Rapport sur les catastrophes dans le monde

2018

Pas ~~Des millions~~ de laissés-pour-compte

Le secteur humanitaire international doit faire davantage pour répondre aux besoins des plus vulnérables dans le monde

Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

La Fédération internationale des Sociétés la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Fédération internationale) est le plus vaste réseau humanitaire au monde. Chaque année, avec ses 190 Sociétés nationales membres dans le monde, elle agit dans toutes les communautés en faveur de 160,7 millions de personnes par le biais de services et de programmes de développement à long terme, ainsi que de 110 millions de personnes, à travers des opérations d'urgence en cas de catastrophe et de relèvement précoce. Elle œuvre avant, pendant et après les catastrophes et les urgences sanitaires pour répondre aux besoins et améliorer les conditions d'existence des plus vulnérables. Elle le fait de façon impartiale, sans distinction fondée sur la nationalité, la race, le genre, les croyances religieuses, la classe sociale ou les opinions politiques.

Guidées par la *Stratégie 2020* – le plan d'action collectif pour faire face aux défis humanitaires majeurs de la décennie – la Fédération internationale et les Sociétés nationales sont déterminées à sauver des vies et changer les mentalités.

La Fédération internationale et les Sociétés nationales tiennent leur force de leur réseau de volontaires, du savoir-faire acquis dans les communautés, de leur indépendance et de leur neutralité. Elles s'emploient à améliorer les normes humanitaires, en tant que partenaires du développement et en intervenant en cas de catastrophe. Elles persuadent les décideurs d'agir en toutes circonstances dans l'intérêt des personnes vulnérables. Ce faisant, elles rendent les communautés saines et sûres, réduisent les vulnérabilités, renforcent la résilience et encouragent une culture de paix dans le monde.

© Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 2018

ISBN : 978-2-9701289-2-2

Tous droits réservés. À l'exception de toute citation dans une étude sur le rapport, aucune partie de cette publication ne peut être reproduite, stockée dans un système de recherche documentaire ou transmise, sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit, électronique, mécanique, photocopie, enregistrement ou autre, sans l'autorisation préalable de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Cette publication est protégée par le droit d'auteur, mais peut être reproduite gratuitement à des fins pédagogiques, mais pas pour la revente.

Une autorisation formelle est requise pour toutes ces utilisations. Toute reproduction dans d'autres circonstances, toute réutilisation dans d'autres publications, toute traduction ou adaptation doivent faire l'objet d'une autorisation écrite préalable.

Les opinions exprimées dans cette publication ne représentent pas nécessairement la politique officielle de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ou celle des Sociétés nationales de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge. Elles sont celles des auteurs et pas nécessairement celles de leurs organisations. Les désignations utilisées n'impliquent, de la part de la Fédération internationale ou des Sociétés nationales, aucune prise de position quant au statut juridique d'un territoire ou de ses autorités.

Contact :
Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
Case postale 303
CH-1211 Genève 19
Suisse

Tél. : +41 22 730 4222 – **Fax :** +41 22 730 4200
Courriel : secretariat@ifrc.org
Web : www.ifrc.org

Pour commander des exemplaires du *Rapport sur les catastrophes* dans le monde, veuillez prendre contact avec wdr@ifrc.org.

Informations complémentaires :
www.ifrc.org/wdr2018

La Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge désire exprimer sa gratitude aux partenaires suivants pour le soutien qu'ils ont apporté à cette publication.

American Red Cross

Australian Aid

Australian Red Cross

British Red Cross

Finnish Red Cross

German Red Cross

Nestlé

Norwegian Red Cross

الهلال الأحمر القطري
Qatar Red Crescent

RödaKorset

هيئة الهلال الأحمر السعودي
Saudi Red Crescent Authority

Swiss Red Cross

TURKISH RED CRESCENT
TÜRK KIZILAYI

Rapport sur les catastrophes dans le monde

2018

Pas ~~Des millions~~ de laissés-pour-compte

Le secteur humanitaire international doit faire davantage pour répondre aux besoins des plus vulnérables dans le monde

Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Tonga, 2018

Solesi Kofalava regarde des volontaires de la Croix-Rouge remettre des articles de secours à sa famille dont la maison a été détruite par le cyclone tropical Gita. La Croix-Rouge a fourni à cette famille un kit pour abris, des trousses d'articles d'hygiène, des moustiquaires et des spirales insectifuges, un lot d'ustensiles de cuisine, et des lampes solaires.

©IFRC

Table des matières

	Rermerciements	1
	Avant-propos	4
	Acronymes	7
	Résumé	9
1.	**Introduction**	17
2.	**Hors du champ de vision : personnes, problèmes, lieux non visibles**	29
2.1	Comment des personnes, des lieux et des problèmes peuvent-ils se trouver hors du champ de vision ?	30
2.2	Personnes non visibles : le problème des papiers et documents	33
2.3	Problèmes non visibles : violence sexuelle et sexiste	42
2.4	Les lieux non visibles : l'importance de la cartographie	46
2.5	Dans le champ de vision : conclusions et recommandations	50
3.	**Hors d'atteinte : les populations isolées et difficiles d'accès**	55
3.1	Les lieux reculés et d'accès difficile	56
3.2	Environnements dangereux	63
3.3	Obstacles politiques, administratifs et juridiques	75
3.4	À portée de main : conclusions et recommandations	81
4.	**Laissées hors cadre : personnes âgées et personnes handicapées**	85
4.1	Comment les personnes âgées et les personnes handicapées sont-elles touchées par les catastrophes ?	86
4.2	Données et informations sur la situation	98
4.3	Adaptation de l'assistance	100

