres doivent offrir davantage de voies régulières de migration. Ils devraient élargir et garantir les possibilités de migrer en toute sécurité et légalité dans les cas de regroupement familial et de mobilité liée au travail et aux études et, le cas échéant, offrir des visas et une protection humanitaires à ceux qui ne sont pas visés par la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés. Il faut également assurer que les migrants et leurs vulnérabilités spécifiques soient mieux pris en compte dans les plans d'intervention humanitaire, entre autres. En outre, une coopération efficace s'impose pour lutter contre la traite des êtres humains et le trafic illicite de migrants, notamment en offrant à ces derniers des voies régulières de migration; il ne faut pas considérer les migrants comme des criminels et ériger des barrières; il faut poursuivre en justice ceux qui exploitent à leur profit la misère humaine et mettent en danger ce faisant la vie d'enfants, de jeunes, de femmes et d'hommes.

Mettre fin à l'apatridie au cours de la prochaine décennie

93. L'élimination de l'apatridie au cours de la prochaine décennie est un objectif à la portée de la communauté internationale. Les États devraient soutenir la campagne « I belong » pour mettre fin à l'apatridie d'ici à 2024. Ils devraient adhérer à la Convention relative au statut des apatrides et à la Convention sur la réduction des cas d'apatridie, identifier les personnes qui sont apatrides ou exposées au risque d'apatridie et s'engager à trouver des solutions à la déchéance arbitraire de nationalité. Les principaux cas existants d'apatridie devraient être résolus en accordant aux personnes apatrides la nationalité du pays avec lequel elle ont les liens les plus étroits, notamment du fait de leur naissance et de la longueur de leur séjour. Le cas échéant, les lois devraient prévoir d'accorder la nationalité aux enfants qui ont été abandonnés et à ceux nés sur le territoire et qui seraient autrement apatrides. Elles devraient également être réformées pour faire en sorte que les femmes et les hommes puissent transmettre leur nationalité à leurs enfants

sur un pied d'égalité. Le refus, la perte ou la privation de nationalité pour des motifs discriminatoires devraient être empêchés, y compris en cas de succession d'États. Des documents d'identité nationaux devraient être délivrés aux personnes pouvant y prétendre, et un statut de protection devrait être accordé aux apatrides, dont la naturalisation devrait être facilitée. Les données quantitatives et qualitatives sur les populations apatrides devraient être améliorées et publiées.

Autonomiser et protéger les femmes et les filles

94. La pleine participation, sur un pied d'égalité, des femmes et des filles aux secteurs civil, politique, économique et social et à la prise de décisions à tous les niveaux devrait devenir la norme par rapport à laquelle tous les acteurs, y compris l'Organisation des Nations Unies, devront rendre compte dans le cadre de leurs programmes et de leurs financements humanitaires et de développement. Il faut également veiller à ce que les femmes de tous âges puissent bénéficier des programmes offerts et qu'il y ait également obligation de rendre compte à cet égard. Les groupes de femmes et leur effort de participation ont eu et continuent d'avoir d'importantes incidences positives sur les processus de paix, la lutte contre la violence sexiste et la prestation de services aux communautés. Les financements modestes qui sont accordés actuellement à ces groupes doivent être immédiatement et considérablement accrus pour les porter à un niveau à la mesure du rôle qui est le leur.

95. L'accès à des moyens de subsistance peut permettre aux femmes de renforcer leur autonomie, accroître leur statut et leur influence au sein de la famille et de la communauté, faciliter la poursuite de la scolarisation de leurs enfants, leur garantir l'accès aux services de santé, et les habiliter, elles et leurs filles, à se soustraire à la traite d'êtres humains et aux relations sexuelles tarifées. Les programmes visant à donner aux femmes des possibilités de génération de revenus doivent être développés et élargis dans le cadre des initiatives de prévention et de renforcement de la résilience ainsi que dans les actions de réponse aux crises et de relèvement, en veillant toujours à garantir la sécurité et la dignité des intéressées. Des plateformes Web reliant les femmes aux possibilités de formation, aux fournisseurs, aux bailleurs de fonds et aux clients pourraient contribuer dans une large mesure à accroître les possibilités d'améliorer les moyens de subsistance.

96. La priorité doit également être donnée à la fourniture aux femmes et aux adolescentes de services complets de santé sexuelle et procréative, sans discrimination. Pour réaliser les objectifs du Programme 2030 en matière de santé des mères, des nouveau-nés et des adolescents, il faut veiller à ce que toutes les femmes et les adolescentes puissent accoucher en toute sécurité dans les contextes de crise et d'instabilité, y compris lors de déplacements de populations. Dans cette optique, l'accès à l'information, à la planification familiale librement choisie et aux fournitures essentielles pour un accouchement sans risque et dans de bonnes conditions d'hygiène doit être amélioré et les capacités des systèmes de soins de santé et des travailleurs sanitaires doivent être renforcées.

Éliminer la violence sexiste et traiter les victimes avec dignité

97. La violence fondée sur le sexe, en particulier dans les situations de crise, est un grave problème, qui menace la vie des femmes et des filles. Outre la nécessité impérieuse d'adopter et d'appliquer des lois visant à prévenir cette forme de

violence et à poursuivre les auteurs de tels actes, il y a lieu de prendre des mesures pour lutter contre la stigmatisation sociale dont font l'objet les victimes. Les données disponibles amènent à penser que la législation a d'autant plus de chances d'être mise en œuvre que les victimes de violences sexuelles sont disposées à demander de l'aide et que l'exclusion sociale est réduite au minimum lorsque ces violences sont condamnées dans les prises de parole publiques. Les gouvernements et les groupes de femmes devraient forger des partenariats afin de modifier l'attitude de la société, qui doit cesser de voir dans la violence sexiste une expérience privée et honteuse et la considérer plutôt comme une violation des droits fondamentaux de la personne humaine, la manifestation la plus extrême de l'inégalité entre les sexes et un problème de santé publique qui porte atteinte à la santé physique et mentale des femmes et des filles et à leur capacité de s'impliquer dans l'éducation, l'activité économique et la vie publique.

98. La fourniture d'un soutien sans faille aux victimes doit également être une priorité de toute aide nationale et internationale. Lorsque ces formes de violence ne peuvent être empêchées, il est de la plus haute importance que les victimes soient prises en charge par du personnel médical et des membres de la communauté dignes de confiance pour éviter que la stigmatisation dont elles font l'objet, le sentiment d'abandon qu'elles peuvent ressentir et la souffrance qu'elles endurent en silence ne leur fassent subir une double peine. Des programmes de soutien à long terme dédiés, dotés de ressources suffisantes, reposant sur la communauté et couvrant tous les aspects doivent être mis en place. Ces programmes devraient prévoir notamment la mise à disposition d'un traitement et de soins médicaux et post-traumatiques qui soient sûrs, confidentiels et non discriminatoires; des services d'aide aux victimes, y compris un soutien psychosocial et juridique et des services de santé sexuelle et procréative; et des activités destinées à encourager l'inclusion sociale.

99. Les hommes et les garçons, et surtout les garçons qui sont déplacés ou séparés de leur famille, peuvent être la cible d'actes d'exploitation et de maltraitance sexuelles. La prise de conscience de ce risque doit conduire à des efforts systématiques pour prévenir les violences et protéger les individus. Les hommes et les garçons doivent également avoir accès à des services spécialisés qui leur permettent de bénéficier de soins dans des conditions de confidentialité et de sécurité, de rester dans le système scolaire, le cas échéant, et d'éviter d'être rejetés par les membres de leur communauté.

Comblent les lacunes en matière d'éducation dont souffrent les enfants, les adolescents et les jeunes

100. L'éducation et la formation professionnelle à l'intention des enfants, des adolescents et des jeunes, y compris les enfants et les jeunes handicapés, ne constituent pas des services superflus que l'on peut mettre en place et arrêter au gré des circonstances. Les parents et les enfants dans les situations de crise font de l'éducation l'une de leurs préoccupations prioritaires. À court terme, l'éducation peut servir de rempart contre les mariages précoces, forcés et entre enfants, les sévices et le recrutement d'enfants. Des ressources financières nationales et internationales suffisantes doivent être allouées à la réalisation de programmes en faveur d'une éducation de qualité, pendant et après les crises, qui prévoient la fourniture de supports pédagogiques, assurent le versement de salaires aux enseignants et s'accompagnent de services de soutien psychosocial pour tous les enfants et les jeunes qui en ont besoin. Les structures d'enseignement doivent être

sûres, ouvertes à tous, à l'abri de l'exploitation et protégées des attaques et de l'intrusion de groupes militaires. Tous les programmes d'éducation devraient inclure l'enseignement secondaire et offrir des possibilités de formation professionnelle, en particulier pour les adolescents, filles et garçons. Les États devraient s'engager à assurer une formation et une certification aux personnes déplacées, conformes aux normes et qualifications nationales.

Donner aux adolescents et aux jeunes les moyens de devenir des agents d'une transformation positive

101. Le succès du Programme 2030 dépendra du rôle que joueront les adolescents et les jeunes pour susciter une transformation positive. L'éducation, la formation professionnelle et l'offre de nouveaux moyens de subsistance doivent aller de pair avec la participation soutenue des jeunes aux efforts faits pour régler les conflits et aux activités civiques à tous les niveaux ainsi qu'avec leur appropriation et leur prise en main de ces efforts et activités. Dans les programmes de développement et humanitaires nationaux, locaux et internationaux, il faudrait veiller à donner aux adolescents les moyens de s'impliquer dans le relèvement des communautés dans lesquelles ils vivent. Les pays qui accueillent des réfugiés devraient faciliter l'intégration des jeunes, tempérer leurs doléances potentielles et leur offrir les lendemains pour lesquels ils ont risqué leur vie.

102. L'universalité du Programme 2030 et l'engagement de ne laisser personne de côté ouvrent une nouvelle ère dans la façon dont la communauté internationale doit collaborer afin de soutenir les efforts déployés aux niveaux national et local pour répondre aux besoins, réduire les vulnérabilités et transformer les conditions de vie.

D. Quatrième responsabilité fondamentale : améliorer les conditions de vie – fournir une aide ne suffit plus, il faut mettre fin au dénuement

Mettre fin au dénuement suppose le renforcement des systèmes locaux, l'anticipation des crises et le dépassement du clivage aide humanitaire-développement

103. L'adoption des objectifs de développement durable marque l'ouverture d'une nouvelle période de coopération nationale et internationale; ces objectifs offrent un cadre détaillé de résultats, sur 15 ans, qui est véritablement novateur pour tous les acteurs qui s'efforcent de satisfaire les besoins des hommes. Le succès est maintenant défini par la réalisation de réductions mesurables du risque et de la vulnérabilité auxquels sont exposées les populations et par la capacité de celles-ci de devenir autonomes, et non pas simplement de satisfaire leurs besoins élémentaires année après année. Cela revient à mettre l'individu et son appartenance à l'humanité au centre de tous nos efforts.

104. Les principales menaces qui pèsent sur le développement humain sont le conflit et la fragilité²⁶. On s'attend à ce que d'ici à 2030 la population vivant dans la fragilité, qui actuellement approche de 1,4 milliard, atteigne 1,9 milliard²⁷. Près des

²⁶ Nations Unies, *Rapport 2015 sur les objectifs du Millénaire pour le développement* (voir note 9)

²⁷ Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *États de fragilité 2015 : réaliser les ambitions de l'après-2015* (publication de l'OCDE, Paris, 2015)

deux tiers des pays en état de fragilité n'ont pas atteint l'objectif de réduction de moitié de la pauvreté en 2015. En 2030, environ 62 % de la population mondiale pauvre vivrait dans des pays en état de fragilité, cette proportion étant de 43 % actuellement²⁷. Les pays en état de fragilité sont en outre plus vulnérables aux chocs d'origine intérieure ou extérieure, notamment les conflits et les catastrophes naturelles.

105. Les catastrophes naturelles ont sur le développement un impact énorme. Dans les environnements bâtis, les pertes annuelles dues aux conséquences des catastrophes naturelles représenteraient 314 milliards de dollars²⁸ mais ces pertes ont un effet particulièrement dévastateur pour le développement à long terme dans les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire, qui s'efforcent à grand-peine de préserver les équipements et les services collectifs, ainsi que dans les petits états insulaires en développement, où un événement météorologique unique peut anéantir toute l'activité économique du pays²⁹. Sans une intervention d'urgence, l'augmentation du risque de catastrophe, encore aggravé par le changement climatique, risque de conduire à un point de non-retour, et l'effort et les ressources nécessaires pour réduire ce risque dépasseront les capacités des générations futures.

106. L'urbanisation rapide et anarchique aggrave encore l'impact des conflits et des catastrophes. Les villes offrent de riches perspectives économiques et l'espoir d'accéder aux services publics, mais dans beaucoup de pays elles sont également un lieu de conflits, d'actes de violence, de risques de catastrophe, de pandémies et de marginalisation. Au cours des 40 dernières années, on estime que la population urbaine des pays à faible revenu ou intermédiaire et dans les états en situation de fragilité aurait augmenté de 326 %²⁰. En 2014, 800 millions de personnes vivaient dans des pays à faible revenu, dans des établissements humains spontanés situés dans des terrains vulnérables aux risques de catastrophe et sans équipements de protection adéquats, sans logements décents et privés des services publics essentiels²⁰. Le grand nombre de personnes blessées lors d'une guerre urbaine ou lors de grandes catastrophes dépasse les capacités du système de santé local, entraîne rapidement un épuisement des fournitures médicales et des réserves de sang et compromet les opérations à effectuer d'urgence, tels que l'évacuation et le traitement des blessés.

107. Alors que les solutions proposées aux problèmes humanitaires et développementaux internationaux permettent bien des secours et des progrès à des millions de gens, ces solutions, trop souvent, ne parviennent pas à améliorer durablement les perspectives d'un grand nombre d'habitants de pays où l'environnement est fragile et sujet à des catastrophes. Des millions de personnes se trouvent ainsi piégées dans une situation de dépendance à l'égard de l'aide à court terme qui certes les maintient en vie mais est loin de parvenir à leur assurer la sûreté, la dignité, la prospérité et l'autonomie à long terme.

²⁸ Secrétariat interinstitutions de la stratégie internationale de prévention des catastrophes, *Réduction des risques de catastrophes : bilan mondial, 2015 : rendre le développement durable – l'avenir de la gestion des risques de catastrophes* (New York, 2015).

²⁹ Secrétariat interinstitutions de la stratégie internationale de prévention des catastrophes, *Réduction des risques de catastrophes : bilan mondial, 2015* (voir note précédente); Secrétariat interinstitutions de la stratégie internationale de prévention des catastrophes et Centre de recherche sur l'épidémiologie des catastrophes : « Le coût humain des catastrophes liées au climat, 1995-2015 » (2015); Modalités d'action accélérée en faveur des petits états insulaires en développement (Orientations du Samoa) (résolution 69/15, annexe)

108. Nous devons réfléchir à nouveau à l'individu, car c'est lui qui est au centre de ces crises, aller au-delà des réponses à court terme centrées sur l'offre de moyens et rechercher au contraire les solutions vraiment demandées pour réduire les besoins et la vulnérabilité. Pour cela, les fournisseurs internationaux d'aide devront abandonner les étiquettes institutionnelles artificielles telles que « développement » ou « humanitaire » afin de travailler ensemble dans un cadre temporel pluriannuel, faisant des objectifs de développement durable le cadre commun de la recherche de résultats et de la responsabilisation. Les fournisseurs d'aide devront déterminer le type de compétences et d'équipements qu'ils pourront fournir au mieux dans un contexte donné, à un moment donné, dans le court, moyen ou long terme, afin d'atteindre un résultat précis.

