

Le droit de survivre

Le défi humanitaire du 21^{ème} siècle



Remerciements

Ce rapport a été rédigé par Tanja Schuemer-Cross et Ben Heaven Taylor.

Kim Scriven a effectué la majeure partie des travaux de recherche, Lucy Gregg et Shamanthy Ganeshan les recherches complémentaires. Jacqueline Smith et Anna Coryndon ont édité ce rapport, et Garth Stewart en a assuré la conception graphique. Les auteurs tiennent à remercier tous ceux qui ont permis sa production, en particulier Ed Cairns, Michael Bailey, Jane Beesley, Nicki Bennet, Wayne Diamond et le personnel d'Oxfam dans plus de 30 pays.

Première Publication Oxfam International, avril 2009.

© Oxfam International 2009

ISBN: 978-0-85598-642-1

Il existe une entrée pour cette publication dans les catalogues de la British Library.

Publié par Oxfam International, Oxfam International Secretariat, Suite 20, 266 Banbury Road, Oxford OX2 7DL, United Kingdom.

Tous droits réservés. Cette publication est sous copyright, mais sa reproduction est autorisée gratuitement à des fins éducatives, de plaidoyer ou de campagnes d'information, mais pas à des fins commerciales. Le détenteur des droits demande que toute utilisation lui soit notifiée à des fins de mesure d'indice d'impact.

Toute autre reproduction ou diffusion même partielle, par quelque procédé ou sur quelque support que ce soit, ne pourra être faite sans l'accord préalable écrit de l'éditeur et des frais pourront être exigés.

Cette publication est distribuée par Oxfam GB et est disponible auprès de Oxfam Publishing, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford OX4 2JY, United Kingdom (email: publish@oxfam.org.uk)

Pour plus de détails sur les agents, les revendeurs et les représentants locaux à travers le monde, consulter le site web : www.oxfam.org.uk/publications (en anglais)

Vous pouvez vous procurer ce rapport et télécharger plus d'information sur le site www.oxfam.org

Imprimé par Information Press, Eynsham.

Couverture imprimée sur du papier 100% recyclé, certifié FSC, corps du livre imprimé sur du papier recyclé issu à 100% de déchets de consommation courante.

Oxfam GB est déclarée en tant qu'organisation caritative en Angleterre et au Pays de Galles (no. 202918) ainsi qu'en Ecosse (SCO 039042).

Oxfam GB est membre d'Oxfam International.

Images en couverture: Haïti 2007: des membres du Comité de protection civile de Borgne participe à un exercice d'entraînement pour apprendre à sauver des vies en cas d'inondation. Le nombre de désastres de petite ampleur qui frappent les régions rurales d'Haïti augmente. Les conséquences peuvent être désastreuses pour les communautés locales.

Abbie Trayler-Smith / Oxfam GB

Image en quatrième de couverture: Un porteur charge à bord d'un hélicoptère d'Oxfam du ravitaillement destiné aux régions montagneuses du nord du Pakistan, touché par un tremblement de terre (2005).

Carlo Heathcote / Oxfam

Table des matières

Résumé 2

1 Introduction 13

2 Nouvelles menaces, anciennes menaces 21

3 Des gouvernements responsables et des citoyens actifs 43

4 Qualité, impartialité et redevabilité de l'assistance
humanitaire internationale 55

5 Des solutions à long terme pour des problèmes
à long terme 77

6 Les nouveaux financements de l'action humanitaire
au 21ème siècle 91

7 Construire un avenir plus sûr 112

8 Conclusion 123

Notes 126

Index 138

Résumé

Chaque année, presque 250 millions de personnes en moyenne subissent les conséquences de catastrophes « naturelles ». ¹ Durant une année moyenne prise entre 1998 et 2007, 98 pour cent d'entre elles ont subi les effets de catastrophes liées au climat comme des sécheresses et des inondations et non, par exemple, les effets d'événements dévastateurs mais relativement rares comme les séismes. Les résultats de nouvelles recherches menées pour ce rapport amènent à prédire que, d'ici à 2015, ce nombre pourrait augmenter de plus de 50 pour cent pour atteindre en moyenne plus de 375 millions de personnes touchées par des catastrophes liées au climat tous les ans. ²

De telles projections ne relèvent pas de la science exacte, mais il est clair qu'un nombre bien plus élevé de personnes seront probablement touchées par des catastrophes (pas forcément dans un avenir lointain, mais dans un futur extrêmement proche), ce parce que le changement climatique et la mauvaise gestion des enjeux environnementaux entraînent la prolifération des sécheresses, des glissements de terrain, des inondations et autres catastrophes locales. Et un nombre accru de personnes seront vulnérables aux catastrophes du fait de leur pauvreté et de l'endroit où elles se trouvent. ³

Certains de ces changements environnementaux intensifieront par ailleurs la menace de nouveaux conflits et entraîneront ainsi le déplacement de plus de personnes et un besoin accru d'aide humanitaire. Un rapport récent estimait que 46 pays auraient à affronter un « risque élevé de conflit violent » parce que le changement climatique aura exacerbé les menaces qui pèsent habituellement sur leur sécurité. ⁴ Il existe d'ores et déjà des données qui indiquent que le nombre de conflits est à nouveau en augmentation. ⁵ Parallèlement, la menace de conflits à long terme qui donnent lieu à de gigantesques besoins d'aide humanitaire a été tristement illustrée par la recrudescence des violences, en 2008, dans l'est de la République démocratique du Congo.

En bref, d'ici à 2015, un niveau sans précédent de besoins en assistance humanitaire pourrait dépasser l'actuelle capacité d'aide humanitaire du monde.

Certains gouvernements ne peuvent déjà plus faire face aux menaces de tempêtes, d'inondations et de tremblements de terre. Ils ne parviennent pas à agir assez vite, ou de façon assez efficace, face à ces événements, ni à prendre les mesures préventives qui permettraient de réduire le nombre de morts et de souffrances évitables. Parfois, ce sont justement les actions de certains gouvernements, ou de leurs élites, qui exposent, du fait de leurs pratiques discriminatoires, les personnes marginalisées aux risques de catastrophes

naturelles, par exemple en les forçant à vivre dans des taudis dont la fragilité ne les protège guère des inondations ou des glissements de terrain.

Parallèlement, l'aide humanitaire internationale est souvent trop lente ou peu appropriée et les réformes menées par les Nations Unies depuis 2005 en vue de l'améliorer commencent à peine à avoir un effet.

Le défi

L'ampleur du défi humanitaire est sans précédent. Les gouvernements nationaux, ceux des pays donateurs, les agences d'aide internationale et autres entités concernées doivent agir pour améliorer la quantité et la qualité d'aide humanitaire disponible. La présence ou l'absence d'une volonté politique à cet effet sera l'un des aspects déterminants de notre époque et scellera le sort de millions de personnes : leur survie ou leur mort.

Malgré les perspectives économiques décourageantes, le monde a les moyens de pourvoir aux besoins humanitaires de tous ceux qui se battent pour survivre à une catastrophe. Il est possible de réduire les menaces liées aux catastrophes climatiques. Les gouvernements ont la possibilité d'apporter à leurs citoyens une aide de qualité.

Apporter à tous ces hommes, femmes et enfants l'aide humanitaire décente dont ils auront peut-être besoin, d'ici à 2015, ne coûterait aux pays riches qu'une infime fraction des montants qu'ils ont consacrés à la crise financière mondiale depuis 2008. Si l'ensemble des gouvernements des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) donnaient autant, par habitant, que les dix plus généreux d'entre eux en 2006, le montant de l'aide humanitaire mondiale atteindrait 42 milliards de dollars.⁶ En 2008, les gouvernements européens ont trouvé 2 300 milliards de dollars pour fournir des garanties à leurs secteurs financiers respectifs : les gouvernements allemands et britanniques ont trouvé à eux seuls 68 milliards et 40 milliards de dollars pour refinancer à peine deux banques : la Hypo Real Estate et la Royal Bank of Scotland.⁷ Une aide décente pour tout un chacun prend, à côté de cela, des allures de bonne affaire !

Les gouvernements les plus riches doivent aussi donner l'exemple au moment d'atténuer l'impact des changements climatiques, facteur clé de l'aggravation de la menace de catastrophes. Conformément à leur responsabilité (concernant les émissions de gaz à effet de serre) et à leur capacité (de mobiliser des ressources), les pays riches doivent réduire les émissions globales de manière à ce que le réchauffement planétaire reste le plus possible en dessous de 2°C et fournir au moins 50 milliards de dollars par an afin d'aider les pays pauvres à s'adapter aux changements climatiques déjà inévitables.

Mais les gouvernements des pays en développement doivent aussi assumer une plus grande part de responsabilité au moment d'intervenir en situation de catastrophe et de réduire la vulnérabilité des populations dans ces situations. Ce sont les pays en développement qui subiront les pires effets de l'augmentation des chocs liés au climat, car les logements et les moyens de subsistance y sont tout particulièrement vulnérables. C'est pourquoi les pays en voie de développement devront donner aux autorités locales et à la société civile les moyens de réagir efficacement.

Plus de personnes vulnérables

Pour des millions de femmes et d'hommes dans le monde entier, c'est bien leur vulnérabilité – qui ils sont, où ils vivent et comment ils gagnent leur vie – qui déterminera leur survie, et non les menaces elles-mêmes. La vulnérabilité – face à des menaces comme les conflits, les risques environnementaux de type inondations ou tremblements de terre – est une conséquence directe de la pauvreté, des choix politiques, de la corruption et de l'avidité qui en sont la cause et, plus globalement, de l'indifférence politique qui lui permet de perdurer.

En 2008, à Gonaïves, ville haïtienne dévastée, Ogè Léandre, 45 ans, père de six enfants, s'en est sorti de justesse :

L'eau ne cessait de monter... l'eau était si haute et le courant si fort, que je n'ai pu retenir une de mes filles, qui a été emportée par le courant. Heureusement, quelqu'un d'autre est parvenu à la rattraper. Nous avons réussi à atteindre le toit de l'abri anti-ouragan et, environ une heure plus tard, nous avons vu notre maison emportée par les flots.⁸

Les tempêtes tropicales de 2008 ont causé des ravages en Haïti. Rien qu'à Gonaïves, des dizaines de milliers de taudis mal construits et mal situés ont été balayés, forçant plus d'un quart des habitants à quitter leur foyer.⁹ Partout, les personnes les plus vulnérables face à la mort ou au dénuement causés par une catastrophe, ce sont les pauvres. Dans les pays riches, le nombre moyen de personnes tuées pour un sinistre donné est de 23 personnes, alors qu'il est de 1 052 personnes dans les pays les moins développés.¹⁰ C'est parce qu'ils vivent souvent dans des logements mal construits, sur des terres sujettes aux inondations, aux sécheresses ou aux tremblements de terre et dans des zones dépourvues d'infrastructures comme de services de santé efficaces, que des personnes pauvres comme Ogè et ses enfants risquent la mort. Certains groupes – les femmes, les jeunes filles, les malades chroniques, les personnes âgées – sont encore plus vulnérables. Leur capacité d'adaptation se trouve limitée par la discrimination, les inégalités et leur santé physique. La vulnérabilité des femmes et des jeunes filles face aux abus et aux violences sexuels est exacerbée, tant par les conflits que par les catastrophes naturelles, car dans ces situations les familles et les communautés sont désagrégées et les autorités locales perdent le contrôle de l'ordre public.

Pour les familles vivant dans la pauvreté, l'effet accumulé des catastrophes plus fréquentes les entraînera dans un cercle vicieux de vulnérabilité face aux chocs à venir. Plus on est pauvre, plus les moyens d'existence sont précaires, plus les biens qu'on peut vendre pour survivre à une crise sont rares et plus il faut de temps pour se rétablir. Une étude effectuée en 2004 sur l'impact des épisodes de faible pluviosité sur les agriculteurs de subsistance éthiopiens a conclu qu'il fallait plusieurs années pour qu'une famille puisse se rétablir de tels chocs.¹¹

L'enjeu majeur pour le futur est le suivant : la vulnérabilité d'un grand nombre des personnes pauvres du monde face aux catastrophes risque d'augmenter, sous l'effet de quatre tendances. Premièrement, il y a largement plus de personnes qui vivent dans des bidonvilles urbains insalubres construits sur des terres précaires. Deuxièmement, la pression croissante sur les terres rurales productives – à cause des sécheresses, de la densité de population et de la demande croissante des économies émergentes en produits laitiers et en viande – fait que de plus en plus de personnes auront des difficultés à se nourrir. Troisièmement, les changements climatiques, la dégradation de l'environnement et les conflits pourraient conduire plus de personnes à quitter leur foyer. Elles se trouveraient ainsi privées de leurs moyens d'existence, de leurs biens, de leurs réseaux de soutien familiaux et communautaires. Certaines estimations suggèrent que, d'ici 2050, jusqu'à un milliard de personnes devront quitter leur foyer.¹² Enfin, la crise économique mondiale, qui s'est intensifiée fin 2008, risque de faire augmenter le chômage et de saper les filets de sécurité sociale, ce qui pourra contribuer, dans certains pays, à augmenter les besoins d'aide humanitaire.

Choisir l'action

Mais il existe aussi des tendances positives, sur lesquelles il faut s'appuyer pour aller de l'avant. La vulnérabilité de certains face à des catastrophes de plus en plus nombreuses n'a pas augmenté. Dans certains pays, la proportion de personnes vivant dans la pauvreté a diminué, ce qui a permis à plus un plus grand nombre de disposer de logements et de moyens de subsistance plus sûrs et de se constituer une épargne qui leur permettra de mieux se rétablir des chocs éventuels.¹³ D'autres pays ont démontré leur capacité de sauver des vies. Dans de nombreux pays, le nombre de morts suite aux catastrophes a diminué de façon spectaculaire, non parce que le nombre de sinistres a baissé, mais parce que les gouvernements ont pris les mesures adéquates pour s'y préparer et réduire les risques. Bien que le cyclone Sidr ait tué environ 3 000 personnes au Bangladesh en 2007, cela ne représente qu'une infime fraction du nombre de morts lors des cyclones Bhola, en 1972, ou Gorky, en 1991, alors que ces derniers étaient plus faibles ou de force similaire.

Dans certains pays, la mise en place de mécanismes de protection sociale offre l'espoir de briser enfin le cycle catastrophes-pauvreté. Ainsi l'Inde a adopté la Loi nationale sur la garantie de l'emploi rural (NREGA – *National Rural Employment Guarantee Act*), qui a créé l'équivalent de 900 millions de jours de travail en

emplois destinés aux personnes pauvres en milieu rural.¹⁴ Au Chili, en mai 2008, l'éruption du mont Chaitén – la première de l'histoire écrite – a déclenché une réponse rapide, avec notamment le déploiement d'équipes de défense passive et l'évacuation de 8 000 personnes.¹⁵

La responsabilité des États

Comme pour l'ensemble des droits humains, l'État est le principal garant du droit à la vie de ses citoyens. Et le facteur qui le pousse à fournir une meilleure assistance pour sauver des vies est très souvent l'action de citoyens bien décidés à demander des comptes à leur gouvernement. En Indonésie, Oxfam travaille en collaboration avec Flores Integrated Rural Development (FIRD), une organisation locale qui travaille sur la gestion des catastrophes et l'intervention lors de catastrophes. Son rôle de médiation entre les villages locaux et le gouvernement de district a permis de transformer la manière dont l'aide est fournie. Le Dr Syrip Tintin du FIRD explique :

*Avant, les autorités gouvernementales de district auraient eu à se rendre sur place et à apporter leur appui [aux communautés locales] pour la distribution des secours humanitaires. Mais aujourd'hui, ce sont les membres des communautés qui vont vers les gouvernements de district et leur disent : « Nous sommes prêts, que pouvez-vous faire maintenant ? ».*¹⁶

Que ce soit lors de conflits ou de catastrophes, les organisations de la société civile peuvent influencer la façon dont sont traitées les personnes et les aider à exiger de leurs gouvernements le respect de leurs droits. En août 2008, jusqu'à 130 000 personnes ont été déplacés en Géorgie, au sein et autour des régions d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie. Des organisations comme l'Association des jeunes juristes géorgiens (*Georgian Young Lawyers Association*) ont joué un rôle vital en informant les personnes concernées de l'aide à laquelle elles pouvaient prétendre et en s'assurant que les autorités nationales fournissaient cette aide.¹⁷

Un grand nombre de personnes déplacées ne savent pas où se faire enregistrer, pas plus qu'elles ne connaissent leurs droits... Nous leur apportons l'aide juridique nécessaire, ainsi qu'une représentation juridique.

Besarion Boxasvili (GYLA)¹⁸

Mais pour chaque gouvernement qui parvient à protéger des vies face aux menaces d'ouragans ou de conflits, il y en a beaucoup trop qui échouent. Parfois, ils sont simplement dépassés par l'ampleur du désastre. Même Cuba, pourtant un des États les mieux préparés aux catastrophes naturelles, n'a pas réussi à éviter les morts causées par les quatre ouragans qui se sont succédés en 2008. D'autres attribuent à des contraintes économiques leur manque de préparation en vue de catastrophes, ce qui est un argument irrecevable ; en effet, certains pays pauvres ont bien su mettre en place des mesures efficaces pour réduire ces risques.

Certains gouvernements maltraitent activement leurs propres citoyens ou ceux des territoires qu'ils occupent. D'autres, ainsi que certains acteurs non étatiques, sont complices dans la manipulation et le refus délibérés de l'aide humanitaire. En 2007, Ban Ki-moon, Secrétaire général de l'ONU, a signalé que la guerre avait empêché ou limité l'accès de l'aide humanitaire à plus de 18 millions de personnes dans des pays tels que l'Irak, la Somalie, le Soudan et l'Afghanistan, soit à cause de l'insécurité ambiante, soit à cause d'une obstruction délibérée.¹⁹

L'assistance internationale

Les organisations internationales d'aide jouent un rôle crucial, d'une part en agissant directement pour sauver des vies lorsque les gouvernements n'y parviennent pas et, d'autre part, en appuyant les gouvernements qui choisissent d'agir de façon responsable. Les organisations humanitaires, locales comme internationales, font régulièrement preuve d'une compétence, d'un engagement et d'un courage énormes dans la distribution d'une aide essentielle à ceux qui en ont le plus besoin, dans des pays comme le Tchad ou la Birmanie (Myanmar). En 2007 plus de 43 millions de personnes ont bénéficié de l'assistance humanitaire fournie suite aux appels de l'ONU.²⁰ En novembre 2008, Oxfam a apporté une assistance directe à 3,3 millions de personnes qui avaient besoin de secours humanitaires.²¹

En 2007, Oxfam a travaillé en partenariat avec les agences des instances gouvernementales locales en Bolivie, ce qui a permis de répondre efficacement et rapidement à de graves inondations et à adapter le système agricole pour qu'il puisse faire face aux inondations et aux sécheresses régulières, améliorer la fertilité des sols et rendre productives les terres concernées. La construction de semis-surélevés, appelés *camellones*, protège à présent les cultures vivrières des crues saisonnières.²²

Mais, trop souvent, les agences humanitaires internationales se soucient peu du travail de coopération avec les instances gouvernementales locales ou nationales (ou avec les organisations de la société civile locale, comme les sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge). En se consacrant à l'option par défaut, à savoir fournir une assistance directe aux populations, les organisations donnent trop souvent l'impression d'affranchir les gouvernements de leurs obligations et de limiter les chances de ce que des services publics de base soient mis en place à l'avenir. Cela ne revient pas à dire que les organisations humanitaires internationales ne devraient jamais intervenir directement afin de sauver des vies, mais plutôt que, dans la mesure de possible, il est préférable d'agir par le biais des gouvernements et des partenaires de la société civile du pays.

Une partie trop importante de l'aide humanitaire est encore peu appropriée et mal ciblée. Trop souvent, l'assistance humanitaire ne prend pas en compte les besoins spécifiques des différents groupes en présence, par exemple ceux des femmes par rapport aux hommes. La vulnérabilité des femmes et des jeunes filles face aux violences sexuelles peut, de fait, être aggravée par des projets d'aide mal conçus.

De même, le système humanitaire n'est pas bien conçu pour faire face au nombre croissant de catastrophes climatiques locales. Dans le passé, les interventions habituelles lors de catastrophes d'envergure prenaient souvent la forme d'interventions centralisées dotées d'une logistique très lourde. À l'avenir, les organisations humanitaires devront concentrer leurs efforts sur le développement des capacités au niveau local pour contribuer à la prévention, à la préparation et à l'intervention lors des chocs liés au climat, qui seront de plus en plus nombreux.

Les fonds dévolus à l'aide humanitaire sont actuellement trop faibles pour couvrir ne serait-ce que les besoins actuels. En 2006, le monde a plus dépensé en jeux vidéos qu'en assistance humanitaire internationale.²³ Bien entendu, il faudrait que les montants considérables déjà apportés par des bailleurs de fonds non-membres de l'OCDE, du Moyen-Orient ou d'ailleurs, augmentent eux aussi.

Mais il ne s'agit pas seulement de quantité. Les pays donateurs, membres de l'OCDE ou non, allouent trop souvent leur argent en fonction de leurs intérêts politiques ou de leurs enjeux de sécurité nationale, ou encore en fonction de la dernière catastrophe couverte par leurs télévisions nationales, et non en toute impartialité, sur la base des besoins humanitaires réels. Si l'on compare la réponse au niveau mondial lors du tsunami de l'océan Indien de 2004, à celle apportée, la même année, au conflit tchadien, on constate que les 500 000 victimes du tsunami ont reçu en moyenne 1 241 dollars chacune en aide officielle, alors que chacune des 700 000 victimes du Tchad n'a reçu que 23 dollars.²⁴

Construire un avenir plus sûr

Le défi humanitaire du vingt-et-unième siècle est le suivant : un nombre croissant d'événements catastrophiques, pour la plupart de portée locale, un nombre croissant de personnes vulnérables face à ces événements, trop de gouvernements incapables de les prévenir ou d'intervenir efficacement et un système humanitaire dépassé par l'ampleur des besoins. Dans cette situation, les victimes de catastrophes ont besoin :

- que les efforts portent beaucoup plus sur le renforcement des capacités d'intervention des gouvernements nationaux lors de catastrophes – et, au besoin, que l'on pousse ces gouvernements à mettre en œuvre ces capacités ;
- que les efforts portent beaucoup plus sur la prestation d'une assistance aux victimes et aux gouvernements des pays concernés, pour les aider à devenir moins vulnérables face aux catastrophes ; et enfin
- d'un système humanitaire international qui soit capable d'apporter rapidement, et de façon impartiale, une assistance efficace et redevable – en complétant les capacités nationales et, parfois, en fournissant l'aide que les gouvernements nationaux échouent à apporter.

Ces efforts supposeront les mesures suivantes.

Renforcer la responsabilité des États et autonomiser les victimes

- Les gouvernements doivent renforcer, aux niveaux national et local, leurs capacités d'intervention lors de situations d'urgence et de réduction de la vulnérabilité de leurs populations ; les gouvernements des pays donateurs, entre autres, doivent accroître considérablement leur soutien pour les aider dans cette tâche.
- Les communautés doivent être autonomisées de manière à pouvoir exiger de leurs gouvernements et autres qu'ils s'acquittent de leurs obligations : protéger leur vie, se préparer en vue de catastrophes et intervenir efficacement dans ces situations.
- La communauté internationale, y compris les organisations régionales, doit utiliser les recours diplomatiques et la médiation de façon beaucoup plus vigoureuse afin d'inciter les États à venir en aide à leurs propres citoyens.

Réduire la vulnérabilité

- Les gouvernements nationaux doivent :
 - Adopter des mesures de réduction du risque : systèmes d'alerte précoce, plans de préparation, communication efficace, mobilisation de la base communautaire.
 - Investir dans des moyens d'existence durables, afin que chacun puisse compter sur des revenus et une alimentation plus sûrs.
 - Améliorer l'urbanisme, afin que les personnes vivant dans des bidonvilles soient relogées dans des logements à l'épreuve des catastrophes et dans des zones moins sujettes aux risques environnementaux.
 - Investir dans les services et infrastructures publics afin de réduire les risques majeurs de santé publique.
- Toutes les parties en présence doivent prendre des mesures assurées et efficaces pour diminuer le nombre et l'importance des conflits. C'est le sujet du rapport complémentaire d'Oxfam « For A safer Tomorrow » (« Pour des lendemains plus sûrs ») qui comporte des recommandations détaillées.²⁵
- Sur la base de leur responsabilité (au moment de causer les changements climatiques) et de leur capacité (de payer), les pays riches doivent réduire les émissions globales de manière à ce que le réchauffement planétaire reste le plus possible en dessous d'une augmentation de la température mondiale moyenne de 2°C et fournir au moins 50 milliards de dollars par an afin d'aider les pays pauvres à s'adapter aux changements climatiques. Cf. document d'information d'Oxfam « Climate Wrongs and Human Rights » (« Les injustices climatiques et les droits de l'homme »).²⁶

Améliorer l'aide internationale

- Les gouvernements, les pays donateurs, l'ONU et les agences d'aide humanitaire doivent tous veiller à que les besoins humanitaires soient correctement estimés et à ce que l'aide soit répartie en toute impartialité, selon les besoins et en respectant les standards internationales appropriées, en rendant des comptes aux bénéficiaires, en se montrant sensible aux vulnérabilités particulières (entre autres selon le genre, l'âge et les infirmités éventuels) et, dans la mesure du possible, en renforçant et en s'appuyant sur les structures locales.
- Les pays donateurs et autres acteurs doivent considérablement augmenter leur appui aux pays en développement afin de réduire leur vulnérabilité face aux catastrophes.
- Les bailleurs de fonds membres et non-membres de l'OCDE doivent respecter les mêmes standards, de façon à ce que l'aide soit apportée dans les conditions décrites ci-dessus. Les bailleurs de fonds membres de l'OCDE doivent faire beaucoup plus d'efforts pour intégrer au sein de leurs mécanismes de coordination les bailleurs de fonds non-membres.
- Les agences de l'ONU doivent faire preuve d'un leadership et d'une coordination améliorés dans le cadre des interventions humanitaires internationales. Les ONG et les organisations onusiennes doivent soutenir une intervention internationale mieux coordonnée, qui appuie les autorités nationales tout en protégeant leur indépendance.
- Les bailleurs de fonds doivent collaborer de manière beaucoup plus étroite pour veiller à ce que des fonds suffisants soient disponibles pour apporter une aide humanitaire opportune, efficace et de bonne qualité. Porter le montant de l'aide humanitaire à 42 milliards de dollars par an constituerait une première étape cruciale.



NASA

Le cyclone tropical Sidr se dirige vers les côtes du Bangladesh, le 14 novembre 2007. La côte ouest du Bangladesh, la population la plus dense au monde proche du niveau de la mer, a subi l'un des désastres humanitaires les plus grave des ces dernières décennies. Le cyclone Sidr a enlevé les vies de 3 000 personnes, plusieurs centaines de milliers ont dû être évacuées vers des zones sécurisées.

Introduction

Une menace croissante

Les situations d'urgence humanitaire causées par les conflits, par d'autres crises d'origine humaine ou par des dangers environnementaux provoquent des souffrances immenses. Parmi ceux qui ne mourront pas immédiatement, certains subiront la perte de ceux qu'ils aiment, verront leurs logements et leurs moyens d'existence subir des dégâts catastrophiques, ils seront les témoins de la destruction de leur communauté et encourront les dangers et endureront les humiliations du déplacement et du dénuement. Pour eux, la période qui suit une catastrophe se transforme en une lutte quotidienne pour la survie, pour la dignité et pour un avenir. Telle est la réalité d'un quart de milliard d'hommes et de femmes chaque année.²⁷

Plus le 21^{ème} siècle avance, plus l'humanité va devoir affronter une menace accrue de catastrophes. Dans ce rapport, nous estimons l'augmentation du besoin d'aide humanitaire d'ici à 2015 et examinons certaines des raisons pour lesquelles tant de gens souffriront de ces catastrophes dans les décennies à venir. Nous nous penchons tout particulièrement sur la manière dont la vulnérabilité de chacun, c'est à dire qui on est, où on vit et comment on gagne sa vie, déterminera directement les chances de survivre à l'impact immédiat ou à plus long terme d'une catastrophe, ce en ayant gardé sa santé et ses moyens d'existence intacts.

Ce rapport demande quelles sont les mesures réalistes susceptibles d'être mises en œuvre pour aider ceux qui subissent les forces immenses et apparemment écrasantes du changement climatique, de la croissance démographique, des déplacements et de la vulnérabilité. Nous montrerons qu'il est possible de mobiliser les compétences, les connaissances et les ressources financières nécessaires pour réduire radicalement le nombre de personnes que les catastrophes feront mourir ou sombrer dans la pauvreté. Mais pour arriver à ce résultat, tous les acteurs concernés – les gouvernements, l'ONU, les organisations de la société civile et les citoyens ordinaires – doivent reconnaître la menace croissante et y réagir. La présence ou l'absence d'une volonté politique à cet effet sera l'un des aspects déterminants de notre époque et scellera le sort de millions de personnes : leur survie ou leur mort.



Mirlene Chery, 9 ans, apprend des chansons et des jeux de rôles qui parlent de réduction des risques de catastrophes. Au sein de son travail de réduction des risques en Haïti, Oxfam travaille dans les écoles, et sensibilise les enfants et les enseignants sur les dangers des catastrophes naturelles et sur les moyens d'assurer leur sécurité et celle de leur famille (2007).

Abbie Trayler-Smith/Oxfam GB

De la charité à la notion de droit

Le monde dispose des moyens de prévenir et d'atténuer les menaces, actuelles et futures, entraînées par des événements catastrophiques. C'est pourquoi, plutôt que de voir ceux qui meurent, qui se retrouvent sans-abri et dans le dénuement comme les victimes passives de catastrophes naturelles, nous devrions considérer qu'ils sont en fait les victimes d'un grave échec à préserver le plus élémentaire de leurs droits humains : le droit à la vie.

Par ailleurs, au fur et à mesure que s'intensifient les menaces entraînées par des phénomènes mondiaux comme le changement climatique, les mouvements démographiques et les déplacements, et alors même que le monde commence à être confronté à une augmentation des situations d'urgences localisées provoquées par le climat, qui est le mieux à même de garantir ce droit à la vie ? Qui doit être autonomisé de manière à pouvoir intervenir dans les situations d'urgence et réduire la vulnérabilité dans ces situations, ce à long terme ?

Comme pour n'importe lequel des droits humains, les gouvernements sont les principaux garants du droit à la vie de leurs citoyens. Garantir ce droit dépend de deux choses. Premièrement, des États responsables et efficaces doivent assumer leur responsabilité de réduire le nombre de morts évitables dans ces situations d'urgence. Pour ce faire, ils doivent investir dans la mise en place d'une défense passive efficace et dans des systèmes d'alerte précoce et de communication qui leur permettront d'intervenir dans les situations d'urgence. Ils doivent aussi mettre en place des mesures à long terme pour réduire la vulnérabilité de leurs citoyens face aux chocs. Certains États n'ont peut-être pas les capacités d'y parvenir : les États échoués, les États dotés d'une capacité limitée, ou tout simplement les États qui sont dépassés par l'ampleur des besoins. Mais la plupart des gouvernements sont en position de faire ce choix, comme le montrent certains exemples positifs de pays pauvres ayant réussi à s'adapter à ces contraintes, comme Cuba. Deuxièmement, les citoyens doivent être actifs et exiger l'assistance nécessaire, ainsi que les changements qui réduiront à long terme leur vulnérabilité, auprès des autorités locales et de tous les fournisseurs d'aide – et pouvoir leur demander des comptes s'ils ne les obtiennent pas.

Mais si l'on considère que c'est en première instance aux États qu'il incombe de garantir le droit à l'assistance, quelle est la place des organisations humanitaires internationales ? Quelle est la responsabilité de l'ONU, des organismes régionaux multilatéraux ou, d'ailleurs, celle des organisations locales de la société civile ? La fin du 20^{ème} siècle et le début du 21^{ème}, avec leur succession de conflits, d'États échoués et d'urgences de très grande envergure, ont donné lieu à un système d'aide humanitaire qui, sous sa forme la plus positive, a cherché à protéger la vie humaine en entreprenant des actions rigoureuses, impartiales et indépendantes. Mais cela a aussi abouti à la création d'un système à dominante occidentale, qui a prospéré en mettant en œuvre des interventions centralisées lors de catastrophes



Une banderole pend d'un balcon à Gulfport, Mississippi, USA. Les résidents ont survécu au passage de l'ouragan Katrina (août 2005).

Jim Reed/Getty Images

de grande envergure et faisant l'objet d'une grande attention. Un grand nombre de ces interventions ne se sont guère soucies de coopérer avec les gouvernements nationaux ou les organisations locales de la société civile. Jusqu'à récemment, à part en paroles, on ne jugeait bon de traiter les victimes de catastrophes que comme les récipiendaires passifs de l'assistance.

Un nouveau cadre pour l'action humanitaire

Si le monde veut répondre aux menaces croissantes et en mutation qui caractériseront le 21^{ème} siècle, il doit se doter d'un cadre mondial plus efficace pour l'action humanitaire. Il faut mettre en place un système dont l'axe central consiste à apporter un soutien aux États dans leurs efforts en vue de réduire les risques et d'intervenir efficacement dans les situations d'urgence, un système qui renforce à *la fois* la responsabilité des États à apporter une assistance *et* la capacité des citoyens à réclamer cette assistance. Cet humanitarisme du 21^{ème} siècle doit combiner, d'une part, le meilleur du système humanitaire du vingtième siècle et ses principes d'humanité et de neutralité et, d'autre part, une approche ancrée dans le respect des droits des victimes des situations d'urgence. Ce système doit être plus redevable envers elles, plus localisé et moins centralisé et il doit non seulement donner lieu à d'excellentes interventions en situations d'urgence, mais aussi mener des actions efficaces pour réduire les risques de catastrophes.

Les organisations humanitaires internationales doivent mieux collaborer avec les États et les organisations locales de la société civile afin de se préparer aux situations d'urgence. Il faut affecter plus de ressources à la réduction des risques d'insécurité alimentaire à long terme et de menaces environnementales comme les inondations, les tempêtes tropicales et les tremblements de terre. Les organisations locales de la société civile doivent se sentir assez sûres d'elles pour dénoncer les échecs au nom des victimes de catastrophes – et capables de le faire.

Un grand nombre de gouvernements continueront à ne pas apporter l'aide adéquate à leurs propres populations soit par incapacité, soit par négligence volontaire, soit par obstruction délibérée. Compte tenu de ce fait, les organisations multilatérales doivent faire pression pour que les États les moins accommodants remplissent leurs obligations ou, lorsqu'ils échouent, facilite un accès libre et rapide aux agences d'aide internationales.