4.4	Communication efficace	102
4.5	Leadership local	104
4.6	Dans le cadre : conclusions et recommandations	106
5.	**À court d'argent : les situations d'urgence sous-financées**	111
5.1	Quelles actions sont sous-financées et pourquoi ?	112
5.2	Les crises soudaines qui échappent à l'attention	121
5.3	Les catastrophes à évolution lente	126
5.4	Les situations d'urgence chroniques et complexes	131
5.5	Vers un financement intelligent : conclusions et recommandations	138
6.	**Hors du champ des compétences : les migrants en situation irrégulière et les personnes touchées par la violence urbaine**	141
6.1	Migrants en situation irrégulière	143
6.2	Personnes touchées par la violence urbaine	158
6.3	Dans le champ des compétences : conclusions et recommandations	162
7.	**Tendances en matière de catastrophes et éclairages apportés par la Fédération**	167
7.1	Tendances en matière de catastrophes : les dix dernières années	168
7.2	Lacunes dans les données et tendances	190
7.3	Au-delà des chiffres : éclairages de la Fédération internationale sur les tendances récentes dans la gestion des catastrophes	194
	Conclusion	213
	Données relatives aux interventions de la Fédération en cas de catastrophe	225
	Notes relatives aux données	229
	Bibliographie (en anglais)	235

Remerciements

Responsable de projet : Kirsten Hagon (Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge)

Auteurs : David Fisher (Fédération internationale), Kirsten Hagon (Fédération internationale), Charlotte Lattimer, Sorcha O'Callaghan, Sophia Swithern, Lisa Walmsley

Éditeurs : David Fisher (Fédération internationale), Kirsten Hagon (Fédération internationale), Sophia Swithern, Lisa Walmsley

Analystes des données : Alexandra Spencer (Development Initiatives [DI]), Dan Walton (DI)

Partenaire de recherche et de développement : La Fédération internationale remercie Development Initiatives pour le rôle essentiel qu'il a joué dans la conceptualisation, la recherche, l'élaboration et la production du présent rapport. Sans le travail acharné et les efforts dévoués de Sophia Swithern (directrice de projet DI), Mariam Ibrahim (responsable de projet DI) et l'équipe de Development Initiatives, ce rapport n'aurait pas vu le jour.

Groupe consultatif externe

La Fédération internationale remercie les membres du groupe consultatif externe du Rapport sur les catastrophes dans le monde, qui ont donné des conseils stratégiques sur les orientations et le contenu du rapport 2018 et ont consacré un temps considérable à formuler des commentaires détaillés et riches d'observations intéressantes sur les projets de chapitres : Christina Bennett (Overseas Development Institute – Humanitarian Policy Group), Colin Bruce (Banque mondiale), Jennifer Chan (Université Northwestern), Noel Clement (Croix-Rouge australienne), Torris Jaeger (Croix-Rouge de Norvège), Oliver Lacey-Hall (Bureau de la coordination des affaires humanitaires), Ottilia Maunganidze (Institute for Security Studies), David Nash, (Z Zurich Foundation), David Sanderson (Université de Nouvelle-Galles du Sud), Benson Wilder (Fondation Bill et Melinda Gates).

Contributions

La Fédération internationale remercie toutes celles et tous ceux qui ont apporté leur précieuse contribution et leur soutien au rapport, notamment en rédigeant des études de cas et examinant les recherches : Emily Beridico (Coalition of Services of the Elderly, Inc., Philippines), Elena Bertozzi (Humanité & Inclusion), Anna Bowen (Croix-Rouge australienne), Jenny Casswell (GSMA), Tom Colley (HelpAge International), Justin Dell (Croix-Rouge britannique), Georgia Dominik (International Disability Alliance), Rebecca Firth (Équipe de Humanitarian OpenStreetMap), Cornelia Hackl (Croix-Rouge autrichienne), Philip Hand (HelpAge International), Sini Hangaslammi (Croix-Rouge finlandaise), Julia Hartelius (Croix-Rouge

australienne), Annemarie Hill (Special Olympics), Diana Hiscock (HelpAge International), Jesper Jansweijer (Croix-Rouge néerlandaise), Puja Koirala (Croix-Rouge du Népal), Jess Letch (Croix-Rouge australienne), Rommel Lo (Dumaguete Effata Association of the Deaf), Engida Mandefro (Croix-Rouge éthiopienne), Lillian Matemu (Croix-Rouge du Kenya), Leeanne Marshall (Croix-Rouge australienne), Stella Munyi (Croix-Rouge néerlandaise), Ricardo Pla Cordero (Humanité & Inclusion), Gordon Rattray (CBM), Niklas Rieger (DI), Antonietta Romano (Croix-Rouge néerlandaise), Fred Smith (Sightsavers), Mette Steen Petersen (Croix-Rouge danoise), Yiannis Theodorou (GSMA), Pauline Thivillier (Humanité & Inclusion), Chiara Traverso De Souza (CICR), Luminita Tuchel (DI), Wendy Ward (Croix-Rouge américaine), Lillian Nyamuda (Société canadienne de la Croix-Rouge), Veronica Kenyi Alexander (Croix-Rouge du Soudan du Sud), Yasmine Farret, (Société canadienne de la Croix-Rouge), Maria Chedrese (Société canadienne de la Croix-Rouge), Sarah Burke (Société canadienne de la Croix-Rouge), et de la Fédération internationale : Ombretta Baggio, Iñigo Barrena, Sune Bulow, Hanna Butler, Luke Caley, Nelson Castaño, Jagan Chapagain, Lucia Cipullo, John Crowley, Jamie Fraser, Isabelle Granger, Bruno Haghebaert, Caroline Holt, Tessa Kelly, Aarathi Krishnan, Kaisa Laitila, Heather Leson, Jemilah Mahmood, Pascale Meige, Malcolm McKinley, Mununuri Musori, Mina Mojtahedi, Roxanne Moore, John Phillips, Gabriel Pictet, Guido Pizzini, Valpuri Saarelma, Amjad Saleem, Bernd Schell, Alexandra Sicotte-Levesque, Kara Siahaan, Marjorie Sotofranco, Victoria Stodart, Elhadj As Sy, Stephen Wainwright, Stephanie Zoll.