109. À cette fin, nous devons exploiter les possibilités qu'offre le moment présent. Les capacités de prévenir et de résoudre les crises sont désormais nombreuses et diverses. Dans beaucoup de crises et d'environnements fragiles, les capacités locales ont augmenté. La technologie et l'informatique donnent à un plus grand nombre de gens les moyens d'exprimer leurs besoins et d'offrir plus rapidement leur aide. Pourtant, trop souvent, l'aide internationale en reste à des méthodes traditionnelles qui consistent surtout à réaliser des projets isolés au lieu de valoriser les atouts de chaque organisme au profit de résultats durables. Nous mesurons le succès au nombre de projets menés à bien, au nombre de spécialistes déployés sur place, au nombre de structures créées et au volume de fonds versés, plutôt qu'en fonction des résultats obtenus. Au contraire, obtenir des résultats ambitieux au profit de toute la population, en particulier dans les pays fragiles et vulnérables aux catastrophes, suppose une collaboration de type différent entre les pouvoirs publics, les acteurs de l'humanitaire et du développement, internationaux ou autres, et reposant sur la complémentarité, un niveau plus élevé d'interopérabilité et la réalisation de résultats durables et collectifs plutôt que la coordination des projets et des activités.

110. J'appelle donc les responsables du système de l'aide internationale, notamment les organismes des Nations Unies, les organisations non gouvernementales et les donateurs, à prendre l'engagement de travailler à l'adoption d'un nouveau paradigme caractérisé par trois nouvelles orientations : a) renforcer, sans les remplacer, les systèmes nationaux et locaux; b) anticiper les crises sans attendre qu'elles éclatent; c) dépasser le clivage artificiel humanitaire-développement par des réalisations collectives s'appuyant sur l'avantage comparatif dans un cadre temporel pluriannuel.

Renforcer, sans les remplacer, les systèmes nationaux et locaux

Utiliser les ressources locales autant que possible, et les ressources internationales si nécessaire

111. Au cours des 10 dernières années, de remarquables améliorations ont été apportées aussi bien au niveau local qu'au niveau national dans la préparation aux crises et dans l'action préventive. La communauté internationale a l'obligation de respecter et d'augmenter encore cette capacité des autorités locales durant les crises et de s'abstenir de construire des structures parallèles qui risqueraient de la compromettre. Les partenaires internationaux doivent faire plus pour soutenir les acteurs nationaux et locaux, les mettre à même d'agir, en proposant des

connaissances spécialisées et des pratiques optimales et en augmentant les capacités locales au lieu de chercher à s'y substituer pour diriger les opérations.

112. L'engagement international doit reposer sur la confiance et la compréhension mutuelle des capacités de réponse locale et des lacunes critiques, afin de parvenir à une connaissance précise des avantages comparatifs et de la complémentarité avec les efforts nationaux et locaux. Le soutien international est d'autant plus précieux qu'il est fourni de façon prévisible et soutenue, sous la forme d'une coopération technique, de conseils ou de connaissances spécialisées inspirées par le respect des normes et de l'expérience acquise. Ce soutien peut également intervenir au moment d'une augmentation brutale des besoins, ou pour assurer une mobilisation rapide des ressources afin de stimuler ou de rémunérer une réponse fournie au niveau national. Les acteurs internationaux doivent travailler ensemble et durablement, au besoin dans un cadre pluriannuel, pour constituer ou renforcer les capacités nationales et locales de réponse aux catastrophes. C'est ainsi que l'on respectera la dignité des individus et leur volonté de résister et que l'on réduira la dépendance à l'égard de l'aide étrangère et rendra inutiles à l'avenir de coûteuses interventions internationales.

113. Si, dans une situation d'urgence donnée, les capacités nationales et locales ne répondent pas à l'ampleur des besoins, une assistance internationale incluant la fourniture rapide de marchandises et de services pourra être nécessaire. Cependant, il faudra constamment s'efforcer de se mettre en rapport avec les acteurs locaux afin de chercher à en renforcer les capacités. D'emblée, les acteurs internationaux doivent chercher les occasions de confier les tâches à accomplir aux acteurs locaux et leur donner l'autorité voulue à cet effet. Cela doit être l'état d'esprit et une composante systématique de tout plan de réponse internationale à une catastrophe, dès le début d'une opération.

Mettre l'individu au centre de l'action entreprise : renforcer la résilience de la population locale

114. Quand survient une catastrophe, le premier intéressé à agir est l'individu lui-même qui exerce son libre arbitre dans sa vie quotidienne. Tout effort tendant à réduire la vulnérabilité de la population et à renforcer sa capacité de résistance doit donc commencer au niveau de l'individu, et les efforts nationaux et internationaux doivent donc s'appuyer sur les connaissances locales, l'exercice local de l'autorité et les capacités locales. Les personnes touchées doivent systématiquement participer à la prise de décisions, et en particulier, à tous les niveaux, les femmes. Les représentants légitimes de la population locale doivent être systématiquement mis aux commandes dans chaque situation. Les habitants eux-mêmes doivent pouvoir influencer sur les décisions prises sur la façon dont leurs besoins seront satisfaits et être sûrs que tous les acteurs agiront de façon prévisible et transparente.

115. Les fournisseurs d'une assistance et d'une protection internationale doivent bien comprendre ce dont les populations touchées par une catastrophe ont besoin et comment soutenir au mieux les stratégies de préparation aux catastrophes, de survie à celles-ci et de relèvement. Cela suppose un changement d'état d'esprit : il ne s'agit plus de savoir ce que « nous » pourrions faire mais au contraire de découvrir ce dont les habitants ont véritablement besoin. De plus en plus, les acteurs internationaux doivent se demander ce qu'ils peuvent faire pour compléter ce que les populations locales font déjà. Cela suppose un engagement profond et

respectueux à l'égard de la population, des institutions, des conditions et des problèmes locaux et cela aidera beaucoup à rendre l'aide internationale plus pertinente et plus complémentaire des capacités locales et nationales, même dans des situations complexes évoluant rapidement.

116. Les fournisseurs d'assistance et de protection doivent également s'assurer que la population locale sait quelle aide est fournie et prévoir des moyens de retour de l'information qui permettent aux habitants de faire facilement connaître leurs besoins et leurs préoccupations. L'obligation de rendre directement des comptes aux personnes touchées par une catastrophe est indispensable pour que l'aide fournie soit efficace et corresponde à ce qu'elles demandent réellement. Il faut donc réorienter l'actuelle structure d'incitation financière, qui encourage les organisations internationales à améliorer la façon dont elles dispensent des services, vers une structure qui encourage un engagement authentique de la collectivité locale et la dévolution progressive et systématique des moyens d'action aux acteurs locaux.

117. La capacité de résistance et l'autonomie doivent être les principes qui inspirent la fourniture d'une assistance et les processus de gestion des risques. On peut citer un exemple important : l'organisation de programmes de subventions en espèces peut aider la population locale à exercer son libre arbitre en lui permettant d'acheter les marchandises et services dont elle a réellement besoin, tout en soutenant l'économie locale. Quand le marché et la situation opérationnelle le permettent, ces programmes de subventions en espèces devraient être la méthode d'aide la plus indiquée. Il faudrait également des mesures tendant à améliorer les systèmes nationaux de protection sociale capables d'assurer un accès équitable aux services sociaux et de mettre en place des filets de sécurité qui ne soient pas à la merci du fonctionnement des marchés.

Anticiper les crises sans attendre qu'elles éclatent

118. De nos jours, une modélisation et une analyse soignées des risques permet bien souvent d'anticiper les crises, qu'elles soient d'origine humaine ou naturelle. Cependant, ces instruments ne se traduisent pas encore par une modification du mode de fonctionnement de la communauté internationale. Les acteurs nationaux et internationaux continuent à privilégier l'affectation de leurs ressources financières et humaines à une réponse souvent coûteuse à une crise donnée et à des interventions après un conflit, plutôt qu'à une intervention qui tendrait à être mieux préparée à la survenue d'une crise et à réduire ainsi la vulnérabilité. Le cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe, 2015-2030, le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et l'appel solennellement lancé durant les consultations du Sommet mondial sur l'action humanitaire à une meilleure préparation pour une plus grande prévention, doivent désormais amener à repenser complètement notre action pour mieux anticiper les crises et donc mieux les prévenir.

119. La coopération et l'assistance internationales et bilatérales doivent augmenter et être mieux centrées sur le renforcement des capacités locales et nationales d'action dans les pays vulnérables même en dehors des crises. À cette fin, j'appelle à rédiger en 2017 au plus tard un plan d'action détaillé afin d'augmenter

considérablement les capacités de réponse des 20 pays les plus vulnérables d'ici à 2020³⁰.

Investir dans l'analyse des données et des risques

120. À la base de notre action doit figurer une analyse commune des données. Les données et l'analyse doivent être le point de départ d'une transition de la démarche animée par l'offre de ressources à une démarche répondant mieux aux risques et aux besoins des populations les plus vulnérables. Les gouvernements, les acteurs sous-régionaux, régionaux et internationaux doivent affecter des ressources financières et humaines plus importantes à la collecte des données et à l'analyse des risques avant, durant et après les crises, en particulier dans les pays et les régions les plus vulnérables. Les acteurs internationaux devraient soutenir plus activement les capacités nationales et locales à cet égard.

121. Il faut également augmenter les ressources consacrées à une cartographie des capacités de réponse existantes et susceptibles d'être accrues des acteurs nationaux, locaux, régionaux, publics et non gouvernementaux (cartographie des capacités de réponse) avant une crise. Il faut ensuite s'efforcer de s'adresser à ces acteurs et de les soutenir, avant qu'une crise n'éclate, pour assurer un meilleur état de préparation.

122. L'analyse des risques et la cartographie des capacités doivent aider à déterminer le type et le niveau de l'action internationale à entreprendre. Tous les acteurs doivent s'engager à consigner les données disponibles dans des bases de données ouvertes et facilement accessibles – en en sauvegardant la sécurité et la confidentialité – pour guider les efforts des acteurs compétents et faciliter leur analyse commune et dresser un tableau commun des risques les plus pressants. Cette analyse commune sera alors utilisée pour définir des objectifs ambitieux d'organisation et de financement des activités de prévention et des stratégies de gestion des risques.

Accepter les risques, les assumer et agir pour y faire face

123. L'analyse des risques à elle seule ne suffit pas à la préparation aux catastrophes et à leur prévention. Les autorités nationales et locales et les autres acteurs concernés doivent valider les données et les analyses des risques et déterminer qui prendra les choses en main en désignant les entités qui seront investies de la capacité d'agir. Les organisations internationales et les donateurs doivent reconnaître les entités qui assument les risques en les aidant à acquérir les capacités nécessaires. L'incapacité à reconnaître le risque et désigner l'institution chargée d'y répondre et d'agir sur la base de l'analyse du risque a trop souvent amené les gouvernements et la communauté internationale à se mobiliser trop lentement, ce qui a entraîné des souffrances et des pertes de vies humaines évitables. Les blocages politiques et financiers susceptibles de paralyser une action rapide doivent être résolument éliminés. Les bons offices des partenaires bilatéraux et régionaux, des organismes des Nations unies et de leurs partenaires sont d'importance critique à cet égard.

³⁰ On pourrait utiliser pour cela l'Indice de gestion du risque.

La mise en œuvre d'une action collective : dépasser le clivage action humanitaire-développement

124. Actuellement, beaucoup de pays, les institutions chargées de l'action humanitaire, du développement, de la paix et de la sécurité et les autres institutions internationales travaillent côte à côte à des projets différents mais dans les mêmes populations. Trop souvent, chaque secteur intervient avec des objectifs différents, des calendriers différents, des données et des analyses qui ne sont pas cohérentes, et des ressources diverses dans les mêmes populations, lançant et exécutant des activités ayant des objectifs différents. Les clivages, l'inefficacité et même les contradictions qui en résultent empêchent d'obtenir des résultats optimaux pour les groupes les plus vulnérables.

125. Les acteurs humanitaires ne doivent plus se borner à des interventions à court terme, reproduites année après année, et au contraire chercher à obtenir des résultats de développement à plus long terme. Les acteurs qui s'occupent de développement doivent chercher avec une plus grande urgence à remédier à la vulnérabilité des populations, à lutter contre l'inégalité et le risque, en cherchant à réaliser les objectifs de développement durable. L'action de développement doit également avoir un caractère plus prévisible, à la fois sur le plan programmatique et sur le plan financier, dès le début d'une crise, pour garantir qu'un pays se retrouvera bien, aussitôt que possible après une crise, sur une trajectoire de nature à lui permettre de réaliser les objectifs de résilience et de développement qu'il s'est donnés. Cette approche est compatible avec certains des efforts faits par le Groupe des Nations Unies pour le développement, notamment par le renforcement des plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement. Il nous faut maintenant réunir les différents milieux qui s'occupent d'aide au développement et saisir l'occasion qu'offrent le Programme de développement durable à l'horizon 2030, le cadre de Sendai, l'Accord de Paris sur les changements climatiques et le Sommet mondial sur l'action humanitaire pour dépasser ces clivages institutionnels. Le moment est venu de concentrer notre action sur la demande plutôt que l'offre et sur des mesures collectives et l'avantage comparatif, plutôt que sur l'exécution des projets et du « mandat d'abord ».

126. À l'issue de larges consultations menées pour préparer le Sommet mondial sur l'action humanitaire avec les acteurs locaux et nationaux, les organismes humanitaires et de développement, les donateurs et les institutions financières internationales, et dans l'esprit des appels que j'ai déjà lancés que pour exhorter les organismes des Nations Unies à sortir du confort de leur tour d'ivoire traditionnelle afin de pouvoir travailler par-delà les limites des mandats, des secteurs et des institutions, avec les partenaires les plus divers pour obtenir les résultats partagés par tous, je suis convaincu que les huit principes suivants sont d'importance critique pour cette nouvelle démarche.

1. Le contexte importe : à partir des données et des analyses établies, parvenir à un énoncé commun des problèmes

127. L'analyse du contexte n'est pas simplement une évaluation des besoins mais plutôt l'élément qui permettra de se faire une image complète des causes de ceux-ci, des risques les plus importants, des capacités disponibles et des lacunes des systèmes nationaux et locaux. Les acteurs internationaux doivent d'emblée avoir une idée précise des problèmes qu'ils cherchent à résoudre, des questions les plus

urgentes et des meilleurs moyens de soutenir et de renforcer l'autorité nationale et locale capable d'agir. Une évaluation ouverte et transparente, commune, des besoins est d'importance critique à cet égard. Tous les acteurs compétents, autorités nationales et locales, spécialistes de l'humanitaire, du développement, de l'environnement et de la paix de la sécurité doivent se rencontrer de façon à parvenir à une interprétation commune des risques, des besoins, des lacunes et des capacités existantes.

128. La collecte, l'analyse, l'agrégation et le partage des données, moyennant une sécurité et une protection de la confidentialité adéquates, doivent être considérés comme une obligation collective. Faute de données fiables, on ne peut pas savoir quelles populations ont besoin de quoi, à quelles difficultés elles sont exposées, quel type de soutien peut les aider et quelles interventions seront utiles. La communauté internationale doit faciliter le développement d'une capacité et d'une infrastructure nationale pour permettre de réaliser sans retard et de façon continue la collecte et l'analyse des données de façon qu'elles soient compatibles et puissent être partagées. La collecte et l'analyse des données doivent être ventilées par sexe et par âge de façon à faire apparaître les besoins propres des groupes vulnérables et des différents segments d'une population. Au XXI^e siècle, notre action doit reposer sur des données factuelles ou empiriques témoignant des besoins réels.