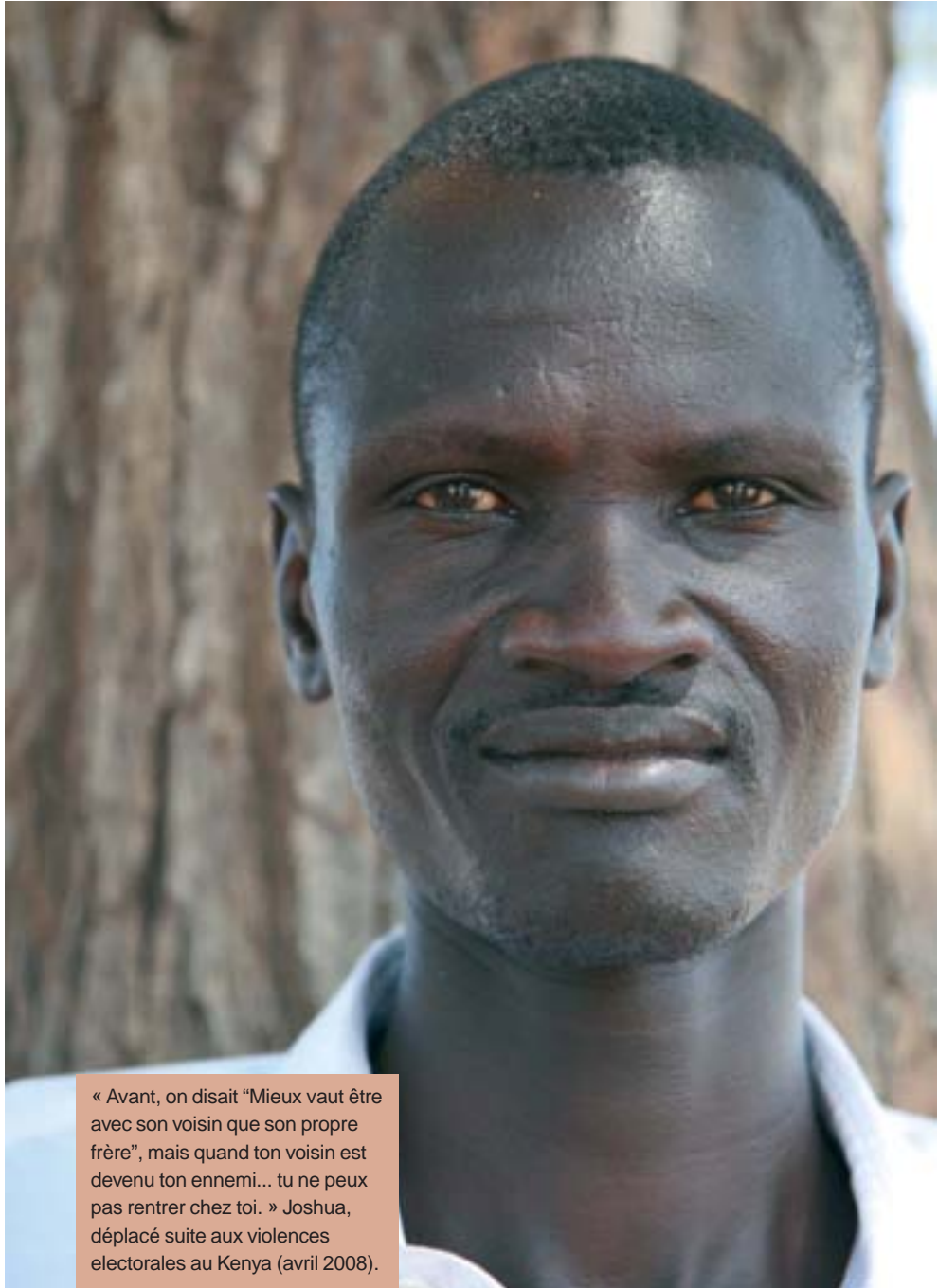
« Quand on entend le bulletin météo, on peut alerter la communauté afin qu'elle se prépare ». Shahia, Présidente d'un groupe de préparation aux catastrophes, au Bangladesh, écoute les alertes d'inondations à la radio. Lors des inondations de 2007, les villages qui avaient mis en place des comités d'urgence ont mieux su faire face à la catastrophe. Personne n'y est mort, et beaucoup des biens et des troupeaux ont été sauvés (2007).

Jane Beesley / Oxfam

L'avenir sera celui que nous choisirons

A l'aube du 21^{ème} siècle, il est possible de satisfaire les besoins humanitaires de toutes les personnes dans le besoin. Même en ces temps de crise économique, il est encore possible d'agir efficacement. Ce n'est pas parce que les menaces liées au climat sont susceptibles d'augmenter à un moment où les gouvernements ont peut-être moins de moyens que plus de personnes doivent mourir ou vivre dans la pauvreté.

Dans le chapitre 2, nous montrons comment les catastrophes et la vulnérabilité humaine engendrée par la pauvreté, l'inégalité et le manque de pouvoir font augmenter les menaces sur la vie et sur les moyens d'existence. Dans le chapitre 3, nous indiquons comment les gouvernements peuvent garantir le droit à la vie dans les situations d'urgence et nous nous penchons sur ce que les organisations humanitaires internationales doivent faire pour les aider. Dans le chapitre 4, nous examinons en détail la manière exacte dont l'aide humanitaire internationale peut devenir plus stratégique, plus localisée et plus redevable. Dans le chapitre 5, nous traitons des raisons qui, à long terme, expliquent que des vies soient perdues et des moyens d'existence détruits lors de situations d'urgence et proposons des solutions. Dans le chapitre 6, nous calculons combien cela coûtera – et comment le financer. Nous montrons qu'il est possible d'y parvenir grâce aux actuels pays riches et en saisissant l'occasion que représentent les bailleurs de fonds humanitaires de l'hémisphère Sud, toujours plus nombreux. Nous montrons en outre comment les nouveaux acteurs humanitaires, en agissant de façon impartiale et en respectant les normes relatives aux meilleures pratiques, peuvent contribuer à garantir que cet argent ira là où on en a le plus besoin. Enfin, le chapitre 7 propose une synthèse de tous ces sujets, accompagnée de recommandations sur la façon dont le droit à l'assistance peut être garanti par des États responsables, des citoyens actifs et un cadre humanitaire mondial plus efficace.



« Avant, on disait "Mieux vaut être avec son voisin que son propre frère", mais quand ton voisin est devenu ton ennemi... tu ne peux pas rentrer chez toi. » Joshua, déplacé suite aux violences électorales au Kenya (avril 2008).

Jane Beesley / Oxfam GB

Nouvelles menaces, anciennes menaces

Les guerres et la violence affectent des millions de personnes chaque année, les contraignent à l'exil et les privent de leurs moyens d'existence. Il y a des données qui indiquent que le nombre de conflits, qui avait baissé de façon spectaculaire après la fin de la Guerre froide, est à nouveau en augmentation.²⁸

En République démocratique du Congo (RDC), selon les chiffres publiés en 2008, deux personnes meurent chaque minute à cause du conflit honteusement négligé de ce pays.²⁹ C'est comme si une catastrophe de l'ampleur du tsunami de l'océan Indien s'abattait sur le pays tous les six mois.³⁰ Depuis 1998, plus de 5,4 millions de personnes sont mortes des suites du conflit en RDC, mais moins d'un pour cent sont mortes dans les combats.³¹ La grande majorité a succombé à des maladies transmissibles évitables, comme le paludisme ou la diarrhée. De telles maladies étaient devenues banales parce que le conflit avait dévasté les infrastructures de santé publique. En 2007, 57 pour cent de la population n'avait pas accès à l'eau potable et 54 pour cent n'avait pas accès à des soins médicaux.³² La recrudescence des violences dans la seconde moitié de l'année 2008 a constitué un rappel cruel de ce que même les conflits les plus longs peuvent encore empirer et donner lieu au déplacement de centaines de milliers de personnes ou les mettre en situation de besoin d'aide humanitaire.

Les conflits ne sont pas réservés aux seuls États échoués comme la RDC. Les événements de 2008 ont montré que des sociétés apparemment stables peuvent y être vulnérables. Les élections contestées du Kenya ont révélé les tensions politiques sous-jacentes et entraîné une vague de violence. Plus de 1 000 personnes sont mortes et au moins 500 000 ont été déplacées. Des dizaines de milliers ont cherché refuge dans les pays voisins.³³ L'impact sur la vie de ceux qui sont touchés perdure bien après que la crise initiale cesse de faire les gros titres. Pour Joshua, déplacé avec toute sa famille de la région kényane des Nandi Hills, il est clair qu'il ne rentrera pas chez lui dans un avenir proche :

*Même si on rentrait, les gens ne nous accepteraient pas. Nous avons perdu tout ce que nous avons lorsque le conflit a commencé. C'est là-bas que nous pouvions gagner notre vie, que nous avons nos emplois, nos maisons, que nous avons fondé nos familles. Pendant des années nous avons vécu avec ces gens, nos voisins, en pensant qu'ils étaient nos amis. Mais maintenant, ils nous tueraient. Nous ne pouvons pas y retourner.*³⁴

Une étude publiée en novembre 2008³⁵ montre que le Kenya n'est qu'un des 27 États soumis à une pression aussi aiguë, avec le risque associé de conflit ou d'échec



15 avril, 2008



5 mai, 2008

NASA

Image satellite de la côte de Birmanie/Myanmar, avant et après les inondations dévastatrices causées par le Cyclone Tropical Nargis (Mai 2008).

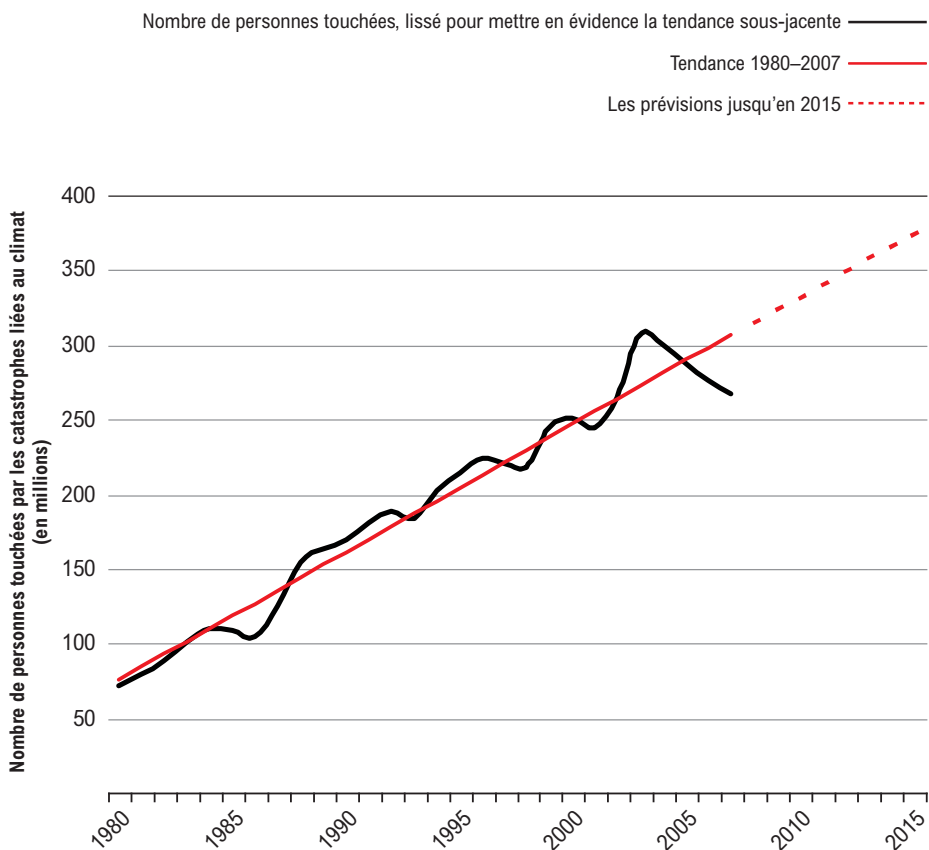
de l'État. Les autres États allaient de Haïti au Pakistan. Bien qu'il soit impossible de prédire où éclateront les futurs conflits, ni même si le nombre total de conflit va augmenter ou diminuer, il existe un grand nombre de risques qui pourraient accroître l'insécurité au cours des dix prochaines années et au-delà. Certains de ces risques sont associés à de grandes tendances planétaires, comme le changement climatique, la pauvreté et l'inégalité persistantes et la démographie galopante susceptible de provoquer des situations « d'explosion de jeunesse » dans certains États. D'autres risques proviendraient d'événements qui, bien que peu probables, ne sont pas impossibles, comme l'usage à des fins terroristes d'armes de destruction massive. En bref, les besoins humanitaires relatifs aux conflits resteront probablement importants et pourraient même augmenter.

La tendance à la hausse du nombre de catastrophes naturelles est plus facile à identifier. Elles ont déjà exigé un lourd tribut en souffrance humaine. L'année 2007 a été une année de crise sur le plan climatique : dans 23 pays africains et 11 pays asiatiques, les inondations ont été les pires depuis plusieurs décennies. Deux ouragans et des pluies diluviennes ont frappé la majeure partie de l'Amérique centrale. Près de la moitié de l'État du Tabasco, au Mexique, a été inondé.³⁶ Le coordinateur des secours d'urgence de l'ONU, John Holmes, résume ainsi la situation : « ... aucun de ces événements n'a entraîné à lui seul un grand nombre de victimes, mais si vous [en] faites la somme, vous arrivez à une méga-catastrophe. »³⁷ Et en 2008 le déferlement de catastrophes climatiques n'a pas diminué. Le cyclone Nargis a ravagé une grande partie de la Birmanie/Myanmar et une saison cyclonique atlantique particulièrement destructrice a causé des centaines de morts et des dégâts économiques massifs à Cuba, en République dominicaine, à Haïti et aux États-Unis. Dans bien des cas, une gestion environnementale inadéquate a énormément aggravé l'impact de ces dangers climatiques. En Inde, les pluies de 2008 ont provoqué de fortes inondations, non parce qu'elles étaient particulièrement importantes, mais parce que les barrages et les berges des rivières, mal entretenus, ont cédé.³⁸ Une brèche dans la berge du fleuve Kosi, en août 2008, a entraîné la pire inondation de l'histoire du Bihar, l'État le plus pauvre de l'Inde. Tarzumul Haq, un ouvrier agricole du village de Kataiya, a dû emmener sa famille dans un camp humanitaire près de la frontière népalaise. Tarzumul a vu tout son bétail et ses cultures emportés par les inondations.

Je n'ai pas d'argent et tout le grain que j'avais mis de côté a été emporté par les eaux. Le propriétaire lui-même a perdu toute sa récolte et l'ensemble de ses biens, alors il ne peut pas nous aider. L'eau des crues mettra longtemps à se retirer et au moins deux de mes récoltes seront perdues. Comment vais-je faire pour nourrir ma famille ?

En 2008, plus de 3,8 millions de personnes ont été touchées par les inondations dans le Bihar et plus de 100 000 hectares de terres cultivables ont été inondés. Pour des gens comme Tarzumul, il faudra des années pour se remettre des pertes subies. Mauvais entretien des infrastructures, déforestation des hautes terres, érosion, ensablement, élévation du lit des rivières, modification de leur cours :

La marée montante de la souffrance : l'augmentation du nombre de personnes touchées par les catastrophes liées au climat de 1980 à 2007, avec les prévisions jusqu'en 2015



Source : Centre de recherche sur l'épidémiologie des catastrophes (CRED) Base de données sur les catastrophes (EM-DAT), <http://www.emdat.be>

Les données sur les aléas liés au climat enregistrées par le CRED mettent en évidence une variation sensible du nombre des personnes touchées d'une année sur l'autre. Cette variation reflète un certain nombre de catastrophes naturelles de très grande envergure qui ont un impact considérable sur les totaux trimestriels annuels. Oxfam a utilisé dans le cadre de sa prévision une technique de « lissage » statistique pour égaliser les maximales et les minimales extrêmes des données et mettre en évidence une tendance sous-jacente plus claire. Pour un supplément d'informations sur la méthodologie, les résultats et les limites de ces projections, veuillez vous référer à « Forecasting the numbers of people affected annually by natural disasters up to 2015 », www.oxfam.org.uk.

autant de facteurs qui, pour des milliers de personnes en Inde, font que les inondations de ce type sont désormais une menace ordinaire.

Cette même année, les cyclones survenus au-dessus de l'océan Atlantique ont montré comment une succession rapide de catastrophes peut dévaster des pays pauvres. Haïti a été frappé par quatre tempêtes en un mois, qui ont laissé des centaines de milliers de personnes sans abri et incapables de subvenir à leurs besoins élémentaires.³⁹

Pendant ce temps, et souvent loin du regard du reste du monde, des populations importantes, en Afrique australe et orientale, ainsi qu'en Asie du Sud, deviennent plus vulnérables que jamais à un cycle annuel de sécheresses. En 2008, l'échec des pluies en Éthiopie a réduit des millions de personnes à dépendre de l'aide alimentaire.⁴⁰ C'est cette usure implacable de catastrophes cycliques qui mine la capacité d'adaptation de millions des personnes les plus pauvres du monde.

Les résultats de nouvelles recherches menées pour ce rapport amènent à prédire que, d'ici à 2015, on pourrait observer une augmentation de plus de 50 pour cent du nombre de personnes touchées par des catastrophes liées au climat durant une année moyenne par rapport aux dix ans entre 1998 et 2007, ce qui élèverait la moyenne annuelle à plus de 375 millions de personnes. Cette augmentation prévue pourrait dépasser la capacité actuelle d'intervention du monde.⁴¹

La mondialisation : impact sur les prix alimentaires

Bien que les catastrophes de portée locale augmentent, les personnes sont de plus en plus susceptibles de subir un choc d'envergure véritablement mondiale. La crise mondiale des prix alimentaires, qui a culminé en 2008, a été le résultat d'une série de facteurs complexes interdépendants qui traversent les frontières nationales et régionales. Parmi ces facteurs, on peut citer la flambée du prix du pétrole et la production à grande échelle d'agrocarburants, en réponse à la demande dans l'Union européenne et aux États-Unis, qui a accru la demande en cultures vivrières (avec un effet faible, sinon nul, sur la réduction des émissions de carbone). L'incapacité chronique des gouvernements donateurs et des pays du Sud à développer une agriculture à petite échelle et les difficultés causées aux agriculteurs pauvres par les politiques agricoles des pays riches figurent elles aussi parmi les facteurs à l'origine de la crise. Tous ces facteurs ont contribué à créer une crise qui a menacé d'engendrer l'insécurité politique et a entraîné vers une crise humanitaire aiguë des pays qui souffraient déjà de la sous-nutrition chronique.⁴²



Des enfants jouent dans une ravine creusée par l'érosion suite aux fortes pluies et aux inondations qui ont touché Vicus, au nord ouest du Pérou. Comme beaucoup d'endroits de cette zone, Vicus est sujette aux inondations et aux glissements de terrain. Oxfam et son partenaire Centro Ideas apportent un appui afin que les comités locaux de sécurité civile soient mieux préparés à ces catastrophes.

Gilvan Barreto / Oxfam GB

Le changement climatique

Il faisait noir lorsque l'eau est arrivée. La vague était plus haute que la maison. Les gens s'accrochaient aux arbres les plus hauts pour survivre, pendant que notre village se faisait engloutir. Tellement de gens sont morts. J'ai perdu mon fils, il avait presque quatre ans. Mon unique frère et mes deux sœurs ont disparu. Nos maisons aussi ont été emportées, avec tout ce qu'elles contenaient, même nos vêtements.

Mahmouda, village de Ketasara, Bangladesh, décrivant la force du cyclone Sidr de 2007⁴³

Mahmouda faisait partie des centaines de millions de personnes dont la vie, en 2007, a été dévastée par des inondations et des tempêtes qui se sont abattues sur trois continents. Pour ces personnes, le changement climatique mondial est déjà une réalité fatale. Si on compare les 150 ans qui ont précédé l'année 1996 et les dix ans qui l'ont suivie, on constate que le nombre moyen de tempêtes tropicales par décennie dans l'Atlantique nord a augmenté de 40 pour cent. Le nombre moyen de cyclones par an dans la zone atlantique passe de cinq à huit.⁴⁴ On pense aussi que la gravité des tempêtes tropicales est en augmentation. Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) a établi qu'il est « vraisemblable » que les cyclones tropicaux deviennent plus destructeurs à mesure que la température de la surface des mers tropicales continue d'augmenter.⁴⁵

La violence des tempêtes tropicales aura des effets soudains et catastrophiques sur les communautés les plus vulnérables, mais il existe des conséquences plus insidieuses au changement climatique, comme par exemple la raréfaction de l'eau ou l'augmentation graduelle du niveau de la mer qu'entraîne la hausse des températures et qui joueront un rôle tout aussi important au moment d'entraîner des besoins humanitaires non négligeables. La montée du niveau de la mer au niveau mondial rendra les populations de toutes les zones côtières inondables du monde plus susceptibles de subir des déplacements forcés, la disparition de leurs maisons et de leurs moyens d'existence. Cela représente plus de 200 millions de personnes, dont 35 millions rien qu'au Bangladesh. Des saisons chaudes plus longues pourraient contribuer à l'augmentation de la transmission de maladies transmissibles comme le paludisme. L'office météorologique du Royaume-Uni a élaboré un modèle climatique qui prévoit que d'ici à 2080, 30 pour cent de la surface de la terre sera sujette à des sécheresses extrêmes, par rapport à trois pour cent au début du 21^{ème} siècle.⁴⁶

Plus de catastrophes locales

La fréquence des catastrophes a augmenté au cours des 30 dernières années.⁴⁷ Cette augmentation résulte notamment de la hausse marquée, au milieu des années 1990, du nombre de chocs liés au climat (les cyclones et, en moindre mesure, les inondations).⁴⁸ Ces chocs climatiques à répétition vont frapper de



« C'est pendant les sécheresses aiguës que nous entrons en conflit avec les autres clans. » Chuqulisa, Borena, Sud de l'Ethiopie (2007). Depuis la fin des années 1980, les pâturages et les points d'eau ont été détruits par la sécheresse et la désertification. C'est en partie à cause de cela que s'est intensifié le conflit entre les pasteurs Boran et Digodi.

Binyam Mengesha / PANOS

plein fouet certaines communautés et régions et causeront d'immenses souffrances humaines à l'échelle mondiale. Les « méga-catastrophes » – comme le tsunami de l'océan Indien – qui touchent des centaines de milliers, voire des millions de personnes – pourraient continuer à causer la majorité des morts liées à des catastrophes, mais il est vraisemblable que l'*augmentation* du nombre de victimes résultera de ces urgences climatiques plus modestes.⁴⁹ Les catastrophes comme les inondations et les glissements de terrain qui ont frappé les Philippines en février 2008 (qui touchent des régions précises, voire des communautés isolées et peuvent ne causer qu'une mortalité relativement faible lors de chaque crise), contribueront à elles toutes à l'augmentation considérable du nombre de personnes tuées ou touchées chaque année. Face à cette menace croissante, les interventions humanitaires traditionnelles – centralisées, lourdes en logistique et principalement conçues pour les situations d'urgence d'envergure – seront trop chères et trop lourdes pour être efficaces. Les instances gouvernementales locales, la société civile et les institutions communautaires seront souvent bien mieux placées pour intervenir.

Les conflits générés par le changement climatique

L'impact des changements climatiques ne se limite pas aux catastrophes naturelles, aux variations graduelles des tendances météorologiques ou des niveaux de la mer. Au niveau mondial, les changements climatiques auront pour effet d'intensifier la puissance des moteurs traditionnels des conflits violents. Une étude a été menée qui suggère que les changements climatiques augmenteront le risque de conflits dans plus de 46 pays – représentant 40 pour cent de la population mondiale.⁵⁰ Certains suggèrent que nous assistons déjà à cette augmentation des conflits aggravés par les changements climatiques en Afrique sub-saharienne, en Asie centrale et du Sud et au Moyen-Orient. Au Darfour, le conflit local, qui durait depuis des années, a sans doute été aggravé par la raréfaction de l'eau et des pâturages.⁵¹ Mais c'est l'exploitation de ces tensions dans le cadre de la lutte pour le pouvoir au Soudan qui a exacerbé le conflit. Les changements environnementaux ont été extrêmement mal gérés, ce qui a entraîné des souffrances plus grandes pour certains groupes plus que pour d'autres, et cela n'a fait qu'accroître les tensions.

Mais ces menaces liées au climat – parallèlement aux catastrophes géologiques, aux conflits et aux autres menaces – ne sont qu'un élément du tableau global. La vulnérabilité – la combinaison de facteurs qui met certaines personnes en situation de plus grand risque face aux menaces – déterminera si les gens survivront et prospéreront dans ce monde en mutation. La vulnérabilité *croissante* des populations sera, au cours des décennies à venir, une composante cruciale du défi humanitaire.



« Soudain, nous avons entendu un bruit... La berge avait cédé, et l'eau se déversait sur nos maisons » Balkru Behera (à gauche), avec son père Nanda, à Orissa, Inde, (2007).

Jane Beesley / Oxfam GB

Vulnérabilité et pauvreté

Soudain, nous avons entendu un bruit... La berge avait cédé et l'eau se déversait sur nos maisons. Nous avons réussi à sauver nos vies, mais tous nos biens et nos animaux... l'eau a tout emporté. Nous avons vécu dans la peur totale pendant deux jours... la brèche de la berge ne cessait de s'élargir au fur et à mesure que la rivière l'emportait. Certains d'entre nous avaient encore ces grandes bâches de polyéthylène du supercyclone [de 1999]. On s'asseyait, jusqu'à quatre familles sous une seule bâche, et on la maintenait avec nos mains pendant qu'il continuait à pleuvoir.

Plusieurs jours durant, nous n'avons rien eu à manger. Le quatrième jour, une institution locale est venue avec le ministre local et ils nous ont apporté secours et nourriture.

Balkru Behera, Orissa, Inde, 2007⁵²

Les pluies diluviennes qui ont dévasté la majeure partie de l'Orissa et du Bengale-Occidental en juin 2007 ont signifié une menace pour la vie et la maison de Balkru, parce qu'il appartenait à une communauté tout particulièrement vulnérable aux inondations. La pauvreté renforce la vulnérabilité de millions de gens comme Balkru face au risque d'être tué ou de sombrer dans le dénuement. Les pauvres sont plus susceptibles de vivre dans des zones densément peuplées, dans des logements mal construits et mal situés. Ils sont plus susceptibles de souffrir des effets de la baisse de productivité des terres agricoles, du manque d'épargne, de baux fonciers incertains et du manque d'accès aux soins de santé. Les pauvres sont aussi plus susceptibles de vivre dans des parties du monde où sévissent des conflits.

L'exposition aux effets des catastrophes et des conflits augmente aussi la pauvreté et la vulnérabilité. Si on ignore, au cours des décennies à venir, ce cercle vicieux fatal entre la pauvreté, la vulnérabilité et les catastrophes, un nombre encore plus important de personnes périront et assisteront à la destruction de leurs moyens d'existence. À l'exception des sécheresses, le nombre de morts par catastrophe affiche une nette tendance à la hausse, quelle que soit la région du monde considérée, ce qui montre que la vulnérabilité face à la plupart des types de catastrophes climatiques empire.⁵³ Ici aussi, ce sont les pauvres qui courent le plus de risques. Dans les pays riches, le nombre de morts par catastrophe est de 23, alors que la moyenne dans les pays pauvres est de 1 052.⁵⁴ Lorsque le grand tremblement de terre de Hanshin, d'une intensité de 7,3 sur l'échelle de Richter, a frappé le Japon en 1995, il a fait quelque 6 000 victimes – la pire catastrophe dans ce pays depuis des décennies. Mais en 2005, le tremblement de terre du Cachemire, au Pakistan, d'une ampleur de 7,6 sur l'échelle de Richter, a fait 75 000 victimes – 12 fois plus – malgré le fait que le tremblement de terre ait touché une zone bien moins densément peuplée.⁵⁵ Les catastrophes continueront à représenter un fardeau réparti de manière inéquitable, non seulement entre les nations, mais aussi au sein de chacune d'entre elles. L'impact de l'ouragan Katrina de la Nouvelle Orléans, l'une des villes les plus pauvres du pays le plus riche du monde, a été bien pire pour les résidents pauvres. L'immense scandale



Hawa, 80 ans, réfugiée, a fui les combats au Darfour et est arrivée au Tchad après avoir voyagé pendant huit nuits entières à dos d'âne. Elle préfère ne pas parler du voyage et nous dit « Les choses vont mieux maintenant. Nous avons de l'eau, et les toilettes d'Oxfam nous rendent la vie bien plus facile. Avant, nous [les femmes], nous devons marcher loin pour nous cacher du regard des hommes ».

Identifier les vulnérabilités et les besoins spécifiques de chacun, notamment en fonction de son sexe et de son âge, puis y apporter une réponse adaptée est une responsabilité fondamentale des agences humanitaires (2005).

Jane Beesley / Oxfam GB

politique et public qui a succédé au passage de Katrina a poussé certains à penser que ce qui décidait de la mort ou de la vie de chacun, ce n'était peut-être « rien d'autre que sa pauvreté, son âge ou la couleur de sa peau ». ⁵⁶

Pour certains groupes – les personnes âgées, les femmes et les jeunes filles ou les personnes atteintes de maladies chroniques – c'est leur identité même qui les rend encore plus vulnérables aux effets des catastrophes, parce que leur capacité d'adaptation est limitée par la discrimination, leur rôle traditionnel au sein de leur société ou leur santé physique. Lorsque la nourriture se raréfie, par exemple, les femmes enceintes et les femmes qui allaitent courent un plus grand danger que les autres, non seulement du fait de leurs besoins nutritionnels plus élevés, mais aussi parce que leur mobilité peut être réduite, notamment par la responsabilité de s'occuper des enfants ou par des conventions culturelles. Lors de conflits, les hommes sont fréquemment exposés au risque d'enrôlement forcé ou d'assassinat ciblé et les femmes sont plus vulnérables au viol et aux attaques sexuelles. Un homme qui réside dans un camp de réfugiés du Darfour explique ainsi la terrible inévitabilité du choix auquel sont confrontées les familles : « L'un des tiens peut tomber malade... mais tu ne peux pas sortir, parce que lorsque tu viens de ton abri, tu peux rencontrer une personne armée – un homme, avec un pistolet, qui peut t'attaquer. Nous ne pouvons rien y faire. Nous n'avons aucun pouvoir... nos femmes sortent toutes les nuits pour aller attendre jusqu'à l'aube au point d'eau. [Elles] attendent trois jours et trois nuits avant de pouvoir remplir leurs bidons ». À la question de savoir si ce n'est pas dangereux pour elles, il répond avec un geste de désespoir : « Si, bien sûr que ça l'est. Mais c'est la seule solution. Que faire d'autre ? » ⁵⁷

Ces risques auxquels sont confrontées certaines catégories de personnes sont présents dans tous les facteurs d'échelle mondiale, nombreux, qui impulsent la vulnérabilité. Mais dans un avenir caractérisé par une croissance significative du nombre de catastrophes, le lieu où vivent les personnes, leur mode de vie – autant que qui elles sont – seront des facteurs cruciaux qui détermineront leur survie ou leur mort. Dans la suite de ce chapitre, nous examinons trois facteurs clés de la vulnérabilité : la densité de la population, les moyens d'existence précaires et les déplacements forcés.

Augmentation de la densité démographique et pauvreté

D'ici à 2025, la population va passer de 6,6 à 8,8 milliards de personnes ; 99 pour cent de cette croissance surviendra dans les pays en voie de développement. ⁵⁸ Plus de 5 milliards de personnes vivront alors en zone urbaine et 2 milliards d'entre elles seront entassées dans des bidonvilles urbains surpeuplés et mal conçus. ⁵⁹

Lorsque la pauvreté coïncide avec la densité de la population, la vulnérabilité aux catastrophes augmente. En milieu urbain, le problème principal consiste à trouver des logements sûrs malgré les limites d'espace et de moyens. Plus la population urbaine augmente, plus les pauvres sont forcés de construire leur



West Point, Monrovia, Liberia. Construit sur la côte d'une péninsule vulnérable aux inondations. Environ 65 000 personnes habitent à West Point, ils vivent les uns sur les autres dans des conditions sanitaires déplorables (2007).

Aubrey Wade / Oxfam GB

logement dans des zones sujettes aux glissements de terrains ou aux inondations soudaines. En raison du manque de revenus et des baux incertains, ils construisent souvent des maisons de qualité médiocre.

Mumbai est une des villes les plus peuplées du monde. Construite sur un promontoire de basse altitude qui s'avance dans la mer d'Arabie, Mumbai est aussi une des villes du monde les plus vulnérables aux inondations pluviales ou maritimes. Environ 54 pour cent de la population vit dans des bidonvilles, dont bon nombre sont construits sur les marécages asséchés au nord et à l'est du centre-ville. En juillet 2005 des inondations généralisées ont causé, à Mumbai, la mort de plus de 900 personnes, dont la majorité ne sont pas mortes noyées, mais à cause des glissements de terrain et de l'effondrement des bâtiments.⁶⁰ L'impact de ces pluies extraordinairement abondantes a été aggravé par l'échec à investir dans le remplacement d'un réseau de drainage délabré, datant du début du vingtième siècle, par le développement anarchique des banlieues les plus pauvres de la ville et par la destruction des réservoirs naturels d'eau de pluie (en particulier les mangroves qui jadis entouraient la ville).⁶¹

Les perturbations soudaines, comme les inondations ou les tremblements de terre, ne sont pas les seuls risques qu'encourent les populations urbaines pauvres. Les gens vivent les uns sur les autres, dans des logements inadéquats, sans eau, sans assainissement, sans services de santé ou d'éducation. Tout cela augmente les risques d'épidémies de maladies transmissibles.⁶² Souvent, les pauvres qui vivent en milieu urbain sont aussi extrêmement vulnérables aux conflits et à la violence. La croissance urbaine coïncide souvent avec une montée des violences armées, impulsée par des facteurs aussi divers que le trafic de drogue, la disponibilité des armes à feu et la criminalité organisée.⁶³ Mais dans ces pays pauvres, les violences sont aussi souvent politiques que criminelles. En effet, lorsque des groupes armés sont mobilisés pour s'opposer ou pour défendre le pouvoir, la violence urbaine peut rapidement s'intensifier et avoir des conséquences dévastatrices sur les populations civiles, comme l'ont illustré les événements survenus en 2008 au Kenya et en Haïti.⁶⁴

Insécurité croissante des moyens d'existence en milieu rural

Dans les zones rurales, la densité démographique élevée, la pression croissante sur les terres productives, la dégradation des sols et l'aridité de plus en plus importante due au changement climatique rendent vulnérables des centaines de millions de moyens d'existence ruraux. Les personnes se voient obligées de gagner leur vie de manière précaire sur des terres de plus en plus arides et dégradées. Se procurer de la nourriture devient alors de plus en plus difficile.

La population rurale de l'Harargue oriental, en Éthiopie, augmente actuellement de 3 pour cent par an, ce qui entraîne une immense pression sur les ressources en eau et les terres disponibles. La déforestation massive et la mise en culture de terres en pente et de collines peu adaptées ont entraîné une érosion et une dégradation des



Un camp de déplacés près de Goma, RDC, juin 2008.

Suzi O'Keefe / Oxfam

sols qui ont encore plus réduit la quantité de terres arables disponibles. La surface de nombreuses exploitations familiales a considérablement diminué, car les parcelles sont divisées entre les enfants. Même les années de récolte exceptionnelle, un grand nombre de familles de la région sont incapables de subvenir à leurs besoins alimentaires de base. Elles sont sujettes à une sous-nutrition chronique et sont dépendantes de l'aide alimentaire. Les années où les cultures ne donnent rien, soit à cause de la sécheresse, soit à cause de pluies trop abondantes, les chances de mourir ou de tomber malade à cause de la malnutrition augmentent significativement, en particulier parmi les groupes les plus vulnérables : les enfants, les femmes enceintes, les mères qui allaitent et les personnes âgées.⁶⁵

Dans ces conditions, les ménages ruraux en viennent à liquider leurs biens productifs, de moins en moins nombreux. ce qui entraîne les familles sur la voie de la paupérisation. Comme l'explique Tabane, après une longue période de sécheresse en Éthiopie :

*Tout avait disparu... tout était mort, tout était usé jusqu'à la corde... Et ce qu'il restait, j'ai dû le vendre. Chaque bien que je possédais est parti. Aujourd'hui, je n'ai même plus de vêtements – seulement ceux que vous voyez. Les habits que je porte, je les porte aussi la nuit. Et tous ces problèmes, c'est à cause du manque de pluie.*⁶⁶

La sous-nutrition chronique elle-même favorise la vulnérabilité aux catastrophes. Ne pas avoir suffisamment à manger mine la santé et accroît le risque de mort en cas de choc subit comme une sécheresse, une inondation ou des violences. La FAO, l'Organisation pour l'agriculture et l'alimentation des Nations Unies, a estimé qu'en 2007, 923 millions de personnes souffraient de sous-nutrition sur la planète et que ce nombre allait encore augmenter.⁶⁷ Un quart des personnes sous-nutries vivent en Inde. Certaines estimations du gouvernement indien montrent que la moitié des enfants indiens sont mal nourris.⁶⁸ En Afrique sub-saharienne, une personne sur 3 ne mange pas à sa faim. En 2006, 48 pour cent des enfants ougandais présentaient un retard de croissance du fait de la pénurie alimentaire, largement due à 20 ans de conflit civil armé.⁶⁹

Déplacement forcé

Le jour où la guerre a éclaté, je n'ai pas eu le temps de prendre quoi que ce soit chez moi. On entendait des coups de feu partout. Les seules choses que vous pouviez prendre, c'était ce que vous aviez sur vous depuis le matin.