La Fédération internationale remercie toutes celles et tous ceux qui ont donné de leur temps lors des entretiens, communiqué des documents et des contacts et commenté des sections du rapport. Votre temps et vos connaissances sont très appréciés. La Fédération internationale remercie aussi le personnel et les volontaires des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, qui ont formulé des avis durant les consultations, indiquant qui, selon eux, risquait le plus d'être laissé de côté dans l'action humanitaire, comment et pourquoi. Il ne nous était pas possible de nous concentrer sur chacun des problèmes qui ont été soulevés, mais nous espérons que nous avons rendu justice à nombre des groupes et des questions prioritaires que vous avez mentionnés.

Traduction : Mercedes Neal

Conception et production : Yann Le Floch

Relecture : Florence Marot

Médias et communication : Matthew Cochrane (Fédération internationale), Anita Dullard (Fédération internationale) Alison Freebairn (Fédération internationale), Milos Maricic (Fédération internationale)

Mexique, 2018

Elia Quiros et son fils, Roberto Reynoso Quiros (2 ans), chez eux. Leur maison a été endommagée par un tremblement de terre de magnitude 7,1, qui a fait plus 350 morts dans les États de Puebla et de Morelos, et l'agglomération du Grand Mexico. De nombreux habitants de leur village ont perdu leur maison et sont maintenant hébergés par des voisins ou des proches. La région est sujette aux feux de forêt et aux glissements de terrain, mais les familles n'étaient pas préparées à un tremblement de terre.

©Daniel Cima/Croix-Rouge américaine

Avant-propos

Il se peut que les statistiques ne mentent pas, mais elles ne disent pas toujours toute la vérité.

Qu'entendre, en réalité, quand le Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires nous dit que 134 millions de personnes dans le monde auront besoin d'une aide humanitaire en 2018, et que le secteur humanitaire international essaiera d'en atteindre 97 millions ?

Et quand nous étudions de plus près les chiffres relatifs aux pays pour lesquels nous connaissons le nombre de personnes effectivement couvertes par les appels coordonnés par l'ONU, nous constatons que moins de 50 % des personnes en détresse ont reçu une aide. Certes, ces chiffres ne prennent pas en compte toute l'assistance humanitaire, de nombreux acteurs – dont ceux du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et beaucoup d'acteurs locaux et nationaux – accomplissant un travail considérable, mais il est évident que, collectivement, nous autres humanitaires laissons des millions de personnes de côté. Malgré tout le bien que nous faisons incontestablement, nous sommes loin d'en faire assez pour, loin s'en faut, assez de personnes.

Nous devrions prêter attention non seulement aux statistiques, mais aussi aux histoires qu'elles cachent. Qui sont ces millions de personnes laissées de côté ? Chaque être humain a un nom, une histoire, un cœur qui bat, mais les noms et les histoires sont souvent remplacés par les mots que nous utilisons pour essayer de présenter les enjeux de notre temps. Les millions manquants deviennent les « populations touchées par une crise », les « migrants », les « réfugiés », les « bénéficiaires » – ou simplement les oubliés, les déshérités, les morts.

Alors que je regardais les migrants, pour la plupart africains, arriver à Valence (Espagne) à bord de l'Aquarius, en juin 2018, je me suis pris à penser à leurs histoires individuelles, et à celles des milliers de personnes qui les avaient précédés et des milliers qui les suivront – des personnes qui sont arrivées et ont bâti une existence nouvelle, des personnes qui sont arrivées et n'ont pas réussi à réaliser leurs rêves, des personnes qui ne sont jamais arrivées et qui ont la mer pour tombeau, et des personnes qui doivent encore arriver. Les migrants qui arrivent en Europe ne sont, bien sûr, qu'une minuscule portion des millions de personnes dans le monde pour qui le « chez

soi » n'est plus sûr, et qui ont fui des lieux comme l'Afghanistan, l'Érythrée, le Myanmar, la Somalie, le Soudan, la Syrie et beaucoup d'autres.

Bien d'autres millions de personnes laissées de côté sont toujours « chez elles », mais sont laissées pour compte. Chaque personne a un nom et une histoire.

Quand nous nous demandons ce que signifie être laissé de côté, nous voyons quelqu'un qui, pour une raison ou une autre – la négligence ou la volonté d'autrui – n'est pas allé de l'avant, contrairement à d'autres. Je pense à la parabole du bon berger qui laisse son troupeau de 99 brebis pour aller chercher celle qui s'est égarée. Le troupeau n'est pas au complet sans la brebis égarée. Notre humanité commune – l'alpha et l'oméga d'une action humanitaire respectueuse des principes – dicte que nul n'est en sécurité tant que tout le monde ne l'est pas, et que nul n'est bien tant que tout le monde ne l'est pas.

Le *Rapport sur les catastrophes dans le monde* souligne que, trop souvent, ce sont les personnes les plus vulnérables et les plus en difficulté qui tombent dans les brèches de l'assistance. Il nous appelle à commencer à prendre au sérieux ce que les personnes touchées par des crises estiment être leurs besoins. Au sein du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, nous faisons notre possible pour mieux les entendre, en particulier en convenant de normes minimales en matière de mobilisation des communautés et de redevabilité pendant toute la durée de nos programmes.