129. Cette compréhension commune du contexte, des besoins et des capacités doit aboutir à un « énoncé du problème » commun. Cet énoncé du problème doit définir les priorités à respecter dans la satisfaction des besoins immédiats mais aussi dans la réduction de la vulnérabilité et du risque sur plusieurs années, les capacités des acteurs disponibles, en particulier nationaux et locaux, qui sont prêts à agir, et la contribution possible des acteurs internationaux aux capacités existantes pour les compléter et les augmenter et, en fin de compte, améliorer le sort des groupes les plus vulnérables.

2. Passer de projets isolés, à court terme, à des réalisations collectives

130. L'énoncé du problème doit conduire à un accord sur des réalisations collectives qui soient durables, précises, quantifiables et mesurables, et cela est très important. C'est en travaillant à des réalisations collectives décidées en commun avec un horizon pluriannuel qu'on parviendra en fin de compte à transcender le clivage entre l'humanitaire et le développement. La formulation et l'aboutissement de ces réalisations collectives permettra à tout un ensemble d'acteurs-autorités nationales et locales, spécialistes de l'humanitaire, du développement, des droits de l'homme, et de la paix et la sécurité, et éventuellement même des représentants du secteur privé – de travailler ensemble vers un objectif commun. Cet objectif commun suppose que les acteurs sortent de leur isolement traditionnel et coopèrent en respectant des attributions et des contributions précises et prévisibles.

131. Pour être authentiques, ces réalisations collectives doivent être peu nombreuses et d'importance durable. Elles doivent viser en priorité les domaines où la population est le plus exposée aux risques, le plus vulnérable, dans un contexte donné, et rechercher un impact positif sur l'ensemble des indicateurs nationaux de progrès repris dans les objectifs de développement durable. L'accomplissement de ces réalisations collectives s'étendra sur plusieurs années et ceux qui participeront devront se demander, en partant de l'objectif visé et en remontant dans le temps, quelles conditions il leur faudra réunir pour assurer cette réalisation collective et qui

sera impliqué. La réponse à cette question devient le principe général de la réponse donnée et de l'effort nécessaire de planification et de mobilisation des ressources.

Par exemple, une réalisation collective stratégique pourra prendre la forme de :

- La transition de l'étape des secours alimentaires d'urgence à celle d'une réduction mesurable et délibérée de l'insécurité alimentaire;
- La transition, sur une période de trois à cinq ans, d'une situation où un volume chaque année plus important d'assistance à court terme est dispensée à des personnes déplacées, à une démarche qui cherche à réduire le phénomène du déplacement de population et à améliorer l'autonomie des personnes déplacées dans leur propre pays, grâce à des retours, une réinsertion, une réinstallation;
- La transition d'une situation où on traite des épidémies prévisibles et saisonnières de choléra dans des zones où les risques sont élevés, à la création d'équipements viables d'adduction d'eau et à l'adoption de méthodes robustes de prévention des maladies.

132. Chacune de ces réalisations collectives appellera peut-être des interventions à court, à moyen et à long terme. Selon le contexte et le résultat visé, ces réalisations collectives peuvent être menées simultanément ou, au contraire, certaines interventions peuvent en suivre d'autres, mais elles devront toutes être conçues en fonction de l'objectif final fixé à trois à cinq ans.

133. Des plans pluriannuels devront donc définir les rôles des divers acteurs, comporter des objectifs chiffrés et animer la mobilisation des ressources pour atteindre les objectifs de la réalisation collective et suivre les progrès accomplis. Comme bien souvent la réalité est celle d'une crise prolongée et récurrente dans un pays fragile, les plans doivent être conçus à l'horizon de trois à cinq ans pour permettre une adaptation à une situation changeante, rendre possibles des progrès d'une année sur l'autre et encourager les investissements dans le développement des capacités nationales et locales, le rôle des acteurs internationaux évoluant lui-même de fournisseur de biens à celui de fournisseur de coopération technique et de conseils stratégiques. Ces réalisations collectives s'étalant sur une période de trois à cinq ans seront les phases successives d'un plan de développement national s'étendant sur 10 à 15 ans, dans l'optique de la réalisation des objectifs de développement durable.

3. Valoriser l'avantage comparatif

134. Les réalisations collectives supposeront une collaboration d'une ampleur nouvelle entre les divers groupes d'acteurs, à savoir les autorités nationales et locales, les spécialistes du développement, de la paix et de la sécurité, des droits de l'homme et de l'environnement, la société civile et le secteur privé, en fonction des avantages comparatifs des uns et des autres. L'action fondée sur l'avantage comparatif permettra aussi de faire une place plus large à l'innovation dans le secteur humanitaire et d'encourager la spécialisation ou le regroupement. Dans un contexte donné les atouts les plus divers pourront être considérés comme un avantage comparatif : la prévisibilité, la confiance, la compétence technique, une réputation bien établie, la possibilité de rencontrer directement les personnes dans le besoin ou encore la connaissance approfondie de la situation locale. La réalisation collective et l'évaluation des capacités disponibles sont nécessaires pour assurer que le résultat visé détermine bien l'avantage comparatif compte tenu des attributions

découlant de chaque mandat. Mais les fournisseurs internationaux d'assistance et de protection devront pourtant admettre qu'une déclaration de mandat ou de mission à elle seule ne confère pas automatiquement un avantage comparatif.

4. De la coordination des apports à la réalisation collective

135. Une fois que les réalisations collectives attendues ont été définies et que les plans pluriannuels ont été établis, il faut organiser la coordination en fonction des résultats attendus. Dans le secteur humanitaire international, cela suppose la participation à un cadre de coordination défini autour de chaque réalisation collective et des différents acteurs responsables de son accomplissement plutôt que d'une coordination entre des apports essentiellement sectoriels. Pour cela il faudra que les acteurs participant à ces groupes de coordination en fonction des réalisations attendues poursuivent des objectifs intermédiaires s'inscrivant dans la réalisation collective générale attendue, et ne se bornent pas à coordonner la fourniture d'articles et de marchandises dans le court terme. La direction et la composition de ces groupes de coordination d'une réalisation collective devront différer selon le contexte et selon ceux des acteurs qui auront été identifiés comme possédant un avantage comparatif dans leur accomplissement.

5. Donner aux responsables les moyens d'assurer des réalisations collectives

136. L'accomplissement d'une réalisation collective et l'obtention des ressources nécessaires supposent qu'une équipe dirigeante ait l'autorité voulue pour coordonner et regrouper l'action des parties prenantes. Le plus souvent, le gouvernement du pays aura un rôle central à jouer dans la coordination et l'accomplissement des réalisations collectives. La relation de partenariat avec la communauté internationale et les modalités de l'aide qu'attend le gouvernement à cet égard dépendront du contexte, des capacités nationales et locales existantes et des lacunes constatées. Cependant, si des acteurs internationaux sont engagés dans une réalisation collective, la coordination, la cohérence et le caractère prévisible de la fourniture de l'aide des partenaires internationaux et nationaux sont d'importance critique.

137. Pour l'Organisation des Nations Unies et ses partenaires, cela signifie que là où il existe un coordonnateur résident et coordonnateur de l'action humanitaire, les différents organismes doivent travailler au sein d'une même équipe, dirigée par celui-ci, qui devra avoir l'autorité et les ressources voulues pour assurer l'accomplissement cohérent, collectif et prévisible de l'action des Nations Unies et de ses partenaires dans le cadre du cycle de programmation du plan pluriannuel et des réalisations collectives identifiées dans ce plan. Le coordonnateur résident et coordonnateur de l'action humanitaire devra avoir l'autorité voulue pour demander et regrouper les données et les analyses nécessaires pour être en mesure de définir l'énoncé commun du problème, arbitrer et arrêter le cadre de la réalisation collective, et assurer l'exécution et suivre l'accomplissement des réalisations collectives visant la réduction du besoin et de la vulnérabilité. Le coordonnateur résident et coordonnateur de l'action humanitaire doit pouvoir réunir les ressources adéquates à la réalisation du plan et du programme pluriannuels convenus. Pour remplir ces fonctions nouvelles, il devra avoir des capacités et des ressources adéquates, en particulier pour faciliter l'analyse des données et le suivi des progrès accomplis.

138. Cette approche renforcera le rôle du coordonnateur résident et coordonnateur de l'action humanitaire et l'aidera à rassembler les différents organismes pour la réalisation collective convenue, mais les organismes des Nations Unies conserveront leur indépendance opérationnelle, leur rôle de plaidoyer et leurs attributions budgétaires propres. Cependant, ces organismes ne pourront se dérober à la responsabilité de travailler ensemble de façon prévisible à l'accomplissement des réalisations collectives qu'ils auront acceptées et devront donc adapter leurs capacités, leurs ressources et leurs procédures internes de gestion en fonction de cet objectif, et j'encourage donc les conseils d'administration de ces organismes à soutenir cette façon de faire. En effet, il est indispensable de dépasser les clivages entre les acteurs humanitaires et les acteurs du développement. Cela n'aboutira que si les structures, les procédures et les systèmes financiers au siège des organismes et chez les donateurs renforcent cette démarche.

6. Suivre les progrès réalisés : l'obligation de rendre compte du changement

139. Pour obtenir de meilleurs résultats en faveur des plus vulnérables, il est important que le gouvernement du pays et le coordonnateur résident et coordonnateur de l'action humanitaire s'assurent que les critères de performance et des dispositions bien précises sont bien mis en place pour guider la réalisation du plan pluriannuel et poursuivre et mesurer les progrès de la réalisation collective et l'obtention des résultats définis dans le plan. Un tel suivi aidera à garder le cap sur les réalisations collectives à réaliser dans les limites de la durée du plan, permettra d'apporter en temps voulu les ajustements rendus nécessaires par des chocs ou des événements modifiant le contexte, les besoins, les risques et les capacités des acteurs, et garantira que les acteurs participant à la réalisation collective disposent bien des ressources et du soutien politique nécessaires.

7. Conserver une capacité d'intervention d'urgence

140. Si l'accomplissement de réalisations collectives pour réduire la vulnérabilité et le risque devient la règle générale, il faut reconnaître l'existence de situations appelant la fourniture d'urgence d'une assistance et d'une protection salvatrices de vies humaines dans l'immédiat. Dans les situations telles qu'un conflit aigu ou les suites immédiates d'une catastrophe survenue brutalement, un développement dans le long terme et la réalisation des indicateurs nationaux risquent d'être difficiles ou impossibles. En pareil cas, la priorité sera d'intervenir d'urgence et de s'assurer que la population a bien accès à une assistance et une protection humanitaires. Cependant, cette notion d'urgence ne peut devenir le principe de l'action à long terme et doit être l'exception, même s'il subsiste certains besoins d'assistance et de protection. Dans chaque situation, il faudra rechercher les occasions de coopérer avec les acteurs locaux, nationaux et autres à l'accomplissement d'une réalisation collective de façon à réduire les besoins, le risque et la vulnérabilité.

8. Financer les réalisations collectives

141. Enfin, pour concrétiser cette nouvelle approche, il faut des ressources. Il faut mettre en place un cadre de mobilisation des ressources pour réaliser le plan pluriannuel de réalisations collectives, le coût de chacune d'elles étant quantifié. Le financement devra être prévu pour plusieurs années et être orienté vers les acteurs désignés dans le plan pluriannuel comme ayant l'avantage comparatif voulu dans la réalisation collective. Les divers groupes d'acteurs – les autorités, les organisations

locales et le secteur privé – qui ont des besoins de financement différents, par exemple des subventions, des prêts, une assurance contre les risques, devront contribuer à ce résultat. Il faudra pour cela s'écarter sensiblement de la démarche actuelle par laquelle le financement est fourni, surtout sur la base du mandat de chaque organisme ou des partenariats déjà établis. On reviendra plus en détail sur cette question dans la section suivante.

142. En fin de compte, les éléments de cette nouvelle approche ne pourront être réunis que s'il y a un engagement véritable des donateurs et des fournisseurs d'aide internationale. Les donateurs doivent s'engager en faveur d'un financement novateur qui ne perpétue pas la fragmentation de leur action en une myriade de projets distincts. Les organismes des Nations Unies et les autres organisations internationales doivent dépasser les étiquettes et les clivages artificiels, travailler selon le principe de l'avantage comparatif et renforcer, sans la remplacer, la capacité nationale et locale. Les autorités nationales, la société civile et le secteur privé doivent s'engager à rénover leurs méthodes de planification, coopération et financement de façon à permettre, par leurs politiques, l'accomplissement des réalisations collectives. J'engage instamment les organisations internationales et les donateurs à saisir l'occasion du Sommet mondial sur l'action humanitaire pour annoncer clairement les engagements qu'ils prendront à cet égard de façon qu'ensemble nous puissions susciter le changement qu'attendent et méritent les populations.

E. Cinquième responsabilité fondamentale : investir dans l'humanité

Accepter et assumer nos responsabilités communes envers l'humanité, c'est aussi consentir des investissements sur les plans politique, institutionnel et financier

143. Pour honorer les quatre grandes responsabilités susmentionnées, il faut en accepter une cinquième : investir dans l'humanité. Renforcer la mobilisation politique pour prévenir les souffrances humaines et y consacrer davantage de ressources représentent l'investissement le plus important que nous puissions faire dans l'humanité et le tournant le plus critique que nous puissions amorcer lors du Sommet mondial sur l'action humanitaire. Compte tenu du savoir, des technologies et des ressources à notre disposition, il est inacceptable que les conflits, les catastrophes et d'autres urgences continuent d'entraîner des niveaux de souffrance aussi élevés. Ce qui rend cette situation d'autant plus dévastatrice et déplorable est que tant de ces souffrances auraient pu être évitées ou réduites, si les risques et les alertes avaient été pris au sérieux et si l'on avait investi suffisamment tôt et durablement dans la constitution des capacités nécessaires sur les plans politique et institutionnel comme à l'échelon local, en faisant appel à la société civile.

144. Il est urgent d'investir davantage dans les peuples, les acteurs locaux et les dispositifs nationaux. En 2014, seulement 0,2 % des fonds réservés à l'aide humanitaire internationale ont été directement versés aux organisations non gouvernementales nationales et locales. Le niveau des fonds affectés directement aux gouvernements a été tout aussi bas, puisqu'il ne représentait que 3 % du

montant total des fonds dégagés au titre de l'action humanitaire³¹. Cela ne peut plus durer. Si leurs capacités ne sont pas renforcées, les acteurs locaux risquent de se retrouver dans l'incapacité de réagir comme il se doit en cas de crise. Il en est de même pour les gouvernements, les administrations locales et les organisations nationales et locales, qui ne sont pas en mesure d'obtenir des subventions importantes, de mener des programmes fructueux et de répondre aux exigences des donateurs. Les organisations locales doivent aussi parfois faire face à d'autres difficultés liées aux mesures de lutte contre le terrorisme. De leur côté, il n'est pas toujours aisé pour les donateurs d'octroyer une kyrielle de subventions d'un petit montant aux acteurs locaux en surveillant ce qu'il en est fait. Les efforts déployés sur le plan humanitaire et aux fins du développement doivent être axés sur les moyens d'aider les acteurs locaux et nationaux à faire face en cas de crise. Si l'on ne renforce pas les capacités locales, les investissements ne pourront rien donner.

145. En plus de ne pas investir suffisamment dans les acteurs locaux, la communauté internationale ne met pas non plus l'accent comme il le faudrait sur les zones à haut risque pour empêcher que des catastrophes ne surviennent dans un avenir proche ou plus lointain. D'après les dernières estimations pour 2014, seulement 0,4 % de l'aide publique au développement (APD) a été affectée à la prévention des catastrophes et à la planification préalable³². Les ressources consacrées à la consolidation de la paix demeurent limitées, inégales et imprévisibles, et le financement des activités de prévention des conflits est négligeable alors qu'elles peuvent avoir des retombées considérables. Les fonds consentis ne le sont pas de manière équitable et proportionnellement aux besoins et les zones les plus à risque ne sont pas les mieux servies : ce sont les crises les plus couvertes par les médias qui monopolisent le plus de ressources en faisant oublier les crises prolongées ou récurrentes. Ce mode d'intervention au dernier moment et la « ruée des fonds » vers les urgences absolues atténuent considérablement notre capacité collective d'assurer la résilience en cas de catastrophe et de maintenir la paix de manière durable.