Espérance, est de la République démocratique du Congo, 2004⁷⁰

Il est difficile d'exagérer à quel point l'expérience du déplacement forcé est dangereuse, aliénante et humiliante. La destruction des foyers, la séparation d'avec sa famille, la perte des capacités de production (terre, bétail, stocks de semences), le manque d'accès à l'eau et aux articles d'hygiène, la perte d'effets personnels comme par exemple les vêtements, tout cela se combine pour engendrer une vulnérabilité immense.



« Nous faisons beaucoup plus de choses qu'avant pour nous préparer et faire face aux inondations. » Darius Gare, coordinateur d'une équipe villageoise de réponse aux situations d'urgence, devant une carte des risques menaçant leur village. (Indonésie, 2008).

Jane Beesley / Oxfam GB

En 2008, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a estimé à 67 millions le nombre de personnes dans le monde qui ont été forcées de fuir leur foyer à cause de conflits ou de catastrophes. Parmi eux, 11,4 millions ont dû s'enfuir dans un autre pays, en tant que réfugiés, tandis que 51 millions ont été déplacés à l'intérieur même des frontières de leur pays. Selon les estimations du HCR, plus de la moitié des réfugiés de la planète vivent maintenant en zone urbaine, proportion qui va sans doute encore augmenter.⁷¹

La vulnérabilité aux chocs supplémentaires des populations déplacées est bien entendu plus élevée que celle de celles qui sont en mesure de conserver une vie sédentaire. Dépouillés de leurs moyens d'existence, de leurs biens, de leurs réseaux d'entraide, les réfugiés et les déplacés à l'intérieur de leur pays se trouvent souvent en situation de besoin ainsi que de protection (contre les violences qui se poursuivent, y compris les violences sexuelles) et d'aide matérielle, pour survivre. Or, les États sont souvent peu disposés à apporter de l'aide aux personnes déplacées, qu'ils considèrent comme un fardeau de plus pour les services publics et un défi possible pour le statu quo politique, voire une menace pour la sécurité.

Au cours des prochaines décennies, la croissance démographique et les mouvements des populations, ainsi que le changement climatique, viendront exacerber les problèmes existants : conflits, pénuries alimentaires, expropriations foncières. Cela entraînera une augmentation considérable du nombre de personnes forcées de quitter leurs foyers.⁷² Certaines estimations suggèrent qu'on pourrait atteindre 1 milliard de personnes déplacées contre leur volonté entre aujourd'hui et 2050.⁷³

Choisir l'action

Nous avons pris l'habitude de considérer les inondations comme une chose normale et nous ne faisons rien pour y remédier... Nous pensions que cela venait de Dieu et que nous devions vivre avec. Maintenant nous avons l'équipe [de prévention des catastrophes] et nous sommes mieux préparés à faire face à l'urgence, nous avons construit des digues et planté des bambous pour renforcer les berges des rivières et nous avons identifié les lieux où nous réfugier en cas d'évacuation. Nous faisons beaucoup plus de choses qu'avant pour nous préparer et faire face aux inondations.

Darius Gare, villageois élu coordinateur de l'équipe d'urgence du village de Tanali, État de Flores, Indonésie, 2008⁷⁴

Il ne fait aucun doute que nous vivons dans un monde dangereux. Et il ne fait aucun doute que les pauvres sont plus vulnérables aux conflits comme aux catastrophes naturelles. Mais que faisons-nous contre cela et que devrions-nous faire d'autre ? C'est la question dont traite la suite de ce rapport, en commençant par le rôle des gouvernements.

Le droit à l'assistance humanitaire dans la législation et les usages internationaux

Les deux instruments légaux les plus importants pour les victimes de crises humanitaires sont la Déclaration universelle des droits de l'homme et les Conventions de Genève. Aucune n'évoque explicitement un « droit à l'assistance », ni un droit à être protégé des menaces prévisibles de tempêtes ou d'inondations. Cependant, plusieurs interprétations faisant autorité de ces textes et d'autres instruments de droit international soutiennent que les populations ont droit à cette assistance et à cette protection. Parmi ces interprétations figurent : les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, rédigés par le Bureau des Nations Unies de Coordination des affaires humanitaires (BCAH ou OCHA en anglais) ; les Directives opérationnelles sur les droits de l'homme et les catastrophes naturelles de l'IASC (Comité permanent inter-agences des Nations Unies) ; le Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les organisations non gouvernementales (ONG) lors des opérations de secours en cas de catastrophe ; la Charte humanitaire du Projet Sphère, élaborée par des ONG, dont Oxfam.⁷⁵

La Déclaration universelle des droits de l'homme

« Tout individu a droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de sa personne. »

Article 3⁷⁶

La Déclaration universelle des droits de l'homme – et les conventions à caractère obligatoire qui en ont découlé – confère à tous les êtres humains un ensemble de droits universels, indivisibles et inaliénables, y compris le droit à la vie et à la sécurité. Elle a obligé les États à respecter les droits humains et à prendre les mesures nécessaires pour en assurer la réalisation.⁷⁷ Ils ont un devoir « négatif », à savoir ne pas enfreindre les droits humains, et un devoir « positif », à savoir empêcher de manière proactive leur transgression.

Par conséquent, les États ont le devoir de prévoir et de se préparer aux catastrophes qui ne peuvent manquer de menacer le droit à la

vie.⁷⁸ En tant que garants de ces droits, ils sont tenus de prendre des mesures positives afin d'atténuer les effets des catastrophes.⁷⁹ Si les États n'ont pas les moyens de fournir eux-mêmes l'aide susceptible de sauver des vies, cela implique aussi qu'ils doivent autoriser des tierces parties à le faire. La Charte des Nations Unies stipule que les pays ont le devoir de coopérer les uns avec les autres afin de « résoudre les problèmes internationaux [...] de caractère humanitaire ».

Les Conventions de Genève : l'aide humanitaire et les lois de la guerre

« Lorsque la population civile d'un territoire [...] est insuffisamment approvisionnée en matériel et denrées mentionnés à l'article 69, des actions de secours à caractère humanitaire, impartiales et conduites sans aucune distinction de caractère défavorable seront entreprises. »

Protocole additionnel I aux Conventions de Genève de 1977⁸⁰

Les Conventions de Genève s'appliquent dans les situations de conflit armé. Elles obligent les parties en conflit à distinguer les combattants des civils à tout moment et offre une protection spéciale aux civils et à ceux qui ont cessé de prendre part aux hostilités.

Les Conventions de Genève et d'autres éléments du droit international humanitaire définissent des règles pour le traitement humain des civils en temps de guerre, dont un commentaire faisant autorité publié en 2005 fait le résumé.⁸¹ Ce commentaire concerne toutes les parties en présence (que les acteurs dépendent de l'État ou non, par exemple les groupes insurgés), tous les types de conflits (qu'ils soient de nature internationale ou non) et conclut qu'elles doivent autoriser et faciliter l'acheminement rapide et sans encombre de l'aide humanitaire pour les civils qui en ont besoin. Il stipule que (sous certaines conditions) la destruction d'infrastructures ou de services essentiels à la survie des populations (accès à l'eau, aux services médicaux, etc.) est interdite, qu'affamer des civils ne peut être considéré comme une méthode de combat légale⁸² et que les membres du personnel humanitaire doivent bénéficier de la liberté de mouvement (à nouveau, sous certaines conditions) et doivent être respectés et protégés.



Alexi et sa famille (au premier plan), ont ouvert leurs portes à des familles chassées de chez elles par les violences à Rutshuru, au Nord Kivu, en République démocratique du Congo (2008).

Robin Hammond / Guardian

Des gouvernements responsables et des citoyens actifs

Les personnes qui habitaient les villages voisins et n'avaient pas subi les effets de la catastrophe venaient ici avec des habits et de la nourriture puis, un mois après, le gouvernement finissait par arriver avec de la nourriture et des vêtements. Mais ce n'était jamais plus tôt qu'un mois après la catastrophe.

Fransiskus, Indonésie, 2008⁸³

Lorsque qu'une catastrophe survient, les voisins et la famille sont souvent la première source de soutien aux victimes. De nombreuses personnes trouvent refuge chez des proches, des amis, ou même, dans certains cas, chez de parfaits inconnus. En 2008, près de 70 pour cent des 1,4 millions de personnes déplacées à l'intérieur de la République démocratique du Congo vivaient avec des familles d'accueil plutôt que dans des camps.⁸⁴

Les amis et la famille qui vivent à l'étranger peuvent être d'importantes sources d'assistance, autant que ceux qui habitent tout près. Selon les données recueillies par le Overseas Development Institute, en 2007, l'envoi d'argent était une source de plus en plus importante de soutien aux familles et aux communautés se trouvant dans des situations d'urgence.⁸⁵

En temps de crise, les entreprises privées et les particuliers, les partis politiques et les groupes de la société civile jouent tous un rôle clé dans la fourniture d'aide d'urgence à leurs communautés respectives. De fait, dans de nombreux cas, ces organisations sont les seules sources d'assistance. En 2008, en Birmanie/Myanmar, après le passage du cyclone Nargis, les institutions religieuses de toutes les religions du delta de l'Irrawady ont porté secours aux populations, dès les premiers jours qui ont suivi la catastrophe. Beaucoup de simples citoyens et d'entreprises birmanes ont réagi, en dégageant les routes et les points d'eau, en donnant de l'eau et de la nourriture. Les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, présentes dans presque tous les pays du monde, peuvent jouer un rôle clé non seulement dans le développement des capacités d'intervention dans les situations d'urgence, mais aussi en fournissant des moyens d'intervention. Lorsque surviennent des situations d'urgence nationales, comme le tremblement de terre du Kirghizstan en octobre 2008, elles sont souvent parmi les premières à fournir une aide extérieure.⁸⁶

Les particuliers, les communautés et la société civile répondent spontanément et généreusement aux besoins des victimes de situations d'urgence. On a pu le voir



Le président Hu Jintao (au centre) visite la ville de Beichuan, ravagée par un tremblement de terre, dans la province du Sichuan, en Chine (Mai 2008).

Paula Bronstein/Getty Images

dans des contextes aussi divers que le tremblement de terre de la province chinoise du Sichuan en 2008, l'ouragan Katrina des États-Unis en 2005 et, à l'heure où l'on écrit ce rapport, la crise politique et économique qui se poursuit au Zimbabwe. Tous le font parce que leur bonté, leur moralité personnelle, leurs croyances religieuses ou leur sens de la justice l'exigent.

L'assistance est un droit

Si ce sont bien les individus, les familles et les communautés – aux niveaux local comme mondial – qui prennent en charge le plus gros de l'aide humanitaire, c'est tout de même aux gouvernements qu'incombe en première instance la responsabilité de protéger les vies humaines lors de catastrophes et de construire des systèmes de sécurité à long terme, à savoir des systèmes qui assurent la sécurité face à toutes les menaces, qu'elles soient environnementales, épidémiologiques ou consécutives à des conflits ou à une pauvreté extrême.⁸⁷ Cf. encadré pages 40–41.

En 1948, tous les gouvernements de la planète se sont fermement engagés – sous la forme de l'article 3 de la Déclaration universelle des droits de l'homme – à protéger les droits de tous à la vie, et à la sécurité. Mais, si l'on veut que les droits de l'homme aient vraiment un sens, leur simple existence ne suffit pas. Au lendemain des conflits et des catastrophes, les communautés touchées sont trop souvent laissées sans l'assistance nécessaire à leur survie et à la protection de leurs moyens d'existence.

L'intérêt politique des États

Si l'on veut faire respecter les droits humains – y compris le simple droit de vivre – il faut que les États réalisent qu'il est dans leur intérêt politique et moral d'agir en ce sens. En fin de compte, les gouvernements sont beaucoup plus susceptibles d'agir s'ils voient un gain politique à leur intervention efficace lors de ces catastrophes imprévues. De fait, à part perdre une guerre, le fait de sembler incapable d'agir efficacement après une catastrophe d'ampleur nationale peut s'avérer l'échec le plus dévastateur sur le plan politique.⁸⁸ Même les super-puissances ne sont pas à l'abri de cet effet. Certains observateurs ont affirmé, par exemple, que ce sont l'échec et les hésitations à reconnaître l'ampleur de la catastrophe nucléaire de Tchernobyl de 1986 qui ont miné la ligne dure du Politburo soviétique et ont permis au Secrétaire général du parti communiste, Mikhaïl Gorbatchev, de prendre l'initiative et d'imposer ses réformes clés d'ouverture politique (*glassnost*) et de restructuration économique (*perestroïka*) – avec des conséquences politiques cataclysmiques.⁸⁹

La réaction face à l'ouragan Katrina a été très critiquée comme inefficace aux États-Unis et a constitué un véritable tournant pour la présidence de George W. Bush. CBS News a mené un sondage quelques semaines après Katrina, qui a conclu que 65 pour cent des Américains interrogés pensaient que la réaction de l'administration Bush avait été inadéquate.⁹⁰ Bien que la réaction de la présidence

Comment l'approche de réduction des risques a sauvé des vies au Bangladesh

300,000 Nombre de victimes

Cyclone Bhola
1971

138,000

Cyclone Gorky
1991

Cyclone Sidr
2007

3,000

Source: Secrétariat Onusien pour la Stratégie internationale de prévention des catastrophes (ONU/SIPC)

Suite à une série de tempêtes catastrophiques au cours des années 1970, 1980, et 1990, le gouvernement a instauré un système d'alerte précoce. Il permet aux populations de commencer l'évacuation vers des abris anti-cycloniques, 48 heures avant que le cyclone n'atteigne le pays. Cette mesure a permis une réduction drastique du nombre de victimes de cyclones.

Bush aux ouragans Ike et Gustav de 2008 ait été jugée meilleure, l'échec des autorités à apporter une assistance adéquate aux plus pauvres et aux plus vulnérables – en particulier ceux qui étaient incapables de fuir la zone par leurs propres moyens – a encore été sévèrement critiquée. La cote de popularité du président des États-Unis au lendemain du 11 septembre avait dépassé 90 pour cent : le plus haut score jamais atteint sur le plan du soutien public. Après le passage de l'ouragan Katrina, le pourcentage de la population approuvant l'action du président Bush n'a plus jamais dépassé 42 pour cent.⁹¹

Pourtant, ce point de vue pragmatique ne suffit pas toujours à ce que les gouvernements agissent dans l'intérêt de leur population. Ce n'est que si les citoyens exercent une pression politique concertée et efficace que leurs gouvernants verront clairement l'intérêt qu'ils ont à sauver ces vies.

L'application des droits humains repose sur la conjonction d'États efficaces et responsables d'une part et de citoyens actifs d'autre part.⁹² Les États doivent porter assistance à leurs citoyens immédiatement après la crise et réduire sur le long terme leur vulnérabilité face au risque. Les personnes touchées par des situations d'urgence doivent être investies du pouvoir de demander une aide adéquate et opportune. Elles doivent pouvoir exiger des comptes à leur gouvernement lorsque celui-ci manque à ses devoirs.

Des gouvernements responsables

Le droit qu'ont les citoyens à bénéficier de l'aide humanitaire est clairement affirmé dans la législation nationale de la plupart des États modernes.⁹³ Une intervention réussie lors d'une catastrophe fait rarement la une des actualités internationales ; c'est presque inévitable. Mais cela ne signifie pas qu'il n'y a jamais de telles interventions. En mai 2008, le mont Chaitén, au Chili, a fait éruption, pour la première fois de toute son histoire. Malgré le caractère imprévu de l'événement, le gouvernement chilien a déployé ses équipes de défense passive en un temps record et a évacué 8 000 personnes concernées. Le financement des secours d'urgence a été alloué rapidement et, comme les ressources locales en eau avaient été contaminées par les cendres, de l'eau potable a été acheminée par camion.⁹⁴

Les investissements des gouvernements dans la capacité d'intervention lors de situations d'urgence et dans les efforts d'atténuation de l'impact des catastrophes (on parle de réduction des risques de catastrophes) permettent de sauver des vies non seulement à court terme mais aussi à long terme. Cuba a démontré sa capacité de diminuer le nombre de victimes face aux ouragans (qui frappent presque tous les ans). La Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a observé : « Réussir à sauver des vies en organisant à temps l'évacuation des personnes, comme l'a fait Cuba lors de l'ouragan Michelle, en novembre 2001, nous donne un modèle de préparation aux catastrophes efficace, impulsé par l'action gouvernementale. »⁹⁵ Plus de 700 000 personnes ont été évacuées vers des lieux sûrs, mais Michelle n'a fait que 5 morts sur toute l'île.⁹⁶



« Je suis terré dans ma cave pendant des jours. Je n'arrive pas à croire que je suis encore en vie. » Mzia, 75 ans, a été déplacée de force pendant le conflit de 2008 en Georgie. Pendant ce conflit, l'association des jeunes juristes géorgiens (GYLA) a apporté un soutien et une représentation juridiques aux personnes déplacées, comme Mzia, en s'assurant qu'elles étaient enregistrées auprès des autorités locales et qu'elles connaissaient leurs droits élémentaires.

Réduire les risques qui accompagnent les catastrophes, stratégie que nous examinons de plus près dans le chapitre 5, est l'un des moyens de réduire la vulnérabilité des populations face aux chocs imprévus. Une autre manière de le faire consiste à investir dans des mécanismes de « protection sociale » : garantir un revenu aux groupes les plus vulnérables (y compris les pauvres, les sans emploi et les personnes âgées). La Loi nationale sur la garantie de l'emploi rural (NREGA – *National Rural Employment Guarantee Act*) a été votée en 2005 par le gouvernement indien. Elle stipule que chaque famille rurale a droit à 100 jours de travail payé, sans exigence de qualification, sur des projets de travaux publics. En 2008, la loi NREGA avait déjà créé pour les populations rurales 900 millions de journées de travail pour les pauvres vivant en milieu rural en Inde. Dans un pays qui abrite le quart des personnes sous-nutries de la planète, le potentiel de la loi NREGA au moment de réduire la vulnérabilité alimentaire est énorme.⁹⁷

Le changement climatique, de par ses impacts sur le risque et la vulnérabilité, remet en cause les droits humains fondamentaux de millions de personnes : droits à la vie, à la sécurité, à l'alimentation, à l'eau, à la santé et à un abri, par exemple.⁹⁸ La *responsabilité* de cette violation des droits humains au niveau mondial revient aux pays industrialisés qui sont devenus riches en brûlant les carburants fossiles durant tout le siècle dernier, élevant les taux de CO₂ atmosphérique jusqu'aux niveaux actuels. Leur richesse supérieure implique aussi que ce sont ces pays-là qui ont la *capacité* de réagir.

Cela crée donc deux obligations supplémentaires pour les gouvernements des pays riches. Premièrement, ils doivent mettre fin à ces violations aussi vite que possible. Pour ce faire, il faut éviter ce qu'on appelle « le changement climatique dangereux », en veillant à ce que la réduction des émissions s'inscrive bien dans les efforts en vue de maintenir l'augmentation des températures moyennes mondiales le plus possible en dessous de 2°C. Deuxièmement, ils doivent venir en aide à ceux pour qui il est déjà trop tard, en fournissant les fonds nécessaires pour aider les pays pauvres à s'adapter à la part déjà inévitable du changement climatique. Oxfam estime que cela nécessitera au moins 50 milliards de dollars par an, et bien plus si on ne diminue pas rapidement les émissions.⁹⁹

Des citoyens actifs

La loi NREGA a vu le jour parce que les législateurs indiens avaient la volonté politique de mettre en cause la vulnérabilité en milieu rural. Fondée sur une législation basée sur les droits et dotée de mécanismes de reddition de comptes clairs, la loi NREGA présente le potentiel d'améliorer les services publics afin qu'ils répondent à la demande de citoyens actifs et autonomisés.¹⁰⁰ Cependant, la NREGA s'est heurtée à de grandes difficultés d'application dans certains États indiens, notamment la corruption.¹⁰¹ Face à de tels défis, l'activisme des citoyens sera crucial pour que le potentiel de la loi NREGA puisse se concrétiser.¹⁰²



Des soldats de l'Armée de Libération du Soudan (SLA) patrouillent dans le camp de Gereida, à bord d'un pick-up Toyota trafiqué, Sud Darfour, Soudan (2007).

Sven Torfinn / Panos

Ce sont souvent les citoyens qui sont le moteur de la fourniture d'une aide meilleure lorsqu'ils exigent des comptes de leur gouvernement en cas d'échec. En Indonésie, après le tsunami qui s'est abattu sur l'océan Indien en 2004, la réaction immédiate du gouvernement a laissé de nombreuses communautés sans assistance adéquate. Oxfam a apporté son soutien aux groupes communautaires pour les aider à invoquer les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays, publiés par l'ONU afin de faire pression efficacement sur les autorités gouvernementales locales pour qu'elles améliorent leurs performances en situation d'urgence. Oxfam collabore avec Flores Integrated Rural Development (FIRD – Développement rural intégré de l'État de Flores), un partenaire indonésien qui se spécialise dans la gestion et l'intervention lors de catastrophes. Leur médiation entre les villages locaux et le gouvernement de district a permis de transformer les modalités de fourniture de l'aide :

Avant, les autorités gouvernementales de district auraient eu à se rendre sur place et à apporter leur appui [aux communautés locales] pour la distribution des secours humanitaires. Mais aujourd'hui, ce sont les membres des communautés qui vont vers les gouvernements de district et leur disent : « Nous sommes prêts, que pouvez-vous faire maintenant ? ».

Dr Syrip tintin, FIRD, 2008¹⁰³

États échoués – et États indifférents

Bien entendu, la question cruciale est que nombre des pays dont les populations sont particulièrement vulnérables aux catastrophes sont précisément ceux où les liens de responsabilité entre l'État et les citoyens sont les plus fragiles. Certains États invoquent le manque de ressources financières pour justifier leur échec à investir dans des mesures de préparation ou d'intervention lors de catastrophes. Or, un grand nombre d'États pauvres ont réussi à mettre en œuvre des mesures de réduction des risques, ce qui suggère que les ressources ne sont pas le seul facteur déterminant. Certains États peuvent sembler indifférents au sort de leurs citoyens et avoir d'autres priorités. En novembre 2007, l'ouragan Noël s'est abattu sur la République dominicaine. Il a causé la mort de 85 personnes et le déplacement de dizaines de milliers d'autres. Le gouvernement n'avait pas prévenu les résidents de l'arrivée de la tempête et il n'en avait pas prévu la violence. Pendant ce temps, le même gouvernement était critiqué pour ses dépenses publiques excessives, dans des projets de travaux publics ambitieux comme le métro de sa capitale.¹⁰⁴

L'obstruction aux secours

Une minorité, petite mais significative, de gouvernements et d'acteurs non étatiques maltraitent activement des populations civiles, les leurs ou celles des territoires qu'ils occupent. En 2007, le Secrétaire général de l'ONU, Ban Ki-moon, a signalé que la guerre limitait ou empêchait l'aide humanitaire de parvenir à plus de 18 millions de personnes dans des pays comme l'Irak, la Somalie, le Soudan et



Un porteur charge à bord d'un hélicoptère d'Oxfam du ravitaillement destiné aux régions montagneuses du nord du Pakistan, touché par un tremblement de terre (2005).

Carlo Heathcote / Oxfam

l'Afghanistan, soit à cause de l'insécurité ambiante, soit à cause d'une obstruction délibérée.¹⁰⁵ En 2007, Oxfam a été contrainte de se retirer de Gereida, au Darfour, où elle fournissait de l'eau, des installations sanitaires et des services de santé et d'éducation à 130 000 personnes vulnérables. Le retrait a été provoqué par l'échec des autorités locales à prendre des mesures pour améliorer la sécurité des travailleurs humanitaires après de graves attaques dont ils avaient fait l'objet.

Suite à la prise de la bande de Gaza par le Hamas en juin 2007, le gouvernement israélien a entamé un blocus du territoire, restreignant sévèrement l'accès du carburant, de la nourriture et du matériel médical, entre autres. En novembre 2008, Israël a intensifié son blocus de la bande de Gaza, qui durait depuis 18 mois, ce qui a obligé l'UNRWA (Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, (UNRWA – *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East*) à suspendre temporairement sa distribution d'aide alimentaire à 750 000 personnes, à interrompre un programme « argent contre travail » dont bénéficiaient 94 000 personnes et à laisser la moitié de la population de la ville de Gaza sans eau courante, sauf pendant quelques heures une fois par semaine seulement.¹⁰⁶ Et ce n'est qu'un des exemples les plus graves des conséquences du blocus sur la population civile de Gaza, dont les effets constituaient une punition collective pour des hommes, des femmes et des enfants ordinaires – acte illégal aux termes de la législation internationale.¹⁰⁷

Lorsque des civils sont activement ciblés durant des conflits, parler de redevabilité de l'État à l'égard des citoyens est largement hors de propos. Dans ce genre de situations, on a besoin de deux choses : premièrement, une aide humanitaire internationale impartiale visant à sauver des vies humaines et à maintenir les moyens d'existence dans l'immédiat et, deuxièmement, une action internationale courageuse, pour mettre en cause le comportement des États.

L'aide humanitaire internationale

En 2007, plus de 40 millions de personnes de par le monde ont bénéficié d'une aide internationale dans le cadre des appels de l'ONU.¹⁰⁸ Des millions supplémentaires de personnes ont bénéficié d'une aide en dehors de ce cadre. L'aide humanitaire internationale, sous sa forme la plus positive, fonctionne aux côtés des structures nationales et apporte une assistance opportune et appropriée qui vient compléter et renforcer les capacités de l'État.

Sous sa forme la plus négative, l'assistance arrive trop tard et en trop petite quantité, est parfois peu appropriée et non conforme à ses propres normes. L'aide humanitaire internationale s'améliore, mais elle manque encore, malheureusement, de cohérence. Comment l'améliorer encore pour que toutes les personnes dans le besoin puissent recevoir l'assistance qu'elles méritent aussi bien des fournisseurs locaux que des agences internationales ? C'est cette question que nous abordons dans le chapitre 4.



Une femme remplit un container grâce à un système d'approvisionnement en eau potable installé par Oxfam, nord du Pakistan, 2005. Le personnel d'Oxfam travaille dans le respect des normes SPHERE, qui exigent, en situation de catastrophe, le respect de certains indicateurs clés dans l'approvisionnement en eau, en nourriture et en besoins élémentaires d'hygiène personnelle et domestique (www.sphereproject.org).

Qualité, impartialité et redevabilité de l'assistance humanitaire internationale

Dedi fait partie des 1 800 survivants, sur les 10 000 habitants que comptait initialement le village de Leupung, dans la province d'Aceh, en Indonésie, avant que le tsunami ne s'abatte sur lui, en décembre 2004. Pour lui et pour l'ensemble de sa communauté, l'aide humanitaire était importante non seulement pour mettre en place un moyen de survivre, mais aussi pour rétablir un certain degré de normalité, de dignité et de contrôle dans leur vie.

Nous savions que nous avions besoin d'une assistance très importante, soit du gouvernement, soit d'autres pays, à travers les ONG... Nous savions que Leupung avait besoin d'aide. Alors nous avons décidé d'aller trouver quelqu'un... pour nous aider. Nous avons entendu parler d'Oxfam par la Croix-Rouge, nous nous sommes donc rendus dans leurs bureaux de Banda Aceh.¹⁰⁹

L'assistance humanitaire internationale peut être vitale pour des gens comme Dedi. Premièrement, les agences internationales peuvent contribuer à développer, à renforcer ou à compléter les capacités nationales d'intervention lors de crises. Deuxièmement, elles peuvent apporter une aide directe là où, à cause des conflits, de la négligence politique ou tout simplement du manque de moyens, l'aide nationale ne peut pas être envisagée. C'est en tout cas ce qui devrait se passer. Mais ce scénario idéal est trop souvent difficile à obtenir. Une part trop importante de l'aide fournie par les agences humanitaires internationales est encore de qualité médiocre, mal coordonnée et dépourvue de mécanismes de reddition de comptes. Il arrive même que la façon dont elle est fournie fasse plus de mal que de bien. Une part trop importante des ressources humanitaires est allouée en partie en fonction de priorités politiques ou de sécurité nationale, ou bien en fonction de la couverture médiatique dont font l'objet les catastrophes. Nombre d'interventions internationales ne se soucient guère de coopérer avec les autorités gouvernementales nationales ou la société civile locale.

Selon Oxfam, il existe cinq points clés pour améliorer l'aide humanitaire de manière à ce qu'elle atteigne ses objectifs au 21^{ème} siècle. Les victimes de situations d'urgence méritent une aide qui ne soit pas un simple geste de soutien vide de sens. Elles méritent une aide :



« J'ai dû fuir mon village à cause des attaques des militaires. Si je n'avais pas réussi à rejoindre ce camp, nous serions mortes ». Karo et sa fille, Happiness, au camp de Bulengo, Goma, République démocratique du Congo (2008).

- 1 capable de sauver des vies (pertinente, de bonne qualité et bien gérée)
- 2 fournie de façon impartiale, en fonction des besoins
- 3 redevable et assortie de mécanismes permettant de mettre en cause les manquements et les abus
- 4 qui permette de bâtir des solutions durables
- 5 suffisamment bien financée

Dans ce chapitre, nous nous pencherons sur les meilleures manières pour l'aide humanitaire de remplir les trois premiers objectifs. Les deux derniers font l'objet des chapitres 5 et 6, respectivement.

Une aide capable de sauver des vies

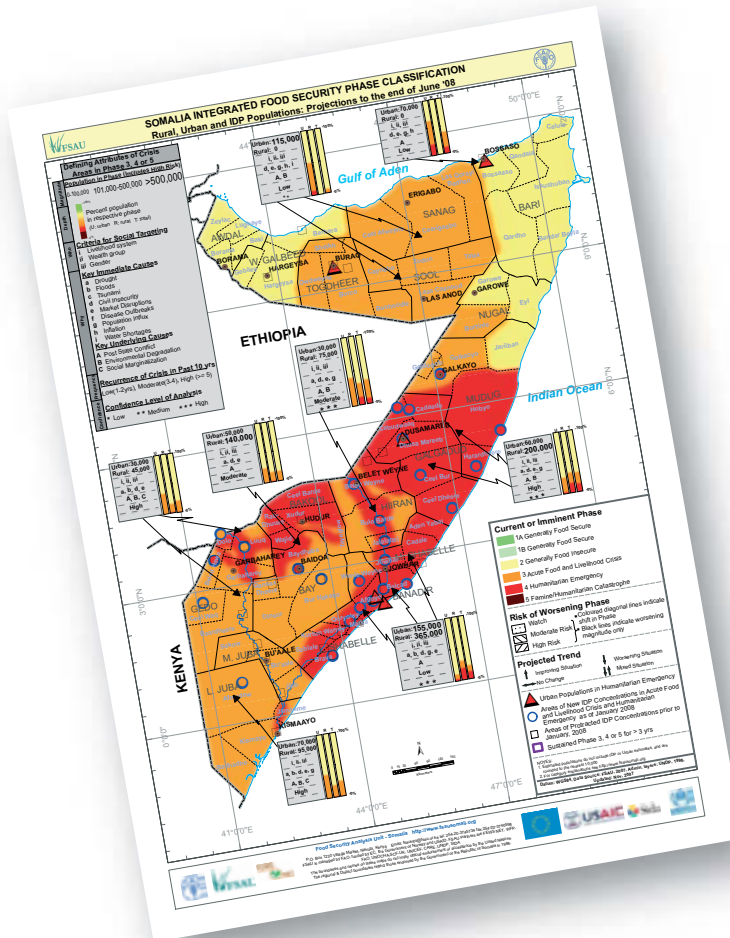
Pertinence et qualité

L'assistance humanitaire devrait avant tout être d'une qualité suffisante pour permettre aux personnes de survivre aux situations d'urgence et subvenir à leurs besoins élémentaires de nourriture, d'eau potable, d'assainissement, d'abri et de services médicaux. Une aide de mauvaise qualité peut compromettre les chances de survie des personnes. Des rations alimentaires insuffisantes, par exemple, peuvent affecter la santé nutritionnelle des plus vulnérables, tout en incitant les familles à rester sur place alors qu'elles seraient autrement parties chercher ailleurs de meilleures perspectives.

Afin de garantir une assistance de qualité, de nombreuses agences humanitaires internationales se sont dotées de normes transparentes pour leurs interventions, qui leur permettent d'aiguiller leurs propres travaux et de jouer un rôle de plaidoyer envers les autres. La Charte humanitaire et les Normes minimales pour les interventions lors de catastrophes de Sphère, conçues à la fin des années 90 et révisées en 2004, proposent un ensemble d'exigences minimales pour les interventions humanitaires et traitent de tous les aspects clés, dont l'approvisionnement en eau, l'assainissement, l'alimentation et la nutrition et les abris. Les organisations humanitaires, tant locales qu'internationales, utilisent les normes Sphère, entre autres, afin de faire pression sur les autorités gouvernementales locales, les bailleurs de fonds et autres fournisseurs d'aide pour qu'ils apportent une assistance de meilleure qualité.¹¹⁰ On a vu des communautés avoir elles-mêmes recours aux normes minimales Sphère pour demander des comptes aux équipes d'Oxfam.¹¹¹

Mais les agences humanitaires internationales n'ont pas toujours fait preuve de cohérence dans l'application des normes et la qualité de beaucoup de programmes se situe bien en dessous de ce que leurs bénéficiaires sont en droit d'attendre. Les sections suivantes abordent deux domaines qui doivent faire l'objet de grandes améliorations : cibler les personnes les plus vulnérables et coordonner tous les efforts.

La pénurie alimentaire



Cette carte présente une méthode innovante d'évaluation et de représentation des zones d'insécurité alimentaire. Le Cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire (en anglais, Integrated Food Security Phase Classification ou IPC) a été développé en 2004 dans le contexte somalien, par l'Unité d'Analyse de la Sécurité Alimentaire (FSAU) de la FAO.

Lorsque l'état somalien s'est effondré, au début des années 1990, la FSAU a été créée afin de fournir une analyse générale de la sécurité alimentaire, ainsi que des éléments-clés sur les moyens de subsistance, les productions agricoles, les prix de marchés, la nutrition etc...

Un ciblage efficace

L'évaluation adéquate des besoins des populations touchées est parmi les domaines dans lesquels les interventions humanitaires ont, par le passé, fait preuve d'une faiblesse endémique.¹¹² Pour décider de la meilleure façon d'aider les gens, pour trouver les partenaires les plus appropriés, pour décider des situations d'urgence prioritaires lors de l'allocation des ressources, il est crucial d'estimer efficacement les besoins, avec la participation des communautés touchées. Il est vital d'analyser les groupes les plus vulnérables d'une population donnée afin de comprendre qui sont les personnes les plus affectées par l'urgence, ce dont elles ont besoin et les moyens dont elles disposent pour subvenir à leurs propres besoins. La vulnérabilité dépend, entre autres facteurs, du sexe, de l'âge, de la santé physique et de l'appartenance ethnique. Or, trop d'évaluations préliminaires ignorent encore ces vulnérabilités fondées sur l'identité et traitent les populations touchées comme un tout indifférencié qui subit les menaces de façon uniforme. Les agences humanitaires ont pourtant les connaissances nécessaires pour effectuer cette hiérarchisation, mais cela ne fait pas partie de leurs priorités.