Plus important encore peut-être, le *Rapport sur les catastrophes dans le monde* propose des solutions, dont la plupart tournent autour du fait qu'il est difficile de laisser des personnes de côté si vous êtes avec elles, au sein de la même communauté. C'est pourquoi le rapport plaide la cause de l'action locale, que doivent mener les humanitaires locaux qui vivent et travaillent dans les communautés qu'ils servent, qui appartiennent à ces communautés et qui sont là avant, pendant et après une crise. C'est franchir la dernière étape jusqu'aux personnes les plus vulnérables et les plus difficiles à atteindre, et faire de cette dernière étape la première. Ces personnes sont les premières que nous devons atteindre et non les dernières. Il faut penser à elles d'abord et non après coup.

Ainsi, en plus de chercher à comprendre qui est en détresse et quels sont ses besoins, le *Rapport sur les catastrophes dans le monde* examine les moyens de démanteler les obstacles à l'assistance aux personnes les plus difficiles à atteindre, de mettre en œuvre les programmes qui répondent aux besoins non satisfaits, de travailler avec un large éventail d'acteurs locaux et de leur apporter un soutien, et de bâtir un système plus efficace qui examine comment son financement est fourni et comment les fonds sont dépensés.

Merci à tous ceux qui ont contribué non seulement à cette publication, mais aussi à un débat mondial d'une immense importance. Nous commençons ensemble, nous finissons ensemble. Nous changeons notre façon de travailler pour ne plus laisser personne de côté.

M. Elhadj As Sy
Secrétaire général de la Fédération internationale

Turkana (Kenya), 2017

M. Lokinyi Ngiminae, du village de Nabwelnyag dans le nord du Kenya, s'inquiète pour l'avenir : « si la pluie ne vient pas, même mes quatre derniers chameaux ne survivront pas ». La sécheresse sévit dans les régions arides et semi-arides du nord et du nord-est du pays, car deux saisons consécutives sans pluie en 2016 ont entraîné une situation d'insécurité alimentaire et des taux alarmants de malnutrition.

©Emil Helotie/Croix-Rouge finlandaise

Acronymes

ACAPS	Assessment Capacities Project
APD	Aide publique au développement
ASEAN	Association des nations d'Asie du Sud-Est
CAD	Comité d'aide au développement (OCDE)
CDAC	Réseau Communiquer avec les communautés sinistrées
CERF	Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires
CHF	Franc suisse
CICR/ICRC*	Comité international de la Croix-Rouge
DAES/UNDESA*	Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies
DFID	Ministère du développement international du Royaume-Uni
DREF	Fonds d'urgence pour les secours lors de catastrophes
ECHO	Direction générale de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européennes
EM-DAT	Emergency Events Database
FAO	Organisation pour l'agriculture et l'alimentation
FCA	Outil d'identification des crises oubliées
FDRS	Base de données et système de compte rendu à l'échelle de la Fédération
Fédération internationale/IFRC*	Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
GHD	Good Humanitarian Donorship
HCDH/OHCHR*	Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme
HCR/UNHCR*	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
HHI	Harvard Humanitarian Initiative
IASC	Comité permanent interorganisations
IDMC	Observatoire des situations de déplacement interne
IDRL	Droit international relatif aux catastrophes
IHSA	International Humanitarian Studies Association
INSO	International NGO Safety Organization
MSF	Médecins sans Frontières
NRC	Comité norvégien pour les réfugiés
OCDE/OECD*	Organisation de coopération et de développement économiques
OCHA	Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires
ODD	Objectifs de développement durable

ODI	Overseas Development Institute
OIM/IOM*	Organisation internationale pour les migrations
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
OMS/WHO*	Organisation mondiale de la Santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU/UN*	Organisation des Nations Unies
ONUDC/UNODC*	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
PAM	Programme alimentaire mondial
PNUD/UNDP*	Programme des Nations Unies pour le développement
RDC	République démocratique du Congo
RMMS	Secrétariat régional sur la migration mixte (Conseil danois pour les réfugiés)
RPDC	République populaire démocratique de Corée
TSF/TWB*	Traducteurs sans frontières
UE/EU*	Union européenne
UNGA*	Assemblée générale des Nations Unies
UIT/ITU*	Union internationale des télécommunications
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNISDR	Bureau des Nations Unies pour la prévention des catastrophes
UNSG*	Secrétaire général des Nations Unies
WHS*	Sommet humanitaire mondial

***** À noter que les acronymes anglais (marqués par un astérisque dans la présente liste) sont utilisés à des fins de renvoi à la bibiliographie.