146. Il faudra aussi revoir le système de financement de l'aide pour effectuer des investissements en tenant mieux compte des risques et inciter les acteurs concernés à œuvrer ensemble au bien commun. À l'heure actuelle, les fonds humanitaires prennent généralement la forme de subventions à court terme débloquées pour des projets annuels dans le cadre des cycles annuels, même lorsque les interventions se poursuivent sur des années. Dans les crises prolongées, pour lesquelles les autres formes d'investissement sont rares, ces subventions à court terme représentent un premier filet de sécurité coûteux et inefficace, alors qu'elles ne devraient être utilisées qu'en dernier recours, en complément de tout un éventail d'outils financiers permettant de réduire la vulnérabilité des pays et de limiter les risques au fil du temps. Les pratiques suivies par les donateurs manquent aussi souvent de souplesse face à l'évolution des besoins et des situations, et elles risquent de favoriser une atomisation des efforts en incitant les organisations humanitaires et de développement à travailler de manière isolée. Enfin, le financement des projets axés sur la prévention et l'innovation n'est pas suffisamment encouragé.

³¹ Initiatives de développement, rapport de 2015 sur l'aide humanitaire internationale. Consultable à l'adresse www.globalhumanitarianassistance.org/report/gha-report-2015.

³² OCDE, base de données statistiques de l'OCDE, à l'adresse <http://stats.oecd.org/> (consultée le 19 janvier 2016).

147. Nous devons non seulement modifier nos méthodes de travail, mais aussi agir avec un sens de l'urgence accru et en faisant davantage preuve d'esprit de solidarité pour répondre aux besoins des 120 millions de personnes qui aujourd'hui ne sont plus en mesure d'attendre que les investissements consentis aux fins de la réduction des risques de catastrophe, de la consolidation de la paix et du développement portent leurs fruits. L'augmentation des besoins humanitaires et le creusement du déficit de financement sont deux motifs de préoccupation majeurs qui m'ont conduit à demander la tenue du Sommet mondial sur l'action humanitaire et à constituer le Groupe de haut niveau sur le financement de l'action humanitaire, sur les conclusions et recommandations duquel je me suis appuyé dans le présent rapport³³. Depuis 2004, les besoins de financement dans le cadre des appels humanitaires interinstitutions ont été multipliés par six, passant de 3,4 milliards à 19,5 milliards de dollars en 2015. Plus importants que jamais par le passé, ces élans ont donné lieu à des élans de générosité sans précédent, mais qui restent bien insuffisants face au déficit de financement qui continue de se creuser, au taux catastrophe de 47 % (9,3 milliards de dollars) en 2015. Les efforts reposent trop sur un petit groupe de donateurs, tandis que d'autres sources de financement ne sont pas suffisamment exploitées, canalisées ou reconnues. Alors que l'économie mondiale pèse 78 000 milliards de dollars, il est de notre devoir mais aussi de notre responsabilité commune de remédier à cette situation.

148. En bref, la communauté internationale doit désormais mettre ses moyens, ses compétences et ses ressources au service de ceux qui sont dans le besoin : contribuer à leur sécurité, respecter leur dignité, favoriser leur autonomisation et leur permettre de s'épanouir. Pour ce faire, il faudra investir davantage dans l'humain, pour permettre aux individus, aux ménages, aux collectivités locales et à la société civile de gérer eux-mêmes les risques auxquels ils doivent faire face, de limiter les effets des crises et de rechercher un avenir plus prospère. Il faudra aussi investir davantage, de manière prévisible et à long terme, dans la prévention et la réduction des causes de la souffrance. La communauté internationale s'appuiera sur ces investissements pour renouveler ses formes de collaboration et faire front commun afin de rendre les populations moins vulnérables. Enfin, il nous faudra accroître les investissements, les diversifier et les optimiser pour mieux répondre aux besoins humanitaires tout en rendant les populations moins vulnérables à moyen et long terme.

Investir dans les capacités locales

149. Ce sont les acteurs locaux qui sont généralement les mieux placés pour connaître les vulnérabilités et les priorités des communautés et qui ont accès aux personnes les plus vulnérables et à celles qui connaissent les risques les plus importants, dont ils savent s'attirer la confiance. Bien que ces facteurs les placent dans une position idéale pour fournir une aide humanitaire, les acteurs locaux ont parfois du mal à mener leurs interventions à grande échelle et à disposer de ressources suffisantes pour assurer durablement la présence de leur organisation. À cet égard, on ne saurait continuer d'affecter presque toutes les ressources aux organisations internationales, au terme des appels humanitaires, alors que les capacités locales et les intervenants qui se trouvent en première ligne restent sous-

³³ Rapport du Groupe de haut niveau sur le financement de l'action humanitaire intitulé « Too important to fail » (voir note de bas de page numéro 1).

estimés et sous-financés. Il convient d'élargir l'accès de ces acteurs à des financements prévisibles et directs à court, moyen et long terme pour leur permettre de faire leur travail et de renforcer leurs capacités. C'est particulièrement vrai pour les groupes de femmes, dont l'impact positif au sein de leurs communautés est bien connu. Les donateurs et les acteurs de l'aide internationale devraient arrêter des objectifs concrets pour augmenter immédiatement les financements directs dont bénéficient les partenaires locaux, en leur apportant un soutien à long terme pour leur permettre de trouver les financements dont ils ont besoin et de les gérer. Pour faciliter l'accès des organisations non gouvernementales locales, de la société civile et des groupes de femmes à des financements plus prévisibles, il conviendrait de porter à 15 % la part des ressources obtenues grâce aux appels humanitaires qui est reversée aux fonds de financement commun des Nations Unies implantés dans les pays. Les envois de fonds peuvent représenter une source précieuse de financement pour les groupes locaux. Leurs coûts de transaction devraient donc être abaissés, et j'espère que les engagements pris en ce sens par le Groupe des Huit (G8) et le Groupe des 20 et dans le cadre du Programme 2030 seront respectés.

150. Il faut identifier dès le début, lors de la planification des mesures de gestion des risques, de développement et d'action humanitaire, les moyens de renforcer les capacités locales et d'améliorer la résilience par des transferts directs d'espèces, de technologies, d'informations et de données. Les transferts d'espèces ont un véritable pouvoir transformateur pour les populations locales en ce qu'ils viennent renforcer les marchés locaux, et sont une manière plus digne de fournir une assistance dans tous les secteurs. À cet égard, il faut venir à bout des obstacles entravant les investissements directs à l'échelon local, notamment en atténuant les risques, en remédiant aux répercussions négatives des mesures de lutte contre le terrorisme et le blanchiment d'argent et en améliorant les capacités techniques à l'échelle locale.

Investir en fonction des risques

151. La réduction des risques est non seulement le moyen le plus rentable de sauver des vies, c'est aussi le seul qui permette de faire face durablement aux effets de plus en plus marqués des catastrophes naturelles, des changements climatiques et d'autres phénomènes liés aux conditions météorologiques. Comme je l'ai déjà demandé, la communauté internationale doit cesser de se focaliser presque exclusivement sur la gestion des crises et les interventions d'urgence pour investir dans des activités de prévention et améliorer la résilience des communautés. Un tel appel a déjà été lancé par le passé, et la nécessité d'opérer un tournant de ce type a été affirmée dans le Programme 2030, le Cadre de Sendai et l'Accord de Paris. Nous devons maintenant saisir l'occasion qui se présente, avec le Sommet mondial sur l'action humanitaire, pour nous mettre d'accord sur la manière d'amorcer de manière mesurable un virage clair pour investir beaucoup plus de ressources avant et après les crises. Il faudra pour cela opérer un certain nombre de changements au niveau des politiques, des programmes et des financements, comme indiqué ci-après :

a) Les gouvernements doivent consacrer des ressources suffisantes aux capacités nationales et locales, favoriser la résilience et réduire les risques de crise. Tous les investissements dans le développement durable doivent être réalisés en pleine connaissance des risques et les ressources intérieures, à la fois d'origine publique et privée, devraient jouer un rôle de premier plan dans les financements. Les options envisageables sont notamment les suivantes : élargissement de la

couverture fiscale, amélioration de l'efficacité des dépenses, prise d'assurances contre les risques, constitution de réserves d'urgence et établissement de rubriques budgétaires spéciales pour les activités de réduction des risques. Selon que de besoin, les donateurs, les partenaires bilatéraux et la coopération Sud-Sud viendraient compléter de tels investissements par l'offre d'une expertise, des transferts de connaissance et des investissements financiers;

b) Les partenariats public-privé devraient promouvoir des investissements tenant compte des risques. Ils peuvent élargir l'accès à des méthodes de modélisation des risques ouvertes et transparentes. Ils peuvent aussi permettre de renforcer la capacité des gouvernements des pays à faible revenu de produire des analyses des risques de meilleure qualité pour permettre une prise de décisions informée. L'expérience du secteur des assurances dans l'identification et la régulation des risques et la détermination des prix peut être mise à profit pour passer d'une approche axée sur la gestion des crises à une logique de gestion des risques. J'engage le secteur des assurances à tenir compte des risques dans leurs investissements en actifs, pour garantir que les retours sur capital soient bien réels, mais aussi qu'ils ne viennent pas saper la croissance ni placer les peuples ou l'infrastructure en situation de danger;

c) Les donateurs et partenaires bilatéraux devraient appuyer les investissements nationaux et respecter les engagements qui ont été pris dans le Programme 2030, le Cadre de Sendai, le Programme d'action d'Addis-Abeba et l'Accord de Paris, en aidant davantage les pays vulnérables à réduire les risques de catastrophe, à s'adapter aux effets négatifs des changements climatiques et à prévenir les crises humanitaires. À cette fin, je souhaite que le pourcentage de l'APD alloué à la préparation aux catastrophes et à la réduction des risques soit doublé pour atteindre au moins 1 % d'ici à 2020³⁴. Compte tenu des niveaux de l'APD en 2014, cela porterait à 1 milliard de dollars le montant total de l'APD consacrée à la réduction des risques de catastrophe. Je souhaite aussi qu'une part significative du financement des efforts d'adaptation aux changements climatiques revienne au financement des mesures de prévention et des mesures prises pour répondre aux besoins de ceux qui sont déplacés par les effets extrêmes des changements climatiques, comme l'élévation du niveau de la mer ou la désertification. Le Fonds vert pour le climat, en particulier, doit permettre de financer des activités qui viennent renforcer les capacités nationales de réduction des risques climatiques;

d) En dehors des périodes de crise, il faut procéder sans tarder et de manière durable aux bons investissements, même si ce ne sont pas nécessairement les plus « populaires » à l'échelle nationale ou internationale. Les ressources décaissées doivent l'être « sans regrets » et il importe d'appuyer les interventions à l'efficacité avérée, indépendamment du fait que les risques anticipés se concrétisent ou non, par exemple en ce qui concerne le stockage de matériel de premiers secours;

e) Il faut savoir encourager et récompenser les interventions rapides organisées à l'échelle locale et nationale face à certains risques. Les partenaires de développement et les partenaires bilatéraux pourraient envisager d'accorder des subventions aux gouvernements pour leur permettre de s'acquitter de primes de

³⁴ Comme proposé lors de la deuxième session de la Plateforme mondiale pour la réduction des risques de catastrophe, à Genève, du 16 au 19 juin 2009.

mutualisation des risques en leur faisant des versements à hauteur de leurs efforts pour que puisse être atteint l'objectif ambitieux que j'ai fixé dans mon « Initiative pour la résilience climatique : anticiper, absorber, remodeler », à savoir faire en sorte que plus de 30 pays bénéficient d'une couverture de plus de 2 milliards de dollars en mutualisation des risques en cas de sécheresse, d'inondation, de cyclone ou de volatilité du climat d'ici à 2020. On pourrait aussi envisager d'autres mesures financières incitatives, comme l'octroi de prêts par les banques de développement multilatérales pour aider les gouvernements à mettre au point des plans d'urgence afin de faire face à toute une série de risques.

Investir dans la stabilité

152. Il faut aussi consentir davantage d'investissements face aux situations de fragilité. Les donateurs doivent y consacrer un pourcentage significatif de leurs budgets d'aide. De tels investissements sont indispensables pour asseoir des institutions légitimes et ouvertes, tout en renforçant les secteurs de la justice et de la sécurité. Je me joins au Groupe de haut niveau sur le financement de l'action humanitaire pour demander que le budget du Guichet de financement de ripostes aux crises de l'Association internationale de développement de la Banque mondiale soit multiplié par trois.

153. Les situations de fragilité demandent aussi des investissements plus durables, soutenus et concertés sur les plans politique et financier pour prévenir les conflits ou y mettre fin. Pourtant, en 2014, les ressources affectées à l'action humanitaire ont été plus importantes que toutes celles réservées aux opérations de maintien de la paix et missions politiques spéciales prises ensemble³⁵. Il sera indispensable, pour tirer les fruits de la paix, d'infléchir la balance et d'augmenter le volume des ressources affectées notamment à la prévention des conflits et à leur règlement et à la mise en place d'institutions plus solides et de dispositifs de protection sociale.

154. Il faudrait mobiliser davantage de ressources pour renforcer les équipes qui se consacrent à la prévention des conflits et au règlement des crises au sein des ministères des affaires étrangères et du développement des États Membres, des organisations régionales et de l'Organisation des Nations Unies, ainsi que pour améliorer les capacités et les compétences de ceux qui les composent. Il faudrait aussi affecter plus de ressources aux groupes de la société civile et aux « agents de la paix ». Ces ressources supplémentaires seront indispensables pour appuyer les efforts déployés à la recherche d'une paix durable avant, pendant et après les crises.

155. Le Groupe consultatif d'experts chargé de l'examen du dispositif de consolidation de la paix et le Groupe de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix ont identifié plusieurs mesures critiques qui permettraient de renforcer nos initiatives collectives de prévention, dont certaines que j'ai évoquées plus haut dans la partie IV.A concernant la responsabilité commune qui est la nôtre de prévenir les conflits et de les régler. Je souscris à la recommandation visant à ce que le Fonds des Nations Unies pour la consolidation de la paix se voie allouer des ressources supplémentaires prévisibles pour poursuivre ses opérations au niveau actuel de 100 millions de dollars par an. Le guichet de la filière rapide du Fonds devrait être

³⁵ Les missions de maintien de la paix ont recueilli 8 milliards de dollars tandis que les opérations humanitaires des Nations Unies ont reçu 10 milliards de dollars grâce à des appels. Bureau de la coordination des affaires humanitaires, *World Humanitarian Data and Trends 2015* (voir note de bas de page numéro 20).

renforcé pour offrir davantage de souplesse aux partenaires. Comme je l'ai noté dans mon rapport sur l'application des recommandations du Groupe de haut niveau chargé d'étudier les opérations de paix, il faut aussi considérablement renforcer les capacités fondamentales du Secrétariat en matière de prévention et de médiation et y allouer des ressources plus prévisibles au titre du budget ordinaire. Les processus de paix secondaires, comme les missions de médiation et les missions électorales à l'appui des opérations de maintien de la paix, devraient avoir accès au compte d'appui aux opérations de maintien de la paix.