Il est crucial de donner à l'évaluation des besoins la priorité qu'elle mérite, mais il faut aussi faire deux autres choses. La première est d'apporter des fonds en quantité suffisante et de façon suffisamment souple pour rendre possibles ces évaluations rapides et efficaces. Les bailleurs de fonds internationaux n'ont pas fait tout ce qu'ils auraient dû faire pour assurer la disponibilité des fonds nécessaires. De fait, certains donateurs refusent de financer ces évaluations.

La deuxième chose à faire consiste à mieux se préparer. Si les autorités gouvernementales locales, la société civile, et même les organisations humanitaires internationales, ne se sont pas d'ores et déjà dotées des compétences, des ressources ou des méthodologies convenues pour effectuer les évaluations des besoins, un temps précieux peut être perdu lorsque les situations d'urgence surviennent, faute d'organisation préalable. La préparation en vue des évaluations des besoins doit être considérée comme fondamentale dans le cadre de la préparation en vue de l'urgence dans son ensemble.

Avec de meilleures évaluations, plus rien n'excuse l'incapacité d'identifier les plus vulnérables en cas de crise humanitaire. Toute intervention doit prendre en compte les besoins particuliers liés à l'âge, au sexe, au groupe ethnique, etc. et apporter à chaque groupe ce dont il a besoin et ce qu'il demande. Malgré leurs effets de manches, bien des programmes d'aide ne le font pas. Certains exacerbent même involontairement les inégalités existantes, notamment celles entre hommes et femmes ou, parfois malgré les meilleures intentions du monde, ils exposent les bénéficiaires aux violences. Dans le camp de Goz Amir, au Tchad, les femmes ont joué un rôle clé dans l'évaluation et la mise en œuvre des activités de santé publique d'Oxfam. Cela leur a donné une occasion, rare, d'effectuer un travail rémunéré et d'acquérir de nouvelles compétences susceptibles de leur servir sur le marché de l'emploi. Mais cela présentait aussi le risque de créer un



Un bateau affrété conjointement par OXFAM et MSF. Freetown, Sierra Leone (2001).

Crispin Hughes / Oxfam

ressentiment parmi les hommes et les leaders communautaires, qui auraient pu estimer que les femmes empiétaient ainsi sur les rôles traditionnellement réservés aux hommes et bénéficiaient de l'aide de manière disproportionnée. Il était donc important de s'assurer que les femmes travaillaient aux côtés des bénéficiaires et des leaders communautaires de sexe masculin afin que ce travail fût vu comme profitant aussi bien aux femmes qu'aux hommes.¹¹³

Coordination et leadership efficaces

Depuis la crise de la région africaine des Grands Lacs, au milieu des années 1990, le nombre des agences humanitaires et des bailleurs de fonds opérationnels a augmenté significativement dans le monde. D'un côté, cette évolution suppose plus de compétences et une capacité accrue. De l'autre, elle donne lieu à une concurrence accrue pour obtenir les ressources, l'attention des médias et, potentiellement, à une confusion plus grande dans la coordination entre toutes les agences différentes sur le terrain.¹¹⁴ La faiblesse de l'intervention humanitaire initiale lors de la crise du Darfour, par exemple, a été attribuée en grande partie à une coordination médiocre.

Les conséquences d'une coordination médiocre peuvent être significatives. Des communautés entières peuvent être oubliées par une intervention alors que d'autres reçoivent plus d'aide que celle dont elles ont besoin. Certains domaines, comme la nutrition ou l'assistance médicale, peuvent être couverts par plusieurs agences, alors que d'autres besoins élémentaires, comme la protection des bénéficiaires contre les violences, peuvent être ignorés.¹¹⁵ Une mauvaise coordination peut aussi saper la capacité de reddition de comptes des États ; il est quasiment impossible pour un État d'assumer la responsabilité lors d'une intervention en situation d'urgence si la division du travail entre le gouvernement, l'ONU et les agences humanitaires n'a pas été clairement établie au préalable.

En 2005, l'ONU a commandité l'*Enquête sur les interventions humanitaires*, en partie pour répondre à ces préoccupations.¹¹⁶ Cette enquête a recommandé un certain nombre d'améliorations dans le financement et la coordination, y compris l'approche dite « de responsabilité sectorielle » (ou « cluster approach » en anglais), qui a attribué aux différentes agences de l'ONU la responsabilité de secteurs précis (eau, hygiène et assainissement, alimentation, etc.). Dans certains pays, les agences de l'ONU ont aussi pris la tête de « secteurs » au niveau national. Une évaluation effectuée en 2007 a montré que l'approche de responsabilité sectorielle avait donné lieu à des améliorations systémiques dans l'ensemble des interventions humanitaires et leur leadership.¹¹⁷ Mais cette approche souffrait aussi d'un manque de dialogue avec les États, malgré quelques exceptions comme les Philippines, dont le gouvernement assure la coordination des différents secteurs. Et il n'y a pas non plus de moyens efficaces de mettre en question les performances médiocres en temps réel, que ce soit sur le terrain ou à l'échelle mondiale. Les agences de l'ONU ont mis trop de temps à définir lesquelles prendraient le leadership de quels secteurs et les ressources,



Le coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe, John Holmes, rencontre des personnes déplacées dans la région en guerre du Molo, Province de la Vallée du Rift, au Kenya, en février 2008.

Allan Gichigi / IRIN

insuffisantes, ne parvenaient à chaque pays qu'au compte-gouttes. Les partenariats entre les agences onusiennes et les ONG internationales se sont lentement améliorés, mais la société civile locale ne s'est pas suffisamment mobilisée. Certains ont aussi exprimé leurs doutes concernant l'efficacité du système par secteur en cas de catastrophes multiples simultanées.¹¹⁸

L'importance du leadership

L'ONU peut jouer un rôle clé en assurant le leadership lors des crises humanitaires. Mais le fait que l'ONU ne parvienne pas à recruter des coordinateurs humanitaires compétents et expérimentés (les CH – les fonctionnaires chargés de superviser les interventions humanitaires dans un pays donné) a été largement reconnu, par des membres du personnel des Nations Unies, ainsi que par des personnes extérieures.¹¹⁹ En 2008, Gareth Thomas, ministre britannique du Développement, a critiqué le manque de progrès de l'ONU en affirmant que ce « manque de leadership coûte des vies ».¹²⁰

La mise en place, au sein du BCAH, d'un bureau spécialisé dans l'amélioration du recrutement et de la formation des CH potentiels devrait permettre de créer une équipe de CH plus étendue et plus diversifiée, de leur dispenser une formation et de leur fournir un soutien.¹²¹ Mais les problèmes vont bien au delà de la formation des CH, ou même des procédures de recrutement. Les CH jouent un rôle absolument clé dans les interventions humanitaires internationales de par le monde, mais les efforts mis en œuvre pour améliorer leur recrutement et leurs performances sont loin d'avoir reçu un degré de priorité suffisant parmi les autres réformes du système humanitaire.¹²² De plus, le cumul du rôle de CH et d'autres rôles clés pour l'ONU diminue l'efficacité des CH. Certains portent deux, voire trois casquettes. C'est le cas de ceux qui assument simultanément le rôle de CH, de Coordinateur résident de l'ONU et de Représentant spécial adjoint du Secrétaire général dans chaque pays. Cette situation génère des conflits d'intérêts. Il n'est pas réaliste d'attendre d'une seule personne qu'elle assume tous ces rôles. De plus, et nous examinons ce problème dans la section suivante, il est inacceptable de ne pas avoir un « pare-feu » entre les activités humanitaires d'un côté et les fonctions politiques et militaires de l'ONU de l'autre.

Pour une aide impartiale

L'impartialité n'est pas qu'un principe abstrait. C'est un concept compris et apprécié par une grande partie de ceux qui reçoivent l'aide humanitaire.¹²³ Au lendemain des inondations qui ont touché l'Indonésie en 2007, Oxfam a mis en place un programme « argent contre travail ». Comme c'était la période préélectorale, il régnait une forte tension politique et il était donc très important que l'argent fût distribué de façon impartiale et responsable, ce de manière visible. Budiono, de l'organisation Bina Swagiri, partenaire d'Oxfam, explique que l'impartialité, comme la justice, doit s'exercer au vu et au su de tous :



« Nous étions contents parce que tout le monde pouvait voir ce qui allait se passer » Sri Haryani, bénéficiaire d'un programme d'Oxfam et Bina Swagiri, Indonesia (2008).

Jane Beesley / Oxfam GB

[La communauté] dit que « c'est comme une aide qui viendrait des anges », elle est pure... il n'y a pas de corruption... il n'y a pas de suspicion à quelque niveau que ce soit, ni d'inquiétude relative à une corruption éventuelle à cause de l'argent et la communauté espère que les programmes gouvernementaux seront eux aussi comme ça.¹²⁴

Il était expliqué de manière claire que l'argent venait d'Oxfam et de Bina Swagiri et on expliquait de plus aux populations qu'il était purement distribué sur la base des besoins de chacun. Sri Haryani, un résident local qui a reçu de l'argent, explique : « Nous avons tous lu l'avis [un accord signé entre Oxfam et le partenaire] ; il était affiché à un endroit où nous pouvions tous le lire... Il était visible pour tout le monde ».¹²⁵

Recevoir de l'aide en fonction des besoins, et non en fonction des intérêts politiques, militaires ou autres, est vital pour deux raisons principales. La première, et c'est la plus évidente, est que cela permet à l'aide d'être acheminée vers ceux qui en ont le plus besoin. La seconde est que cela réduit les chances de ce qu'elle engendre des ressentiments et des accusations de favoritisme et donc les risques de menaces pour les opérations humanitaires elles-mêmes, mais aussi parfois sur la vie des personnes concernées. Si l'aide est ressentie comme impartiale, *donner* comme *recevoir* de l'aide risque moins d'être perçu comme un acte politique avec les dangers qui en découlent.

En Colombie, par exemple, certaines communautés ont refusé l'aide si désespérément attendue et proposée par le gouvernement, par peur de représailles violentes de la part des groupes armés. En Afghanistan, et dans bien d'autres crises, les travailleurs humanitaires ont été pris pour cibles, parce que des insurgés les voyaient comme les outils de l'intervention internationale. Selon une étude menée en 2008 en Irak, le lien perçu entre les agences d'aide humanitaire et la force multinationale ont considérablement réduit la capacité d'action des agences humanitaires.¹²⁶ Cela reflète une tendance mondiale plus large : une augmentation sans précédent du nombre d'attaques violentes visant spécifiquement les travailleurs humanitaires pour des raisons politiques, au lieu d'actes de violence ou de vols commis au hasard.¹²⁷ Les belligérants d'un grand nombre de conflits considèrent qu'il est de leur intérêt de viser et de tuer des civils et ceux qui cherchent à les aider.¹²⁸ Malgré leurs efforts importants pour mettre en évidence leur impartialité, les agences humanitaires risquent de ne pas toujours parvenir à éviter ce phénomène.

De nombreux articles et études ont été consacrés, notamment depuis le début de la « guerre contre le terrorisme », aux gouvernements qui utilisaient les agences humanitaires comme un élément de leur stratégie politique et militaire globale, afin d'en faire, comme l'a exprimé un jour Colin Powell, des « démultiplicateurs de force » dans la lutte anti-terroriste. Ces critiques se sont avérées, en grande partie, fondées et les gouvernements n'en ont toujours pas tiré les enseignements. Cependant, souvent les organisations humanitaires internationales n'ont pas fait assez d'efforts pour veiller à être perçues comme des acteurs neutres au sein des



Des troupes pakistanaises déchargent d'un hélicoptère américain Chinook le ravitaillement destiné aux victimes du tremblement de terre, Muzaffarabad, Pakistan (2005).

Edward Parsons / IRIN

conflits. Selon une des plus grandes ONG américaines, le fait que les forces de la coalition ainsi que des entrepreneurs privés aient été utilisés pour fournir des secours à l'aube de l'invasion de l'Irak par les États-Unis « a rendu floue la distinction entre les agences humanitaires, les entrepreneurs et les acteurs militaires ». ¹²⁹ Or, en 2007, d'autres grandes ONG continuaient à entretenir des rapports étroits avec les forces de la coalition en Irak et avaient encore recours aux forces militaires de la coalition et à des entrepreneurs privés pour assurer la sécurité de leurs opérations humanitaires. ¹³⁰

L'ONU elle-même a contribué à brouiller la distinction entre ses rôles politiques et militaires et ses activités humanitaires, en regroupant ces fonctions sous une gestion unifiée dans le cadre de ses « missions intégrées ». En Afghanistan, l'ONU a refusé à maintes reprises de dresser un « pare-feu » entre ses activités militaires et humanitaires, ce qui a conforté les insurgés dans leur perception de la mission de l'ONU dans son intégralité comme un élément d'une invasion occidentale hostile. Au cours des sept premiers mois de l'année 2008 seulement, 30 travailleurs humanitaires ont été tués dans le cadre d'attaques lancés par les insurgés. ¹³¹

Les gouvernements, certaines ONG et l'ONU, entre autres, doivent apprendre à maintenir une distinction claire entre d'un côté l'humanitaire civil, et de l'autre, les acteurs militaires. Si dans des crises comme celles de l'Afghanistan, les gouvernements cherchent évidemment à utiliser tous les outils à leur disposition pour atteindre leurs objectifs, ils ne doivent pas pour autant le faire au prix du sacrifice de l'indépendance des agences humanitaires ni, et c'est encore plus important, aux dépens du besoin des civils de recevoir l'aide de manière impartiale. Une bonne communication entre les agences militaires et civiles intervenant dans chaque crise ne signifie pas forcément que l'aide sert avant tout des buts politiques ou de sécurité, au lieu de contribuer à sauver des vies et à réduire la pauvreté.

Bien entendu tout cela ne signifie pas que la fourniture d'aide humanitaire par des forces militaires soit mauvaise *en soi*. Dans certains pays, notamment à travers tout le sud, l'est et le sud-est asiatiques, les armées nationales jouent un rôle clé dans la distribution des secours, tout comme dans l'évacuation des populations avant la catastrophe, ainsi que lors de la période de rétablissement une fois la catastrophe passée. Lorsqu'un tremblement de terre a frappé le Pakistan et l'Inde en octobre 2005, des forces militaires venues d'Australie, de Libye, des Émirats Arabes Unis et d'Afghanistan sont venues en même temps que des forces de l'ONU et de l'OTAN, ainsi que des équipes d'organisations humanitaires privées, comme MSF et Oxfam, afin d'assurer les capacités de transport aérien nécessaires pour aider les victimes.

Dans une guerre, les parties en conflit ont l'obligation juridique de faciliter la fourniture d'aide humanitaire aux populations civiles. Mais il y a des risques réels à l'utilisation de forces militaires pour distribuer les secours en situation de conflit. En fin de compte, si l'assistance humanitaire est perçue comme provenant de l'une ou l'autre des parties au conflit, plus de travailleurs



Des membres d'un bataillon indien de la Mission des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC), Goma, République démocratique du Congo (2008).

Marie Frechon / UN

humanitaires pourraient être tués. Des hommes, des femmes et des enfants ne recevront pas l'aide vitale dont ils ont besoin. Il existe divers principes directeurs internationaux concernant l'utilisation de forces militaires dans des interventions de secours et ils doivent être respectés.¹³² Lors d'un conflit, la règle de base doit être que les moyens militaires ne doivent être utilisés pour distribuer des secours que lorsqu'il n'existe aucune alternative civile possible.¹³³

Le dialogue entre les agences humanitaires et les décideurs militaires est essentiel pour surmonter les malentendus qui persistent encore. Bien que les agences humanitaires aient coopéré avec de nombreux gouvernements de l'OTAN, il est nécessaire d'établir un dialogue, ce de toute urgence, avec les contributeurs clés aux opérations multilatérales de maintien de la paix – le Nigeria, le Pakistan, l'Inde, le Bangladesh – pour veiller au respect des meilleures pratiques.¹³⁴

Assistance humanitaire et sensibilité au conflit

L'assistance humanitaire est souvent apportée dans des zones où le conflit fait partie de la vie quotidienne. Ceux à qui l'aide est fournie peuvent appartenir (ou être perçus comme appartenant) à certains camps politiques ou militaires. Dans d'autres cas, l'insécurité est si grande que l'aide elle-même fait courir aux bénéficiaires un risque supplémentaire. Pendant trois mois, en 2007, des familles de Kisharo, en RDC, qui avaient un besoin d'aide évident, ont demandé aux ONG de cesser la distribution de bâches en plastiques, car elles craignaient plus de subir les attaques des pillards que de se retrouver sans abri.¹³⁵ Dans de telles circonstances, le défi pour les agences humanitaires consiste à éviter de mettre en danger les personnes avec lesquelles elles travaillent et à identifier la manière dont leurs programmes peuvent réduire la vulnérabilité des communautés face aux conflits.¹³⁶

Cependant, rares sont les fournisseurs d'aide humanitaire qui mettent en œuvre les compétences nécessaires pour évaluer les risques d'exacerber les conflits dans le cadre de leurs programmes, bien que les bailleurs de fonds aient commencé à exiger d'eux qu'ils incluent un élément de planification concernant la sensibilité au conflit dans la plupart de leurs travaux.¹³⁷ Les premières étapes de l'intervention humanitaire au Darfour ont été accusées de ne pas avoir tenu compte des causes sous-jacentes du conflit.¹³⁸ L'évaluation des impacts des conflits est souvent négligée en faveur d'actions immédiates en vue de sauver des vies humaines.

La programmation des actions humanitaires se fait souvent dans des conditions instables où le personnel se renouvelle fréquemment et où les capacités d'analyse sont faibles. Les leçons ne sont pas toujours retenues. Les pressions politiques, morales, financières, poussent à intervenir, et à faire remarquer que l'on intervient, et mettent donc l'accent sur l'action, plutôt que sur la réflexion.¹³⁹ Pour renforcer la sensibilité aux conflits au sein des organisations humanitaires, il faut une approche à long terme du développement des compétences, ainsi qu'une évaluation robuste et continue des conflits sur le terrain, à la fois avant et pendant les programmes humanitaires. Ces évaluations doivent être fondées sur des liens



Distribution d'argent au sein d'un programme « argent contre travail » d'Oxfam en Indonésie. L'argent est compté devant l'ensemble de la communauté bénéficiaire au sein de réunions publiques (2008).

Jane Beesley / Oxfam GB

solides, transparents et propices à la reddition de comptes avec les communautés locales.¹⁴⁰ Travailler avec les organisations locales permet aussi d'améliorer l'évaluation de la dynamique du conflit local et de veiller à ce que la conception des programmes et des activités soient sensibles à leur impact potentiel sur le conflit.

Pour une aide responsable

Avant, personne ne nous écoutait. Encouragés [par le SEED, un des partenaires d'Oxfam] nous sommes allées voir le Kachcheri [agent gouvernemental local]. Et il s'est montré vraiment choqué. Nous lui avons dit que nous n'avions aucun moyen de transport en cas d'urgence et il nous a donné un trishaw que nous utilisons encore. Nous [lui] avons demandé une hutte pour avoir de l'ombre et il nous l'a fournie. Les commerçants nous donnent toujours moins de rations lyophilisées que ce qu'ils sont censés nous donner. Nous avons demandé à l'agent du gouvernement une balance pour pouvoir vérifier le poids.¹⁴¹

Discussion avec un groupe de femmes, camp de Sithamparapuram, Sri Lanka

À moins que les femmes et les hommes ne demandent à leur gouvernement (ou n'importe quel autre fournisseur) des comptes sur l'aide qu'ils doivent recevoir, cette assistance ne sera probablement ni appropriée, ni adéquate, ni équitable. Malheureusement les situations d'urgence tendent à affaiblir le lien de redevabilité entre l'État et les citoyens. Les catastrophes perturbent ou détruisent souvent les moyens de communication, rendent inutilisables les infrastructures des services de base et interrompent le fonctionnement des agences gouvernementales. Elles peuvent causer le déplacement ou la destruction de communautés entières, ce qui amenuise l'assurance nécessaire à chacun au moment de présenter des revendications aux agences gouvernementales. De plus, comme nous l'avons déjà vu, les États dans lesquels les gens sont les plus vulnérables aux situations d'urgence sont aussi ceux où la chaîne de redevabilité entre l'État et ses citoyens est la plus faible en temps normal.

Dans bien des situations d'urgence, l'assistance internationale risque de compliquer encore plus la situation. En apportant de l'aide, les organisations risquent de justifier les manquements des gouvernements face à leurs obligations et de réduire les chances de ce que les services publics de base soient un jour rétablis. Les organisations humanitaires internationales elles-mêmes ne rendent guère de comptes à ceux avec qui elles travaillent. Bien que certaines agences aient récemment fait des efforts dans ce sens, la plupart ont encore beaucoup de chemin à faire avant de satisfaire leurs propres normes.

Dès lors, comment autonomiser les populations pour qu'elles soient en mesure d'exercer un contrôle sur l'aide humanitaire qu'on leur destine et de demander des comptes à ceux qui la fournissent ? Comment les agences internationales peuvent-elles leur venir en aide ?

Si on souhaite que l'aide humanitaire réagisse efficacement, elle doit être transparente et promouvoir la participation des bénéficiaires. Ses processus de



M Yakob, de l'institut Kata Hati, en Indonésie, installe des boîtes sécurisées pour que les bénéficiaires de l'organisation puissent y déposer des suggestions ou des plaintes. Ce programme de l'institut Kata Hati est financé par Oxfam.

Jim Holmes / Oxfam GB

décision doivent être ouverts et bien communiqués. Pendant la crise alimentaire de 2006 du Malawi, les communautés touchées choisissaient elles mêmes les personnes pouvant bénéficier du programme d'Oxfam dans le cadre d'un forum public en se servant de critères convenus conjointement. Les représentants – hommes et femmes – des communautés touchées, ont joué un rôle essentiel au moment de décider de la manière dont le mécanisme de réclamation devait être établi. Sur un échantillon de 1 100 personnes interrogées lors d'une évaluation ultérieure, toutes ont affirmé qu'elles connaissaient les rations auxquelles elles avaient droit et la manière de se les procurer et qu'elles savaient qui était chargé de les fournir. Elles étaient au courant de leurs droits et savaient, par exemple, qu'il n'y avait rien à donner en échange, ou à qui avoir recours si on leur exigeait quelque chose.

La transparence financière et organisationnelle est aussi nécessaire. Il faut publier (lorsque les conditions locales de sécurité le permettent) les coordonnées des personnes à contacter, les budgets et les plans des projets, ce dans des endroits où les bénéficiaires peuvent y accéder.¹⁴² Oxfam utilise des panneaux d'information publique sur les sites d'un grand nombre de ses projets, organise des réunions d'information ouvertes à tous et a recours à d'autres supports, comme des prospectus ou des journaux locaux.

Il est peut être plus important encore que les agences humanitaires disposent de voies de recours claires pour permettre aux bénéficiaires de l'aide de se plaindre des défaillances et des abus. En 2002, un rapport conjoint du HCR et de Save The Children a mis en évidence à quel point les abus et l'exploitation sexuels étaient répandus dans les camps de déplacés et de réfugiés d'Afrique de l'Ouest et perpétrés par ceux-là même qui étaient censés les protéger : des membres du personnel d'ONG nationales et internationales, de l'ONU et des troupes de maintien de la paix.¹⁴³ Ce rapport, ainsi que des révélations ultérieures, ont démontré qu'aucune agence ne peut se montrer trop complaisante quant au risque d'abus et d'exploitation sexuels par son personnel. Au Zimbabwe, Oxfam s'est consacrée spécifiquement à la prévention des abus sexuels par le personnel et les partenaires chargés de distribuer de la nourriture aux personnes déplacées. Le personnel et les partenaires d'Oxfam, avec les Comités villageois de distribution élus, sélectionnaient ceux qui devaient recevoir de l'aide de façon claire et équitable, dans le cadre d'un forum public et transparent qui leur permettait d'identifier de façon claire et équitable les plus nécessiteux. Oxfam expliquait le processus de distribution aux personnes touchées par l'urgence et les mettait au courant de leur droit à l'aide (en leur expliquant qu'ils n'avaient pas à fournir des services sexuels ou autres pour obtenir leurs rations).¹⁴⁴ Des boîtes à suggestions offraient un moyen anonyme de soulever des problèmes ou des préoccupations. Bien qu'il y ait eu au départ des réticences de la part du partenaire d'Oxfam – liées à la suspicion de ce que ces boîtes avaient été trafiquées – l'idée s'est imposée et a été reprise par le partenaire en dehors des programmes d'Oxfam.¹⁴⁵



« Pour moi, Oxfam a utilisé la bonne méthode en responsabilisant les leaders de la communauté. » Simon Opedun, dont le rôle en tant que 'personne ressource de la communauté' consistait d'une part à diagnostiquer les problèmes de santé publique, et d'autre part à plaider pour les besoins de sa communauté auprès des autorités locales (Ouganda, 2007)

Geoff Sayer / Oxfam GB

En même temps, les fournisseurs d'aide humanitaire ont le devoir d'assurer qu'ils investissent autant que possible dans la capacité humaine et matérielle locale. Ce n'est pas là un nouveau concept et pourtant, certaines agences humanitaires internationales persistent à soutenir que cela ralentit leur intervention.¹⁴⁶ C'est sans tenir compte du fait que la société civile locale et les instances gouvernementales locales sont souvent les mieux à même d'intervenir efficacement sur le terrain. Un aspect crucial est que l'échec à travailler avec des organismes locaux réduit les chances de ce que des structures durables soient mises en place pour gérer les effets de crises à venir. Dans certaines zones du nord de l'Ouganda, Oxfam a travaillé avec les conseils villageois locaux, ainsi qu'avec les autorités de district, pour mener à bien des actions de secours humanitaires. Une des raisons était que, jusqu'à la « cessation des hostilités » entre le gouvernement et l'Armée de résistance du Seigneur, l'insécurité empêchait Oxfam de mettre en œuvre ses propres activités dans la région.¹⁴⁷ Mais cette façon de travailler a révélé deux autres avantages pratiques. Le premier est la contribution à la mise en place de services locaux durables. Le second est le renforcement de la redevabilité des autorités locales. Cette façon décentralisée de travailler a eu un impact significatif sur la réduction de la dépendance envers l'aide, dans le contexte actuel de besoins humanitaires chroniques. En même temps, l'accent porté par Oxfam sur les principes de qualité et de droit à l'assistance ont boosté l'aptitude et la détermination des communautés à exiger elles-mêmes de meilleurs services de leur gouvernement.

Perspectives à long terme

Beaucoup d'organisations humanitaires internationales reconnaissent, au moins en théorie, le besoin de faire intervenir les personnes touchées par les situations d'urgence dans l'évaluation, la conception et le suivi des projets. Nombreuses sont celles qui ont mis en place des mécanismes de réclamation pour des projets spécifiques. C'est une bonne chose et un moyen vital de rendre les interventions humanitaires plus pertinentes, mieux ciblées et plus durables – et de satisfaire les critères que la plupart des agences ont elles-mêmes formulés.

Ce chapitre s'est penché sur un certain nombre de questions concernant l'amélioration de la qualité de l'intervention humanitaire immédiate. Cela ne constitue, toutefois, qu'une partie du travail à faire. Pour aborder la vulnérabilité à long terme, les organisations humanitaires internationales devront élargir l'éventail de leurs actions. Elles doivent aller au-delà des interventions traditionnelles d'aide humanitaire qui n'abordent que les menaces immédiates. Sauver des vies est, bien sûr, la priorité, mais dans la plupart des contextes, sauver des vies ne devrait en aucun cas empêcher les efforts en vue de réduire la vulnérabilité face aux urgences à venir. Dans le chapitre 5, nous examinons quelques-unes des stratégies dans ce sens.



« Notre problème est l'incohérence de l'aide alimentaire »
Akwang'a Maraka a participé à un programme qu'Oxfam a mis en place à Turkana, Kenya (2007).

Jane Beesley / Oxfam GB

Des solutions à long terme pour des problèmes à long terme

L'aide humanitaire est sur le point de cesser et vous voyez bien que nous sommes encore dans une situation difficile... Alors tout ce que nous avons mis en place, comme ces petits commerces, une fois que l'aide humanitaire cessera, nous finirons par consommer tout ce que nous avons acquis ou acheté [pour nous nourrir].

Akwang'a Maraka, Turkana, Kenya, 2007¹⁴⁸

Pour Akwang'a et sa voisine, Anna Pedo, la pénurie alimentaire dure toute l'année, ce qui menace sa vie et celle des membres de sa famille. Cette situation ne change pas, que le reste du monde décrète un état d'urgence ou non. « Nous avons reçu de l'aide alimentaire par le passé, mais nous ne pouvons pas compter dessus », explique Anna. « Parfois on en reçoit, parfois non... et quand les secours cessent, on se retrouve sans rien ».¹⁴⁹ L'expérience d'Akwang'a est tout sauf unique. Ceux qui fournissent et gèrent l'aide humanitaire se demandent souvent comment définir une situation d'urgence, quand elle commence, quand elle finit, et si les besoins sont chroniques et exigent la mise en place de solutions à long terme. Mais du point de vue des personnes qui ont besoin d'aide, ces définitions n'ont guère de sens. Les gens comme Akwang'a et Anna ont besoin de recevoir une assistance d'urgence opportune lorsque leur vie est menacée par le manque de nourriture. Mais elles ont aussi besoin que le monde reconnaisse que cette pénurie alimentaire est pour elles une menace permanente et débilante, qui ne peut être atténuée ou même éliminée que si les organisations humanitaires et les gouvernements réfléchissent à long terme.

« Humanitaire » contre « développement » ?

Sadako Ogata, ancien Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, a prononcé cette phrase célèbre : « Il n'y a pas de solution humanitaire aux problèmes humanitaires ».¹⁵⁰ Il est vrai que les causes profondes des problèmes humanitaires – gouvernements autoritaires, répartition inéquitable des terres, discrimination ethnique, conflits pour les ressources – requièrent des solutions plus fondamentales que celles que peuvent apporter des programmes ou des agences humanitaires. Cependant, le travail de secours peut et devrait viser à



Sidadhaya Moidi en train de désherber un champ de mil dans la région de Borem, au Mali. Les effets de la désertification, de l'irrégularité des précipitations, des invasions de sauterelles récurrentes, et du manque d'accès à des marchés équitables ont rendu Borem très vulnérable aux pénuries alimentaires (2005).

Dave Clark / Oxfam

réduire la vulnérabilité à plus long terme. L'urgence de sauver des vies exige parfois des interventions comme la fourniture d'eau potable dans les camps de réfugiés ou celle d'aide alimentaire directement en nature. Mais ces stratégies à court terme ne sont pas les seuls outils à la disposition des travailleurs humanitaires ; les projets humanitaires doivent contribuer à la lutte contre tous les facteurs qui rendent les populations vulnérables lors de catastrophes. Les distinctions traditionnelles entre intervention « d'urgence », reconstruction et approches de réduction à long terme de la vulnérabilité ne favorisent pas cette vision globale. Dans ce chapitre, nous examinons la manière de satisfaire les besoins à long terme suite à des risques comme les pénuries alimentaires, les tempêtes et les inondations et la mesure dans laquelle il peut s'avérer utile d'éliminer certaines frontières entre « développement » et « humanitaire ».

Les pénuries alimentaires

Près de 3 millions d'Africains meurent chaque année des suites de la faim, soit près de six personnes par minute. Un Africain sur trois est sous-nutri.¹⁵¹ Et l'Afrique est loin d'être le seul continent touché par l'insécurité alimentaire, c'est à dire par l'impossibilité pour les ménages de se procurer assez de nourriture. La moitié des enfants présentant une insuffisance pondérale vivent en Asie du Sud.¹⁵² Le nombre de crises alimentaires dans le monde a doublé en vingt ans, pour atteindre plus de 30 par an depuis le début du troisième millénaire.¹⁵³

Mais le langage propre aux crises est souvent trompeur. La plupart des crises sont ancrées bien plus profondément que ne le suggère l'idée qu'on se fait d'une famine : un événement délimité dans le temps qui survient, est géré, puis disparaît. En Éthiopie, les chiffres relatifs à la mortalité et à la malnutrition infantiles dépassent régulièrement les niveaux qui constitueraient une situation d'urgence dans d'autres parties du monde. C'est la même situation dans toute la région africaine aride du Sahel. Au Niger, chaque année, quels que soient la qualité de la récolte, la pluviométrie et les prix des produits alimentaires, des enfants souffrent et meurent de malnutrition, dans des proportions qui partout ailleurs déclencheraient une intervention d'urgence.¹⁵⁴ La cause n'en est pas une famine ponctuelle et catastrophique, mais des dizaines d'années de pauvreté chronique – une pauvreté permanente, insidieuse et mortelle. L'érosion des terres agricoles, la montée des maladies transmissibles, dont le VIH et le sida, la qualité médiocre de l'eau et des installations sanitaires sont des facteurs qui sous-tendent la majorité des crises alimentaires. Elles ne surviennent pas seulement à cause de phénomènes naturels, mais à cause de la dégradation des ressources naturelles, de la pauvreté et de l'injustice qui limitent l'accès à l'eau, aux terres productives et au crédit accessible. Le changement climatique, qui vient s'ajouter à libéralisation forcée des marchés, vient déjà assombrir ce sinistre tableau.



Une route en construction au sein d'un programme « argent contre travail », à Rundeng, Indonésie. Contrairement à la distribution de nourriture, donner de l'argent en échange d'heures de travail stimule la production de cultures vivrières locales. Les bénéficiaires peuvent aussi épargner l'argent qu'ils reçoivent afin d'investir pour se créer de nouveaux revenus, pour s'éduquer ou se loger (2005).

Jim Holmes / Oxfam GB

L'aide alimentaire en nature

Pendant des décennies, la réponse mondiale aux « crises » alimentaires a consisté à fournir la nourriture elle-même, directement là où on en avait besoin : une aide alimentaire en nature. Il est parfois nécessaire de procéder ainsi, notamment lorsqu'une guerre ou une catastrophe naturelle ont interrompu la production et l'approvisionnement en nourriture. Au Darfour, le Programme alimentaire mondial (PAM) et ses partenaires ont distribué plus de 20 000 tonnes de nourriture chaque mois à plus de 2 millions de personnes réparties sur un territoire de la taille de la France. Ce type d'aide alimentaire en nature représente encore le plus gros des secours internationaux.¹⁵⁵

Mais distribuer la nourriture elle-même présente de nombreux inconvénients par rapport à d'autres types d'aide. En particulier lorsqu'elle est importée en gros de l'extérieur de la région sinistrée, elle peut déstabiliser la production et les marchés alimentaires locaux et rendre du même coup les populations encore plus vulnérables à l'avenir.¹⁵⁶ En achetant la nourriture sur place, on peut éviter ce genre de problèmes. C'est pourquoi, en 2008, le PAM a lancé une initiative nommée « Achats au service du progrès », qui permettra à 350 000 petits producteurs de pays en développement de bénéficier de contrats pour fournir de la nourriture aux programmes de l'ONU.¹⁵⁷

Alternatives

Il existe une grande variété d'alternatives à la distribution d'aide alimentaire en nature, dont beaucoup apportent des solutions plus durables à l'insécurité alimentaire sous-jacente. Les solutions de type « argent contre travail » permettent de protéger des marchés alimentaires locaux fragiles lors des crises, en particulier si l'argent versé pour rémunérer le travail effectué est indexé sur l'évolution des prix alimentaires. Au Viêt-Nam, Oxfam a mis en place un programme « argent en échange de travail » dans la province Nam Dinh, après le passage du typhon Damrey. Ce dernier avait entraîné des ravages considérables, mais la production alimentaire continuait et les marchés locaux fonctionnaient encore. L'argent versé aux ménages leur a permis d'acheter les articles dont ils avaient besoin au niveau local et les producteurs locaux en ont aussi profité. Parallèlement, Oxfam a distribué des subventions pour aider à reconstruire les exploitations agricoles et les commerces locaux.