Résumé

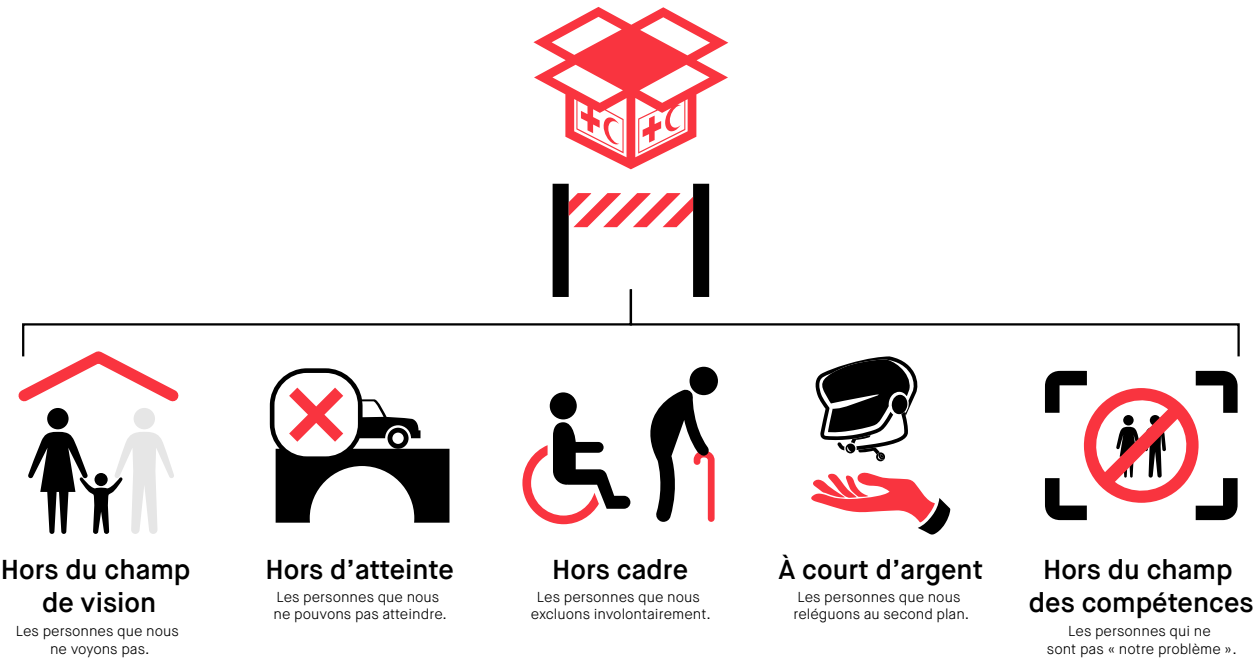
En 2015, le monde s'est engagé à « ne laisser personne de côté » dans le cadre du Programme de développement durable à l'horizon 2030. Or des millions de personnes sont laissées de côté dans les crises humanitaires.

Les chiffres restent approximatifs, car mesurer les besoins n'est pas une science exacte, mais l'Aperçu de la situation humanitaire dans le monde 2018 du Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA, 2018a) estime que quelque 134 millions de personnes dans le monde auront besoin d'une assistance humanitaire en 2018. Il estime également que 97,4 millions de personnes environ seront ciblées par l'aide internationale dans le cadre des plans de réponse humanitaire conjoints, ce qui laisse un déficit de 27 % que ne combleront qu'en partie les autorités nationales ou d'autres organisations, dont le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Dans certaines des opérations d'envergure menées en 2017, moins de la moitié des personnes estimées être dans le besoin ont en fait été atteintes par l'assistance humanitaire bénéficiant d'un soutien international.

Les personnes qui ont des besoins humanitaires importants sont laissées de côté de multiples façons par le secteur humanitaire (y compris les institutions humanitaires et leurs donateurs). Les groupes négligés, et les raisons pour lesquelles ils le sont, changent parfois, mais des voies communes claires conduisent à l'exclusion.

Le *Rapport sur les catastrophes dans le monde* 2018 pose des questions épineuses aux États touchés, aux donateurs notoirement surchargés et aux organisations humanitaires locales et internationales. Il appelle avec force à un financement et une action accrus, améliorés et plus équitables pour répondre aux besoins croissants. Il appelle aussi à une approche plus volontaire et plus transparente, de façon à ce que les personnes dont les besoins sont les plus grands soient placées en première ligne de l'assistance.

Le rapport met en évidence cinq lacunes critiques qui font que tant de personnes sont laissées pour compte : trop d'individus touchés sont 1) *hors du champ de vision*, 2) *hors d'atteinte*, 3) *laissés hors cadre*, ou confrontés à des situations de crise qui sont 4) *à court d'argent*, ou considérés comme étant 5) *hors du champ des compétences* parce qu'il est jugé que leurs souffrances ne relèvent pas de la responsabilité du secteur humanitaire.



Hors du champ de vision
Les personnes que nous ne voyons pas.

Hors d'atteinte
Les personnes que nous ne pouvons pas atteindre.

Hors cadre
Les personnes que nous excluons involontairement.

À court d'argent
Les personnes que nous reléguons au second plan.

Hors du champ des compétences
Les personnes qui ne sont pas « notre problème ».

Hors du champ de vision : les personnes que nous ne voyons pas

Le secteur humanitaire ne peut pas aider les personnes qu'il ne voit pas. Les voir demande parfois un effort considérable. Par exemple, les personnes qui n'ont pas été enregistrées à la naissance ou qui ne possèdent pas une preuve d'identité sont souvent effectivement invisibles quand il s'agit de recevoir l'assistance dont elles ont besoin.

Ce manque de visibilité s'étend à des problèmes dont beaucoup veulent éviter de parler, comme la violence sexuelle et sexiste – qui est systématiquement sous-évaluée dans les situations de catastrophe – et, souvent, à ceux auxquels se heurtent les groupes marginalisés. Les conséquences pour les minorités touchées par les crises – comme les minorités sexuelles et ethniques, et les migrants – sont souvent les moins visibles.

Nombre de communautés et lieux d'habitation sont aussi négligés pour cause d'inaccessibilité, de pauvreté et de marginalisation. Les zones qui évoluent et s'étendent rapidement, comme les quartiers de taudis, sont souvent largement non cartographiées, ce qui peut avoir pour effet d'exclure leurs habitants de la planification en cas de catastrophe et de restreindre leur accès à des ressources et un soutien.

Hors d'atteinte : les personnes que nous ne pouvons pas atteindre

Certaines communautés sont difficiles à atteindre pour des raisons géographiques ou politiques, à cause d'un conflit et de l'insécurité, ou du fait des goulets d'étranglement bureaucratiques et juridiques créés tant par les États touchés que par les donateurs. Tous ces éléments peuvent poser des défis majeurs à l'accès humanitaire.