Mettre l'accent sur les résultats pour éviter toute atomisation : passer du financement de projets isolés au financement d'une vision

Financer des réalisations collectives

156. Si l'on en reste au financement de projets individuels au lieu de se concentrer sur les résultats recherchés, il sera difficile de combler le fossé existant entre action humanitaire et efforts de développement et de concrétiser la vision que j'ai décrite pour obtenir collectivement des résultats. À l'heure actuelle, l'approche qui est retenue dans l'action humanitaire consiste à financer des projets individuels, souvent à court terme. Cette approche favorise la concurrence entre les organismes, les organisations non gouvernementales et les autres acteurs offrant des formes d'aide et de protection, plutôt que la cohérence de leurs efforts. Les projets sont financés en fonction des priorités des donateurs, et non des priorités des personnes touchées ou de celles que les données et l'analyse permettent de dégager. Les fonds sont destinés aux prestataires de services d'assistance ou de protection en fonction de leurs mandats ou de leurs relations préexistantes, au lieu d'être alloués à ceux qui sont les mieux placés pour obtenir des résultats dans le contexte considéré. Les déficits de financement enregistrés dans le cadre des appels sont mesurés en nombre de projets n'ayant pas été financés, et non en manque de résultats. L'octroi des fonds est conditionné à l'exécution de projets donnés, sans marge de manœuvre pour permettre d'ajuster les programmes aux nouveaux besoins ou aux risques ou problèmes qui pourraient survenir lors de l'exécution du programme. Les résultats sont évalués au regard de l'exécution des projets considérés et non pas de leur contribution au résultat plus stratégique consistant à répondre aux besoins et à amoindrir la vulnérabilité des populations.

157. Une nouvelle approche du financement s'impose : une approche souple, qui permette aux acteurs d'adapter leurs programmes à l'évolution des risques dans un contexte donné; une approche maniable, pour apporter des ressources à tout un éventail d'acteurs qui ont des besoins de financement divers; et une approche prévisible sur plusieurs années, pour que les acteurs concernés puissent planifier leurs activités et œuvrer collectivement à l'obtention de résultats afin de réduire la vulnérabilité des populations à plus long terme. Je rappelle les conclusions du Groupe de haut niveau sur le financement de l'action humanitaire et j'engage tous les donateurs à souscrire, au Sommet mondial sur l'action humanitaire, à cette nouvelle approche pour permettre à ceux qui mènent des activités d'assistance et de protection de combler le fossé existant entre action humanitaire et efforts de développement qui contribue à l'atomisation observée dans le secteur de l'aide et à s'engager sur une voie qui leur permette d'obtenir des résultats stratégiques de manière prévisible et durable.

Passer du financement de projets isolés au financement d'une vision

158. Financer les efforts collectifs, c'est aussi savoir identifier les acteurs qui disposent d'un avantage comparatif pour obtenir les résultats recherchés. La multiplicité d'acteurs travaillant simultanément à des programmes à court, moyen et long terme pour obtenir collectivement les résultats recherchés exigera le recours à des instruments financiers différents en fonction des acteurs et des délais considérés. Il s'agit de passer du financement de projets isolés au financement d'une vision.

159. Des subventions à court terme ne sauraient suffire pour obtenir des résultats collectifs. Les subventions continueront à jouer un rôle important dans le secteur de l'aide, en particulier en cas de conflit grave ou de catastrophe soudaine, mais elles devront être complétées par tout un éventail d'options de financement, y compris les outils de mutualisation des risques et de transfert, les obligations à impact, les microprélèvements, les prêts et les garanties. En résumé, passer du financement de projets isolés au financement d'une vision, c'est offrir le bon outil financier au bon acteur et au bon moment. Par exemple, les subventions versées aux organisations non gouvernementales locales pour qu'elles puissent porter secours à des personnes en détresse ou l'indemnisation des victimes de catastrophes peuvent parfois s'accompagner de l'octroi de prêts à des conditions de faveur ou d'une assistance technique à la municipalité pour qu'elle puisse plus facilement se reconstruire et se préparer à mieux gérer les risques de catastrophe et à empêcher de nouvelles crises à l'avenir.

160. Grâce à cette nouvelle approche, faisant appel à tout un éventail d'outils financiers, les subventions pourront être réservées aux situations d'urgence face auxquelles il n'est pas possible de mettre en place une structure de financement plus diversifiée. Les subventions traditionnelles doivent aussi permettre de faire en sorte que les populations victimes de crises de portée moyenne ou réduite ne soient pas laissées de côté et que l'on réponde à leurs besoins. Les donateurs doivent faire preuve d'un souci d'équité. Le Fonds central pour les interventions d'urgence a contribué considérablement à remédier aux inégalités observées dans le financement de l'action humanitaire, mais il ne dispose pas d'un volume de ressources suffisant pour compenser les inégalités de financement face aux urgences de par le monde. Le Fonds devrait être renforcé pour pouvoir faire face à ces inégalités, compte tenu de l'augmentation des besoins humanitaires de par le monde, et il conviendrait d'étudier la possibilité d'avoir recours à d'autres « instruments de rééquilibrage ».

Créer une nouvelle plateforme pour venir à bout des crises prolongées

161. Pour assurer un financement prévisible et adéquat qui permette d'obtenir collectivement des résultats en cas de crise prolongée ou de situation fragile et pour proposer toute une série d'options de financement à un ensemble d'acteurs plus divers, l'Organisation des Nations Unies et les institutions financières internationales et régionales devraient envisager d'organiser ensemble une plateforme de financement internationale. Cette plateforme pourrait comporter différents guichets en fonction des fins, des acteurs et des délais envisagés, et elle permettrait d'éviter toute atomisation en servant tout l'éventail des acteurs travaillant à l'obtention de résultats collectifs, compte tenu de leurs avantages comparatifs. Cette plateforme proposerait des instruments financiers bien plus variés que les subventions traditionnelles (garanties de prêts, assurances contre les

risques et assistance technique, entre autres). Je recommanderais par ailleurs que l'un des guichets d'une telle plateforme soit consacré à l'innovation, à la recherche et au développement dans le secteur financier pour documenter les pratiques fructueuses et appuyer des projets pilotes innovants visant à rendre les sociétés moins vulnérables et à limiter les risques. Un autre guichet devrait concerner l'apport d'un appui rapide et direct aux capacités et intervenants locaux. Pour qu'une plateforme de ce type soit efficace, compte tenu de l'accroissement dramatique des besoins urgents en temps de crise, il faudrait envisager un investissement en capital initial de l'ordre de 5 milliards à 7 milliards de dollars, peut-être sous la forme d'une dotation. Cela permettrait d'étoffer la plateforme au fil du temps et d'avoir un effet d'échelle suffisant pour obtenir des résultats collectifs, en particulier dans des contextes de crise prolongée ou de fragilité.

162. Il est loin d'être aisé de passer du financement de projets isolés au financement d'une vision. Il faudra recenser les principaux acteurs concernés et les instruments financiers disponibles et les présenter aux dirigeants mondiaux au Sommet mondial sur l'action humanitaire. À la suite des débats qui auront lieu lors du Sommet, l'Organisation des Nations Unies, l'OCDE, la Banque mondiale, les institutions régionales de mutualisation des risques, les banques régionales et les gouvernements devront s'entendre sur un plan d'action qui sera présenté à l'Assemblée générale à sa soixante et onzième session. Ce plan d'action devra comporter des orientations concernant les instruments financiers pour permettre un « financement sans regrets », ainsi que des directives relatives au lancement d'approches novatrices à titre pilote. Il devrait aussi donner des détails sur la nouvelle plateforme de financement internationale qui doit permettre de lutter contre les crises prolongées, et notamment sur sa portée, ses outils et sa structure de gouvernance.

Diversifier la base de ressources et affecter les fonds de manière plus efficace

163. Les changements susmentionnés auront un impact réel sur la vie des gens à long terme, mais nous devons être conscients que les problèmes mondiaux contemporains continueront dans les prochaines années d'aggraver les besoins et de rendre les peuples encore plus vulnérables. Pour répondre comme il se doit aux besoins de plus en plus importants, la communauté internationale doit se préparer en tenant compte dans les budgets et les stratégies de mobilisation des ressources des prévisions concernant les difficultés mondiales, des risques et des vulnérabilités.

Élargir et diversifier la base de ressources

164. Avant que les investissements plus importants qui seront consentis pour limiter la vulnérabilité des sociétés et réduire les risques auxquelles elles doivent faire face ne portent leurs fruits, il faudra élargir la base des donateurs et faire en sorte qu'ils investissent davantage pour répondre à l'aggravation des besoins sur le plan humanitaire. Les gouvernements doivent être plus nombreux à contribuer à cet effort et, dans une plus large mesure, mais il faut aussi pouvoir compter sur un ensemble plus large et plus divers de sources financières. Pour réduire le degré de vulnérabilité des sociétés, il importe de tirer mieux parti des contributions du secteur privé, y compris de leurs investissements dans les marchés ou de la création d'emplois, des ressources des pays du Comité d'aide au développement qui ne sont pas membres de l'OCDE, de la coopération triangulaire et de la coopération Sud-

Sud, des dons de particuliers ou de fondations, du financement participatif, des taxes de solidarité, des financements par certains groupes de la société ou groupes confessionnels, comme le financement social islamique, et des envois de fonds par les diasporas. On doit redoubler d'efforts pour accorder à ces autres sources de financement la reconnaissance qu'elles méritent et les rendre plus visibles afin de susciter des élans de générosité plus importants.

165. Pour réduire le déficit de financement qui empêche aujourd'hui de répondre de toute urgence aux besoins les plus vitaux, tous les acteurs concernés devraient s'engager, à l'occasion du Sommet mondial sur l'action humanitaire, à mettre en place un dispositif de soutien financier minimum d'ici à 2018 :

- Faire en sorte que la couverture des appels humanitaires interinstitutions, dont la moyenne actuelle s'établit au taux décevant de 60 %, retrouve son niveau moyen initial de 75 %, et qu'une couverture intégrale soit envisageable le plus tôt possible³⁶;
- Porter de 500 millions à 1 milliard de dollars le Fonds central pour les interventions d'urgence, puisque le nombre de personnes à aider a plus que doublé et que les besoins financiers ont été multipliés par six depuis la réorganisation du Fonds en 2005.

166. Le financement des besoins humanitaires ne serait se faire au détriment du financement des projets de développement : alléger les souffrances des individus et placer les peuples sur la voie d'un développement durable n'est pas un jeu à somme nulle. Les gouvernements doivent donc faire tout ce qui est en leur possible pour consacrer 0,7 % du produit intérieur brut de leur pays à l'APD, et je félicite ceux qui respectent ou même dépassent cet engagement.

Affecter les fonds de manière plus efficace et améliorer la transparence

166. À l'augmentation des ressources doit répondre une meilleure efficacité dans l'affectation des fonds et une plus grande transparence : tel est l'échange « donnant-donnant » préconisé par le Groupe de haut niveau sur le financement de l'action humanitaire³⁷. Ce « marché » viendrait compléter étroitement la nouvelle approche consistant à rechercher des résultats collectifs qui est décrite ci-dessus dans la partie IV.D du présent rapport sur la quatrième grande responsabilité à assumer. D'une part, les organismes des Nations Unies et les autres organisations bénéficiaires doivent améliorer la transparence et la visibilité du processus suivi pour déterminer les besoins de financement, les coûts, la disponibilité des ressources et les réalisations. Elles ont aussi l'obligation de réduire au maximum les frais généraux, en particulier pour les fonds décaissés aux partenaires d'exécution. D'autre part, les donateurs et les autorités nationales doivent faire preuve de davantage de transparence en ce qui concerne les informations sur les décaissements de fonds par les gouvernements, les donateurs, en particulier les nouveaux donateurs, et d'autres acteurs, ainsi que sur les dépenses. Les organisations nationales et internationales devraient souscrire aux principes de l'Initiative internationale pour la transparence

³⁶ Porter la couverture des appels à 75 % représenterait une augmentation de 10 % par rapport au taux record de 65 % enregistré en 2013. En 2016, on obtiendrait ainsi 5 milliards de dollars de plus qu'au terme de l'appel organisé en 2015.

³⁷ Groupe de haut niveau sur le financement de l'action humanitaire, *Too important to fail* (voir note de bas de page numéro 1).

de l'aide. Les mécanismes de communication de l'information existants, tels le Service de surveillance financière du Bureau de la coordination des affaires humanitaires du Secrétariat, devraient être dotés d'un dispositif complet et obligatoire de notification, comme celui employé par le Comité d'aide au développement de l'OCDE.

167. Il sera évidemment coûteux d'investir dans l'humanité, c'est-à-dire de renforcer les capacités nationales et locales, d'intervenir tôt en fonction des risques identifiés, de financer des activités de prévention des conflits et de consolidation de la paix et de débloquent des ressources pour permettre l'obtention de résultats collectifs. Seule une réelle volonté politique permettra de mobiliser le capital technique et financier nécessaire pour permettre cette évolution et faire en sorte que les peuples puissent sortir des crises dans lesquelles ils s'enlisent. Mais le statu quo a un coût humain et financier que l'on ne peut plus supporter, et qui est moralement inacceptable. Comme le Groupe de haut niveau sur le financement de l'action humanitaire l'a déclaré, nul ne devrait mourir ou être privé de toute dignité à cause de sa pauvreté. Nous devons agir de toute urgence afin de mettre à profit notre savoir et les outils dont nous disposons pour effectuer des investissements plus fructueux et mettre au point de nouveaux produits financiers, en encourageant les secteurs public et privé à procéder à des investissements durables pour répondre aux besoins des populations et réduire les risques auxquels elles sont confrontées et leur degré de vulnérabilité. Le meilleur secteur d'investissement, c'est l'humain.

V. Istanbul : un appel à l'action

169. Les principaux défis auxquels nous sommes confrontés aujourd'hui sont planétaires et interconnectés; ils transcendent les frontières et aucun pays ni aucune organisation n'a la capacité d'y faire face seul. Nous devons commencer à travailler ensemble, tant au niveau des pays que des réseaux de citoyens engagés, en privilégiant une nouvelle conception du multilatéralisme. Il ne faut pas rater le rendez-vous d'Istanbul : le Sommet mondial sur l'action humanitaire offre l'occasion de nous engager fermement à unir nos efforts et à coopérer afin de surmonter ces défis, assumer nos responsabilités dans la prévention et le recul des souffrances et à prendre toutes les mesures voulues pour faire en sorte que l'humanité inspire nos décisions et notre action collective.

170. Dans ce rapport, j'ai souligné l'urgence de la situation et indiqué les actions à engager pour nous acquitter de ces responsabilités. Certaines d'entre elles ont déjà été énoncées, arrêtées ou réaffirmées. Le fait qu'elles ne soient pas entièrement nouvelles montre que nous n'avons pas su tirer les leçons du passé et nous adapter suffisamment aux besoins et aux changements. En ma qualité de Secrétaire général, je suis pleinement conscient des responsabilités qui incombent à l'Organisation des Nations Unies, qui doit s'imposer comme le principal défenseur des plus vulnérables et énoncer les faits tels qu'ils sont, afin de rester un repère moral pour le monde entier. Nous devons promouvoir les valeurs que nous avons définies tout en restant ouverts aux nouvelles valeurs et normes communes qui se font jour. Nous devons appuyer et renforcer plus efficacement les capacités nationales et locales plutôt que les remplacer. Nous devons redoubler d'efforts pour accroître la cohérence et l'efficacité de l'Organisation en surmontant les cloisonnements institutionnels et en adoptant des stratégies communes qui permettront de réduire la vulnérabilité des populations. Pour préparer l'Organisation à l'avenir, le Sommet

doit marquer le début d'un renouvellement dans la façon dont elle s'acquitte de ses différents mandats et responsabilités. L'année 2016 doit être celle de la transformation afin qu'ensemble, nous puissions tenir les engagements pris en 2015.