Les programmes « argent contre travail » ne constituent pas la panacée et il y a d'autres approches plus appropriées dans certains contextes. Dans les zones de pastoralisme, les sécheresses peuvent décimer le bétail et les communautés pastorales peuvent se trouver dans l'impossibilité de vendre leurs animaux pour acheter de la nourriture, du fait de l'effondrement éventuel des marchés locaux. La meilleure option peut être que les gouvernements ou d'autres acteurs achètent le bétail à un prix équitable avant que la crise ne s'intensifie, fournissant ainsi des revenus aux pasteurs et réduisant par la même occasion le nombre d'animaux en



Bénéficiaires du 'Productive Safety Net programme' du gouvernement éthiopien. En raison de leur âge, elles reçoivent un soutien direct et n'ont pas à participer aux activités de travaux publics. Elles reçoivent de l'argent tous les mois ou de la nourriture correspondant à une ration pour deux semaines, pour six mois de l'année (Oromiya, Ethiopie, 2008).

Rachel Slater / ODI, Taylor Brown/thelDLgroup

compétition pour l'eau et le fourrage, déjà peu abondants. Cela est particulièrement important pour les communautés pastorales qui dépendent de la survie de leur bétail – la viande, le lait et les autres produits d'origine animale sont plus difficiles à stocker que les produits horticoles. Comme partout, une intervention précoce est vitale pour empêcher la vulnérabilité chronique de se transformer en crise aiguë, bien plus coûteuse à résoudre.¹⁵⁸

Les alternatives à l'aide alimentaire directe sont nombreuses, de l'aide et du soutien techniques pour aider les populations à trouver de nouveaux moyens d'existence aux projets de réparation ou de mise en place des infrastructures de transport. Mais ce qu'il faut, c'est une vision claire des réponses les plus appropriées et des moyens suffisants, fiables et souples pour les mettre en œuvre.

Action gouvernementale et protection sociale

Les trois quarts des pauvres de la planète vivent en zone rurale, la plupart dans de petites exploitations agricoles. Aujourd'hui, on sait que le seul moyen de réduire leur vulnérabilité et leur faim est d'investir suffisamment dans l'agriculture et en particulier de soutenir les petits producteurs.

Mais l'ampleur de ce défi dépasse largement les ressources monétaires actuellement disponibles. En 2007, on estimait que la part d'aide au développement dévolue à l'agriculture ne s'élevait qu'à 4 milliards de dollars – par rapport aux 125 milliards de dollars d'aide directe accordés, selon les estimations, par les pays de l'OCDE à leurs propres agriculteurs. Pendant ce temps-là, les gouvernements des pays en voie de développement n'investissent pas des sommes suffisantes dans l'agriculture. En 2003, 24 gouvernements africains s'étaient engagés à consacrer 10 pour cent de leurs budgets à l'agriculture. En 2005, seuls six de ces pays avaient tenu cet engagement. Si tous les pays africains atteignaient cette cible, 5 milliards de dollars supplémentaires pourraient être mobilisés.¹⁵⁹

Encore une fois, c'est en première instance aux gouvernements nationaux qu'il incombe de remédier à la pénurie alimentaire. Ils ont la possibilité et l'obligation de le faire. Il leur faut donc investir dans l'agriculture et apporter une aide aux plus démunis, au moyen de mesures de protection sociale ciblées. Au Brésil, dans les années 1990, un programme complet d'appui aux ménages agricoles pauvres a permis de faire passer le taux de malnutrition de 10 pour cent en 1999 à 2,4 pour cent en 2006. Durant la même période, la mortalité infantile a connu une spectaculaire diminution de 45 pour cent.

D'autres pays suivent la même voie. En Éthiopie, 7,2 millions de personnes sont en situation de vulnérabilité chronique face aux pénuries alimentaires. Le *Productive Safety Net Programme* (Programme « filet de sécurité » productif) verse à un grand nombre d'entre eux des allocations, principalement sous forme d'argent. Un aspect crucial est que les personnes vulnérables reçoivent cet argent que les récoltes soient bonnes ou mauvaises, ce qui permet aux familles les plus



Un jeune garçon est appuyé à une échelle de mesure du niveau des eaux, au nord-est du Nicaragua. Oxfam travaille avec ses partenaires pour aider les communautés situées le long des rivières Bocay et Coco à mettre en place un système d'alerte précoce. Ce système permet aux communautés de savoir quand il y a un risque d'inondation et de prendre les mesures adéquates.

David Vinuales/Oxfam GB

pauvres de se constituer un petit capital et d'investir dans des moyens d'existence pour le ménage, dans leur santé et dans leur éducation. Les familles dont certains membres peuvent travailler sont rétribuées pour leur participation à des travaux d'intérêt général. Ceux qui ne peuvent pas travailler (les personnes âgées ou malades) reçoivent une aide directe. L'évaluation de ce programme effectuée en 2006 a conclu que, bien qu'il ne soit pas dépourvu de difficultés, il a déjà eu un impact significatif sur les ménages les plus pauvres. Il a permis d'augmenter la disponibilité de nourriture, de réduire la perte des biens des familles, de faciliter les investissements productifs (comme l'éducation). Il a aussi permis aux populations d'accéder au crédit afin de développer leurs moyens d'existence.¹⁶⁰

Réduire les risques provoqués par les chocs climatiques

Lorsque surviennent des inondations, des tremblements de terre, des sécheresses ou des ouragans, l'aide humanitaire se concentre sur la protection des vies humaines contre les conséquences immédiates, y compris la malnutrition, les maladies transmissibles ou l'exposition aux éléments.

Comme on l'a vu dans le chapitre 2, la fréquence et la gravité des risques liés au climat augmentent. Par conséquent, les personnes touchées par des inondations ne seront probablement pas épargnées par ce genre de menace à l'avenir, à moins que les raisons à la base de leur vulnérabilité n'aient été réglées. Ceux qui subissent une tempête tropicale sont plus ou moins sûrs d'être touchés à nouveau lors de la prochaine saison des ouragans. Dans ce contexte, l'intervention humanitaire *après* une catastrophe ne suffit pas si on ne se prépare pas à l'avance à la prochaine catastrophe – et si on ne tente pas à en réduire l'impact potentiel.

Réduction des risques : des stratégies gouvernementales variées

La seconde Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes a eu lieu au Japon en 2005. Ce sont 168 gouvernements qui s'y sont engagés à adopter une approche plus soutenue et plus durable de la réduction des risques découlant des menaces environnementales. Afin de réduire la vulnérabilité de leurs citoyens face aux risques de catastrophes naturelles, ils ont adopté un plan décennal, le « Cadre d'action de Hyogo ».¹⁶¹ Ils sont peu nombreux à avoir tenu leurs engagements. Lorsque les gouvernements ont effectivement fait des investissements, ils ont souvent choisi des projets très techniques et très centralisés, comme le Programme d'action pour les inondations (*Flood Action Programme*) du Bangladesh au lieu d'actions plus locales, qui auraient peut-être mieux convenu à la tendance à un nombre croissant de catastrophes d'échelle plus modeste et plus localisées. De fait, au Bangladesh, l'un des pays les plus sujets aux catastrophes naturelles, ce sont plutôt des investissements locaux qui ont donné lieu à des progrès substantiels :



Des résidents de Trinidad, en Bolivie, traversent un pont entre deux *camellones*, ces lits de cultures surélevés, construits au sein du programme soutenu par Oxfam pour réduire l'impact des inondations et sécuriser l'approvisionnement alimentaire. Comme le fait remarquer Yenny Noza, membre d'un des groupes qui travaillent sur les *camellones*, « si nous subissons une nouvelle inondation cette année, nous ne perdrons ni nos plantes, ni nos semences » (2007).

Jane Beesley / Oxfam

abris anti-cycloniques, systèmes communautaires de préparation, plans d'évacuation, systèmes d'alerte précoce et mobilisation de volontaires. En 1991, plus de 138 000 personnes sont mortes lors d'un cyclone ; les cyclones ultérieurs survenus au Bangladesh ont fait bien moins de victimes.

Le défi pour les organisations humanitaires internationales

Les organisations humanitaires internationales ont un rôle significatif à jouer dans la réduction de la vulnérabilité face aux risques climatiques. Elles doivent notamment travailler en coopération avec les agences gouvernementales et la société civile des pays concernés. En février 2007, les pires inondations depuis 40 ans ont touché 350 000 personnes en Bolivie. Des dizaines de milliers d'hectares ont été dévastés et quelque 25 000 personnes ont dû être évacuées vers des abris temporaires.¹⁶² En coopération avec des partenaires locaux, Oxfam est intervenue rapidement pour assurer des services d'approvisionnement en eau et d'assainissement et fournir des articles d'hygiène à 2 000 familles. Puis, une fois les personnes sinistrées rentrées chez elles, Oxfam a cherché des solutions plus permanentes. S'inspirant d'un système agricole pré-inca, vieux de plus de 3 000 ans, Oxfam a alors entrepris de développer, en collaboration avec les municipalités locales, un système agricole capable de résister aux inondations et aux sécheresses récurrentes et d'améliorer la fertilité et la productivité des terres. La construction de semis surélevés, connus sous le terme de *camellones*, protège les cultures vivrières des inondations saisonnières. Entre ces buttes se trouvent de petits canaux remplis d'eau d'où sont récoltées les plantes pour être ensuite déposées sur la butte pour créer une couche de sol fertile. Comme les buttes sont entourées d'eau, une fois le système mis en place, le besoin d'irriguer est réduit. De plus, les communautés locales peuvent compléter leur alimentation avec les poissons qui ont recolonisé les canaux.¹⁶³

Cependant, à l'instar de nombreux gouvernements, les organisations humanitaires internationales ont mis du temps à soutenir ces approches à long terme de la préparation aux catastrophes. Il y a plusieurs raisons à cela. Premièrement, on peut citer les préoccupations et les contraintes opérationnelles liées à la combinaison des approches humanitaires et de développement. Deuxièmement, il y a des questions de coût. Il est bien évident que les approches de la préparation basées sur les communautés coûtent moins cher qu'une intervention dans l'urgence. Dans le district de Dhemaji de l'État d'Assam, le Rural Volunteers Centre, un partenaire d'Oxfam a montré que l'approche de la préparation aux catastrophes basée sur la communauté n'a coûté que 2 pour cent du montant total estimé des secours post-inondation.¹⁶⁴ Mais ce qui coûte le plus cher aux organisations humanitaires, locales comme internationales, c'est le développement d'une capacité organisationnelle pour la mise en œuvre de la réduction des risques de catastrophes. Le personnel et sa formation coûtent cher, chose dont nombre des bailleurs de fonds ne se rendent pas compte.

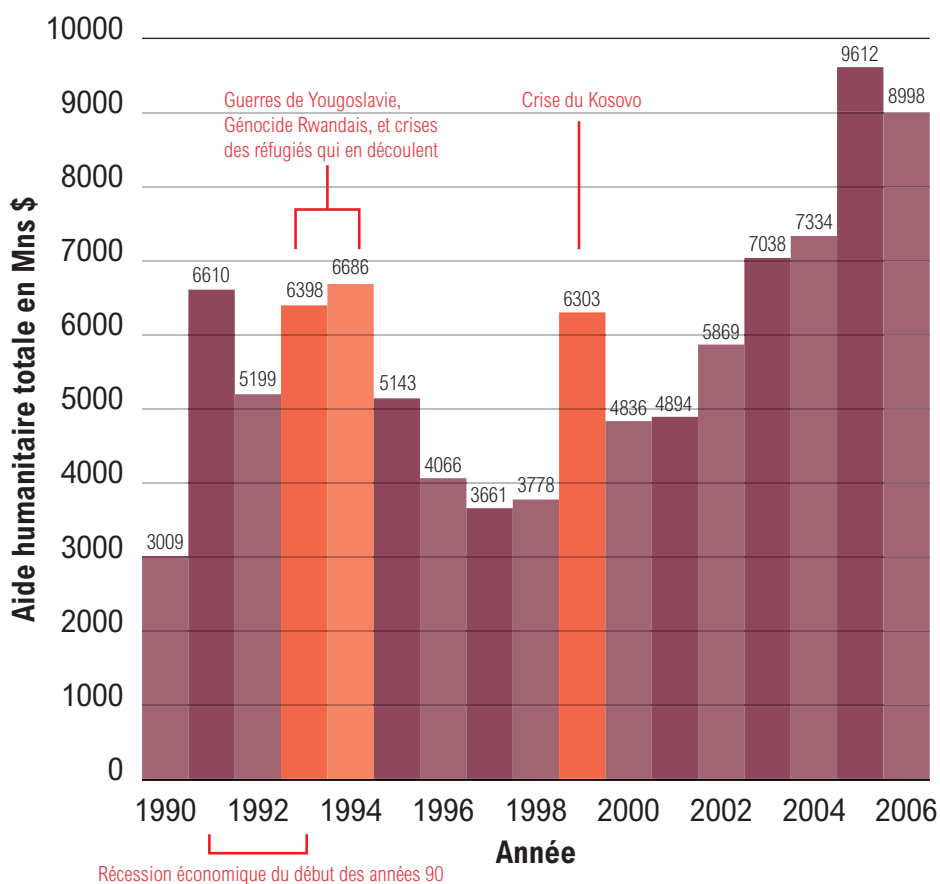


Un groupe de jeunes volontaires de Sandía, au Pérou, formés par Oxfam. Leur communauté est particulièrement vulnérable aux glissements de terrain causés par les précipitations saisonnières. Les JOVOS (les jeunes volontaires pour la prévention des catastrophes) se réunissent régulièrement pour discuter des risques encourus à Sandía, et pour se former à la façon dont ils peuvent aider les gens à les éviter. Ils ont des formations régulières dans les domaines des premiers secours et de l'évacuation d'urgence.

Jane Beesley / Oxfam

Tant les interventions humanitaires que les efforts proactifs de réduction de la vulnérabilité coûtent de l'argent. Même (ou peut être en particulier) quand l'économie mondiale est en déclin, les gouvernements doivent investir audacieusement dans les capacités d'intervention dans les situations d'urgence et dans la réduction des risques associés aux catastrophes. Le chapitre 6 évalue les fonds nécessaires, d'où ils doivent provenir et quels systèmes devraient être mis en place pour que ces fonds soient dépensés de la façon la plus efficace possible. Ce chapitre traite aussi du fait que les nouvelles sources d'action humanitaire offrent de meilleures possibilités de répondre plus efficacement à la nature en mutation des menaces du 21^{ème} siècle.

La récession mondiale entraînera-t-elle une baisse de l'aide humanitaire ?



Le financement humanitaire des pays de l'OCDE a considérablement augmenté au cours des 10 dernières années. Cependant, une analyse à plus long terme de l'évolution de l'aide montre que l'assistance humanitaire, tout comme l'aide au développement outremer, est sensible aux effets de la récession économique. Lors du ralentissement économique mondial de 1991-93, les budgets d'aide humanitaire de l'OCDE ont plongé pendant un période prolongée. Le retour à une hausse durable ne s'est pas fait avant 2002. On observe deux pics : le premier en 1993-94 correspond aux guerres de yougoslavie et au génocide rwandais, le second en 1999 correspond à la crise

du Kosovo en 1999. Dans les deux cas, l'augmentation de l'aide était dictée par des enjeux d'opinions et des enjeux politiques sans précédent au sein des pays de l'OCDE. La grande majorité des crises survenues durant cette même période non pas reçu l'ombre d'une telle attention, ni d'un tel financement. En conséquence, les besoins humanitaires pressants dans de nombreux autres pays n'ont tout simplement pas été traités. L'expérience des années 1990 suggère donc que la récession mondiale exacerbe la tendance des donateurs à financer ce qui répond à leurs intérêt de politique intérieure plutôt qu'en fonction des besoins humanitaires réels.

Les nouveaux financements de l'action humanitaire au 21^{ème} siècle

L'augmentation du nombre des victimes de catastrophes, examinée dans le chapitre 2, exigera une croissance équivalente de l'aide humanitaire. De fait, une croissance équivalente constituerait le minimum absolu, car elle permettrait tout juste de maintenir le niveau actuel d'intervention, lequel est souvent insuffisant. Améliorer la *qualité* des interventions pour toutes les victimes coûtera considérablement plus cher, mais ces montants restent raisonnables si on les compare à d'autres secteurs de dépenses publiques. Et financer des solutions à long terme aux problèmes humanitaires coûtera encore plus cher, bien qu'au final, cela permettra d'économiser de l'argent qu'on aurait autrement consacré à des interventions d'urgence.

Heureusement, le foisonnement de nouvelles institutions et de nouveaux bailleurs de fonds extérieurs à la sphère humanitaire occidentale donne un espoir réel de ce que des ressources supplémentaires, ainsi que la capacité supplémentaire, puissent être trouvées afin de financer une réponse adaptée au besoin humanitaire croissant. Si ces donateurs extérieurs à l'OCDE augmentaient leur contribution de manière à ce qu'elle représente un pourcentage équitable du financement humanitaire *et* si les membres de l'OCDE, qui étaient jusqu'ici les principaux bailleurs de fonds de la plus grande partie de l'aide humanitaire, en faisaient autant *et* s'ils apportaient tous leur financement de façon impartiale, prévisible et responsable, les besoins humanitaires de chacun pourraient alors être raisonnablement couverts. Ce qui fait beaucoup de « si ». Ce chapitre examine ce qu'il faut faire pour les transformer en réalités.

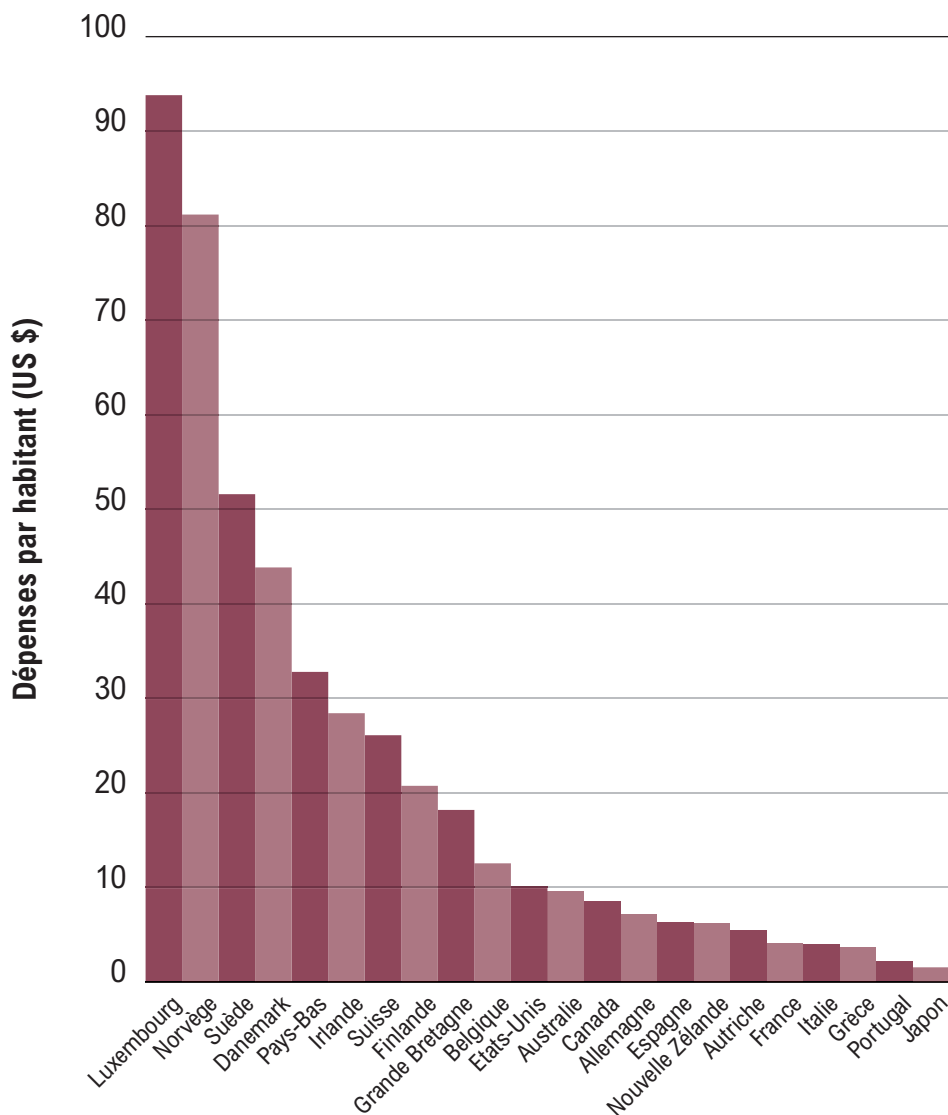
Qu'est-ce qui est requis du financement humanitaire ?

Un financement approprié

Le monde dépense très peu de ses richesses en aide humanitaire. Le montant de l'aide humanitaire internationale a été estimé à 14,2 milliards de dollars en

Qui est le plus généreux lors des crises humanitaires ?

Dépenses d'aide humanitaire par habitant par les pays de l'OCDE en 2006



Source: OCDE

2006.¹⁶⁵ C'est moins que ce que le monde a dépensé en achat de jeux vidéo durant la même année.¹⁶⁶ Ce chiffre inclut les contributions des pays donateurs, des organisations internationales, des particuliers et des entreprises (mais n'englobe pas l'aide apportée et les virements d'argent effectués par les membres de la famille ou les communautés de la diaspora qui n'ont pas été enregistrés). À titre de comparaison, les dépenses militaires de l'année 2006 représentent à peu près 85 fois ce chiffre ; elles s'élèvent à 1 300 milliards de dollars.¹⁶⁷

Cependant, l'aide humanitaire a considérablement augmenté depuis le début du 21^{ème} siècle. Depuis le milieu des années 1990, le financement des 23 bailleurs de fonds qui sont membres du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE a doublé et représente désormais un montant un peu supérieur à 9 milliards de dollars en 2006.¹⁶⁸ Les États Unis sont le plus gros bailleur de fonds de l'OCDE. En 2006, ils ont apporté 35 pour cent du total fourni par le CAD, soit un peu plus de 3 milliards de dollars, devant le Royaume Uni, l'Allemagne, les Pays-Bas et la Suède. Certains pays n'appartenant pas au CAD deviennent des bailleurs de fonds de plus en plus importants ; c'est le cas, par exemple, des États du Golfe.

Cependant, bien que le montant de l'aide humanitaire ait augmenté, il faut encore bien plus d'argent. Les résultats de nouvelles recherches menées pour ce rapport amènent à prédire que, d'ici à 2015, on pourrait observer une augmentation de plus de 50 pour cent du nombre de personnes touchées par des catastrophes liées au climat durant une année moyenne par rapport aux dix ans entre 1998 et 2007, ce qui élèverait la moyenne annuelle à plus de 375 millions de personnes. Il ne s'agit pas d'une prévision précise, mais elle constitue un avertissement frappant de l'échelle des besoins humanitaires auxquels nous pourrions être confrontés. Si on se base sur cette projection, le monde devra dépenser environ 25 milliards de dollars US par an en assistance humanitaire en 2015, *ce seulement pour maintenir le niveau actuel de l'aide humanitaire* – soit environ 50 dollars par personne touchée. Si, comme le soutient le présent rapport, on veut améliorer la qualité de l'intervention humanitaire et si on veut fournir des efforts accrus afin de remédier à la vulnérabilité à long terme face aux catastrophes, alors 50 dollars par personne sera terriblement insuffisant. Pour intervenir de manière raisonnable, il faudra augmenter énormément les dépenses par habitant.

Au Bangladesh, où en novembre 2007 le cyclone Sidr a détruit ou endommagé 1,5 millions de foyers, les familles touchées vivaient encore sous de fines bâches en plastique et des morceaux de tissu plusieurs mois plus tard, parce que la subvention de logement accordée par le gouvernement de 70 dollars US par famille n'était pas suffisante pour leur permettre de se reconstruire un toit.¹⁶⁹

Certains bailleurs de fonds du CAD pourraient faire bien plus que ce qu'ils font aujourd'hui. En 2006, si tous les pays du CAD avaient donné autant, par habitant, que les dix plus généreux,¹⁷⁰ l'aide humanitaire des pays du CAD s'élèverait aujourd'hui à 36 milliards de dollars. Et l'assistance humanitaire mondiale aurait dépassé les 42 milliards de dollars, soit trois fois le chiffre actuel. Cela aurait



Manpreet Romana / AFP / Getty Images

L'ambassadeur de Chine en Inde, Zhang Yan (à gauche), serre la main d'un officier de l'armée indienne, pendant que les secours sont chargés à bord d'un appareil de l'Indian Air Force. Les secours offerts par le gouvernement indien étaient destinés aux victimes du tremblement de terre dans le Sichuan, qui a tué environ 70 000 personnes, en mai 2008.

permis de verser 154 dollars US à chaque victime de catastrophes.

Tous les pays du CAD de l'OCDE se sont engagés à consacrer 0,7 pour cent de leur produit intérieur brut (PIB) à l'aide publique au développement (APD) d'ici à 2015. L'aide humanitaire représente environ 9 pour cent des dépenses d'APD.¹⁷¹ Si tous les membres du CAD remplissent leur objectif de 0,7 pour cent d'APD et si la proportion d'aide affectée aux urgences humanitaires reste la même, cela représenterait 0,08 pour cent de leur PIB en aide humanitaire. Les Pays-Bas, le Danemark, la Norvège, la Suède et le Luxembourg donnent déjà au moins ce montant.¹⁷² Si ces cinq pays parviennent à faire preuve de ce niveau de préoccupation pour les victimes de crises, c'est sans doute aussi à la portée de tous les autres pays riches.

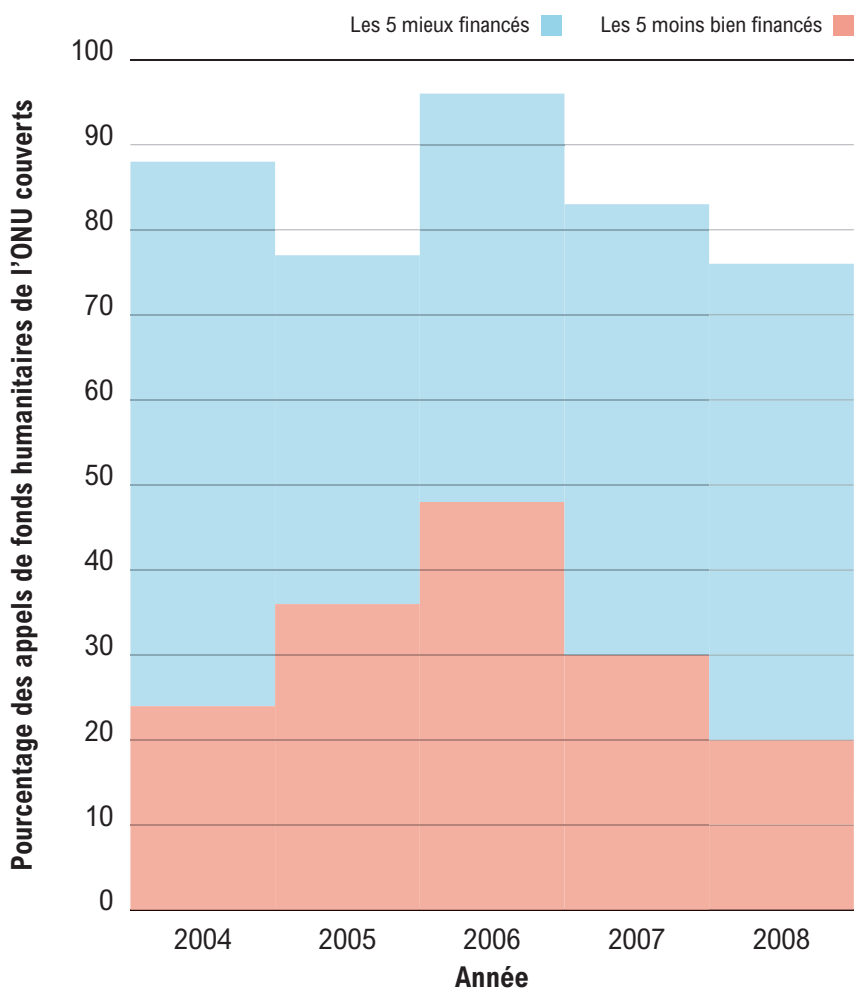
Mais certaines données inquiétantes laissent penser que le niveau mondial d'APD a en fait commencé à diminuer.¹⁷³ Étant donné la crise économique mondiale qui a commencé en 2008 et si les niveaux d'aide suivent la même tendance que lors de la récession des années 1990, cette tendance à la baisse pourrait s'avérer à la fois soutenue et considérable (Cf. figure page 90). Alors, en dehors des donateurs du CAD de l'OCDE, quelles sont les autres sources de financement humanitaire disponibles aujourd'hui dans le monde ?

La croissance des bailleurs de fonds non membres de l'OCDE

Les pays donateurs non membres de l'OCDE financent jusqu'à 12 pour cent des secours humanitaires.¹⁷⁴ Ce financement humanitaire par des bailleurs de fonds hors OCDE n'est pas nouveau : depuis plus de 40 ans, le Koweït, l'Arabie saoudite et de nombreux autres États du Golfe fournissent de l'aide sous forme de prêts bonifiés et d'aide au développement.¹⁷⁵ Mais des pays comme la Chine, l'Arabie saoudite, les Émirats arabes unis, la Turquie et la Corée du sud apportent désormais des centaines de millions de dollars US à l'aide d'urgence.¹⁷⁶ À elle seule, la Turquie a fourni 150 millions de dollars US d'aide au Pakistan après le tremblement de terre d'octobre 2005. En 2007, l'Arabie saoudite a fourni 100 millions de dollars US après le cyclone Sidr, au Bangladesh, ce qui représente quelque 53 pour cent du total de l'aide humanitaire destinée à cette catastrophe. Elle a aussi promis 500 millions de dollars en mai 2008 pour combler le déficit du Programme Alimentaire Mondial.¹⁷⁷ Le tsunami qui a frappé l'océan Indien en 2004 a suscité des dons en provenance de 77 pays non membres du CAD, y compris le Liberia, l'un des pays les moins développés du monde.¹⁷⁸

Cependant, tout comme le font parfois les pays occidentaux, les bailleurs de fonds non membres du CAD ont tendance à apporter leur contribution en fonction d'intérêts stratégiques ou des réactions de leur opinion publique, ou bien à se concentrer sur des situations d'urgence perçues comme proches, soit géographiquement, soit sur les plans de la culture ou de la religion. L'Afrique du Sud a donné, en 2007, plus de 80 pour cent de son aide humanitaire à des États d'Afrique sub-saharienne.¹⁷⁹

L'insuffisance des appels de fonds humanitaires la différence entre les urgences les mieux et les moins bien financées



Source: FTS (Service de surveillance financière) du BCAH

Les objectifs initiaux des appels de fonds humanitaires lancés par les Nations unies sont très rarement atteints. Les cinq meilleurs, situés en haut de ce graphique correspondent aux appels qui ont reçu, chaque année, pratiquement 100% des fonds requis pour les urgences qu'ils représentaient ; les cinq situés en bas correspondent à l'inverse aux appels qui en ont à peine reçu plus de 0%.

Ces bailleurs de fonds non membres du CAD ont aussi tendance à ne pas passer par les mécanismes de coordination des bailleurs de fonds internationaux pour canaliser leur aide. Au Bangladesh, après le cyclone Sidr de 2007, les représentants gouvernementaux et les bailleurs de fonds ont admis à Oxfam qu'ils n'avaient pas beaucoup d'informations sur le calendrier et la destination précise des contributions bilatérales de l'Arabie saoudite.¹⁸⁰ Ce manque de clarté peut amener au financement répété de la même situation ou à l'absence totale de financement pour une autre situation. L'aide des bailleurs de fonds hors OCDE représente une occasion considérable d'accroître le financement de l'aide humanitaire au 21^{ème} siècle, mais – à l'instar de celle des pays du CAD – elle devra être mieux coordonnée et distribuée de façon plus impartiale si l'on veut qu'elle donne toute sa mesure.

Un financement impartial

La façon dont est dépensée l'aide humanitaire importe autant que son montant. Pour être efficaces, les fonds doivent être versés à temps et distribués de façon impartiale et leur montant doit être suffisant. Souvent, aucune de ces conditions n'est remplie.

Chaque jour on entend parler de civils devant fuir des désastres ou des conflits subits et catastrophiques. Mais des dizaines de millions de personnes sont aussi touchées par des situations de détresse plus lentes, moins spectaculaires, plus insidieuses. Ces urgences oubliées sont souvent celles qui touchent le plus grand nombre de personnes. Or, la différence de réaction du monde face aux catastrophes spectaculaires et aux situations d'urgence chronique ne pourrait pas être plus frappante. Comparons la réaction mondiale au tsunami de 2004, à celle réservée, la même année, au conflit tchadien. Les 500 000 victimes du tsunami ont reçu en moyenne 1 241 dollars US d'aide officielle chacune, alors que chacune des 700 000 victimes du Tchad n'a reçu que 23 dollars.¹⁸¹

Bien sûr, le coût d'une intervention humanitaire adéquate varie en fonction des conditions locales, de l'accessibilité et des prix du marché. Mais les énormes écarts entre les montants alloués par bénéficiaire après différentes situations d'urgence ne peuvent être expliqués par les simples variations des coûts de l'assistance. Il y a une corrélation bien plus importante entre le profil public et la priorité politique accordée aux différentes situations d'urgence au sein des États donateurs et les sommes allouées.

Ces dernières années, on a assisté à la création de fonds communs, gérés par l'ONU, qui visent à réduire ces disparités. En demandant des contributions à des fonds humanitaires centralisés, l'ONU peut ensuite allouer les ressources en fonction des besoins humanitaires. À l'heure actuelle, parmi ces mécanismes de fonds groupés figurent le Fonds Central d'Intervention d'Urgence (CERF), administré par le Bureau de Coordination des Affaires Humanitaires (BCAH) de l'ONU, ainsi que les Fonds communs humanitaires (CHF) assignés à chaque pays et disponibles en cas d'urgence, qui sont gérés sous les auspices de l'ONU.

Financer l'adaptation au changement climatique

Le changement climatique met, dès aujourd'hui, en danger la vie et les moyens d'existence des personnes pauvres dans les pays en développement. Une assistance d'urgence est donc nécessaire afin de les aider à s'adapter à un changement climatique inévitable. Il peut s'agir, par exemple, de développer des cultures tolérantes aux sécheresses et aux inondations, ou bien de fournir une formation et du matériel pour la collecte des eaux de pluie afin de faire face à l'altération des tendances des précipitations. Il peut s'agir d'investir dans la construction ou l'amélioration des infrastructures, comme des routes et ponts plus élevés dans les zones sujettes aux inondations ou des bâtiments modifiés dans les zones de plus en plus touchées par des ouragans. Des plans de réduction des risques de catastrophes naturelles élaborés au niveau des communautés, des mécanismes d'assurance, ainsi que des systèmes de protection sociale peuvent aider les populations vulnérables à faire face aux risques croissants.