Il existe des obstacles physiques, logistiques et technologiques divers à l'accès humanitaire, qui sont liés à la configuration du terrain et l'insuffisance des infrastructures, et exacerbés par un conflit ou des aléas naturels. Il est nettement plus coûteux et plus laborieux de fournir des services dans des zones reculées où la population est très dispersée, par exemple, ou dans des zones avec des extrêmes climatiques et topographiques. Dans bien des contextes, les menaces à la sécurité font qu'il est difficile aux prestataires de services humanitaires d'atteindre certaines populations.

Des facteurs juridiques, politiques et administratifs entravent ou empêchent également l'action humanitaire. Les organisations internationales, en particulier, doivent souvent prendre en considération non seulement les risques pour le personnel et les programmes dans un contexte donné, mais aussi le risque de complications futures éventuelles, par exemple, là où fournir une assistance humanitaire impartiale selon des modalités qui respectent aussi les lois et politiques des gouvernements nationaux et des donateurs suscite des tensions.

Toute opération humanitaire qui comporte des risques – pour la sûreté et la sécurité du personnel, la poursuite d'un programme, la capacité d'une organisation d'intervenir ailleurs ou l'attachement de cette organisation à des normes élevées de redevabilité – entraîne des coûts financiers beaucoup plus lourds qu'une opération dont ce n'est pas le cas.

Voilà qui met en évidence l'un des dilemmes humanitaires fondamentaux : jusqu'à quelle limite pousser l'action humanitaire pour atteindre les populations quand l'accès est très difficile et, par conséquent, coûteux et périlleux ?

Hors cadre : les personnes involontairement exclues

Un manque de connaissances de la part des organisations humanitaires peut maintenir des personnes et des communautés dans une situation à risque même quand un soutien est fourni – parce que le soutien n'est pas approprié ou qu'il est fourni selon des méthodes que la population cible ne peut pas comprendre ou auxquelles elle ne peut pas avoir accès.

Il est fréquent que les approches passe-partout des programmes ne répondent pas aux besoins spécifiques de groupes particuliers. Par exemple, elles utilisent souvent un langage et des outils de communication que ne comprennent pas les personnes en détresse, ou l'assistance est fournie selon une méthode qui

est la plus simple pour les humanitaires mais inaccessible du fait des limitations physiques, culturelles, sociales ou politiques touchant la population cible.

Les personnes les plus exposées à des risques ne reçoivent pas toujours l'assistance et l'information dont elles ont besoin d'une façon qui répond à leurs besoins. En particulier, trop de programmes de secours ne sont pas correctement adaptés à des besoins spécifiques. Ces défaillances sont les plus systématiques et les plus alarmantes dans le cas des personnes âgées et des personnes handicapées. Trop souvent, le secteur n'inclut pas ces personnes dans ses plans d'action en cas de catastrophe et ne prend pas en compte leurs capacités et besoins particuliers.

À court d'argent : les personnes qui sont reléguées au second plan

Le décalage profond et croissant entre les fonds nécessaires et les fonds disponibles pour l'action humanitaire est un facteur déterminant de l'exclusion des personnes les plus vulnérables du monde. Les humanitaires – locaux ou internationaux – connaissent les besoins, mais ils n'ont ni les fonds ni les capacités voulus pour y répondre (en 2017, par exemple, les appels coordonnés par les Nations Unies n'ont été financés qu'à hauteur de 60 %). Le déficit se creuse depuis de nombreuses années.

Ce déficit de financement n'est pas nouveau – les besoins distancent le financement humanitaire depuis bien plus de dix ans. Aujourd'hui, les volumes de l'assistance humanitaire connue atteignent des niveaux sans précédent, mais les besoins qu'ils doivent couvrir aussi. Les données laissent penser que si les niveaux de l'aide atteignent peut-être leur point culminant, ce n'est pas encore le cas de ceux des besoins.

Le *Rapport sur les catastrophes dans le monde* demande quelles actions sont « à court d'argent », quelles en sont les causes, quelles en sont les conséquences, et quelles solutions peuvent être trouvées. Il se concentre sur trois types de crises sous-financées – les catastrophes soudaines de petite ampleur, les catastrophes à évolution lente de plus grande ampleur et les situations d'urgence complexes à long terme.

De nombreuses catastrophes de petite ampleur causent des dommages et des traumatismes graves dans les populations touchées, mais ne déclenchent pas des appels internationaux et ne font pas les unes des médias. Le coût de l'intervention et du relèvement peut néanmoins dépasser les moyens des intervenants nationaux, et le financement international peut être trop limité, trop rigide ou trop lent à venir.

Les catastrophes à évolution lente de plus grande ampleur suscitent rarement une réaction vigoureuse des donateurs, les appels de fonds étant notoirement aléatoires. Même quand une catastrophe est clairement annoncée, les appels à un soutien sont négligés ou relégués au second plan lorsque sont prises en compte les demandes plus urgentes au titre de besoins aigus.

De leur côté, les situations d'urgence complexes à long terme sont exposées à la lassitude des donateurs : des niveaux élevés de financement humanitaire à court terme ne peuvent pas être maintenus pour répondre à des besoins chroniques, et les donateurs agissant en faveur du développement à long terme ne sont pas en mesure d'investir ou sont bridés par les risques financiers supposés.

Dans ces cas, des personnes sont très exposées au risque d'être laissées de côté par l'action humanitaire.

Hors du champ des compétences : les personnes qui « ne sont pas notre problème »

Nombre des personnes les plus vulnérables dans le monde ne reçoivent pas de soutien du secteur humanitaire parce que leurs besoins ou la crise qui les frappe ne trouvent pas leur place dans ses sujets de préoccupation traditionnels. Il en est souvent ainsi, par exemple, des besoins spécifiques et différenciés des populations prises au piège de crises prolongées – ou que l'on n'aide pas à devenir résilientes avant qu'une crise ne frappe –, car elles tombent dans les brèches de ce qui est considéré comme le « pré carré » des acteurs et des sources de financement du développement et de l'humanitaire.