171. Mais l'Organisation ne peut pas se substituer à l'action et à la volonté des responsables politiques, qui doivent prendre conscience des risques, respecter la loi et s'investir bien davantage dans la résolution des conflits, la réponse aux catastrophes et l'allègement des souffrances ainsi que dans les mesures de prévention. Elle ne peut pas faire progresser l'innovation, la technique et les connaissances à la place des États, du secteur privé et du milieu universitaire, ni assurer le transfert des connaissances, adapter les politiques et réaliser les investissements nécessaires pour leur permettre de faire face aux difficultés de notre temps et mener à bien le Programme 2030. Elle ne peut pas non plus remplacer les responsables locaux, y compris les femmes et les jeunes, ni leur savoir-faire, leur solidarité et leur esprit d'initiative. C'est à elle toutefois qu'il incombe de mobiliser toutes ces ressources et capacités, de contribuer à trouver des solutions aux conflits et à mettre fin aux souffrances et de montrer la voie à suivre. Cette responsabilité est également celle des États, des organisations internationales et régionales, du secteur privé, de la société civile et des citoyens qui, eux aussi, ont la possibilité et la capacité d'agir ainsi que des obligations et des devoirs qu'ils doivent accepter et honorer.

172. Je demande donc aux dirigeants du monde entier de faire de l'humanité – le respect de la dignité, de la sécurité et du bien-être de tous – le fer de lance de toutes leurs politiques, stratégies et décisions; de prendre plus d'initiatives afin de prévenir et faire cesser les conflits, et d'y affecter les capacités et les ressources voulues; d'augmenter les effectifs de personnel œuvrant pour la paix ainsi que pour la prévention et la résolution des conflits; de mobiliser les autres dirigeants en vue de trouver des solutions et de s'attacher à renforcer la coopération internationale et le système des Nations Unies; de défendre les valeurs et de respecter les règles que nous avons arrêtées; d'avoir le courage de voir plus loin que les prochaines élections ou le prochain mandat. Les dirigeants du vingt et unième siècle doivent s'affranchir des frontières et des intérêts nationaux.

173. J'exhorte les responsables des parties engagées dans un conflit à appliquer les enseignements acquis par ceux qui, dans le passé, ont contribué à instaurer la paix, à mettre fin aux carnages et aux souffrances et à trouver des solutions politiques durables. Il leur appartient ce faisant de respecter les principes fondamentaux du droit qui protègent l'humanité, de s'abstenir de prendre délibérément pour cible les civils et d'autoriser l'accès des travailleurs et des fournitures humanitaires aux populations touchées.

174. Je demande instamment aux dirigeants nationaux et locaux d'assumer leurs responsabilités et, à l'heure de prendre des décisions, d'accorder la plus grande importance à la vie des populations. Comme il ne saurait y avoir de souveraineté sans responsabilité et de confiance sans compassion : il leur incombe d'éviter toute souffrance, de faire preuve d'empathie face aux risques et vulnérabilités auxquels sont exposés leurs citoyens et leurs voisins, d'offrir un refuge à ceux qui en ont besoin et de permettre l'accès de l'aide humanitaire. Il leur incombe aussi de mettre en place des politiques sociales et des politiques en matière d'emploi afin d'éviter toute dépendance à long-terme à l'égard de l'aide, de considérer les déplacés

comme un atout pour l'avenir plutôt que comme un fardeau, et d'être solidaires vis-à-vis de ceux qui risquent d'être laissés pour compte en leur apportant de l'aide.

175. J'invite vivement les chefs d'entreprise à investir dans l'humanité, car ils ont une responsabilité sociale et exercent une influence sur la classe politique, et peuvent contribuer à propager les normes et les valeurs que défendent depuis longtemps l'Organisation et ses partenaires. Ils doivent utiliser leur créativité et leur capacité d'innovation afin de faciliter l'échange des connaissances et le transfert des technologies nécessaires pour réduire autant que possible les conséquences des crises sur les populations, créer de nouveaux marchés et infrastructures et investir pour que nous soyons toujours plus connectés. Sans eux, nous ne pourrions pas surmonter les obstacles auxquels nous faisons face aujourd'hui, faire progresser l'humanité et mettre en œuvre le Programme 2030.

176. J'invite également les jeunes, qui sont nos futurs dirigeants et innovateurs, à participer, à organiser et à faire part de leurs idées. Les questions de guerre et de paix, de souffrance humaine et de développement ne peuvent être laissées aux seuls diplomates, mais ont besoin de l'engagement actif, de l'enthousiasme, de l'ingéniosité de la jeunesse et de sa volonté de vivre dans la paix et la prospérité. Les jeunes doivent se rallier à la cause de l'humanité et nous demander des comptes, car c'est à nous qu'il incombe d'investir en eux et de les aider à prendre en main leur avenir en leur donnant la possibilité de s'impliquer dans la vie politique et civique et en leur offrant des possibilités de formation et d'emploi.

177. Je demande aux dirigeants des organisations internationales d'aide et aux donateurs de mettre effectivement fin au clivage entre action humanitaire et développement. Il s'agit d'une nécessité que nous reportons depuis bien trop longtemps : nous devons nous engager à apporter les changements nécessaires pour assurer les réalisations collectives qui permettront de répondre aux besoins et de réduire les vulnérabilités. Nous devons nous engager à organiser nos interventions en fonction des compétences particulières de chacun, guidés par un seul et même chef de file, en mettant fin aux cloisonnements traditionnels et en dépassant les mandats et les frontières institutionnelles pour collaborer avec des partenaires plus variés et appuyer les acteurs locaux et nationaux. J'invite instamment les nombreuses organisations non gouvernementales et les membres de leur personnel, dont le courage et la contribution sont irremplaçables, à se rallier à cette cause et à contribuer à ces réalisations collectives, notamment en ciblant et en regroupant leurs actions.

178. Enfin, j'invite tous les citoyens à faire cause commune au nom de l'humanité, c'est-à-dire au nom du respect de la dignité, de la sécurité et du bien-être de tous. Ils doivent exiger de leurs dirigeants qu'ils prennent des mesures pour préserver et protéger l'humanité, les encourager à adopter des décisions audacieuses et courageuses et à prendre des risques, et appuyer les efforts qu'ils déploient lorsque, s'acquittant de leurs obligations, ils tentent de prévenir les catastrophes et les conflits, de mettre fin aux crises, de répondre aux besoins et de réduire les vulnérabilités et les risques à l'échelle mondiale. Leurs opinions, leurs idées, leur esprit de solidarité, leur engagement, leur bienveillance, leurs capacités et leurs ressources sont essentiels pour bâtir un avenir meilleur pour tous. La xénophobie, le nationalisme, l'exclusion et le sectarisme doivent être bannis à jamais. Il est possible de faire de l'humanité le cœur de toutes nos décisions et interventions, et de combler le fossé entre le monde tel qu'il est et tel qu'il devrait être. Nous

disposons des connaissances, des réseaux, des moyens et des ressources pour ce faire. Nous avons ce pouvoir, alors, pourquoi attendre?

179. Notre engagement en faveur de l'humanité ne sera pas jugé à l'aune des résultats du seul Sommet mondial sur l'action humanitaire, mais aussi à celle de l'aide que nous apporterons à Alep (République arabe syrienne) ou à Bangui, aux îles du Pacifique et de l'océan Indien, aux réfugiés et déplacés vivant dans des camps au Darfour (Soudan), au Kenya ou au Moyen-Orient, et aux réfugiés et migrants dont les bateaux dérivent en Méditerranée et sur la mer d'Andaman. Il y a quelques mois, une soignante m'a dit : « J'ai 33 ans; j'ai mis au monde et élevé quatre enfants; j'ai déjà été témoin d'actes de compassion au milieu du chaos. Mais, pas une seule fois dans ma vie, je n'ai connu la paix. Je ne sais même pas à quoi cela ressemble. » Nous avons montré que nous pouvions lui apporter un peu de soulagement. Maintenant, nous devons de toute urgence unir nos forces, par-delà les frontières, les secteurs et les mandats, pour l'aider à découvrir à quoi ressemble un jour de paix et à voir renaître l'espoir pour ses enfants.

180. Consacrons le Sommet mondial sur l'action humanitaire aux personnes dont l'humanité est menacée : elles comptent sur nous, et nous ne pouvons pas les abandonner. Faisons en sorte que le Sommet d'Istanbul marque le tournant dont le monde a désespérément besoin vers un changement qui permettra aux plus vulnérables de vivre dans la sécurité et la dignité et de s'épanouir.

Annexe

Programme d'action pour l'humanité

Le Sommet mondial sur l'action humanitaire doit marquer un tournant dans la façon dont nous faisons face aux problèmes qui menacent notre humanité commune. « Nous, peuples des Nations Unies » – aussi bien les gouvernements, les collectivités locales, le secteur privé, les organisations internationales et les fournisseurs d'aide que les milliers de citoyens engagés et solidaires qui, chaque jour, participent aux secours en cas de crise et de catastrophe – nous ne réussirons qu'en unissant nos efforts autour d'un objectif commun, celui de mettre fin aux crises et d'apaiser les souffrances. Le Sommet doit être à l'origine d'un véritable changement dans la façon dont nous apportons des secours et réduisons les risques et les vulnérabilités; dans notre engagement à respecter, promouvoir et faire appliquer le droit international; dans notre action en faveur de ceux qui sont le plus laissés-pour-compte; dans la façon dont nous nous attachons à atteindre des réalisations communes, en fonction des compétences qui nous sont propres; dans notre détermination à mettre fin à la fragmentation de l'aide internationale, qui résulte en d'innombrables projets et activités impossibles à gérer; dans tous les moyens que nous mettons en œuvre pour prévenir et résoudre les conflits et soulager les souffrances.

Nous devons nous appuyer sur les engagements pris dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et saisir l'occasion présentée par ce Sommet pour prévenir et apaiser les souffrances plus efficacement grâce à des capacités, des ressources et une détermination accrues. Nous devons nous engager à travailler ensemble, de façon unie et cohérente, sans tenir compte des divisions politiques, culturelles, religieuses et institutionnelles. Nous devons susciter un élan de confiance en la solidarité nationale, régionale et internationale et en notre volonté et capacité de placer l'être humain au cœur de nos décisions. Plus important encore, nous devons reconnaître le droit des gens à vivre dans la sécurité et la dignité et à s'épanouir en étant maître de leur propre destinée. De manière générale, nous devons nous engager à honorer les responsabilités individuelles et collectives qui nous incombent.

Dans cette optique, je vous invite instamment à vous engager à mener à bien ce Programme pour l'humanité et à l'utiliser comme cadre d'action, de changement et de responsabilité mutuelle. Je demande à toutes les parties au Sommet de s'engager à prendre des mesures pratiques afin de lui donner effet. La protection des populations, l'amélioration des conditions de vie et la fin des souffrances de millions de personnes constituant autant d'urgentes nécessités, il faut nous employer dès maintenant à progresser dans les différentes voies proposées afin de réaliser au cours des trois prochaines années des avancées, qui seront mesurées par la suite. Je développerai davantage cet aspect dans le rapport sur les résultats du Sommet que j'établirai à l'intention de la soixante et onzième session de l'Assemblée générale, et formulerai des recommandations sur les moyens d'appliquer et de suivre au mieux les changements stratégiques voulus et les mesures qui permettront d'améliorer sensiblement les conditions de vie des gens, dès aujourd'hui et durablement.

Pour mettre en œuvre ces changements, nous devons déployer des efforts soutenus et résolus afin de faire mieux et de nous affranchir des structures et des

dispositifs qui sont les nôtres depuis des dizaines d'années. Il nous faudra également réinventer notre manière de collaborer à tous les niveaux et faire preuve d'ouverture d'esprit afin de construire des partenariats plus variés. Enfin, il nous faudra reconnaître que nous devons mieux assumer nos responsabilités envers l'humanité en établissant un ordre international fondé sur la solidarité et la collaboration, et centré sur l'être humain.

Aujourd'hui, plus que jamais, nous avons besoin de défendre les valeurs des Nations Unies et la conception de l'humanité énoncée dans la Charte et dans plusieurs instruments principaux, comme la Déclaration universelle des droits de l'homme, y compris les principes humanitaires arrêtés par le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et réaffirmés par l'Assemblée générale dans sa résolution 46/182, dans la Déclaration du Millénaire et, plus récemment, dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030. Faire progresser l'humanité n'est pas simplement une obligation morale; il s'agit aussi d'un impératif stratégique. Nous devons donc nous acquitter de nos responsabilités individuelles et partagées et, pour commencer, donner effet aux changements stratégiques et opérationnels et aux changements de politique énoncés dans le Programme d'action pour l'humanité, avec un sentiment d'urgence et une détermination accrues.

Première responsabilité fondamentale

Faire preuve de volonté politique pour prévenir et faire cesser les conflits

Mettre fin aux souffrances humaines suppose des solutions politiques, une communauté de but, une impulsion politique soutenue et un investissement dans des sociétés pacifiques et inclusives.

A. Mener une action politique rapide, cohérente et décisive

- Mettre l'accent sur la volonté politique indispensable pour remédier aux causes des crises; assumer les risques et agir tôt pour éviter toute détérioration; utiliser l'influence politique et économique pour prévenir et faire cesser les conflits et trouver des règlements politiques; veiller à ce que les parties à un conflit respectent les normes qui protègent l'humanité; et agir avec audace et détermination pour mieux aider ceux qui en ont besoin.

B. Agir tôt

Investir dans l'analyse des risques et agir en conséquence

- Renforcer la capacité des gouvernements nationaux et des organisations régionales et internationales d'analyser les risques et de surveiller les situations qui se détériorent.
- Assumer la responsabilité de protéger les populations de la violence et de la guerre et collaborer avec les acteurs bilatéraux, régionaux et internationaux, y compris l'Organisation des Nations Unies, afin de prévenir les conflits.

- Valider les informations et les analyses des risques et agir avant que les situations ne dégénèrent, notamment en acceptant très tôt l'assistance des partenaires bilatéraux, régionaux et internationaux, selon que de besoin, afin d'éviter les souffrances.

Créer une unité politique pour prévenir les crises et pas seulement les gérer

- Unir les efforts pour prévenir et faire cesser les crises, notamment en envoyant le plus tôt possible des messages politiques harmonisés aux niveaux régional et international et en s'assurant que les initiatives sont étroitement coordonnées.
- Le Conseil de sécurité devrait participer plus activement à la prévention des crises, notamment en procédant plus tôt à des analyses de risques et en usant de son influence pour désamorcer les tensions, appeler à la retenue et ouvrir un espace de dialogue.
- Le Conseil de sécurité devrait faire le point, tous les mois, des situations préoccupantes, si besoin en s'appuyant sur une analyse multidisciplinaire.

Donner de la visibilité aux actions de prévention réussies

- Recenser, consolider et échanger les pratiques optimales et les enseignements acquis en matière de prévention des conflits.

C. Rester mobilisé et investir dans la stabilité

Travailler sur plusieurs crises à la fois

- Renforcer les effectifs, ainsi que les capacités et les compétences, notamment en matière de prévention et de résolution des crises, du personnel des ministères nationaux des affaires étrangères et du développement, des organisations régionales et des organismes des Nations Unies, afin qu'il soit en mesure de gérer plusieurs crises à la fois.
- Veiller à ce que toutes les crises fassent l'objet de l'attention politique voulue, y compris grâce à des activités de coordination de haut niveau tirant parti de l'influence politique et économique propre aux différents intervenants.

Rester mobilisé

- Avoir systématiquement recours à des groupes de contact aux niveaux régional et international dans les situations précaires ou d'après-conflit afin que l'attention politique et le niveau d'implication restent soutenus sur le long terme.