Oxfam estime que les pays pauvres ont besoin d'un financement supplémentaire d'au moins 50 milliards de dollars par an pour couvrir les coûts de l'adaptation à un changement climatique inévitable. Si les émissions mondiales ne sont pas réduites rapidement, il en faudra davantage. Cet argent doit être séparé de l'aide publique au développement et ne doit pas être comptabilisé dans les efforts pour atteindre l'objectif des Nations Unies de 0.7 pour cent du produit national brut consacré à l'aide. D'après le principe « pollueur-payeur », cet argent est dû en tant que financement compensatoire par les pays riches forts émetteurs aux pays les plus vulnérables au changement climatique. Les contributions des pays riches devraient donc prendre la forme de subventions et non de prêts et être liées à leur part de responsabilité dans le changement climatique ainsi qu'à leur capacité d'aide. Le financement de l'adaptation doit également être prévisible, stable et facilement accessible.

Les gouvernements doivent convenir d'un cadre mondial d'adaptation qui remplisse ces critères lorsqu'ils se rencontreront à Copenhague à la fin de 2009 pour négocier un nouvel accord mondial sur le changement climatique. Oxfam a montré que des revenus suffisants, prévisibles et stables peuvent être encore augmentés grâce à la vente aux enchères d'une petite proportion des quotas d'émissions dans le cadre d'un système post-Kyoto d'échange commercial des émissions internationales, ainsi que par la vente aux enchères de la totalité des quotas des pays développés dans le cadre de nouveaux régimes d'échange commercial des émissions pour les secteurs de l'aviation et des transports maritimes.*

*Oxfam International (2008), « Comment transformer le carbone en or : Comment la communauté internationale peut financer l'adaptation au changement climatique sans se ruiner », Oxford : Oxfam International.

En RDC, le financement groupé a permis d'augmenter les ressources disponibles pour faire face à une crise depuis toujours chroniquement sous-financée. En 2006, l'appel consolidé de l'ONU pour la RDC a souffert d'un sous-financement si extrême que le CERF a dû allouer 38 millions de dollars pour combler le déficit.¹⁸² La même année, le nouveau CHF de la RDC a reçu 90 millions de dollars, plus de quatre fois la somme attendue. Un grand nombre de bailleurs de fonds, parmi lesquels les gouvernements du Royaume-Uni et des Pays-Bas, ont considérablement augmenté leur contribution à ces fonds groupés, tout en maintenant leurs financements bilatéraux déjà en place pour les ONG et autres.¹⁸³

Tout cet argent supplémentaire aurait dû donner lieu à une qualité et une couverture bien meilleures pour l'assistance apportée aux citoyens de la RDC. À la fin de l'année 2006, Oxfam a interrogé plus de 60 membres du personnel d'agences humanitaires, d'ONG locales et d'agences de l'ONU pour qu'elles donnent leur opinion sur l'effet réel qu'avaient eu les fonds groupés.¹⁸⁴ La majorité d'entre elles n'a pas ressenti d'augmentation significative de leur budget ou programme annuel. Et elles ont eu du mal à identifier des améliorations concrètes pour les personnes touchées par les situations d'urgence.¹⁸⁵

Les innovations, comme ces fonds groupés, doivent être jugées d'après leurs résultats démontrables sur l'amélioration de la vie des victimes de catastrophe. Les systèmes de suivi et d'évaluation des fonds groupés doivent être beaucoup plus transparents et robustes – de l'allocation, par les agences des Nations Unies, des fonds des donateurs bilatéraux à la mise en œuvre des projets d'aide sur le terrain.¹⁸⁶ Les agences de l'ONU, en particulier, n'ont que des exigences très générales en matière de présentation de rapports. Il n'existe pas de consensus sur les cibles communes ou les indicateurs de succès d'un projet et aucune évaluation des impacts d'un projet ou évaluation finale obligatoire et complète n'est prévue. Le BCAH de l'ONU a mené des tentatives d'évaluation plus rigoureuse des besoins, afin de mieux distribuer les fonds, mais malgré cela, il existe peu de données de référence permettant d'évaluer l'impact de toute amélioration résultant des fonds groupés ou d'autres aspects de la réforme du système onusien.

Un financement opportun

L'opportunité du financement est aussi vitale que son montant et son impartialité. Entre le moment où une catastrophe survient et le lancement d'une intervention humanitaire efficace, de nombreuses personnes périssent et de nombreux moyens d'existence sont détruits, alors qu'on pourrait les sauver. De nombreux bailleurs de fonds ont reconnu cet état de fait et ont mis en place des procédures accélérées pour verser l'aide nécessaire aux agences sur le terrain.

Le service « première urgence » de l'Office humanitaire de la Commission européenne lui permet d'évaluer une crise, d'allouer les fonds et de les verser en



Les logos d'Oxfam et du Bureau d'aide de la Commission Européenne (ECHO, en anglais), ornent un lavabo communautaire construit avec des bidons recyclés, Camp Aero, Bunia, RDC (2004).

Jane Beesley / Oxfam

quelques jours, sans niveaux multiples de prise de décisions. En RDC, le Mécanisme de réponse rapide (RRM), administré par l'UNICEF et le BCAH, positionne à l'avance les fonds et les stocks d'aide, en collaboration avec les agences chargées de la mise en œuvre. Lorsqu'une crise survient, le RRM permet à ces agences d'intervenir en quelques heures.

Pourtant, trop de mécanismes censés financer les phases initiales des interventions en situation d'urgence s'avèrent trop lents et trop bureaucratiques pour permettre à l'aide nécessaire pour sauver des vies humaines d'arriver à temps. En 2008, le CERF lui-même s'est avéré ne pas être, en pratique, une source possible de financement pour la toute première phase de l'intervention humanitaire.¹⁸⁷ Ce financement passe par le BCAH de l'ONU vers les agences de l'ONU (HCR, UNICEF, Programme alimentaire mondial) et parviennent ensuite aux organisations non onusiennes chargées de la mise en œuvre. Une fois les fonds alloués aux agences onusiennes, il n'existe pas de calendrier ni de méthode communs pour ce qui est du versement des fonds aux agences de terrain. En RDC, des agences financées par le CERF en 2006 ont confirmé qu'il fallait attendre de 3 à 6 mois entre l'identification initiale des besoins et le déblocage des fonds.¹⁸⁸

Certains bailleurs de fonds bilatéraux, comme la Commission européenne et les États Unis, ont choisi de ne pas intégrer le CERF. D'autres bailleurs de fonds bilatéraux semblent penser qu'allouer des fonds au CERF remplace leur propre capacité d'intervention rapide, ce qui les incite à réduire d'autant leurs propres effectifs.

Les bonnes pratiques des bailleurs de fonds humanitaires

Les pays donateurs n'amélioreront sans doute pas leurs pratiques de financement s'ils ne se montrent pas plus disposés à rendre des comptes : les uns aux autres, aux bénéficiaires de l'aide, à leurs propres populations.¹⁸⁹ La Commission européenne et 35 autres pays donateurs ont signé l'Initiative pour les principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire (GHD - *Good Humanitarian Donorship*), qui les oblige à adhérer à un ensemble de 23 principes, parmi lesquels figurent les suivants : financer selon les besoins humanitaires et non les intérêts politiques, améliorer l'évaluation et la qualité des programmes humanitaires, respecter et promouvoir la mise en œuvre du droit international humanitaire, des lois sur les réfugiés et des droits de l'homme.¹⁹⁰

La GHD constitue une occasion sans pareille d'améliorer les pratiques de financement et la qualité de l'aide humanitaire. Mais elle pourrait avoir des conséquences plus larges et plus fondamentales pour les personnes touchées par des situations d'urgence. Par exemple, on pourrait considérer que les principes de la GHD engagent les pays donateurs à faire pression sur les gouvernements qui entravent l'accès aux populations civiles.¹⁹¹

Des promesses, et encore des promesses... Ce que les donateurs humanitaires ont promis de faire pour financer la réponse d'urgence

Une grande partie des gouvernements les plus généreux en terme de dons humanitaires ont signé les « principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire » (GHD). En ratifiant les GHD, chaque gouvernement donateur a promis (entre autres) de :

- suivre les principes humanitaires d'humanité, d'impartialité, de neutralité, et d'indépendance
- soutenir une série de besoins humanitaires, dont la protection des civils et la fourniture de nourriture, d'eau, d'infrastructures sanitaires, d'abris et de services de santé
- respecter et promouvoir l'application du Droit international humanitaire, le Droit des réfugiés, et les Droits de l'homme
- s'efforcer de garantir un financement flexible et dans les délais
- allouer les financements humanitaires selon des besoins bien identifiés
- renforcer la capacité des pays et communautés affectées pour empêcher, préparer, atténuer, et répondre aux crises humanitaires
- fournir de l'aide en promouvant le rétablissement et le développement à long terme
- soutenir et promouvoir le rôle central et unique des Nations Unies de direction et de coordination
- affirmer le position primordiale des organisations civiles dans la mise en œuvre de l'action humanitaire.

Jusqu'à présent, la GHD ne s'est pas montrée à la hauteur de ses promesses. Pour l'ensemble des 23 principes de l'initiative, les bailleurs de fonds de la GHD n'ont approuvé que 17 indicateurs de performance et ne sont convenus d'aucune cible ni d'engagements tangibles dans le sens de changements institutionnels. Tous ces indicateurs, sauf un, se concentrent sur la manière dont circule l'aide – à travers quels mécanismes du financement et vers quelles agences et quels pays – au lieu de porter sur l'impact réel des politiques et de l'aide des bailleurs de fonds sur la vie des populations affectées. Il y a eu plusieurs initiatives excellentes en vue d'améliorer les indicateurs de la GHD, ainsi qu'une initiative indépendante, le Humanitarian Response Index, qui a été mis en place pour surveiller les performances des bailleurs par rapport aux principes de la GHD.¹⁹² Mais la GHD elle-même doit être dotée d'une gamme beaucoup plus complète et tangible de cibles si on veut qu'elle donne toute sa mesure.¹⁹³

La plupart des agences humanitaires internationales n'ont pas appréhendé le potentiel réel de la GHD et n'ont pas su demander des comptes aux gouvernements concernant les engagements qu'ils ont pris.

Par ailleurs, la GHD reste un club de bailleurs de fonds occidentaux. Il faut qu'elle élargisse ses rangs et mobilise les bailleurs de fonds non membres de l'OCDE sur des questions comme l'impartialité de l'aide, l'affectation des fonds en fonction des besoins et la prévisibilité et la souplesse du financement. Plus généralement, un nombre insuffisant de bailleurs de fonds « non traditionnels » ont participé aux forums internationaux sur le financement humanitaire (comme par exemple le Groupe de soutien des donateurs du BCAH). Des efforts restent à faire des deux côtés à cet égard. Les énormes contributions « officieuses » apportées par les donateurs hors CAD ne sont par conséquent guère reconnues par l'ONU, les agences humanitaires ou les bailleurs de fonds occidentaux.



Des volontaires de la fondation bouddhiste taïwanaise Tzu Chi, en train de faire du porte-à-porte pour ravitailler les victimes du cyclone Nargis en Birmanie/ Myanmar (2008).

Taiwan Buddhist Tzu Chi Foundation Malaysia

Augmenter la capacité humanitaire

La tendance à des catastrophes plus localisées exige un nombre supérieur d'acteurs humanitaires sur place. Heureusement, au cours des dernières années, les acteurs non gouvernementaux intervenant dans la fourniture de secours humanitaires se sont multipliés, aux niveaux local et international ; on peut citer des entreprises privées, des particuliers, des partis politiques, ainsi que des groupes religieux ou issus de la société civile.

La Malaysian Medical Relief Society (MERCY) ou Société malaisienne de secours médical est parmi ces nouveaux acteurs. Elle a été créée en 1999 en réaction à la crise du Kosovo, a connu une croissance rapide et intervient aujourd'hui aux quatre coins de l'Afrique et de l'Asie. MERCY est signataire du Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les organisations non gouvernementales ainsi que des Normes de Sphère et est membre du Partenariat pour la Redevabilité Humanitaire.¹⁹⁴

MERCY paraît semblable à n'importe laquelle de ses homologues occidentales, mais certaines ONG se concentrent au contraire sur leur propre créneau précis et indépendant. De l'autre côté de la mer de Chine, à Taiwan, se trouve le siège de l'organisation caritative bouddhiste Tzu Chi Foundation, qui a un revenu d'environ 300 millions de dollars US et compte 10 millions de d'adhérents à travers le monde. La Tzu Chi Foundation est déjà intervenue dans de nombreuses situations d'urgence dans toute la région. Alors que les organisations occidentales étaient embourbées dans des négociations avec les autorités birmanes après le passage du cyclone Nargis, la Tzu Chi Foundation était parmi les premières organisations à venir en aide aux victimes sur le terrain.

Beaucoup de ces agences régionales sont non partisans. Les comités Zakat,¹⁹⁵ par exemple, apportent de l'aide alimentaire, de l'aide médicale et de l'argent en urgence aux habitants des territoires occupés de Cisjordanie et de la bande de Gaza. D'après le BCAH de l'ONU, pendant la seconde Intifada, les quatre plus importants comités Zakat ont fourni de l'aide alimentaire à 145 450 foyers, ce qui en a fait le plus grand fournisseur d'aide alimentaire dans les Territoires palestiniens occupés, après l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient. Ces comités Zakat ne font pas de discrimination en fonction de convictions religieuses ou politiques. Bien qu'Israël les ait de fait criminalisés, invoquant leurs liens étroits avec le Hamas, les Palestiniens ne considèrent pas les comités Zakat – dont beaucoup datent d'avant l'émergence des mouvements nationalistes modernes – comme étant liés à un parti quelconque.¹⁹⁶ Cependant, beaucoup d'autres acteurs non étatiques fournissent de l'aide à des groupes définis par leur religion, leur ethnie ou leur appartenance politique. Cela peut simplement refléter l'homogénéité de la communauté au sein de laquelle ils opèrent, mais dans certains cas, des groupes non étatiques prennent délibérément parti lors de la distribution d'aide.



Les militants d'un parti politique islamique distribuent de la nourriture, des médicaments et des abris aux victimes du tremblement de terre de 2008, au sud-ouest du Pakistan.

Banaras Khan / AFP / Getty Images

Ce problème ne peut être résolu en se contentant de donner des leçons sur le besoin d'impartialité aux agences non occidentales. Les agences humanitaires internationales ne seront en mesure de faire face à la demande croissante qu'en réunissant toute la diversité des organisations qui fournissent déjà une aide conséquente. Or, comme le secteur de l'aide humanitaire est dominé par des organisations occidentales, il existe le risque de ce que la promotion de valeurs « universelles » comme l'impartialité parallèlement aux normes de qualité soit perçue comme une volonté de l'Occident d'imposer aux entités non occidentales ses propres principes et normes. Ce qu'il faut, c'est que les organisations occidentales et non occidentales qui travaillent ensemble créent des objectifs humanitaires véritablement plus universels, qui respectent les principes traditionnels d'impartialité et d'humanité d'une façon qui revête un sens dans toutes les traditions culturelles ou religieuses.

Ainsi, reconnaissant les défis particuliers que rencontrent les ONG musulmanes et les ONG travaillant en pays musulmans, trois ONG britanniques (Islamic Relief, la Croix-Rouge britannique et Oxfam) se sont unies pour mettre en place le Forum humanitaire.¹⁹⁷ Il a été conçu pour favoriser la coopération entre organisations humanitaires et caritatives de pays ou groupes musulmans d'un côté et les organisations humanitaires et caritatives occidentales et le système multilatéral de l'autre. Le Forum humanitaire propose des services de formation pour les ONG, qu'elles soient du Nord ou du Sud, facilite les partenariats et favorise un environnement juridique mieux réglementé pour les ONG, confessionnelles ou non, dans les pays musulmans.

Le secteur privé

Dans une certaine mesure, l'action humanitaire a toujours été dépendante du secteur privé, tant pour l'équipement que pour le financement. De fait, les agences humanitaires et le secteur privé entretiennent des relations si variées qu'il est difficile de généraliser les observations. On peut difficilement comparer la réaction spontanée, après le passage du cyclone Nargis, des commerçants et des hommes et femmes d'affaires de Birmanie/Myanmar et les partenariats logistiques qui brassent des millions de dollars entre le Programme Alimentaire Mondial et TNT, le géant mondial de la logistique. Cependant, plutôt que de s'attacher à des différences d'échelle, il convient de faire la distinction entre les activités commerciales et philanthropiques. Sur le plan philanthropique la contribution humanitaire du secteur privé a significativement augmenté durant la décennie 1995-2005. En 2000, l'ensemble des entreprises privées a fourni 13,3 pour cent du financement total de l'aide humanitaire. En 2005, cette part est montée à 24,4 pour cent, bien que la majeure partie de cette augmentation ne concerne que la réponse au tsunami de l'océan Indien.¹⁹⁸

En plus de financer directement les appels humanitaires, beaucoup d'entreprises veulent mettre en œuvre leurs connaissances techniques spécialisées par le biais



Depuis 2002, TNT est un partenaire dynamique du Programme alimentaire mondial (PAM). A l'heure actuelle, TNT a investi 38 millions d'euros dans le partenariat de soutien des urgences sur le terrain et à la formation du PAM.

TNT / WFP

de partenariats à plus long terme avec des agences humanitaires, en apportant des biens et des services en nature. Elles y voient l'occasion de favoriser la bonne volonté, de booster le moral de leurs employés et d'augmenter l'échange d'informations.¹⁹⁹ Mais le plus grand avantage est peut-être la publicité positive. Le fait de s'engager dans des initiatives de responsabilité sociale des entreprises, notamment humanitaires, peut simplement constituer le moyen de pénétrer de nouveaux marchés et d'accéder à de nouveaux clients.²⁰⁰ La peur de voir les entreprises privées tirer profit d'actions censées être humanitaires a déchaîné les passions et tant les partisans que les détracteurs des activités à but lucratif ont donné de la voix. Quoiqu'il en soit, les avantages de partenariats à long terme avec le secteur privé peuvent être considérables pour les agences humanitaires, car ils peuvent apporter des ressources et des compétences supplémentaires, mais aussi des pratiques et des perspectives nouvelles. Certains acteurs du secteur privé font d'ailleurs preuve d'une volonté croissante d'aller au-delà de ce rôle de partenaire : ils veulent eux-mêmes devenir des acteurs humanitaires.²⁰¹ L'intervention directe du secteur privé risque de faire sauter les garde-fous qui s'appliquent lorsqu'il soutiennent indirectement les agences humanitaires ou travaillent en partenariat avec elles. Les acteurs du secteur privé souhaitent avant tout apporter de l'aide aux zones accessibles et qui représentent un marché, motivés par la possibilité d'obtention de bénéfices ou d'une publicité positive, et non par les besoins en présence. Certains exemples d'actions humanitaires locales, nationales et internationales menées par le secteur privé ont souvent fait ressortir un manque de compréhension ou de considération des normes ou principes humanitaires.²⁰²

En réalité, les exemples d'intervention directe restent relativement rares et se limitent en général à des projets de développement et de reconstruction à grande échelle. Mais lorsque des acteurs privés interviennent vraiment dans la gestion des catastrophes, ceux qui font appel à leurs services doivent impérativement exiger d'eux qu'ils respectent les normes et les principes humanitaires reconnus par tous – en particulier celui de l'impartialité. Il reste à voir si ces principes pourront jamais vraiment cohabiter avec une logique de profit.

Un nouveau cadre pour l'action humanitaire

Pour assurer aux personnes vulnérables une protection appropriée face à un avenir incertain, l'assistance humanitaire doit se doter des moyens financiers supplémentaires, ainsi que de la capacité diverse supplémentaire, décrits plus haut.

Il faut tout faire pour encourager les flux d'aide humanitaire provenant des États donateurs qui n'appartiennent pas à l'OCDE. Tous les acteurs doivent reconnaître le rôle prépondérant des organisations de l'hémisphère Sud dans la fourniture d'aide humanitaire. Parallèlement, les acteurs humanitaires ne doivent pas transiger sur le principe d'impartialité de l'aide. Les acteurs établis, occidentaux



Les membres du Conseil de Sécurité de l'ONU en plein vote, après l'analyse de la situation au Birmanie/Myanmar. Quartier Général de l'ONU, New-York (2007).

Eskinder Debebe / UN

ou non, doivent collaborer avec les nouveaux venus afin de renforcer l'observation de principes et normes humanitaires universels.

Les agences humanitaires devront parfois prendre des décisions pragmatiques et travailler avec des organisations qui fournissent une partie de leur aide à des groupes définis par leur religion, leurs affinités politiques ou leur ethnie. Elles doivent néanmoins être disposées à critiquer ces organisations si leurs pratiques compromettent les droits à la vie et à la sécurité de ceux qui n'en bénéficient pas.

Nous avons donc vu que toutes les compétences, les connaissances et l'expérience nécessaires pour sauver des vies en situations de crise sont disponibles dans le monde. Nous disposons par ailleurs de ressources financières et organisationnelles suffisantes pour relever le défi humanitaire du 21^{ème} siècle. Dans le chapitre suivant, nous procédons à une synthèse et nous nous penchons sur les mesures concrètes qui s'imposent.

Construire un avenir plus sûr

Le monde doit agir dès maintenant pour empêcher des gens de mourir ou de sombrer dans la pauvreté à cause des catastrophes que nous réservent les prochaines décennies. Quant à savoir si le monde choisira d'agir, cela dépendra de la volonté politique des États. Et celle-ci dépend de ce que les citoyens exigent que leur droit à une vie sûre passe avant toute autre considération et de la pression que les citoyens des pays riches exerceront sur leurs gouvernements pour qu'ils deviennent des bailleurs de fonds plus efficaces et plus généreux, en premier lieu, et pour qu'ils financent les adaptations nécessaires sur la base de leur responsabilité historique dans l'émission de gaz à effets de serre et de leurs moyens financiers, en second lieu.

Il faut procéder à des réformes fondamentales dans les trois domaines clés suivants :

- 1 Renforcer la responsabilité des États concernant le droit à la vie et l'autonomisation des personnes vulnérables pour qu'elles le revendiquent.
- 2 Réduire la vulnérabilité et réduire les effets des menaces à long terme.
- 3 Financer et améliorer l'assistance internationale par l'intermédiaire d'une plus grande diversité de bailleurs de fonds et d'agences humanitaires.

Nous nous pencherons maintenant sur chacune de ces priorités.

Renforcer la responsabilité des États – et autonomiser les personnes vulnérables

L'axe central des efforts humanitaires au niveau mondial doit être d'aider les gouvernements à protéger le droit à la vie de leurs propres citoyens. L'augmentation de la menace de situations d'urgence localisées exige que l'on se concentre beaucoup plus sur la reddition de comptes et les interventions au niveau local. Toutes les parties concernées doivent renforcer *à la fois* la responsabilité des États pour ce qui est de réduire la vulnérabilité à long terme en améliorant la sécurité humaine et d'apporter une assistance immédiate *et* la capacité de leurs citoyens pour qu'ils puissent exiger cette action de leurs gouvernements respectifs, ce de façon vigoureuse et efficace. Dans de nombreux cas, cela supposera de s'éloigner de l'approche historique consistant à se

concentrer sur le devoir et le droit des tierces parties, comme par exemple les ONG et les Nations Unies – au moment de fournir une assistance.

Les priorités pour les organisations locales de la société civile

En août 2008, près de 130 000 personnes ont été déplacées en Géorgie, au sein et autour des régions contestées d'Ossétie du sud et d'Abkhazie. Une grande partie des civils concernés ne savaient pas clairement au départ à quelle aide ils avaient droit, ni qui était censé la leur fournir. L'Association des jeunes juristes de Géorgie (GYLA) était une des rares organisations de la société civile locale qui a pris part aux réunions sectorielles de l'ONU portant sur la protection des civils :

Un grand nombre de personnes déplacées ne savent pas où se faire enregistrer, pas plus qu'elles ne connaissent leurs droits... Nous travaillons avec les autorités nationales en vue d'enregistrer toutes les personnes déplacées au sein même du pays. Nous leur apportons l'aide juridique nécessaire, ainsi qu'une représentation juridique.

Besarion Boxasvili (GYLA)²⁰³

De par le monde, des organisations locales de la société civile comme la GYLA, les groupes religieux et autres, peuvent tous jouer un rôle vital dans la médiation entre les populations touchées et leurs gouvernements respectifs. Les médias locaux et internationaux peuvent à la fois informer et mobiliser les victimes de situations d'urgence et suivre la réaction du gouvernement. Mais autonomiser les citoyens pour qu'ils revendiquent une assistance vitale dépend de la capacité des organisations de la société civile dans ce domaine. Malgré les contraintes qui peuvent exister dans certains pays déchirés par la guerre ou soumis à un régime autoritaire, les organisations de la société civile devraient :

- veiller à ce qu'elles et ceux qu'elles représentent sont aussi bien informés que possible sur les droits des victimes de situations d'urgence et assez sûrs d'eux pour plaider en faveur de ces droits auprès des instances gouvernementales locales et nationales
- se familiariser avec les instruments clés du droit international²⁰⁴ et national portant sur le droit à la vie
- renforcer leur capacité d'intervention lors de situations d'urgence.

Les priorités pour les gouvernements nationaux

La réaction de la majorité des États face aux citoyens se trouvant dans des situations d'urgence se situe entre deux réponses extrêmes : intervenir efficacement ou les maltraiter. Les gouvernements ne doivent pas traiter leurs citoyens comme les récipiendaires passifs de l'aide sociale, mais comme des protagonistes à part entière de la fourniture d'assistance urgente et des efforts de réduction à long terme de leur propre vulnérabilité face aux catastrophes.

Les gouvernements nationaux doivent :

- prendre des mesures pratiques pour renforcer la capacité efficace de préparation et d'intervention dans les situations d'urgence
 - renforcer les capacités d'intervention lors de catastrophes des équipes locales et nationales de défense passive, en travaillant en étroite collaboration avec les agences locales comme les sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.
 - créer des unités de gestion des catastrophes fonctionnelles et correctement financées. Ces unités devront s'assurer qu'il existe des plans d'urgence, des systèmes d'alerte précoce, des moyens de communication efficace et des mécanismes de mobilisation des communautés, ce à tous les niveaux : national, régional et local.
 - s'assurer que les chaînes de responsabilité en cas d'urgence sont clairement établies et que les ministres du gouvernement concernés et les structures militaires, entre autres, coordonnent leurs actions efficacement.
 - mettre en place une législation efficace, redevable et basée sur les droits pour garantir le droit à la vie en situation d'urgence nationale. Elle devra faire référence aux instruments clés du droit et des usages internationaux relatifs à l'assistance humanitaire.
- prendre des mesures concrètes pour réduire la vulnérabilité à long terme, y compris aborder les risques liés aux menaces environnementales et investir dans des moyens d'existence durables (Cf. ci-après)
- prévoir une place pour les requêtes et les plaintes concernant l'assistance émanant des victimes de catastrophes et des organisations qui les représentent ou travaillent avec elles, et y donner suite
- placer la protection des civils en tête des priorités de toute stratégie de guerre ou de contre-insurrection, notamment la fourniture d'une assistance humanitaire. Pour des informations supplémentaires sur les recommandations précises relatives à la protection des civils, consulter le rapport complémentaire d'Oxfam « Pour des lendemains plus sûrs ».²⁰⁵

Les priorités pour l'action multilatérale

Il est clair que les gouvernements ont aussi le devoir d'appuyer les autres États dans leurs efforts pour faire valoir le droit à la vie et à la sécurité, soit par des actions bilatérales soit par l'intermédiaire d'organisations multilatérales, en exerçant des pressions diplomatiques et en offrant une aide financière et une assistance technique.

Les relations bilatérales, par exemple entre pays donateurs et bénéficiaires, et l'action par l'intermédiaire de l'ONU sont vitales à cet égard. Cependant, les organisations régionales, comme l'Union africaine, l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), la Communauté de développement de l'Afrique australe, seront amenées à jouer un rôle de plus en plus important. Bien souvent,

elles seront mieux placées que l'ONU ou les pays donateurs pour comprendre et faire face aux enjeux régionaux et pour protéger les droits des ressortissants de leurs États membres. Or, à l'heure actuelle, nombre des organisations régionales n'ont pas de politique crédible ni de capacité opérationnelle suffisante pour soutenir les interventions humanitaires ou les mesures de réduction des risques de leurs États membres. Elles doivent donc, le cas échéant, renforcer les accords et la capacité régionaux pour pouvoir jouer ce rôle.

L'ONU elle-même a beaucoup de chemin à faire, tant sur le plan de l'amélioration des performances de sa coordination humanitaire dans la plupart des crises que sur celui de la force de ses actions diplomatiques et de médiation afin d'encourager les États à respecter les droits de leurs citoyens.

Le Conseil de sécurité de l'ONU doit être disposé à exiger le droit d'accès libre et sans entrave pour des organisations humanitaires neutres, partout où les États ne peuvent pas ou ne veulent pas apporter une aide et une protection suffisantes à leurs citoyens. Le Conseil de sécurité de l'ONU doit être vraiment prêt à exercer des pressions diplomatiques, ce rapidement et efficacement, sur les États (et sur les acteurs non étatiques) qui échouent à protéger la vie des civils. Il doit être disposé, en dernier recours, à imposer des sanctions ciblées sur les États qui refusent d'exercer leur souveraineté de façon responsable en causant intentionnellement la mort de civils, soit par négligence soit par des actions délibérées.

Les membres du Conseil choisiront pour cela les solutions les plus pragmatiques et les plus susceptibles de protéger le droit à la vie des populations touchées et ne se lanceront pas dans la condamnation stérile des échecs d'un gouvernement national. Ils devront garder à l'esprit que les menaces de sanctions, et en particulier de l'usage de la force militaire, ne seront pas forcément la meilleure manière de procéder. De fait, le recours à des forces militaires étrangères pour distribuer de l'aide humanitaire dans les situations de ce type s'avérera très rarement utile. En mai 2008, après le passage du cyclone Nargis qui a ravagé une partie de la Birmanie/Myanmar, l'évocation de la « responsabilité de protéger » s'est avérée être une stratégie infructueuse. L'approche plus mesurée et plus pragmatique de l'ASEAN, parallèlement à d'autres initiatives diplomatiques, a donné de meilleurs résultats pour les populations du delta de l'Irrawady.

L'ONU devrait :

- inciter beaucoup plus fermement les gouvernements nationaux à protéger la vie et la sécurité de ses citoyens en situation d'urgence
- appuyer les demandes d'assistance des citoyens à l'attention de leurs gouvernements respectifs, leur ouvrir les mécanismes de coordination et développer des mécanismes efficaces pour la dénonciation des échecs et des abus de la part de tous les acteurs humanitaires et pour donner réparation
- encourager les gouvernements nationaux à jouer un rôle plus important dans les mécanismes de coordination humanitaire
- veiller à l'impartialité démontrable de l'aide humanitaire en séparant nettement les activités d'aide humanitaire et les objectifs politiques et militaires, y compris lors des missions intégrées de l'ONU.

Les priorités pour les agences humanitaires internationales

Les agences humanitaires internationales doivent fournir des efforts beaucoup plus cohérents pour renforcer la capacité des États de s'acquitter de leurs responsabilités vis-à-vis de leurs citoyens et pour développer la capacité de ces derniers au moment d'exiger le respect de leurs droits. Les agences humanitaires internationales doivent :

- travailler en partenariat avec les agences gouvernementales locales et nationales dans la mesure du possible, afin de renforcer leur capacité d'intervention dans les situations d'urgence et de réduire la vulnérabilité des populations
- donner les moyens aux populations touchées par la situation d'urgence d'exiger des gouvernements, des acteurs non étatiques et des autres acteurs qu'ils s'acquittent de leurs obligations, à savoir sauver des vies et bâtir des systèmes de sécurité humaine à long terme. Il s'agit, entre autres, de mettre en place des mécanismes qui permettent aux victimes de situations d'urgence de dénoncer efficacement les échecs et les manquements, y compris ceux des ONG internationales.
- fournir des outils et des compétences aux organisations de la société civile, notamment aux organismes non gouvernementaux nationaux comme les Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, afin de les aider à se préparer en vue de situations d'urgences, ainsi qu'à intervenir lorsqu'elles surviennent, et à mener un travail de plaidoyer sur les gouvernements pour qu'ils en fassent autant.

Réduire la vulnérabilité, atténuer les menaces

La menace des risques climatiques ou autres va encore augmenter au fil du 21^{ème} siècle. C'est la vulnérabilité des populations à ces risques qui va déterminer combien de vies seront perdues. Il faut donc mettre un accent beaucoup plus important sur le soutien apporté aux États pour qu'ils prennent des mesures à long terme afin de réduire les risques que supposent l'insécurité alimentaire de longue durée et les menaces environnementales comme les inondations, les tempêtes tropicales et les tremblements de terre.

Les gouvernements, les agences humanitaires internationales et les sociétés civiles locales doivent prendre conscience des limites de la fourniture de secours humanitaires et s'attaquer aux causes sous-jacentes de la vulnérabilité humaine, qu'elles soient environnementales, technologiques, politiques ou économiques.

Les priorités pour l'action nationale

Les gouvernements devraient :

- investir dans les moyens d'existence durables, afin d'assurer à leurs populations une sécurité alimentaire et économique. Les gouvernements africains devraient respecter leur engagement du NEPAD et du CCADP,²⁰⁶ à savoir affecter 10 pour cent de leurs ressources budgétaires nationales au développement du secteur agricole. Ils devraient développer les services publics (en particulier l'approvisionnement en eau, l'assainissement et les services médicaux) et les infrastructures afin de réduire les risques pour la santé publique
- faire tous les efforts possibles pour respecter leurs engagements aux termes de la stratégie internationale de Hyogo de réduction des risques. En particulier, ils devraient adopter des politiques de réduction des risques qui permettent aux populations de mieux s'adapter aux menaces auxquelles elles sont confrontées et investir dans des mesures de préparation, de réduction et d'intervention lors des catastrophes
- améliorer les plans d'urbanisation et les politiques et pratiques environnementales, afin de fournir à ceux qui vivent dans des bidonvilles des logements plus résistants aux catastrophes et situés dans des zones moins sujettes aux facteurs de risques environnementaux
- prendre des mesures urgentes pour atténuer les impacts des changements climatiques et financer les adaptations nécessaires lorsqu'il est trop tard pour les actions de réduction. Les pays riches, conformément à leur responsabilité et à leurs capacités, doivent :
 - montrer la voie de la réduction des émissions de gaz à effets de serre, afin de maintenir l'augmentation mondiale des températures le plus possible en dessous de 2°C

- fournir les fonds nécessaires pour l’adaptation des pays en développement à cette contrainte et consacrer au moins 50 milliards de dollars par an aux pays pauvres. Pour un supplément d’informations, voir le rapport d’information d’Oxfam « Les injustices climatiques et les droits de l’homme ». ²⁰⁷

Les priorités pour l’action internationale

- Les bailleurs et les agences humanitaires devraient renforcer les liens entre secours humanitaires et développement, entre urgence et reconstruction et entre intervention et préparation. Les bailleurs de fonds devraient renforcer les financements sur plusieurs années pour améliorer la prévisibilité et la durabilité des actions.
- Les agences humanitaires doivent viser à réduire la vulnérabilité dans la mesure du possible. Même si leur mandat ne va pas au-delà des efforts en vue de sauver des vies, elles devraient tout de même essayer d’éviter le recours à des mécanismes de secours à court terme – comme la distribution d’aide alimentaire en nature – pour remédier à des problèmes à long terme.
- Les agences internationales, lorsque leur mandat englobe le rétablissement et le développement, devraient investir activement dans la capacité et les programmes de réduction des risques de catastrophes. Ces programmes devraient être intégrés aux travaux des bailleurs de fonds ainsi que ceux des pays du Sud, de manière à aider les communautés locales à proposer leurs propres solutions. Les bailleurs de fonds internationaux doivent consacrer des fonds beaucoup plus importants aux travaux de préparation en vue de catastrophes, d’atténuation des effets et d’intervention lors de catastrophes, sans pour autant réduire les actuels budgets humanitaires ou de développement.
- Les fonds destinés à l’adaptation au changement climatique devraient être distribués par le biais d’un mécanisme onusien de financement de l’adaptation, responsable de la distribution et de la surveillance, qui se concentrerait sur les points de vue et les besoins des communautés les plus vulnérables au changement climatique. La meilleure façon de parvenir à un tel mécanisme sous la gouvernance des membres de la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques est de maintenir et de renforcer le Fonds d’adaptation.