Néanmoins, quelques groupes vivent une crise généralisée, aiguë, très similaire aux crises humanitaires « traditionnelles », mais leurs souffrances n'ont pas attiré un large soutien du secteur humanitaire.

La situation des migrants en situation irrégulière (non réfugiés) et celle des personnes aux prises avec des situations majeures de violence urbaine en sont deux exemples saisissants et choquants. Dans les deux cas, la réponse de la communauté humanitaire internationale a été minime malgré des souffrances comparables à celles qu'engendrent des catastrophes qui pourraient donner lieu à des appels internationaux à grande échelle et à une large couverture médiatique.

Leurs situations soulèvent une question : le secteur humanitaire décide-t-il d'agir sur la base de critères objectifs ou par la force de l'habitude ? La nature et les contextes des souffrances humaines continuant de changer, comment le secteur humanitaire peut-il continuer à évoluer et offrir un soutien là où il est le plus nécessaire ?

Recommandations

Le *Rapport sur les catastrophes dans le monde* formule des recommandations dans six domaines principaux et, dans chacun d'eux, adresse des appels à l'action spécifiques aux gouvernements, aux organisations internationales humanitaires et aux donateurs.

1. Apporter les bonnes incitations

Nous recommandons que les donateurs comprennent que le « rapport qualité-prix » englobe l'objectif consistant à ne laisser personne de côté et à atteindre les personnes qui sont le plus en difficulté – même si le faire est plus coûteux.

Cela signifie ne pas laisser de côté les personnes les plus difficiles à atteindre, mais inciter à leur apporter une assistance par le moyen de stratégies et d'outils dynamiques et adaptés, comme allouer des fonds spécifiquement pour les groupes qui reçoivent un soutien insuffisant et sont les plus difficiles à atteindre, et éliminer les obstacles à une action dans les zones d'accès difficile. Il faudrait aussi adopter des approches qui déplacent les risques le long de la chaîne de mise en œuvre, plutôt que de partager et d'atténuer conjointement les risques. Nous recommandons que les organisations humanitaires

intègrent systématiquement dans leurs appels et plans d'intervention des mesures de soutien aux personnes les plus difficiles à atteindre, et investissent, le cas échéant, dans la sécurité du personnel, en particulier des partenaires locaux.

La Fédération internationale s'engage à continuer de s'attacher à apporter, dans ses propres opérations, un soutien aux personnes qui en ont le plus besoin, quelles que soient les difficultés à surmonter pour les identifier et les atteindre.

2. Reconnaître et appuyer le rôle de l'action humanitaire locale

Nous recommandons que les donateurs investissent dans les intervenants locaux, en particulier dans leurs capacités institutionnelles à long terme, et apportent un soutien à l'élaboration et la mise en œuvre de systèmes, de politiques et de procédures pour le renforcement des capacités institutionnelles et techniques de mobiliser et gérer des fonds internationaux, de prévenir la fraude, de garantir la redevabilité et de protéger, ainsi qu'un appui à la sécurité du personnel. Ce renforcement doit être pérenne : il devrait faire systématiquement partie de chaque opération humanitaire et se produire avant et après, de façon à contribuer au développement des capacités des acteurs locaux et, partant, de la résilience de leurs communautés.

Nous recommandons que les gouvernements investissent leurs propres ressources dans le renforcement des capacités d'intervention, y compris celles de la société civile, aux niveaux national, régional et local, pour mieux garantir l'indépendance et la durabilité, et réduire la dépendance à l'égard du financement international. Il conviendrait, dans ce contexte, d'élaborer et de mettre en application des lois et des procédures conformes au droit international pour faciliter et réglementer l'assistance internationale. Nous recommandons aussi que les organisations humanitaires renforcent leurs partenariats avec les intervenants locaux, avec l'objectif délibéré de transférer la prise de décisions et d'entretenir les capacités à long terme, et trouvent des moyens de mieux intégrer les connaissances locales (en particulier sur les questions culturelles, les vulnérabilités cachées et les capacités locales) dans les évaluations des besoins, notamment en investissant dans des exercices de cartographie avant-catastrophe avec les partenaires locaux dans les États sujets aux catastrophes.

La Fédération internationale s'engage à continuer de renforcer son soutien à long terme et son investissement dans les capacités opérationnelles, techniques et d'exécution des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, en tant qu'intervenantes de première ligne, afin qu'elles puissent fournir des services adéquats.

3. Adopter une approche participative, axée sur la communauté

Nous recommandons que les organisations humanitaires donnent la priorité à l'intégration de la participation de la communauté dans tous les domaines des programmes, idéalement avant, mais au moins au tout début d'une crise, et communiquent plus efficacement les informations en retour à toutes les organisations d'aide. Il conviendrait, dans ce contexte, de porter une attention particulière aux groupes susceptibles d'être négligés, comme les femmes, les personnes âgées et les personnes handicapées. Il est important de veiller à ce que les méthodes et stratégies d'évaluation des besoins recherchent et trouvent les groupes marginalisés et les personnes les plus en difficulté, même s'ils ne font pas partie des « catégories traditionnelles », et de chercher activement des informations pertinentes durant la phase de préparation, avant que survienne une catastrophe. Nous recommandons aussi que les donateurs attribuent des ressources aux activités de mobilisation des communautés, et garantissent la flexibilité dans la manière

dont les fonds sont alloués aux programmes pendant toute la durée d'une crise, de façon à pouvoir corriger le cap sur la base des retours d'information des communautés.