Investir dans la stabilité et modifier l'horizon temporel des résultats

- S'engager à s'investir durablement et de façon prévisible et factuelle dans les situations précaires ou d'après-conflit afin de mettre en place ou de consolider des institutions inclusives, responsables et transparentes, et de favoriser un accès universel à la justice.

- Établir des cadres de coopération et d'assistance portant sur des périodes allant de 10 à 15 ans, et adapter les mesures des résultats de façon à mieux rendre compte des délais nécessaires à la mise en place de sociétés pacifiques et inclusives.

D. Trouver des solutions avec et pour les populations

- Établir des plateformes réunissant les autorités locales et nationales et la société civile pour permettre à tous les hommes et à toutes les femmes, quels que soient leur âge, leur religion et leur origine ethnique, de participer, ensemble, à la vie civique, et promouvoir des « mouvements pour la paix et la non-violence ».
- Encourager et exiger la participation véritable des femmes et des groupes de femmes à la prise de décisions politiques et aux processus de paix, à tous les niveaux.
- Faire participer les jeunes aux parlements nationaux et aux activités de prévention et de résolution des conflits.
- Favoriser un dialogue fondé sur la confiance afin de répondre aux revendications, de renforcer la cohésion sociale et de promouvoir la réconciliation à long terme des communautés.
- Encourager les chefs d'entreprise à mettre leurs connaissances, leurs technologies et leur influence au service de solutions durables qui permettent d'assurer des conditions de vie stables et dignes.

Deuxième responsabilité fondamentale

Faire respecter les normes qui protègent l'humanité

Même les guerres ont des limites : pour réduire autant que possible les souffrances humaines et protéger les civils, il faut mieux faire respecter le droit international.

A. Respecter et protéger les civils et les biens de caractère civil pendant les hostilités

Faire respecter les règles fondamentales

- Respecter les principes fondamentaux de discrimination, proportionnalité et précaution applicables dans le contexte des attaques, et exhorter toutes les parties à un conflit armé à les appliquer.
- Veiller à ce que les analyses du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme soient guidées par les exigences d'humanité, en se gardant de toute interprétation large ou litigieuse qui étendrait l'éventail d'armes, de tactiques et de cibles, et relèverait le niveau de pertes civiles, considérés comme admissibles.

- Faire en sorte que les hôpitaux, les écoles, les lieux de culte et les autres infrastructures civiles essentielles ne soient plus utilisés à des fins militaires et ne soient plus pris pour cible.
- Donner la possibilité aux acteurs humanitaires, agissant en toute impartialité, d'engager un dialogue avec tous les États concernés et les groupes armés non étatiques pour les amener à accepter et à appliquer le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme, d'obtenir et de conserver l'accès aux populations et de travailler dans des conditions de sécurité.

Mettre fin aux bombardements des zones habitées

- S'engager à ne pas utiliser d'engins explosifs à grande couverture dans les zones habitées, en raison du risque qu'ils ne frappent aveuglément et sans discrimination.
- Rassembler et échanger les bonnes pratiques sur les moyens de réduire autant que possible les effets, sur les civils, de l'utilisation d'engins explosifs dans les zones habitées.
- Définir des objectifs et des indicateurs permettant de suivre les progrès réalisés dans les efforts de réduction des incidences humanitaires de l'utilisation d'engins explosifs dans les zones habitées.

B. Assurer la protection du personnel des missions humanitaires et médicales et lui garantir un accès sans entrave aux populations dans le besoin

Répondre aux besoins essentiels de la population

- Faire en sorte que toutes les parties à un conflit armé répondent aux besoins essentiels de la population civile sous leur contrôle.
- Garantir le plein respect des principes directeurs de l'action humanitaire : humanité, impartialité, neutralité et indépendance.
- Veiller à ce que les États autorisent l'accès à leur territoire et à ce que toutes les parties à un conflit armé s'acquittent de leur obligation d'autoriser et de faciliter le passage rapide et sans entrave des organisations humanitaires impartiales lorsque les besoins essentiels de la population ne sont pas satisfaits.
- Lever immédiatement les sièges auxquels sont soumis des populations civiles et autoriser et faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire impartiale dont ont besoin ces populations.
- Adopter des procédures accélérées, simples et claires afin de faciliter un accès rapide et sans entrave.
- Condamner tout refus arbitraire de donner aux opérations d'aide humanitaire impartiales accès aux populations dans le besoin ou tout obstacle posé à ces opérations, et anticiper de telles situations, notamment en s'adressant au Conseil de sécurité.

- Veiller à ce que les mesures de lutte contre le terrorisme et les mesures anti-insurrectionnelles n'entravent pas l'action humanitaire, et prévoir les dérogations nécessaires.

Respecter et protéger les missions humanitaires et médicales

- Veiller à ce que l'ensemble des États et des acteurs non étatiques parties à un conflit armé s'acquittent de leurs obligations de respecter et de protéger des attaques le personnel des missions humanitaires et médicales et leurs installations, ainsi que les blessés et les malades.
- Prendre des mesures dans les domaines politique, juridique, social et sécuritaire pour protéger le personnel des missions humanitaires et médicales et leurs installations, notamment adopter et appliquer des lois et des règlements au niveau national, offrir un enseignement et des formations, et promouvoir la coopération avec les populations locales.

C. Dénoncer les violations

Établir les faits

- Découvrir, collecter et analyser les informations faisant état de violations du droit international humanitaire, enquêter à leur sujet et les signaler systématiquement en vue de renforcer le respect du droit et l'application du principe de responsabilité.
- Créer un service de surveillance chargé de suivre, de collecter et de communiquer des données sur les tendances observées en matière de violations et les lacunes concernant le respect du droit international humanitaire.
- Inviter le Conseil de sécurité, le Conseil des droits de l'homme et les États, y compris ceux parties à un conflit, à charger des commissions d'enquête indépendantes et impartiales d'établir les faits et de recommander des moyens d'améliorer la protection des droits, lorsque les efforts accomplis à cet égard au niveau national sont insuffisants.

Condamner systématiquement les violations graves

- Condamner les violations graves du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme, et veiller à ce qu'elles soient connues de tous.
- Porter systématiquement à l'attention du Conseil de sécurité toute violation grave du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme.

D. Prendre des mesures concrètes pour mieux faire appliquer les règles et le principe de responsabilité

Garantir le respect des règles en tirant parti des sphères d'influence

- Utiliser tous les moyens de pression politique et économique disponibles pour faire en sorte que les parties à un conflit armé respectent le droit international humanitaire et le droit international des droits de l'homme.

- Respecter les obligations imposées par le Traité sur le commerce des armes et les traités régionaux similaires, y compris évaluer le risque que des armes classiques soient utilisées pour commettre des violations graves du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme, et s'abstenir d'exporter de telles armes si ce risque est substantiel.

Renforcer notre système de justice mondial

- Adopter des législations nationales qui couvrent toute la gamme des crimes de droit international et établissent la compétence universelle à l'égard de ces crimes, renforcer l'application de ces lois au niveau national, faire en sorte qu'existe dans ce domaine l'implication politique voulue, et investir financièrement dans des systèmes judiciaires solides et impartiaux.
- Mener systématiquement des enquêtes effectives sur les allégations de violations graves du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme et poursuivre les auteurs de ces violations.
- Coopérer avec la Cour pénale internationale et lui apporter le soutien politique, technique et financier dont elle a besoin pour mener des enquêtes et poursuivre les auteurs de crimes internationaux de manière systématique.

Faire appel au Conseil de sécurité

- Inviter le Conseil de sécurité à se réunir automatiquement en cas d'allégations faisant état de violations graves du droit international humanitaire ou du droit international des droits de l'homme et lorsque la protection de civils est en danger.
- Inviter le Conseil de sécurité à prendre l'engagement politique de soutenir la prise de mesures rapides et résolues dans les cas où les violations les plus graves sont commises et de s'abstenir de voter contre des résolutions crédibles visant à prévenir ces violations ou à les faire cesser.
- Inviter les membres permanents du Conseil de sécurité à ne pas exercer leur droit de veto pour bloquer l'adoption de mesures visant à prévenir ou à mettre un terme aux atrocités massives.

Éliminer la violence sexuelle et sexiste et traiter les victimes avec dignité

- Adopter et faire appliquer une législation nationale conforme aux normes internationales relatives aux droits de la femme et proscrire toute forme de violence à l'égard des femmes et des filles.
- Veiller à ce que les auteurs d'actes de violence sexuelle et sexiste soient tenus de répondre de leurs actes, et renforcer les mécanismes de justice nationaux, notamment dans le cadre de l'action de long terme engagée pour mettre fin à la discrimination à l'égard des femmes et des filles.
- Privilégier le soutien systématique aux victimes, notamment par des soins et des traitements médicaux en cas de traumatisme, des services d'accompagnement psychosocial et juridique, des soins de santé sexuelle et procréative et des programmes visant à promouvoir l'inclusion sociale.

- Établir des partenariats et lancer des campagnes de sensibilisation entre les pouvoirs publics et les groupes de femmes pour faire évoluer les comportements sociaux en vue de mettre un terme à la stigmatisation des violences sexuelles et sexistes et de défendre la dignité des victimes.

E. Faire respecter les règles : lancement d'une campagne mondiale en vue de consolider les normes qui protègent l'humanité

Lancer une campagne mondiale

- Lancer une action mondiale pour mobiliser les États parties aux instruments internationaux pertinents, en particulier aux conventions et traités relatifs au droit international humanitaire et au droit international des droits de l'homme, la société civile et d'autres dirigeants mondiaux afin de prévenir l'érosion du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme, faire en sorte que ces instruments soient mieux respectés, et œuvrer sans relâche à la protection des civils.

Adhérer aux instruments majeurs

- Exhorter tous les États à adhérer aux principaux instruments internationaux visant à protéger les civils et leurs droits et à les appliquer.

Promouvoir le respect des règles en engageant le dialogue

- Tenir régulièrement des réunions d'experts et d'États parties aux instruments internationaux, en particulier aux conventions et traités relatifs au droit international humanitaire et au droit international des droits de l'homme, afin de débattre de la mise en œuvre du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme et des nouveaux défis à relever pour mieux en adapter les dispositions, recenser les points qui demandent des éclaircissements, et offrir des possibilités d'aide juridique, de façon à ce qu'au bout du compte le respect des règles s'impose.
- Tirer parti des organes de haut niveau rassemblant les États Membres, comme l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité ou le Conseil des droits de l'homme, pour engager un dialogue sur le respect du droit international humanitaire et du droit international des droits de l'homme.

Troisième responsabilité fondamentale

Ne laisser personne de côté

Pour honorer notre engagement de ne laisser personne de côté, il faut pouvoir venir en aide à tous ceux qui sont victimes d'un conflit ou d'une catastrophe ou en situation de vulnérabilité et de risque.

A. Réduire les déplacements de populations et remédier aux problèmes qu'ils posent

Réduire les déplacements internes forcés d'ici à 2030. Adopter un plan au niveau mondial visant à réduire d'au moins 50 % les déplacements internes, dans des conditions dignes et sûres.

- Investir dans des solutions politiques propres à favoriser l'élimination des causes des déplacements et à faciliter le retour, l'intégration ou la réinstallation des personnes déplacées.
- Renforcer les lois, politiques et capacités nationales concernant la protection des personnes déplacées et leur intégration dans les filets de sécurité sociale, les programmes d'éducation, le marché du travail et les plans de développement.
- Ne pas considérer les personnes déplacées comme des « charges » et prendre conscience de la contribution qu'elles apportent à la vie socioéconomique, en encourageant dans cette optique le développement des marchés locaux et l'activité du secteur privé.
- Affecter des ressources nationales et internationales suffisantes pour financer des systèmes nationaux et locaux qui répondent aux besoins des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays et de leur communauté d'accueil.
- Veiller à ce que les acteurs humanitaires et les acteurs du développement, les autorités locales et les entreprises du secteur privé travaillent en collaboration et de façon décloisonnée, y compris en ce qui concerne leurs mandats, et sur une base pluriannuelle, pour mettre fin à la dépendance à l'égard de l'aide et promouvoir l'autosuffisance des populations déplacées à l'intérieur de leur pays.
- Adopter et appliquer des cadres politiques et juridiques régionaux et nationaux sur les déplacements internes.

Partager les responsabilités pour faire face aux déplacements massifs de réfugiés

- Élaborer un nouveau cadre de coopération sur le partage prévisible et équitable des responsabilités pour faire face aux déplacements massifs de réfugiés.
- Renforcer le principe de non-refoulement et l'influence de la Convention relative au statut des réfugiés de 1951 et de son protocole de 1967.

Se préparer aux déplacements transfrontières engendrés par les catastrophes naturelles et les changements climatiques

- Adopter un cadre international approprié, des lois nationales et des cadres régionaux de coopération d'ici à 2025 pour faire en sorte que les pays situés dans les régions exposées aux catastrophes soient prêts à accueillir et protéger les personnes déplacées au-delà des frontières qui n'ont pas le statut de réfugié.

Fournir un appui adéquat aux pays et communautés d'accueil

- Fournir aux pays et communautés d'accueil un appui politique et financier international à long terme et prévisible, selon que de besoin, concernant notamment le logement, l'emploi, l'éducation, l'accès aux soins de santé et à d'autres services publics essentiels.

B. Rendre les migrants moins vulnérables et offrir davantage de voies légales et régulières de migration

- Adopter une réponse globale à la question de la mobilité sur la base de partenariats entre les États, les organisations internationales, les autorités locales, le secteur privé et la société civile.
- Tenir compte des migrants et de leurs vulnérabilités spécifiques dans les plans d'aide humanitaire et autres plans de secours.
- Offrir davantage de voies légales et régulières de migration, notamment en favorisant le regroupement familial, la mobilité liée au travail et aux études et la délivrance de visas humanitaires et d'une protection aux personnes qui ne sont pas visées par la Convention de 1951.
- Coopérer efficacement pour lutter contre le trafic de migrants et la traite d'êtres humains.

C. Mettre fin à l'apatridie au cours de la prochaine décennie

- Appuyer la campagne « I Belong » pour mettre fin à l'apatridie d'ici à 2024 en réglant les principaux cas existants d'apatridie et en empêchant qu'il en apparaisse de nouveaux.

D. Autonomiser et protéger les femmes et les filles

- Appliquer des politiques et des programmes visant à promouvoir la pleine participation des femmes et des filles, sur un pied d'égalité, à la prise de décisions à tous les niveaux, et doter ces politiques et programmes de ressources suffisantes.
- Veiller à ce que les besoins particuliers des femmes et des filles soient pris en compte dans la programmation et le financement du développement et de l'aide humanitaire aux niveaux national et international et à ce que tous les intervenants soient tenus de rendre des comptes à cet égard, et concourir à l'autonomisation des femmes et des filles.
- Faire en sorte que les femmes et les filles puissent subvenir dignement et durablement à leurs besoins et qu'elles aient accès à des services complets de santé sexuelle et procréative.
- Accroître de façon significative le financement versé aux groupes locaux de femmes.

E. Comblen les lacunes en matière d'éducation dont souffrent les enfants, les adolescents et les jeunes

- S'engager à garantir à tous, notamment aux enfants et aux jeunes handicapés, un accès sûr et de qualité à l'enseignement primaire et secondaire et à la formation professionnelle pendant et après les crises.
- Permettre aux personnes déplacées de suivre un enseignement primaire, secondaire et professionnel et leur délivrer les certifications correspondantes, conformément aux normes et qualifications nationales.
- Allouer des ressources financières nationales et internationales suffisantes pour permettre à tous les enfants et à tous les adolescents d'avoir accès à l'éducation et à la formation professionnelle, y compris en situation de crise.