Financer et améliorer l'assistance internationale

Il faut augmenter le montant global du financement des efforts mondiaux pour sauver des vies dans les situations d'urgence et pour réduire la vulnérabilité des populations. Les bailleurs de fonds doivent apporter une aide humanitaire impartiale, selon les besoins, et se montrer plus disposés à dénoncer les abus commis par rapport à l'aide. Ils doivent aussi s'efforcer de verser les fonds d'aide de la façon la plus opportune, transparente, efficace et redevable possible.

Il faut mettre en œuvre tous les moyens possibles pour faciliter et encourager les flux d'aide humanitaire venant de bailleurs de fonds non traditionnels. L'aide humanitaire doit suivre un modèle plus localisé, afin de réagir efficacement dans un monde en mutation. Pour cela, il faut avoir recours à une plus grande diversité d'acteurs humanitaires, aux niveaux international, national et local.

Il faut renforcer le droit à une assistance humanitaire *de bonne qualité*, vraiment capable de protéger et de sauvegarder la vie. Les projets humanitaires doivent être mieux évalués et ciblés et satisfaire les normes appropriées. Ils doivent mieux tenir compte des conflits, des vulnérabilités et des menaces sous-jacentes. Ils doivent pouvoir rendre plus de comptes aux populations dont ils sont censés garantir le droit à la vie et renforcer la reddition de comptes entre les États et les citoyens en situation d'urgence.

Les priorités pour l'action internationale

Les pays donateurs :

- doivent augmenter le volume de l'assistance humanitaire, à la fois pour combler les déficits actuels énormes et pour être prêts à répondre aux besoins des 375 millions de personnes qui pourraient être touchées par des catastrophes liées au climat et les dizaines de millions d'autres qui pourraient être menacées par des conflits, d'ici à 2015. Pour ce faire, il faudra bien plus que les 25 milliards de dollars US par an qui permettraient seulement d'assurer le niveau actuel d'aide, du reste insuffisant, pour ces millions de personnes. En réalité, une première étape vitale consisterait à s'engager à dépenser 42 milliards de dollars par an – ce qui serait tout à fait possible si tous les pays de l'OCDE s'alignaient sur ses 10 membres les plus généreux.
- devraient viser un niveau de financement de l'aide humanitaire au moins égal à 0,08% de leur PIB. Cela correspondrait à la part de 0,7 qu'ils se sont engagés à verser au titre de l'APD dans son ensemble. Le Japon, La France, l'Allemagne et les États Unis, en particulier, doivent augmenter la part de leur PIB dévolue à l'aide.

- doivent s'assurer que l'argent des secours humanitaires est alloué aux différentes crises de manière impartiale et en fonction des besoins, plutôt qu'en fonction des priorités politiques, militaires ou nationales.
- devraient continuer à soutenir et à investir dans les mécanismes de fonds groupés de l'ONU aux niveaux actuels, tout en se montrant prêts à exiger des preuves d'impacts réels, démontrables et mesurables sur les communautés concernées.
- devraient veiller à conserver et à renforcer leurs mécanismes de financement bilatéral rapide, assurant ainsi une plus grande diversité au niveau des mécanismes de financement (au lieu de centraliser tout le financement humanitaire par l'intermédiaire de l'ONU).
- devraient adhérer et soutenir les principes de l'Initiative pour les Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire (GHD). Les bailleurs de fonds qui font partie de la GHD doivent être prêts à se demander des comptes les uns aux autres, ainsi qu'à mettre en place un système de redevabilité indépendant au sein de la GHD. Les bailleurs de fonds, membres ou non du CAD de l'OCDE, doivent débattre ensemble des principes et des normes humanitaires. Ils doivent par ailleurs adhérer aux bonnes pratiques au fur et à mesure qu'elles évoluent et améliorer la transparence, l'efficacité, la reddition de comptes et la prévisibilité de leurs actions.

Les organisations humanitaires internationales doivent :

- réaffirmer leurs principes de base d'impartialité et d'indépendance, en veillant à ce que leurs activités soient rigoureusement impartiales et en s'élevant avec force contre les abus commis dans le cadre de l'aide humanitaire
- s'assurer que l'aide est distribuée sur la base d'une évaluation des besoins robuste et sensible aux vulnérabilités en présence, en ayant recours à des normes appropriées, comme par exemple les Normes minimales de Sphère, et en exigeant des comptes aux autres signataires
- s'assurer que les femmes participent aussi activement que les hommes aux phases de conception, de ciblage et de mise en œuvre des activités humanitaires
- améliorer leur redevabilité et leur transparence vis-à-vis des bénéficiaires de l'aide et des parties prenantes locales, ainsi que vis-à-vis des bailleurs de fonds et entre elles
- mener une analyse rigoureuse et adaptée au contexte des populations qu'elles entendent soutenir et s'assurer que leurs projets prennent en compte les vulnérabilités particulières et les conflits éventuels.

L'ONU doit :

- donner la priorité à la coordination au niveau des pays. Elle doit donc rapidement améliorer le recrutement, la formation et l'appui des Coordinateurs humanitaires.
- mettre fin au cumul des rôles de Coordinateur humanitaire de l'ONU avec d'autres rôles clés pour l'ONU, comme celui de Coordinateur résident de l'ONU.
- s'assurer que les responsables de secteurs ont des capacités techniques et des compétences de coordination suffisantes. Les Coordinateurs humanitaires de l'ONU doivent demander des comptes aux responsables de secteurs en place dans le pays.
- s'assurer qu'il existe un « pare-feu » entre la gestion des activités politiques et militaires de maintien de la paix et les fonctions humanitaires de l'ONU, y compris au sein des missions intégrées. Dans chaque pays, le BCAH devrait se comporter comme une entité distincte, indépendante de la branche politique de l'ONU (le Département des affaires politiques) et de sa mission de maintien de la paix (Département des opérations de maintien de la paix).
- favoriser l'intégration de bailleurs de fonds non « traditionnels » au sein des mécanismes de coordination des bailleurs humanitaires internationaux, notamment le Groupe de soutien des donateurs du BCAH.
- développer et améliorer les mécanismes de financement groupés, comme le CERF. L'évaluation de ces mécanismes devrait se concentrer sur l'impact réel et concret qu'ils ont sur les bénéficiaires. Leur gestion devrait être cohérente, transparente, redevable et sensible aux contraintes temporelles. Ils doivent financer l'évaluation initiale des crises, ainsi que la première phase de l'intervention. L'ONU devrait également réduire radicalement les délais de transfert des fonds de ses agences vers les entités qui gèrent l'urgence sur le terrain.



Evans Garçon utilise un robinet communautaire à Cap Haïtien, Haïti. Oxfam a travaillé en collaboration avec les autorités locales pour réduire les menaces de mort causées par la conjonction d'une pauvreté extrême et de fréquentes inondations. Comme l'approvisionnement en eau était sujet aux contaminations durant les inondations, Oxfam a notamment orienté son action sur la protection des sources locales d'eau potable (2007).

Abbie Trayler-Smith / Oxfam

Conclusion

Il y a cinq ans, notre vie était très pénible. Aujourd'hui, ça va mieux. Bien qu'il n'y ait eu que de faibles pluies, nous avons construit des digues autour de notre champ. Notre situation s'est améliorée. Nous cultivons nos terres et, grâce à ça, nous avons notre dignité.

Shanti Devi, Bundelkhand, Inde, 2008208

Un avenir où les catastrophes naturelles et les conflits entraînent plus de morts et plus de misère n'a rien d'inévitable. Dans cet avenir caractérisé par les changements climatiques, l'augmentation des risques et la prolifération des catastrophes, le monde peut tout de même atténuer les menaces et réduire la vulnérabilité des populations face à elles. De nombreux gouvernements, organisations humanitaires et communautés le font déjà – mais leurs efforts sont loin d'être suffisants.

Tout est question de choix – et avant tout les choix des gouvernements. Et ce qui les décidera ou non à protéger des vies humaines et à remédier à la vulnérabilité, c'est l'intérêt qu'ils verront à le faire. Les arguments moraux émanent de la prescription de toutes les grandes religions du monde consistant à prendre soin de tous les autres êtres humains qui en ont besoin. Les arguments juridiques émanent des instruments juridiques internationaux. Mais la question de savoir si les États vont choisir de respecter ou non leurs obligations morales ou juridiques dépendra de leurs calculs concernant leur intérêt propre - et de la pression qui sera exercée sur eux.

L'aspect le plus crucial est que cette pression doit impérativement venir de citoyens autonomisés et revendiquant le respect de leurs droits en situations de crise. Elle doit aussi venir d'organisations de la société civile courageuses et capables de s'affirmer, en mesure d'assumer un rôle de médiateur entre les citoyens et les États – comme elles le font déjà dans de nombreuses situations, de l'Indonésie au Malawi, de l'Inde à la Géorgie. Enfin, cette pression doit venir de chacun de nous, conscients de l'augmentation spectaculaire des besoins humanitaires et décidés à ne pas rester les bras croisés. Dès 2015, le nombre accru de situations d'urgence liées au climat aura un effet sur beaucoup plus de personnes. Mais comme ces nouvelles crises ne seront pas assez spectaculaires pour attirer l'attention des médias ou même des autorités nationales concernées, il existe un véritable risque de ce que le monde ne se rende même pas compte de l'ampleur grandissante des besoins humanitaires et de ce que des millions de gens perdent alors leur vie ou leurs moyens d'existence, alors que ce serait évitable.



Rabeya construit une digue en glaise devant sa maison pour se protéger des inondations qui touchent Bogra, au Bangladesh. Rabeya a subi de nombreuses inondations, mais elle dit que les inondations de 2007 étaient extrêmes.

Les organisations humanitaires internationales ont un rôle vital à jouer, à la fois en soutenant les gouvernements qui tentent d'assumer leurs responsabilités et en apportant leur soutien à la société civile pour qu'elle exige d'eux qu'ils le fassent. Les organisations humanitaires internationales doivent apporter une aide impartiale, responsable et efficace afin de sauver des vies. Sur le plan de la redevabilité et des performances cohérentes, elles ont elles aussi encore beaucoup de chemin à faire pour satisfaire les normes que les victimes des situations d'urgence sont en droit d'attendre. Face à la réalité du monde d'aujourd'hui et de celui de demain, le secteur humanitaire international doit résoudre de continuer à s'améliorer, se montrer uni pour faire triompher les principes d'impartialité et d'humanité et correspondre à une diversité croissante d'agences humanitaires émanant de nombreuses cultures et traditions.

Les gouvernements du monde entier doivent se soutenir mutuellement pour sauver des vies humaines par l'intermédiaire d'une aide humanitaire impartiale et efficace et du financement de l'adaptation aux changements climatiques. Ils doivent également exiger des comptes les uns des autres lorsqu'ils échouent, par l'intermédiaire des organisations multilatérales, tant régionales que mondiales. Les pays riches, y compris les nouveaux bailleurs de fonds en dehors des limites traditionnelles de l'OCDE, doivent investir beaucoup plus qu'ils ne le font actuellement – bien plus que les 25 milliards de dollars par an qui permettraient aux bailleurs de fonds de maintenir, d'ici à 2015, le niveau actuel en termes de qualité et de contribution à chaque victime. Ils devront investir bien plus afin d'accroître l'aide humanitaire tandis que les besoins augmenteront considérablement. De fait, il faudra bien plus que les 42 milliards de dollars qu'on obtiendrait si tous les pays de l'OCDE se comportaient simplement comme les 10 plus généreux d'entre eux. Et même en cette période économique difficile, les pays du monde ont les moyens d'atteindre ces chiffres, voire de les dépasser, et ils doivent relever le défi afin d'empêcher un nombre bien plus grand de morts inutiles dans les crises humanitaires à venir.

Il est trop tard pour empêcher que le 21^{ème} siècle soit marqué par des besoins humanitaires immenses (bien que l'ampleur de ces besoins soit entre les mains des gouvernements et des autres entités qui se consacrent à la lutte contre le changement climatique et à d'autres causes).

Il n'est *pas* trop tard pour assurer des interventions humanitaires décentes et pour réduire le risque pour les personnes vulnérables de succomber aux effets des changements climatiques et aux autres chocs que nous réservent les années à venir.

La présence ou l'absence d'une volonté politique à cet effet sera l'un des aspects déterminants de notre époque et scellera le sort de millions de personnes : leur survie ou leur mort.

Notes

- 1 Les causes de ces désastres, et leur impact, sont le plus souvent tout sauf naturelles. Ces catastrophes sont le résultat d'une interaction entre des chocs environnementaux (tempêtes, inondations, sécheresses) et la vulnérabilité des personnes (qui l'on est, où l'on vit, comment l'on gagne sa vie), interaction qui crée le risque, à savoir le danger de perdre la vie ou ses moyens d'existence. Parmi les autres facteurs qui viennent exacerber la situation figurent une mauvaise gestion de l'environnement, comme l'incapacité d'entretenir les infrastructures comme, par exemple, les barrages et autres moyens de protection contre les inondations.
- 2 Pour un supplément d'informations sur cette projection, Cf. « Forecasting the numbers of people affected annually by natural disasters up to 2015 », étude interne d'Oxfam, avril 2009, www.oxfam.org.
- 3 Nations Unies (2007) *Disaster Risk Reduction : Global Review 2007*, p.25
- 4 D. Smith et J. Vivekananda (2007) *A climate of conflict : the links between Climate Change, Peace and War*, London : *International Alert*, www.international-alert.org/climate_change.php
- 5 Voir le Programm 'Data Conflict Programme ' de l'université d'Uppsala, www.pcr.uu.se/research/UCDP/index.htm (dernière consultation : novembre 2008).
- 6 Derniers Chiffres disponibles. L'ensemble des chiffres de ce rapport sont en US Dollars sauf indication contraire.
- 7 Pour l'ensemble des financements en Europe, voir 'EU leaders endorse continent-wide bailout', CBS News, 15 octobre 2008, www.cbsnews.com/stories/2008/10/15/world/main4524028.shtml?source=RSSattr=Business_4524028 Dernière consultation : novembre 2008.

Pour l'exemple de la Hypo Real Estate, voir 'Germany clinches bank rescue deal', BBC News, 6 octobre 2008, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/business/7653868.stm> (Dernière consultation : novembre 2008).

Pour la Royal Bank of Scotland, voir 'UK banks receive £37bn bail-out', BBC News, 13 octobre 2008, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/business/7666570.stm> (Dernière consultation : novembre 2008).
- 8 Oxfam International (2008) 'Haiti Situation "at breaking point"', communiqué de presse du 8 septembre 2008. www.oxfamamerica.org/whatwedo/where_we_work/camexca/news_publications/the-water-started-to-rise-and-it-did-not-stop (Dernière consultation : novembre 2008).
- 9 Mission de l'ONU de stabilisation en Haïti (2008) 'Gonaïves, deux semaines après le déluge', www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/RMOI-7JNJMU?OpenDocument&rc=2&cc=hti (dernière consultation : novembre 2008).
- 10 FICR (2007) 'Climate Change and the International Federation', Note de référence distribuée aux sociétés nationales de la FICR.
- 11 S. Dercon (2004) 'Growth and Shock', *Journal of Development economics* 74(2) : 309-29
- 12 Christian Aid (2007) 'Human Tide: the Real Migration Crisis', Londres : Christian Aid, www.christianaid.org.uk/stoppoverty/climatechange/resources/human_tide.aspx (Dernière consultation : novembre 2008).
- 13 Banque asiatique de développement (2004) 'Fighting Poverty in Asia and the Pacific: The Poverty Reduction Strategy of the Asian Development Bank', www.adb.org/Documents/Policies/Poverty_Reduction/mission.asp?p=policies (Dernière consultation : novembre 2008).

- 14 I. MacAuslan (2008) 'India's National Rural Employment Guarantee Act: a case study for how change happens', document de référence pour D. Green (2008) *From Poverty to Power*, Oxford : Oxfam International, voir www.fp2p.org
- 15 Reuters (2008) 'Vast Chile volcano ash cloud partially collapses', 13 mai 2008, www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/KH11-7EM89T?OpenDocument&rc=2&cc=chl (Dernière consultation : novembre 2008).
- 16 Entretien avec Jane Beesley, Oxfam GB, mars 2008.
- 17 Entretien avec Marie Cacace, Oxfam GB, août 2008.
- 18 *Ibid.*
- 19 Ban Ki-moon (2007) 'Security-General's Report on the Protection of Civilians in Armed Conflict', New York: Nations Unies, para. 34, <http://domino.un.org/UNISPAL.NSF/f45643a78fcb719852560f6005987ad/f3f9e34acb1f690185257393006a5b97!OpenDocument> (Dernière consultation : novembre 2008).
- 20 Chiffres issus des données des appels consolidés de l'ONU, voir www.humanitarianappeal.net (Dernière consultation : novembre 2008).
- 21 Résultats non publiés de recherches menées pour le département humanitaire d'Oxfam GB.
- 22 Pour un supplément d'informations sur ce projet, voir www.oxfam.org.uk/oxfam_in_action/impact/success_stories/bolivia_farming.html (Dernière consultation : novembre 2008).
- 23 Voir Price Waterhouse Cooper, (2007) 'Entertainment and Media Outlook 2007-11', http://www.pwc.co.uk/eng/publications/global_entertainment_and_media_outlook_2007_2011.html (Dernière consultation : novembre 2008).
- 24 Chiffres du service de suivi financier du BCAH de l'ONU (FTS), op.cit. site address et des documents relatifs aux Appels Consolidés de l'ONU www.humanitarianappeal.net (Dernière consultation : novembre 2008).
- 25 Oxfam International (2008) 'For a Safer Tomorrow: Protecting Civilians in a Multipolar World', Oxford : Oxfam International.
- 26 Oxfam International (2008) 'Climate Wrongs and Human Rights: Putting People at the Heart of Climate Change Policy', Oxford : Oxfam International.
- 27 Le nombre de personnes actuellement concernées, selon les estimations, par des situations d'urgence est estimé à 272 millions par le programme Humanitarian Futures, (2008) *op.cit.*
- 28 Voir le programme de collecte de données sur les conflits, le Conflict Data Programme, de l'université d'Uppsala www.pcr.uu.se/research/UCDP/index.htm (Dernière consultation : novembre 2008).
- 29 International Rescue Committee (2008) 'Mortality in the Democratic Republic of Congo: An Ongoing Crisis', www.theirc.org/resources/2007/2006-7_congomortalitysurvey.pdf (Dernière consultation : novembre 2008). Chiffres calculés sur la base de 727 000 morts « excédentaires » entre janvier 2006 et avril 2007.
- 30 R. Mountain, Coordinateur humanitaire des Nations Unies pour la RDC. dans le?? au BCAH (2006) 'Action Plan 2006 DRC', [http://ochadms.unog.ch/quickplace/cap/main.nsf/h_Index/2006_DRC_ActionPlan/\\$FILE/2006_DRC_ActionPlan_SCREEN.PDF?OpenElement](http://ochadms.unog.ch/quickplace/cap/main.nsf/h_Index/2006_DRC_ActionPlan/$FILE/2006_DRC_ActionPlan_SCREEN.PDF?OpenElement) (Dernière consultation : novembre 2008).

- 31 Comité international de secours (2008) *op.cit.*
- 32 PNUD (2008) *Rapport sur le développement humain 2008*, New York : PNUD.
- 33 Pour plus d'informations sur les conséquences humanitaire, voir BCAH (2008) 'Revision of the Kenya Emergency Humanitarian Response Plan 2008', <http://ochaonline.un.org/humanitarianappeal/webpage.asp?Page=1662> (Dernière consultation : novembre 2008). Le chiffre estimatif pour le nombre de morts provient de la BBC, http://news.bbc.co.uk/1/hi/in_depth/africa/2008/kenya/default.stm (Dernière consultation : novembre 2008).
- 34 Entretien avec Jane Beesley, Oxfam GB, avril 2008.
- 35 Institute for Public Policy Research (2008) 'Shared Destinies: Security in a Globalised World', Rapport mi-parcours de la commission sur la sécurité nationale au 21^{ème} siècle, Londres, IPPR, p. 57.
- 36 BCAH (2007) 'Mexico: Tabasco Floods OCHA Situation Report No.1', 3 novembre, www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/RMOI-78MMQ9?OpenDocument (Dernière consultation : novembre 2008).
- 37 Cité dans *The Guardian* (2005) 'Climate Change Disaster is Upon Us, Warns UN', 5 octobre 2007, www.guardian.co.uk/environment/2007/oct/05/climatechange (Dernière consultation : novembre 2008).
- 38 C. Padmanabhan (2008) 'Embankments – or should we say entombments', *The Hindu*, 18 septembre 2008, www.thehindu.com/2008/09/19/stories/2008091956231100.htm (Dernière consultation : novembre 2008).
- 39 J. Guyler Delva (2008) 'Aid groups struggle after deadly storms in Haiti', Reuters AlertNet, 8 septembre 2008, www.alertnet.org/thenews/newsdesk/N08483383.htm (Dernière consultation : novembre 2008).
- 40 Oxfam (2008) 'Oxfam warns millions more Ethiopians going hungry as aid effort stalls', communiqué de presse, www.oxfam.org.uk/applications/blogs/pressoffice/?p=1834 (Dernière consultation : novembre 2008)
- 41 Pour un supplément d'informations sur cette projection, Cf. « Forecasting the numbers of people affected annually by natural disasters up to 2015 », étude interne d'Oxfam, avril 2009, www.oxfam.org
- 42 D. Maxwell, P. Webb, J. Coates et J. Wirth (2008) 'Rethinking Food Security in Humanitarian Response', article présenté au Forum de la Sécurité Alimentaire de Rome (Food Security Forum), 16–18 avril 2008.
- 43 Entretien mené par Nicki Bennett, Oxfam GB, janvier 2008.
- 44 Pew Centre on Global Climate Change (2008) 'Hurricanes and Global Warming FAQs', www.pewclimate.org/hurricanes.cfm#2008 (Dernière consultation : novembre 2008).
- 45 GIEC (2007) 'Quatrième Rapport d'évaluation' (rapport de synthèse) du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat', www.ipcc.ch/ipccreports/ar4-syr.htm (Dernière consultation : novembre 2008), p. 46.
- 46 P.M. Cox, R.A. Betts, C.D. Jones, S.A. Spall et I.J. Totterdell (2000) 'Acceleration of global warming due to carbon-cycle feedbacks in a coupled climate model', *Nature* 408: 184–7.
- 47 Nations Unies (2007) 'Disaster Risk Reduction Global Review', p. 19 (sur la base de données du Centre de recherche en épidémiologie des catastrophes (Centre for Research on the Epidemiology of Disasters - CRED), base de données EM-DAT).
- 48 *Ibid.*, p. 25

- 49 Ibid., pp. 18–28
- 50 D. Smith et J. Vivekananda (2007) *op.cit.*
- 51 Ban Ki-moon (2007) 'A Climate Culprit in Darfur', the Washington Post, 16 juin 2007, www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/06/15/AR2007061501857.html (Dernière consultation : novembre 2008)
- 52 Entretien mené avec Jane Beesley, Oxfam GB, août 2007.
- 53 Nations Unies (2007) *op.cit.*, pp. 19, 21.
- 54 FICR (2007) *op.cit.*
- 55 Oxfam International (2008) 'Rethinking Disasters', New Delhi: Oxfam International, www.oxfam.org.uk/resources/policy/conflict_disasters/oxfam_india_rethinking_disasters.html (Dernière consultation : novembre 2008), p. 3.
- 56 Elijah Culling, membre du congrès des États Unis, cité par la BBC (2005) 'Hurricane prompts awkward questions', 4 septembre, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/4210648.stm> (Dernière consultation : novembre 2008).
- 57 Entretien mené avec Jane Beesley, Oxfam GB, juin 2007.
- 58 IRIN (2007) 'Tomorrow's Crisis Today', rapport approfondi de l' IRIN, www.irinnews.org/InDepthMain.aspx?InDepthId=63&ReportId=73996 (Dernière consultation : novembre 2008).
- 59 *Ibid.*
- 60 A. Giridharadas (2005) 'Flood toll near 900 in Indian Monsoon', International Herald Tribune, 30 juillet 2005, www.iht.com/articles/2005/07/29/news/india.php (Dernière consultation : novembre 2008).
- 61 P. Kapadia (2005) 'Mumbai's looming ecological disaster', BBC News, 2 août, http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/south_asia/4737153.stm (Dernière consultation : novembre 2008).
- 62 D. Satterthwaite, S. Huq, H. Reid, M. Pelling et P. Romero Lankao (2007) 'Adapting to Climate Change in Urban Areas', Londres : IIED.
- 63 Small Arms Survey 2007: Arms and the City, Cambridge: Cambridge University Press, p. 161.
- 64 O. Ryan (2008) 'Food riots grip Haiti', The Guardian, 9 avril, www.guardian.co.uk/world/2008/apr/09/11 (Dernière consultation : novembre 2008).
- 65 Oxfam (2004) 'Ethiopia Food Security Assessment', Note interne non publiée.
- 66 Entretien mené avec Jane Beesley, Oxfam GB, juillet 2003.
- 67 FAO (2008) 'Briefing Paper: Hunger on the Rise', 17 septembre, www.fao.org/newsroom/common/ecg/1000923/en/hungerfigs.pdf (Dernière consultation : novembre 2008).
- 68 'India Child Malnourishment Rates Worse than Africa', 21 février 2007, citant la 'National Family Health Survey' (étude nationale de la famille et de la santé), effectuée en janvier 2007 par le ministère indien de la Santé.
- 69 Oxfam International (2006) 'Causing Hunger: an Overview of the Food Crisis in Africa', Oxford : Oxfam International, www.oxfam.org.uk/resources/policy/conflict_disasters/downloads/bp91_hunger.pdf (Dernière consultation : novembre 2008).

- 70 Entretien mené avec Jane Beesley, Oxfam GB, janvier 2004.
- 71 UNHCR (2008) 'Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons', www.unhcr.org/statistics/STATISTICS/4852366f2.pdf (Dernière consultation : novembre 2008).
- 72 N. Myers (2005) 'Environmental Refugees: an Emergent Security Issue', article pour le 13^{ème} Forum Economique de l'OSCE, Prague, 23–27 mai, www.osce.org/documents/eea/2005/05/14488_en.pdf (Dernière consultation : novembre 2008).
- 73 Pour un une ventilation détaillée des types de facteurs démographiques 'push'?? qui aboutissent au chiffre d'un milliard, se référer à Christian Aid (2007) op.cit.
- 74 Entretien mené par Jane Beesley, Oxfam GB, mars 2008.
- 75 Voir aussi R.J. Hardcastle et A.T.L. Chua (1998) 'Humanitarian assistance: towards a right of access to victims of natural disasters', *International Review of the Red Cross* 325: 589–609, www.icrc.org/web/eng/siteeng0.nsf/html/57JPJD. (Dernière consultation : novembre 2008) voir notamment la note 47.
- 76 « Tout individu a droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de sa personne. », article 3 de la Déclaration universelle des droits de l'homme. G.A. res. 217A (III), (1948).
- 77 Préambule de la Déclaration universelle des droits de l'homme.
- 78 R. Stoffels (2004) 'Legal regulation of humanitarian assistance in armed conflict: achievements and gaps', *International Review of the Red Cross* 855: 517.
- 79 *Ibid.*
- 80 Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I), 8 juin 1977. Article 70.
- 81 J.M. Henckaerts et L. Doswald-Beck (2005) *Customary International Humanitarian Law*, Cambridge : Cambridge University Press.
- 82 « Le tribunal pénal international considère que la "création d'une crise humanitaire" et les crimes terroristes et de déplacements forcés constituent à eux deux des crimes contre l'humanité en tant qu'"actes et persécutions inhumains" ».M. Le procureur v. Radislav Krstic (Jugement du procès) [2001] IT-98-33, para 615.
- 83 Entretien mené avec Jane Beesley, Oxfam GB, mars 2008.
- 84 K. Haver (2008) 'Out of Site: Building Better Responses to Displacement in the Democratic Republic of Congo by Helping Host Families', Rapport de Recherche Oxfam International, Oxford : Oxfam International.
- 85 K. Savage et P. Harvey (2007) 'Remittances During Crises: Implications for Humanitarian Response', *Humanitarian Policy Group Briefing Paper No. 26*, Londres : Overseas Development Institute.
- 86 FICR (2008) 'Red Crescent Society of Kyrgyzstan first to respond to quake survivors', Communiqué de presse, 7 octobre, www.ifrc.org/docs/news/08/08100701/ (Dernière consultation : novembre 2008).
- 87 Les résolution 43/131 de l'Assemblée Générale de 1989 affirme qu'"il incombe aux États, en première instance, de fournir une assistance aux victimes de catastrophes naturelles et autres situations d'urgence similaires qui surviennent sur leur territoire".
- 88 B. Kendall (2008) 'Can disasters shape history?', *BBC News*, 5 juin, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/7436510.stm> (Dernière consultation : novembre 2008).
- 89 *Ibid.*

- 90 CBS News (2005) 'Poll: Katrina response inadequate', www.cbsnews.com/stories/2005/09/08/opinion/polls/main824591.shtml (Dernière consultation : novembre 2008).
- 91 CBS News (2008) 'CBS Poll: Public Backs GOP's Gustav Change', www.cbsnews.com/stories/2008/09/02/opinion/polls/main4408967.shtml (Dernière consultation : novembre 2008).
- 92 D. Green (2008) *From Poverty to Power: How Active Citizens and Effective States Can Change the World*, Oxford : Oxfam International.
- 93 UNDRO (Bureau des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe) (1992) *Directory of National Emergency Response Offices, Disaster Emergency Plans and Legislation, and Regional and Sub-Regional Agreements for Disaster Assistance*, New York : UNDRO. Cet annuaire recense la législation de 64 pays.
- 94 Reuters (2008) 'Vast Chile volcano ash cloud partially collapses', Reuters, 13 mai, www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/KHII-7EM89T?OpenDocument&rc=2&cc=chl (Dernière consultation : novembre 2008).
- 95 Citation extraite du rapport de M. Thompson et I. Gaviria (2004) 'Cuba Weathering the Storm: Lessons in Risk Reduction from Cuba, an Oxfam America Report', Boston : Oxfam America.
- 96 J. Bevan (2002) 'National Hurricane Center Tropical Cyclone Report: Hurricane Michelle, 29 October–5 November 2001', www.nhc.noaa.gov/2001michelle.html (Dernière consultation : novembre 2008).
- 97 I. MacAuslan (2008) *op.cit.*
- 98 Oxfam International (2008) 'Climate Wrongs and Human Rights', *op.cit.*
- 99 Oxfam International (2007) 'Adapting to climate change: what's needed in poor countries, and who should pay', Oxford: Oxfam International.
- 100 J. Dreze and C. Oldiges (2007) 'Commendable Act', *Frontline* 24 (14).
- 101 'NREGA: Dismantling the contractor raj', *The Hindu*, 20 novembre 2007, www.hindu.com/2007/11/20/stories/2007112056181000.htm (Dernière consultation : novembre 2008).
- 102 'The real radicalism of NREGA', *The Hindu*, 22 mai 2008, www.hindu.com/2008/05/22/stories/2008052253871000.htm (Dernière consultation : novembre 2008).
- 103 Entretien mené avec Jane Beesley, Oxfam GB, mars 2008.
- 104 The Economist Intelligence Unit (2007) 'Dominican Republic Politics: Disaster Strikes', 6 novembre, www.viewswire.com/index.asp?layout=VWArticleVW3&article_id=162750801®ion_id=&country_id=920000292&channel_id=210004021&category_id=500004050&refm=vwCat&page_title=Article&rf=0 (Dernière consultation : novembre 2008).
- 105 Ban Ki-moon (2007) 'Security-General's Report on the Protection of Civilians in Armed Conflict', *op.cit.*
- 106 BCAH (2008) 'Gaza Strip Inter-Agency Humanitarian Fact Sheet', 16 May, <http://domino.un.org/unispal.nsf/22f431edb91c6f548525678a0051be1d/e5dde094355e94688525744e004f3543!OpenDocument> (Dernière consultation : novembre 2008).

- 107 BCAH (2008) *The Humanitarian Monitor*, Numéro 29, september 2008, www.ochaopt.org/?module=displaysection§ion_id=118&static=0&edition_id=&format=html (Dernière consultation : novembre 2008).
- 108 Service de suivi financier du BCAH des Nations Unies, <http://ocha.unog.ch/fts2/> (Dernière consultation : novembre 2008).
- 109 Entretien mené avec Jane Beesley, Oxfam GB, janvier 2004.
- 110 The Sphere Project (2004) *Manuel de Sphère : Charte humanitaire et normes minimales pour les interventions lors de catastrophes*, Oxford: Oxfam International.
- 111 Exemple tiré de l'expérience personnelle de l'auteur.
- 112 Voir aussi J. Darcy et C.A. Hoffmann (2003) 'According to Need?', Humanitarian Policy Group Report 15, Londres : Overseas Development Institute, p. 5.
- 113 IASC (2006) *Women, Girls, Boys and Men: Different Needs – Equal Opportunities*, New York : IASC, p. 3.
- 114 T. Schümer (2007) *New Humanitarianism: Britain and Sierra Leone 1997–2003*, Londres : Palgrave.
- 115 A. Stoddard, A. Harmer, K. Haver, D. Salomons et V. Wheeler (2007) 'Cluster Approach Evaluation: Final Draft', Genève : IASC, p. 5.
- 116 C. Adinolfi, D.S. Bassiouni, H. Lauritzsen et H.R. Williams (2005) *Humanitarian Response Review*, New York : Nations Unies.
- 117 *Ibid.*
- 118 *Ibid.*
- 119 En 1994, le président du Comité permanent inter-agences de l'ONU a souligné qu'il fallait « [établir] une équipe de candidats présentant un profil approprié et prêts à prendre des postes de Coordinateur humanitaire dans des délais très courts et pour une période définie à l'avance » (8^{ème} session du Comité permanent inter-agences, 27 juin 1994). Pour un supplément d'informations, voir www.icva.ch/doc00001438.html (Dernière consultation : novembre 2008).
- 120 G. Thomas (2008) 'Humanitarian Reform, Speech by Gareth Thomas, UK Minister of State for Development', www.dfid.gov.uk/news/files/Speeches/gareth-humanitarian-reform.asp (Dernière consultation : novembre 2008).
- 121 Voir le site Web de Humanitarian Reform, www.humanitarianreform.org (Dernière consultation : novembre 2008).
- 122 S. Graves, V. Wheeler et E. Martin (2007) 'Lost in Translation: Managing Coordination and Leadership Reform in the Humanitarian System', Humanitarian Policy Group Briefing Note No. 27, Londres : Overseas Development Institute, p. 2.
- 123 A. Donini, L. Fast, G. Hansen, S. Harris, L. Minear, T. Mowjee et A. Wilder (2008) 'The State of the Humanitarian Enterprise', final report of Humanitarian Agenda: 2015, p. 13.
- 124 Entretien mené avec Jane Beesley, Oxfam GB, mars 2008.
- 125 *Ibid.*
- 126 Humanitarian Policy Group (2008) 'Humanitarian Action in Iraq: Putting the Pieces Together', Humanitarian Policy Group Policy Brief No. 30, Londres : Overseas Development Institute.

- 127 Humanitarian Policy Group (2006) 'Providing Aid in Insecure Environments: Trends in Policy and Operations', HPG Briefing Paper No.24, Londres : Overseas Development Institute, p. 3.
- 128 H. Slim (2007) *Killing Civilians: Method, Madness and Morality in War*, Colombia: Hurst C & Co.
- 129 Humanitarian Policy Group (2008) *op.cit.*
- 130 G. Hansen (2007) 'Coming to Terms with the Humanitarian Imperative in Iraq, Humanitarian Agenda 2015', Briefing Paper, Feinstein International Center, Tufts University, p. 9.
- 131 Département de la sûreté et de la sécurité de l'ONU.
- 132 Par exemple 'Oslo Guidelines on The Use of Foreign Military and Civil Defence Assets In Disaster Relief', <http://ochaonline.un.org/AboutOCHA/Organigramme/EmergencyServicesBranchESB/CivilMilitaryCoordinationSection/PolicyGuidanceandPublications/tabid/1403/language/en-US/Default.aspx> (Dernière consultation : novembre 2008).
- 133 Comité d'assistance au développement (1998) 'Civilians and Military Means of Providing and Supporting Humanitarian Assistance During Conflict', CAD/OCDE Conflict Series, Paris, www.oecd.org/dataoecd/17/3/1886558.pdf (Dernière consultation : novembre 2008).
- 134 Pour une analyse détaillée de l'humanitairesme militaire, ainsi que de la position d'Oxfam, voir : Oxfam International (2007) 'OI Compendium Note on the Provision of Aid by Military Forces', Oxford : Oxfam International, www.oxfam.org.uk/resources/policy/conflict_disasters/downloads/oi_hum_policy_aid_military.pdf Dernière consultation : novembre 2008).
- 135 North Kivu Protection Cluster (2007) 'Urgent Need to Protect the Population in North Kivu, in the Context of Renewed Conflict and Diminishing Coping Capacities', Goma : NKPC.
- 136 M. Anderson (1999) *Do No Harm: How Aid Can Support Peace – or War*, Boulder : Lynne Rienner ; et T. Paffenholz et L. Reyhler (2007) *Aid for Peace: A Guide to Planning and Evaluation for Conflict Zones*, Baden Baden : Nomos.
- 137 VOICE (2002) *Improving the Quality of Humanitarian Aid in Conflict Situations: Training for Good Practice*, Bruxelles : VOICE, p. 7.
- 138 L. Minear (2005) 'Lessons learned: the Darfur experience', in J. Mitchell, I. Christoplos, L. Minear et P. Wiles, *ALNAP Review of Humanitarian Action in 2004*, Londres : Overseas Development Institute, pp. 111–12 ; et H. Young , A. Monim Osman, Y. Aklilu, R. Dale et B. Badri (2005) 'Darfur 2005 Livelihoods Under Siege', Medford : Feinstein International Famine Center, Tufts University, p. 130.
- 139 Africa Peace Forum, Centre for Conflict Resolution, Consortium of Humanitarian Agencies, Forum for Early Warning and Early Response, Saferworld and International Alert (2004) 'Chapter 5: Institutional Capacity Building for Conflict Sensitivity', in *Conflict-Sensitive Approaches to Development, Humanitarian Assistance and Peacebuilding: A Resource Pack*, Londres : Africa Peace Forum *et al.*, p. 2.
- 140 Voir aussi M. Lange (2004) *Building Institutional Capacity for Conflict-Sensitive Practice: The Case of International NGOs*, Londres : International Alert ; et Africa Peace Forum *et al.* (2004), *op.cit.*

- 141 Discussion en groupe de réflexion, groupe des femmes, Sithampapuram camp (24 April 2002) in J. Boyden, T. Kaiser et S. Springett (2002) 'The case study of Sri Lanka', for *ALNAP Global Study on Consultation and Participation of Disaster-affected Populations*, Londres : Overseas Development Institute.
- 142 Mango (non daté) 'Top Tips on Reporting to Beneficiaries', www.mango.org.uk/guide (Dernière consultation : novembre 2008).
- 143 HCR (2002) 'Violences sexuelles et exploitation : les enfants réfugiés en Guinée', Genève : UNHCR.
- 144 Oxfam (2006) 'Lessons Learnt in Preventing Sexual Exploitation and Abuse in Programme Delivery', Document de contexte interne, août 2006.
- 145 *Ibid.*
- 146 SARPAN, Concern et Oxfam (2008) 'Strengthening responses to the triple threat in the Southern Africa region – learning from field programmes in Malawi, Mozambique and Zambia', www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900SID/KHII-6RP9WD?OpenDocument (Dernière consultation : novembre 2008), p. 4.
- 147 Oxfam (2003) 'Northern Uganda Humanitarian Strategy 2003–5', Kampala: Oxfam GB, non publié. Voir aussi S. Addison (2008) 'Humanitarian space in a fragile state', *Forced Migration Review* 30: 69.
- 148 Entretien mené avec Jane Beesley, Oxfam GB, avril 2007.
- 149 *Ibid.*
- 150 HCR (2005) 'Ogata calls for stronger political will to solve refugee crises', 27 mai, www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/print?tbl=NEWS&id=4297406a2 (Dernière consultation : novembre 2008).
- 151 Chiffres de l'IFPRI cités par le site web Reuter's AlertNet, http://lite.alertnet.org/printable.htm?URL=/db/crisisprofiles/AF_HUN.htm&v=at_a_glance (Dernière consultation : novembre 2008).
- 152 UNICEF (2006) *Progress for Children: A Report Card on Nutrition, No.4*, New York : UNICEF, p. 6.
- 153 Programme alimentaire mondial (2008) 'How WFP Fights Hunger', www.wfp.org/aboutwfp/introduction/hunger_fight.asp?section=1&sub_section=1 (Dernière consultation : novembre 2008).
- 154 G. Ellerts (2006) 'Niger 2005: not a famine, but something much worse', *Humanitarian Exchange Magazine* 33.
- 155 Les dons alimentaires ont constitué l'essentiel de la participation aux appels de la Procédure d'appel global (CAP - *Consolidated Appeal Procedure*), soit 12,2 millions de dollars (55 pour cent) des 22,6 millions de dollars engagés dans des appels de la CAP depuis 2000. L'alimentation n'est pas seulement le secteur le plus important, et de loin, c'est aussi celui où les financements sont les plus proches des besoins. Development Initiatives (2008) 'Global Humanitarian Assistance 2007/2008', Wells: Development Initiatives.
- 156 Voir Oxfam International (2005) 'Food Aid or Hidden Dumping?', Document d'information d'Oxfam 71, Oxford : Oxfam International
- 157 « Achats au service du progrès », une proposition du Programme alimentaire mondiale à la Fondation Gates, 2008.
- 158 Voir 'Billions "wasted" by aid system', BBC News, 18 septembre 2008, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/7622275.stm> (Dernière consultation : novembre 2008).

- 159 Oxfam International (2008) 'The Time is Now: How World Leaders Should Respond to the Food Price Crisis', Note Interne, Oxford : Oxfam International.
- 160 R. Slater, S. Ashley, M. Tefera, M. Buta et D. Esubalew (2006) 'PSNP Policy, Programme and Institutional Linkages', ODI/IDL Group/Indak.
- 161 Le Cadre d'action de Hyogo propose 3 objectifs clés pour la réduction des risques de catastrophe : (1) Intégrer la réduction des risques de catastrophe dans des politiques de développement et une planification durables ; (2) Développer et renforcer les institutions, les mécanismes et les capacités pour faire face aux risques ; et (3) Incorporer systématiquement des approches de réduction de risque dans la mise en œuvre des programmes de préparation aux catastrophes, d'intervention et de reconstruction. Voir www.unisdr.org/we/in/intergover/official-doc/L-docs/Hyogo-framework-for-action-english.pdf (Dernière consultation : novembre 2008).
- 162 Pour un supplément d'informations sur l'ampleur de l'urgence, voir ECHO (2007) 'Emergency Humanitarian Aid in Favour of the Population of Bolivia Affected by the El Niño Phenomenon', Emergency Humanitarian Aid Decision, 15 mars, www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/DHRV-6ZW9VZ?OpenDocument (Dernière consultation : novembre 2008).
- 163 Pour un supplément d'informations sur ce projet, voir www.oxfam.org.uk/oxfam_in_action/impact/success_stories/bolivia_farming.html (Dernière consultation : novembre 2008).
- 164 Entretien avec Ravindranath, Directeur du Centre des Volontaires Ruraux d'Assam, 12 février 2007, Kolkata, in Oxfam International (2008) 'Rethinking Disasters', *op.cit.*, p. 20.
- 165 Development Initiatives (2008) *op.cit.*
- 166 Voir PricewaterhouseCoopers (2007) *op. cit.*
- 167 Stockholm International Peace Research Institute (2008) SIPRI Yearbook 2008, Oxford : Oxford University Press.
- 168 Development Initiatives (2008) *op.cit.*, p. 2.
- 169 N. Bennett (2008) 'No Way Home', 14 avril, <http://kristof.blogs.nytimes.com/author/nbennett> (Dernière consultation : novembre 2008).
- 170 Classés selon l'aide humanitaire accordée « par citoyen », ces pays sont : le Luxembourg, la Norvège, la Suède, le Danemark, les Pays-Bas, l'Irlande, la Suisse, la Finlande, le Royaume Uni et la Belgique.
- 171 Development Initiatives (2008) *op cit.*
- 172 *Ibid.*, p. 14.
- 173 Voir CAD/OCDE (2008) 'Survey of Aid Allocation Policies and Indicative Forward Spending Plans', www.oecd.org/dac/scalingup (Dernière consultation : novembre 2008).
- 174 K. Haver (2007) 'Diversity in Donorship: Field Lessons', Humanitarian Policy Group, Londres : Overseas Development Institute.
- 175 L. Cotterrell et A. Harmer (2005) 'Diversity in Donorship: the Changing Landscape of Humanitarian Aid', Humanitarian Policy Group, Londres : Overseas Development Institute.
- 176 La Turquie et la Corée du Sud sont membres de l'OCDE mais pas du CAD.
- 177 Chiffres du service de suivi financier du BCAH de l'ONU, <http://ocha.unog.ch/fts2> (Dernière consultation : novembre 2008).
- 178 E. El-Hokayem (2008) 'The Arab Gulf States: Wealth in the Service of Humanitarianism and Status', non publié : Oxfam America.

- 179 Service de suivi financier du BCAH de l'ONU (FTS), *op.cit.*
- 180 Oxfam International (2008) 'After the Cyclone: Lessons from a Disaster', Oxfam International Briefing Note, Oxford: Oxfam International.
- 181 Chiffres du service de suivi financier du BCAH de l'ONU (FTS), *op.cit.* et des documents sur les Appels Consolidés de l'ONU www.humanitarianappeal.net (Dernière consultation : novembre 2008).
- 182 Service de suivi financier du BCAH de l'ONU(FTS), *op.cit.*
- 183 B. Willits-King, T. Mowjee et J. Barham (2007) 'Evaluation of Common/Pooled Humanitarian Funds in DRC and Sudan', rapport pour l'ESS (section évaluations et études) du BCAH, <http://ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&docId=1088368>(Dernière consultation : novembre 2008), p. 3.
- 184 N. Bennett (2007) 'Impact of Humanitarian Reform Mechanisms in the Democratic Republic of Congo (DRC)', article non publié, écrit à la demande d'Oxfam GB, www.humanitarianreform.org/humanitarianreform/Portals/1/H%20Coordinators/HC%20etreat/Day%201/OXFAM%20DRC%20discussion%20paper.doc (Dernière consultation : novembre 2008).
- 185 *Ibid.*, p. 3.
- 186 B. Willits-King et al. (2007) *op.cit.*
- 187 Oxfam International (2007) 'The UN Central Emergency Response Fund One Year On', document d'information d'Oxfam 100, Oxford : Oxfam International, pp. 2–4.
- 188 N. Bennett (2007) *op.cit.*, p. 8.
- 189 J. Macrae, S. Collinson, M. Buchanan-Smith, N. Reindorp, A. Schmidt, T. Mowjee et A. Harmer (2002) 'Uncertain Power: The Changing Role of Official Donors in Humanitarian Action', Humanitarian Policy Group Report 12, Londres : Overseas Development Institute.
- 190 « Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire », approuvés à Stockholm, 17 juin 2003, par l'Australie, la Belgique, le Canada, la Commission européenne, le Danemark, la Finlande, la France, l'Allemagne, l'Irlande, le Japon, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Norvège, la Suisse, le Royaume-Uni et les USA, www.goodhumanitarianidonorship.org (Dernière consultation : novembre 2008).
- 191 S. Graves et V. Wheeler (2006) 'Good Humanitarian Donorship: Overcoming Obstacles to Improved Collective Performance', Humanitarian Policy Group Discussion Paper, Londres : Overseas Development Institute, p. 3.
- 192 S. Hidalgo et A. Lopez-Claros (2008) The Humanitarian Response Index 2007, Londres : Palgrave.
- 193 S. Graves et V. Wheeler (2006) *op.cit.*, pp. 12–14.
- 194 Pour un supplément d'informations, voir le site Web de MERCY Malaisie , www.mercy.org.my (Dernière consultation : novembre 2008).
- 195 Le *Zakat* est un don annuel obligatoire pour tous les musulmans pratiquants. Il équivaut à un quarantième de ses biens, à l'exclusion de sa maison et des biens nécessaires au travail.
- 196 J. Benthall (2008) 'The Palestinian Zakat Committees', article non publié, Oxfam America.
- 197 Voir www.humanitarianforum.org (Dernière consultation : novembre 2008).

- 198 L. Altinger et V. Tortella (2007) 'The Private Financing of Humanitarian Action, 1995–2005', Humanitarian Policy Group Briefing Paper, Londres : Overseas Development Institute, www.odi.org.uk/hpg/papers/hpgbgpaper_monitoringtrends2.pdf (Dernière consultation : novembre 2008).
- 199 Voir TNT (2008) 'What's in it for TNT?', www.movingtheworld.org/what039s_it_tnt (Dernière consultation : novembre 2008).
- 200 A. Binder et J. Martin Witte (2007) 'Business Engagement in Humanitarian Relief: Key Trends and Policy Implications', Humanitarian Policy Group Background Paper, Londres : Overseas Development Institute, www.odi.org.uk/hpg/papers/hpgbgpaper_monitoringtrends1.pdf (Dernière consultation : novembre 2008).
- 201 Voir par exemple R. Kent et J. Ratcliffe (2008) 'Responding to Catastrophes: U.S. Innovation in a Vulnerable World', Washington, DC: Centre for Strategic and International Studies, p. 21.
- 202 Pour une analyse plus détaillée du phénomène des compagnies privées qui jouent le rôle d'acteurs humanitaires, voir Oxfam International (2007) 'OI Policy Compendium Note on the Private Sector and Humanitarian Relief', Oxford : Oxfam International, www.oxfam.org.uk/resources/policy/conflict_disasters/downloads/oi_hum_policy_private_sector.pdf (Dernière consultation : novembre 2008).
- 203 Entretien mené avec Marie Cacace, Oxfam GB, août 2008.
- 204 Il englobe les Conventions de Genève, les Conventions relatives aux droits de l'homme de l'ONU, la Convention de l'ONU sur les réfugiés, le Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les organisations non gouvernementales (ONG) lors des opérations de secours en cas de catastrophe.
- 205 Oxfam International (2008) 'For a Safer Tomorrow', *op.cit.*
- 206 Le Programme de développement agricole pour l'Afrique (CAADP) est un programme du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD). C'est un projet mené par l'Union africaine, conçu par des africains pour s'occuper des problèmes de la croissance du secteur agricole. Voir www.nepad.org/2005/files/home.php (Dernière consultation : novembre 2008).
- 207 Oxfam International (2008) 'Climate Wrongs and Human Rights', *op.cit.*
- 208 Oxfam International (2008) 'Rethinking Disasters', *op.cit.*

Index

Les numéros de pages en italique suivis de *e* ou *f* font référence aux encadrés et aux figures respectivement.

- Afghanistan 7, 53, 65, 67
- Afrique 23, 25, 73, 79, 83, 117
- agences d'aide humanitaire
 - accès libres 115
 - coopération avec les états 7, 17, 41, 55, 61, 116
 - coopération mutuelle 107-11
 - diversité 105, 107, 111, 119
 - indépendance 65-7, 120
 - meurtres des agents 65, 67
 - normes transparentes 57
 - partenariats avec les communautés locales 71, 87
 - partenariats avec l'ONU 63
 - priorités 116, 118, 120-1
 - réduction des risques climatiques 87
 - responsabilités 10, 15, 123-4
 - secteur privé 107-9
 - violence sexuelle 73
 - voir aussi* aide humanitaire
- agriculture 5, 7, 25, 79, 81-5, 117
- aide humanitaire
 - agences *voir* agences d'aide humanitaire
 - aide alimentaire en nature 81
 - aide responsable 71-5
 - amélioration 7-8, 10, 17, 53, 55, 119-21
 - augmenter les capacités d'action 105-11
 - besoins croissants 2, 13
 - capacité de sauver les vies 57-63
 - catastrophes climatiques locales 8
 - coopération avec les états 7, 17, 41, 55, 61, 116
 - coordination 61-3, 97, 115
 - développement et 77-9
 - droit à l'assistance 45
 - droit international 40-1*e*
 - efficacité 7-8, 8, 10, 59-61
 - évaluations 59, 120
 - financement *voir* financement humanitaire
 - impartialité 17, 63-9, 107, 116, 119
 - leadership 61-3
 - lenteur 3, 101, 121
 - nouveau cadre 3, 17, 109-11
 - objectif de l'ONU 98*e*
 - obstructions gouvernementales 51-3
 - participation des communautés locales 71, 73, 75, 87
 - points-clés 55-7
 - politique et 8, 55
 - préparation à l'avance 59
 - qualité 57
 - recours aux forces militaires 115
 - réformes fondamentales 112
 - regard à long terme 75, 77-89, 116
 - réponses traditionnelles 29
 - sensibilité aux conflits 69-71
 - sources d'assistance 43-5
 - spécialisation 105
 - système 15-17
 - transparence 73, 120
 - voies de recours 73, 114
- aide technique 83
- alimentation
 - achat de nourriture sur place 81
 - aide alimentaire en nature 81
 - alternatives à l'aide en nature 81-3
 - Cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire 58*f*
 - crises 5, 17, 79
 - menace permanente 77, 79
 - mondialisation et 25
 - regard à long terme 79-85
- Allemagne 3, 93
- Arabie Saoudite 95, 97
- « argent contre travail » 53, 63, 81
- ASEAN 114, 115
- Bangladesh 5, 27, 85, 93, 95, 97
- Bina Swagiri 63-65
- Birmanie (Myanmar) 7, 23, 43, 105, 107, 115
- Bolivie 7, 87
- Brazil 83
- camellones* 87

catastrophes naturelles
 catastrophes climatiques locales 8, 27-9
 changement climatique 2, 27-9
 effet sur les pays pauvres et riches 4
 mécanismes de protection 5
 méga-catastrophes 29
 prévention 2, 117
 réactions positives 5
 réduction des risques 98e
 risques croissants 2, 23, 24f, 25, 123
 CERF 97, 99, 101, 121
 changement climatique
 catastrophes naturelles 2, 27-9
 conflits et 2, 23, 29
 devoirs des pays riches 3, 49
 droits humains et 49
 financement de l'adaptation 3, 98e, 118, 125
 menaces 17, 19
 permis d'émissions 98e
 réduction des émissions 9
 réduction des risques 85-9, 117-18
 stratégies gouvernementales 85-7
 Chili 6, 47
 Chine 45, 95
 ciblage 7-8, 59-61, 119
 Comité d'Aide au Développement (CAD, OCDE) 93-5
 Communauté de Développement de l'Afrique Australe 114
 conflits
 aide humanitaire et sensibilité aux 69-71, 119
 changements climatiques et 2, 23, 29
 déplacés et réfugiés 2, 3, 5, 6, 13, 21, 37-9
 meurtre des agents humanitaires 65, 67
 obligations d'aide humanitaire 67, 69
 réduction 9
 risques croissants 2, 13, 21-3
 vulnérabilités 4, 5, 69, 119
 Congo, République démocratique du (RDC) 2, 21, 37, 43, 69, 99, 101
 Conventions de Genève 40e, 41e
 Copenhague, Conférence de (2009) 98e
 Corée du Sud 95
 corruption 4, 49, 65
 crise économique mondiale 5, 19, 89, 90f, 95
 Croix-Rouge/ Croissant-Rouge 40e, 43, 47, 55, 105, 107, 116
 Cuba 6, 15, 23, 47
 cyclone Nargis 23, 43, 105, 115
 cyclone Sidr 5, 46f, 93, 95, 97
 cyclones 5, 23-5, 27, 46f, 85-7
 Darfour 29, 33, 53, 61, 81
 décentralisation 17, 120
 Déclaration Universelle des Droits de l'Homme 40-1e, 45
 déforestation 23, 35
 dépenses militaires 93
 déplacés et réfugiés
 causes de déplacement 37-9
 conflits et 2, 3, 5, 6, 13, 21, 37-9
 principes de l'ONU 51
 risques croissants 5, 13, 39
 violence sexuelle 73
 développement 77-9, 83, 118
 Dominicaine, République 23, 51
 droit à la sécurité 40e, 45
 droit à la vie 15-17, 41e, 45, 125
 droit à l'assistance 45
 droit humanitaire international 40-1e, 53, 123
 droits humains 17, 40-1e, 47, 49
 eau 27, 39, 53, 79, 81, 98e
 Émirats Arabes Unis 67, 95
 états
 capacités 2, 3, 8, 112-16
 choix 123
 coopération 7, 17, 41, 55, 61, 116
 devoir d'assistance 45
 devoir de protection 47-9, 83-5
 droit à la vie et 15
 états en faillite 15, 21, 51
 indifférence 51
 intérêts politiques 45-7
 obstructions aux secours 51-3
 priorités 113-14

- réduction de la vulnérabilité 83-5, 117-18, 125
- réduction des risques climatiques 85-7, 117-18
- responsabilités 2, 6-7, 9, 13, 71, 83-5, 125
- États-Unis 23, 65-7, 93
- Éthiopie 5, 25, 35-7, 79, 83
- femmes
 - aide humanitaire aux 7-8, 120
 - inégalités 59-61
 - vulnérabilité 4, 33
 - voir aussi* violence sexuelle
- financement humanitaire
 - adaptation au changement climatique 3, 98e, 118, 125
 - augmentation 93, 95, 99, 125
 - besoins 91-103, 125
 - chiffres 91-5
 - comparaisons internationales 92f
 - coordination 121
 - crises économiques et 5, 19, 89, 90f, 95
 - différences des réponses 96f, 97
 - fonds insuffisants 3, 8, 59
 - impartialité 97-9, 109
 - intérêts stratégiques 95, 101
 - opinion publique 95
 - principes de bon financement 101-3, 120
 - priorités 10, 118, 119-20
 - versement à temps 99-101
- FIRD 6, 51
- Forum Humanitaire 107
- Gaza 53, 105
- Géorgie 6, 113
- glissements de terrain 2, 29, 35
- Good Humanitarian Donorship (GHD) 101-3, 120
- gouvernements *voir* états
- guerres *voir* conflits
- GYLA 6, 113
- Haiti 4, 23, 25, 35
- HCR 39, 73, 101
- Humanitarian Response Index 103
- Hyogo, cadre d'action 117
- impartialité 63-9, 97-9, 107, 109, 119
- Inde 5, 23-5, 31, 35, 37, 49, 67, 87, 123
- Indonésie 6, 39, 43, 51, 55, 63-5
- inégalités 4, 23, 59-61
- infrastructures 4, 9, 21, 25, 41, 98e, 117
- inondations 2, 4, 7, 17, 23-5, 27, 27, 31, 35, 37, 39, 63, 85, 87, 98e
- installations sanitaires 35, 53, 57, 61, 79, 117
- Irak 7, 51, 65, 67
- Kenya 21-3, 35, 77
- Malawi 73
- malnutrition 37, 79, 83, 85
- menaces croissantes 2-3, 13, 21-5, 125
- MERCY 105
- Mexique 23
- mondialisation 25
- Moyen Orient 8, 29, 95
- Niger 79
- nourriture *voir* alimentation
- OCDE 93-5, 120
- OCHA 40e, 63, 99, 101, 103, 105, 121
- ONU
 - agences 99
 - améliorations nécessaires 115-16, 121
 - appels humanitaires 7, 53, 99
 - Bureau de Coordination des Affaires Humanitaires (BACH) 97, 99, 101, 103, 105, 121
 - collaboration avec 63, 114
 - Conseil de Sécurité 115
 - coordination 115, 121
 - cumul des rôles 121
 - déplacements internes 51
 - estimation des besoins humanitaires 10
 - gestion des fonds communs 97, 99, 120
 - impartialité 67
 - leadership 13, 63, 115
 - missions intégrées 67, 121
 - obligations de coopération 41
 - recommandations sur l'aide humanitaire 61, 98e

- Responsabilité de Protéger 115
- sanctions ciblées 115
- violence sexuelle 73
- OTAN 67
- Ouganda 37, 75
- ouragan Katrina 31-3, 45-7
- ouragans 6, 23, 47, 85
- Pakistan 23, 31, 67, 95
- Partenariat International pour la
 - Redevabilité Humanitaire 105
- pastoralisme 81-3
- pauvreté
 - droit à l'assistance 45
 - droit de vivre 15
 - pénuries alimentaires 79
 - populations croissantes 33-5
 - vulnérabilité et 4-5, 31-3, 35
- Pays-Bas 93, 95, 99
- Philippines 29, 61
- politique
 - aide humanitaire et 8, 55
 - financement humanitaire et 101
 - intérêts politiques des états 45-7
 - ouragan Katrina 33, 45-7
 - politiques agricoles 25
 - vulnérabilité et 4, 35
- populations croissantes 5, 13, 23, 33-5
- Programme Alimentaire Mondial (PAM)
 - 81, 101
- protection sociale 5, 47-9, 83-5
- punitions collectives 53
- Royaume-Uni 3, 93, 99
- sécheresses 2, 4, 5, 7, 25, 27, 31, 37, 81, 85,
 - 87, 98e
- secteur privé 107-9
- sécurité alimentaire *voir* alimentation
- société civile
 - citoyens actifs 43, 49-51, 112
 - coopération 7, 17, 55, 87, 116
 - efficacité 15, 47
 - influence 6, 29
 - pays en développement 4
 - priorités locales 75, 113-14, 117
 - responsabilités 10, 13, 123
- Somalie 7, 51, 58f
- Soudan 29, 51
 - voir aussi* Darfour
- SPHERE 40e, 57, 105
- taudis 2, 4, 9, 33, 35, 117
- Tchad 7, 8, 59
- tempêtes tropicales 2, 4, 17, 27, 51
- terrorisme 23, 65
- tremblements de terre 2, 4, 17, 31, 45, 67,
 - 85, 95
- tsunami (2004) 8, 29, 51, 55, 95
- Tzu Chi Foundation 105
- UNICEF 101
- Union Africaine 114
- Union Européenne 101
- urbanisme 5, 9, 117
- Viet-Nam 81
- violence sexuelle 4, 7-8, 33, 39, 73
- voies de recours 73, 114
- vulnérabilité
 - accroissement 4-5
 - groupes vulnérables 4, 33
 - identification 13, 59
 - pauvreté et 4-5, 31-5
 - politique et 4, 35
 - priorités d'action nationale 117-18
 - réduction 5, 9, 114, 117-18, 125
 - regard à long terme 75, 79, 93
 - zones rurales 37
 - voir aussi* femmes
- Zakat 105
- Zimbabwe 45, 73
- zones rurales 5, 35-7, 49, 51, 83, 87

Oxfam International est une confédération de 13 organisations qui travaillent ensemble dans plus de 100 pays pour trouver des solutions durables à la pauvreté et l'injustice:

Oxfam America,
Oxfam Australia,
Oxfam-in-Belgium,
Oxfam Canada,
Oxfam France - Agir ici,
Oxfam Germany,
Oxfam GB,
Oxfam Hong Kong,
Intermón Oxfam (Spain),
Oxfam Ireland,
Oxfam New Zealand,
Oxfam Novib
(Netherlands), and
Oxfam Québec.

Oxfam America (Etats-Unis)
226 Causeway Street,
5th Floor
Boston, MA 02114-2206,
(Etats-Unis)
Tél : +1 617-482-1211
(Toll-free +1 800-77-OXFAM)
E-mail :
info@oxfamamerica.org
www.oxfamamerica.org

Oxfam Australia
132 Leicester St., Carlton,
Victoria 3053, Australie
Tél : +61 3 9289 9444
E-mail :
enquire@oxfam.org.au
www.oxfam.org.au

Oxfam-in-Belgium
Rue des Quatre Vents 60,
1080 Bruxelles Belgique
Tél : +32 2 501 6700
E-mail :
oxfamsol@oxfamsol.be
www.oxfamsol.be

Oxfam Canada
250 City Centre Ave, Suite
400, Ottawa, Ontario, K1R
6K7, Canada
Tél : +1 613 237 5236
E-mail : info@oxfam.ca
www.oxfam.ca

Oxfam France - Agir ici
104 rue Oberkampf, 75011
Paris, France
Tél : +33 1 56 98 24 40
E-mail :
info@oxfamfrance.org
www.oxfamfrance.org

Oxfam Germany
Greifswalder Str. 33a,
10405 Berlin, Allemagne
Tél : +49 30 428 50621
E-mail : info@oxfam.de
www.oxfam.de

Oxfam GB
Oxfam House, John Smith
Drive, Cowley, Oxford, OX4
2JY, Royaume-Uni
Tél : +44 1865 473727
E-mail :
enquiries@oxfam.org.uk
www.oxfam.org.uk

Oxfam Hong Kong
17/fl., China United Centre,
28 Marble Road, North Point,
Hong Kong
Tél : +852 2520 2525
E-mail : info@oxfam.org.hk
www.oxfam.org.hk

Intermón Oxfam (Espagne)
Roger de Llúria 15, 08010,
Barcelone, Espagne
Tél : +34 902 330 331
E-mail :
info@intermonoxfam.org
www.intermonoxfam.org

Oxfam Ireland
Bureau de Dublin,
9 Burgh Quay,
Dublin 2, Irlande
Tel : +353 1 635 0422
Bureau de Belfast,
115 North St,
Belfast BT1 1ND,
Royaume-Uni
Tél : +44 28 9023 0220
E-mail :
info@oxfamireland.org
www.oxfamireland.org

Oxfam New Zealand
PO Box 68357, Auckland
1145, Nouvelle Zélande
Tél : +64 9 355 6500
(Toll-free 0800 400 666)
E-mail : oxfam@oxfam.org.nz
www.oxfam.org.nz

Oxfam Novib (Pays Bas)
Mauritskade 9,
Postbus 30919, 2500 GX,
La Haye, Pays Bas
Tél : +31 70 342 1621
E-mail : info@oxfamnovib.nl
www.oxfamnovib.nl

Oxfam Québec
2330 rue Notre Dame Ouest,
bureau 200, Montréal,
Québec, H3J 2Y2, Canada
Tél : +1 514 937 1614
E-mail : info@oxfam.qc.ca
www.oxfam.qc.ca

**Secrétariat d'Oxfam
International:**
Suite 20, 266 Banbury Road,
Oxford, OX2 7DL,
Royaume-Uni
Tél : +44 1865 339100.
E-mail : information@
oxfaminternational.org.
Site Web : www.oxfam.org

**Bureaux de plaidoyer Oxfam
International:**
E-mail : advocacy@
oxfaminternational.org

Washington :
1100 15th St., NW, Suite 600,
Washington DC 20005-1759,
Etats-Unis
Tél : + 1 202 496 1170

Brussels :
Rue Philippe le Bon 15,
1000 Bruxelles, Belgique
Tél : + 32 2 502 19 41

Geneva :
15 Rue des Savoises,
1205 Genève, Suisse
Tél : + 41 22 321 2371

New York :
355 Lexington Avenue,
3rd Floor, New York,
NY 10017, Etats-Unis
Tél : + 1 212 687 2091

Brésil :
SCS Quadra 08 Bloco B-50,
Sala 401 Edifício Venâncio
2000, Brasília DF 70333-70,
Brésil
Tel: +55 61 3321 4044

Organisations liées a Oxfam.
Les organisations suivantes
sont liées à Oxfam
International :

Oxfam Japan
Maruko bldg. 2F, 1-20-6,
Higashi-Ueno, Taito-ku,
Tokyo 110-0015, Japon
Tél : + 81 3 3834 1556. E-mail :
info@oxfam.jp Site Web :
www.oxfam.jp

Oxfam India
2nd floor, 1 Community
Centre, New Friends Colony,
New Delhi, Inde 110 065
Tél : +91 (0) 11 4653 8000
Fax : +91 (0) 11 4653 8099
Email :
delhi@oxfamindia.org,
Site web :
www.oxfamindia.org

**Bureau de Campagne
d'Oxfam International et
d'Ucodep (Italie)**
Via Fogliano 10,
00199 Rome Italie
Tél : +39 0645 432939
Fax : +39 0645 438046
Email : ucodep-oi@
oxfaminternational.org
Site web : www.ucodep.org

**Membre observateur
d'Oxfam.**
L'organisation suivante,
actuellement membre
observateur d'Oxfam
International, travaille vers
une possible affiliation
complète :

Fundación Rostros y Voces
(México) Alabama 105,
Colonia. Nápoles,
Delegación Benito Juárez,
C.P. 03810 Mexique, D.F.
Tél : +52 55 5687 3002
Fax : + 52 55 5687 3002 ext 103
E-mail : comunicacion@
rostrosyvoces.org
Site Web :
www.rostrosyvoces.org

Le droit de survivre

Le défi humanitaire du 21^{ème} siècle

Durant une année moyenne, presque 250 millions de personnes sont touchées par des catastrophes liées au climat. Les résultats de nouvelles recherches menées pour ce rapport amènent à prédire que, d'ici à 2015, ce nombre pourrait s'accroître de 50 pour cent pour atteindre une moyenne de plus de 375 millions de personnes – tandis que les changements climatiques et la mauvaise gestion des enjeux créent une prolifération de sécheresses, d'inondations et d'autres catastrophes. L'échelle prévue des besoins humanitaires d'ici à 2015 pourrait complètement dépasser la capacité actuelle d'intervention dans les situations d'urgence – à moins que le monde reconnaisse et réagisse face à la menace croissante.

Même en temps de profonde crise économique, la communauté internationale est en mesure d'apporter une réponse financière aux besoins humanitaires futurs et d'assurer ainsi le droit à la survie des populations les plus vulnérables. Les compétences et les ressources existent pour enrayer les menaces et les catastrophes liées au changement climatique. Certains pays, riches et pauvres, ont déjà fait preuve d'une volonté d'aller de l'avant.

Le droit de survivre montre que le défi humanitaire du 21^{ème} siècle exige un changement d'échelle tant dans la quantité de ressources consacrées aux situations d'urgence que dans la nature et la qualité des interventions humanitaires. Sauver des vies a un prix. La volonté politique qui doit soutenir ces changements est l'un des défis majeurs de notre époque et décidera de la vie de millions de personnes à travers le monde.

Carlo Heathcote / Oxfam



www.oxfam.org

© Oxfam International 2009

ISBN 978085598642-1



9 780855 986421 >

Oxfam International est une confédération de 13 organisations qui travaillent ensemble dans plus de 100 pays pour trouver des solutions durables à la pauvreté et l'injustice: Oxfam America, Oxfam Australia, Oxfam-in-Belgium, Oxfam Canada, Oxfam France – Agir ici, Oxfam Germany, Oxfam GB, Oxfam Hong Kong, Intermón Oxfam (Spain), Oxfam Ireland, Oxfam New Zealand, Oxfam Novib (Netherlands), and Oxfam Québec