F. Donner aux adolescents et aux jeunes les moyens de devenir des agents d'une transformation positive

- Promouvoir la participation des jeunes et leur donner les moyens de prendre en main les programmes et activités de développement et d'aide humanitaire nationaux, locaux et internationaux, en particulier en ce qui concerne la prévention et le règlement des conflits, l'action menée pour faire face aux crises et le relèvement des communautés.
- Élaborer des programmes qui facilitent l'intégration des jeunes réfugiés dans les communautés en leur offrant un accès à l'éducation, à la formation professionnelle et à l'emploi et un lieu où leurs doléances sont prises en compte.

G. Répondre aux besoins des autres groupes ou minorités en situation de crise

- S'engager à rassembler des données et des analyses complètes pour recenser, hiérarchiser et suivre les progrès réalisés par les groupes les plus vulnérables et les plus défavorisés sur la voie du Programme 2030, y compris les personnes handicapées et les personnes âgées, les minorités ethniques, les personnes victimes du trafic, celles réduites à l'esclavage ou au travail forcé, et d'autres groupes.
- S'engager à mettre en place des stratégies nationales de développement, des lois, des politiques et programmes économiques et sociaux et des filets de sécurité inclusifs qui visent en particulier à protéger et respecter les droits des groupes les plus vulnérables et les plus défavorisés.
- Renforcer l'appui fourni aux petits États insulaires en développement et à leurs populations en vue de prévenir et de réduire durablement leurs vulnérabilités liées aux changements climatiques et aux catastrophes naturelles qui en découlent, y compris la perte potentielle de leur territoire.

Quatrième responsabilité fondamentale

Améliorer les conditions de vie : fournir une aide ne suffit plus, il faut mettre fin au dénuement

Mettre fin au dénuement suppose le renforcement des systèmes locaux, l'anticipation des crises et le dépassement du clivage action humanitaire-développement.

A. Renforcer, sans les remplacer, les systèmes nationaux et locaux

Mettre l'individu au centre de l'action entreprise : renforcer la résilience de la population locale

- Donner aux individus concernés la possibilité de jouer un rôle central dans le renforcement de leur résilience et s'attacher à leur rendre compte, grâce notamment à la mobilisation constante de la population locale, à son implication dans la prise de décisions et à la participation des femmes à tous les niveaux.
- Tirer parti des stratégies et capacités locales d'adaptation qui ont fait leur preuve en matière de préparation aux situations d'urgence, d'intervention et de relèvement et fournir un appui adapté et déterminé par la demande, qui réduise la dépendance à l'égard de l'aide internationale.
- Veiller à ce que les aides financières encouragent une véritable mobilisation de la population locale.
- Privilégier les programmes de subventions en espèces en tant que modalité d'aide par défaut.
- Renforcer les systèmes nationaux de protection qui assurent un accès équitable aux services sociaux et mettre en place des filets de sécurité qui ne soient pas à la merci du fonctionnement des marchés.

Utiliser les ressources locales autant que possible, et les ressources internationales si nécessaire

- Donner aux responsables locaux et nationaux les moyens d'agir et soutenir leur action ainsi que leurs capacités de planification préalable et d'intervention et renforcer systématiquement les capacités locales dans des cadres pluriannuels.
- Adapter l'appui international en se fondant sur une évaluation précise de la complémentarité avec les efforts nationaux et locaux, et s'abstenir d'investir dans des mécanismes internationaux de coordination et d'intervention parallèles.
- Transférer les tâches et l'autorité voulue pour les accomplir des acteurs internationaux aux acteurs locaux dans le cadre d'une approche planifiée et systématique dès le début d'une crise.

B. Anticiper les crises sans attendre qu'elles éclatent

- Rédiger en 2017 au plus tard un plan d'action détaillé afin d'augmenter considérablement les capacités de réponse des 20 pays les plus vulnérables d'ici à 2020.

Investir dans l'analyse des données et des risques

- Accroître sensiblement les ressources financières et humaines consacrées à la collecte des données ainsi qu'au suivi et à l'analyse des risques avant, durant et après les crises, en particulier dans les pays et les régions les plus vulnérables.
- S'engager à consigner les données disponibles dans des bases de données ouvertes et facilement accessibles – en en sauvegardant la sécurité et la confidentialité – pour orienter les efforts de tous les acteurs concernés aux niveaux national, régional et international et faciliter des analyses conjointes et une évaluation commune des risques les plus pressants.

Accepter les risques, les assumer et agir pour y faire face

- Valider les données et les analyses concernant les risques et établir des stratégies nationales et locales de gestion des risques assorties de mécanismes d'activation bien définis et d'une hiérarchisation claire des responsabilités afin d'agir sans tarder lorsque des risques sont identifiés.
- Fournir des aides financières qui récompensent une action précoce aux niveaux national et local et surmonter les blocages politiques, notamment grâce aux bons offices des partenaires bilatéraux, régionaux et internationaux.

C. Assurer des réalisations collectives : dépasser le clivage action humanitaire-développement

- S'engager à respecter les principes suivants pour passer outre le cloisonnement traditionnel et travailler par-delà les limites des mandats, des secteurs et des institutions avec les partenaires les plus divers, pour mettre fin au dénuement et réduire les risques et les vulnérabilités qui pèsent sur les capacités locales et nationales et la réalisation du Programme 2030.

S'appuyer sur la collecte de données et leur analyse pour parvenir à un énoncé commun des problèmes

- Considérer la collecte, l'analyse, l'agrégation et le partage de données fiables et ventilées par âge et par sexe, moyennant une sécurité et une protection de la confidentialité adéquates, comme une obligation collective aux fins de la détermination des priorités.
- Faire de la collecte de données et de leur analyse la base et le catalyseur d'une interprétation commune du contexte, des besoins et des capacités par les autorités nationales et locales et par les spécialistes de l'action humanitaire, du développement, des droits de l'homme, de la paix et de la sécurité.

- Parvenir à un énoncé commun des problèmes pour cerner les priorités, déterminer l'aptitude de tous les acteurs disponibles à répondre à ces priorités et mettre en évidence les contributions que les acteurs internationaux peuvent apporter pour compléter et renforcer les capacités existantes.

Définir des réalisations collectives et leur donner effet

- Définir des réalisations collectives qui soient stratégiques, claires, quantifiables, mesurables et hiérarchisées dans les domaines où les risques pour la population et ses vulnérabilités ont été jugés les plus importants dans l'énoncé commun des problèmes.
- Viser à ce que les réalisations collectives aient une incidence positive sur l'ensemble des indicateurs nationaux de progrès dans la mise en œuvre du Programme 2030 et à ce que les plans pluriannuels soient des étapes sur la voie de stratégies nationales de développement conformes à ce programme.
- Élaborer des plans pluriannuels d'une durée de trois à cinq ans qui définissent les rôles des divers acteurs, comportent des objectifs chiffrés et favorisent la mobilisation des ressources requises pour donner effet aux réalisations collectives.

Valoriser l'avantage comparatif

- Parvenir à des résultats concertés en tenant compte de la complémentarité et de l'avantage comparatif identifié des différents acteurs, qu'ils soient locaux, nationaux ou internationaux, publics ou privés.
- Faire en sorte qu'une large place soit accordée à l'innovation, à la spécialisation et à la consolidation dans le secteur humanitaire.

Coordonner les réalisations collectives

- Coordonner les réalisations collectives avec les divers acteurs qui en sont responsables.

Donner aux responsables les moyens d'assurer des réalisations collectives

- Donner aux responsables nationaux et internationaux les moyens de coordonner et d'associer les parties prenantes pour favoriser des réalisations collectives.
- Donner au coordonnateur résident et coordonnateur de l'action humanitaire les moyens de contribuer à l'exécution cohérente, collective et prévisible des programmes de l'Organisation des Nations Unies et de ses partenaires sur l'ensemble du cycle de planification pluriannuel ainsi que de favoriser les réalisations collectives.
- Donner au coordonnateur résident et coordonnateur de l'action humanitaire les moyens de solliciter et de regrouper les données et analyses nécessaires à l'énoncé commun des problèmes; arbitrer et arrêter le cadre des réalisations collectives; assurer l'accomplissement de progrès et leur suivi; et mobiliser des ressources suffisantes pour la réalisation du plan pluriannuel convenu.

- Adapter selon que de besoin les structures, les procédures et les systèmes financiers des sièges des organismes et des donateurs afin de favoriser cette volonté de réalisations collectives.

Suivre les progrès réalisés

- Veiller à ce que soient établis les critères de performance et les dispositifs voulus pour suivre et mesurer les progrès vers les réalisations collectives, assurer des ajustements en temps voulu et garantir que les ressources et le soutien politique nécessaires soient en place.

Conserver une capacité d'intervention d'urgence

- Permettre et faciliter les interventions d'urgence et s'assurer que la population a bien accès à une protection et à une assistance vitales pour elle lorsque des réalisations collectives s'inscrivant dans le long terme sont difficiles à mener à bien.
- Reconnaître que les interventions d'urgence doivent revêtir un caractère exceptionnel et s'attacher dès le départ à réduire les risques et les vulnérabilités et à mettre fin au dénuement.

Cinquième responsabilité fondamentale

Investir dans l'humanité

Accepter et assumer nos responsabilités communes envers l'humanité, c'est aussi consentir des investissements sur les plan politique, institutionnel et financier.

A. Investir dans les capacités locales

- Arrêter des objectifs concrets pour augmenter les financements directs et prévisibles fournis aux acteurs nationaux et locaux et apporter à ces derniers un soutien à long terme pour développer leur aptitude à trouver les financements dont ils ont besoin et à les gérer.
- Porter à 15 % la part des ressources obtenues grâce aux appels humanitaires qui est acheminée par le biais des fonds de financement commun des Nations Unies implantés dans les pays.
- Venir à bout des obstacles entravant les investissements directs à l'échelon local, notamment l'aversion au risque, l'insuffisance des capacités locales et les répercussions des mesures de lutte contre le terrorisme et le blanchiment d'argent.
- Accélérer la diminution des coûts de transaction des envois de fonds, conformément aux engagements pris en ce sens dans le Programme 2030 et le Plan d'action d'Addis-Abeba et par le Groupe des Huit (G8) et le Groupe des Vingt (G20).

B. Investir en fonction des risques

- S'engager à ce que tous les investissements dans le développement durable soient réalisés en pleine connaissance des risques.
- Accroître les ressources intérieures consacrées à la gestion des risques, notamment en élargissant la couverture fiscale, en améliorant l'efficacité des dépenses, en constituant des réserves d'urgence, en établissant des rubriques budgétaires spéciales pour les activités de réduction des risques et en prenant des assurances contre les risques. Compléter les investissements nationaux en faisant appel à la coopération bilatérale et à la coopération Sud-Sud, pour accéder à des compétences spécialisées, des transferts de connaissances et des apports de technologie.
- Promouvoir les partenariats public-privé pour faciliter les investissements à risque. Encourager le secteur des assurances à tenir compte des risques dans ses investissements en actifs.
- Respecter les engagements qui ont été pris dans le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe, l'Accord de Paris en vertu de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et le Programme d'action d'Addis-Abeba de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement pour aider davantage les pays exposés à des risques de catastrophe à s'adapter aux effets négatifs des changements climatiques et à prévenir les crises humanitaires.
- Consacrer au moins 1 % de l'aide publique au développement (APD) aux activités de planification préalable et de prévention des catastrophes d'ici à 2020. Consacrer à ces activités une part significative du financement des efforts d'adaptation aux changements climatiques et utiliser le Fonds vert pour le climat pour financer des mesures destinées à renforcer les capacités nationales de réduction des risques climatiques.
- Décaisser les ressources en tenant compte des risques et en considérant qu'elles sont utiles en tout état de cause et concevoir des aides financières et autres mesures incitatives pour récompenser les interventions rapides organisées à l'échelle locale et nationale face à certains risques.

C. Investir dans la stabilité

- Se fixer pour objectif d'accroître sensiblement le pourcentage des budgets d'aide alloué aux situations de fragilité, notamment au renforcement durable d'institutions nationales et locales inclusives d'ici à 2030.
- Tripler le budget du Guichet de financement de ripostes aux crises de l'Association internationale de développement de la Banque mondiale.
- Allouer des ressources supplémentaires prévisibles au Fonds des Nations Unies pour la consolidation de la paix afin qu'il poursuive ses opérations au niveau actuel de 100 millions de dollars par an et développer le guichet de la filière rapide du Fonds pour offrir davantage de souplesse aux partenaires.

- Considérablement renforcer les capacités fondamentales du Secrétariat en matière de prévention et de médiation et y allouer des ressources plus prévisibles au titre du budget ordinaire.

D. Mettre l'accent sur les résultats pour éviter toute atomisation : passer du financement de projets isolés au financement d'une vision

Financer des réalisations collectives

- S'engager à financer des réalisations collectives et non des activités et projets individuels et privilégier pour ce faire une approche souple, adaptable et prévisible sur plusieurs années, qui permette aux acteurs concernés de planifier leurs activités, d'œuvrer durablement en faveur de réalisations collectives et de s'adapter à l'évolution des niveaux de risque et des besoins dans les différents contextes.

Passer du financement de projets isolés au financement d'une vision

- Orienter les financements vers les acteurs identifiés dans le plan pluriannuel comme disposant d'un avantage comparatif pour contribuer aux réalisations collectives.
- Utiliser tout l'éventail des options de financement, y compris les subventions, les outils de mutualisation des risques et de transfert, les obligations à impact, les microprélèvements, les prêts et les garanties, suivant les acteurs concernés et leur contribution identifiée aux réalisations collectives.
- S'engager à répartir équitablement les financements pour faire en sorte que les populations victimes de crises de portée moyenne ou réduite ne soient pas laissées de côté et que l'on réponde à leurs besoins, et renforcer les « instruments de rééquilibrage », comme le Fonds central pour les interventions d'urgence, et étudier la possibilité d'avoir recours à d'autres mécanismes, pour remédier aux inégalités de financement face aux crises de par le monde.

Créer une nouvelle plateforme pour venir à bout des crises prolongées

- Envisager l'organisation conjointe par l'Organisation des Nations Unies et les institutions financières internationales d'une plateforme de financement internationale pour assurer des apports de ressources prévisibles et adéquats pour des réalisations collectives en cas de crise prolongée ou de vulnérabilité.
- Recenser les principaux acteurs concernés et les instruments disponibles pour passer du financement de projets isolés au financement d'une vision, et présenter les résultats lors du Sommet mondial sur l'action humanitaire. Suite aux débats qui auront lieu à ce sommet, mettre au point un plan d'action, visant notamment à progresser dans l'établissement de la nouvelle plateforme de financement internationale et à préciser sa portée, ses outils et sa structure de gouvernance.

E. Diversifier la base de ressources et affecter les fonds de manière plus efficace

Élargir et diversifier la base de ressources

- Faire en sorte que la couverture des appels humanitaires interinstitutions retrouve un niveau moyen de 75 % d'ici à 2018.
- Porter de 500 millions à 1 milliard de dollars le Fonds central pour les interventions d'urgence d'ici à 2018.
- Accroître les ressources provenant d'autres acteurs et en tirer parti, en s'employant à accorder à ces autres sources de financement la reconnaissance qu'elles méritent, à les encourager et à améliorer leur visibilité.
- Respecter les engagements pris de consacrer 0,7 % du produit intérieur brut à l'aide publique au développement.

Affecter les fonds de manière plus efficace et améliorer la transparence

- Souscrire à l'échange « donnant-donnant » préconisé par le Groupe de haut niveau sur le financement de l'action humanitaire.
 - Élaborer et mettre en œuvre une procédure plus transparente pour chiffrer les programmes d'aide afin de dégager des gains d'efficacité et de réduire les frais généraux.
 - Améliorer la transparence des informations sur les décaissements et les dépenses et souscrire aux principes de l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide.
-