La Fédération internationale s'engage à continuer de renforcer son engagement auprès des communautés et sa redevabilité à leur égard, et de garantir une utilisation accrue des résultats des évaluations de la vulnérabilité et des capacités dans les programmes d'intervention.

4. Assumer notre responsabilité commune en matière de résilience

Nous recommandons que tous les gouvernements – y compris les donateurs – et toutes les organisations humanitaires investissent beaucoup plus massivement dans la résilience des communautés et les capacités locales d'intervention avant les catastrophes et autres crises. Il s'agit d'intensifier l'utilisation, dans les systèmes internationaux et nationaux d'intervention, du financement anticipé au titre des aléas prévisibles et récurrents, et de concevoir et mettre en œuvre des cadres juridiques et de politiques pour la gestion des risques de catastrophe, qui couvrent les besoins des personnes les plus vulnérables. Nous recommandons que les donateurs veillent à ce que les structures de financement pour le développement, le climat et l'assistance humanitaire favorisent la résilience, les capacités locales et la préparation. Nous recommandons aussi que les organisations humanitaires intègrent systématiquement le renforcement de la résilience dans les interventions, à moins qu'elles n'aient pas les compétences ou les capacités voulues ou que cette activité compromette le respect des principes humanitaires.

La Fédération internationale s'engage à poursuivre son soutien au renforcement de la résilience, en particulier, autant qu'il est possible, en incorporant les activités appropriées dans les opérations d'urgence, en aidant les Sociétés nationales à renforcer la résilience des communautés, et en appuyant l'élaboration et la mise en œuvre de cadres législatifs et de politiques pour une gestion des risques de catastrophe adaptée au climat.

5. Améliorer l'utilisation appropriée des données et de la technologie

Nous recommandons que tous les gouvernements (y compris les donateurs) et toutes les organisations humanitaires investissent dans le renforcement des capacités en matière de collecte et d'analyse des données aux niveaux national, régional et local, ainsi que dans l'ensemble du secteur humanitaire. Il s'agirait de trouver les personnes et les besoins qui pourraient être hors du champ de vision – dont les personnes âgées et les personnes handicapées – et de veiller à s'accorder sur les normes et la méthodologie concernant les données de base pour garantir la comparabilité et l'interopérabilité, ainsi qu'à respecter strictement le principe « ne pas nuire » dans la protection et le partage des données. En même temps, la collecte de données ne doit pas devenir une fin en soi ; elle ne doit pas remplacer l'action.

La Fédération internationale s'engage à continuer d'investir dans ses propres capacités et celles de ses membres de collecter et d'analyser des données pertinentes, conçues pour identifier les personnes les plus en difficulté et repérer toute personne qui pourrait être laissée de côté. Il s'agira, notamment, de renforcer notre connaissance de l'utilisation des données, d'améliorer notre collecte de données ventilées par sexe, par âge et par handicap, d'accroître la participation aux approches logicielles libres de l'échange de données dans le secteur, et d'élaborer et de mettre en place des politiques appropriées de protection et de confidentialité des données.

6. S'occuper des cas critiques

Nous recommandons que tous les gouvernements (y compris les donateurs) et toutes les organisations humanitaires parent aux angles morts dans l'assistance aux personnes sans pièce d'identité délivrée par les pouvoirs publics, sans titre de propriété officiel de leur logement, dont les communautés ne sont pas cartographiées et qui subissent en silence les crises cachées, comme la violence sexuelle et sexiste.

Il est important de veiller à ce que les budgets, les plans et le financement humanitaires comprennent des allocations et des programmes spécifiques en faveur des groupes ayant des besoins particuliers, dont les personnes âgées et les personnes handicapées, et travaillent avec les organisations locales spécialisées lorsqu'elles existent.

Il faudrait aussi donner la priorité à la satisfaction des besoins des migrants en situation irrégulière et des personnes confrontées à la violence urbaine, en gardant présent à l'esprit que les intervenants locaux seront toujours probablement les mieux placés pour engager la plupart des initiatives d'intervention, mais auront besoin de ressources appropriées pour le faire.

La Fédération internationale s'engage à poursuivre son action avec les Sociétés nationales en faveur des groupes vulnérables, où qu'ils se trouvent. Il s'agira, en particulier, de s'attacher à réduire la violence sexuelle et sexiste dans les situations de catastrophe, de s'y préparer et d'y réagir, et de mener des initiatives spécifiques avec et pour les personnes âgées et les personnes handicapées. Elle continuera d'aider les Sociétés nationales à renforcer les services en faveur des migrants et à faire mieux comprendre leur rôle et leurs contributions aux autorités de leur pays. La Fédération internationale s'engage en outre à aider les Sociétés nationales à développer les activités destinées à répondre aux besoins multiples des victimes de la violence urbaine.

Conclusions

L'action humanitaire n'a jamais pu être proche de mettre fin à toutes les souffrances qu'engendrent les conflits, les catastrophes et autres crises. Les choix difficiles sont monnaie courante dans les pires situations et il continuera d'en être ainsi. Ce *Rapport sur les catastrophes dans le monde* fait néanmoins valoir que le secteur humanitaire peut – et doit – redoubler d'efforts pour répondre aux besoins les plus urgents, notamment ceux des personnes les plus vulnérables et les plus marginalisées, si difficile qu'il soit de les trouver et de les atteindre et quels que soient leurs besoins particuliers.

Le rapport examine comment les humanitaires – agissant seuls ou en partenariat avec d'autres – peuvent améliorer leurs pratiques pour laisser moins de personnes de côté. Il met au défi tous les participants à l'action humanitaire – donateurs, fournisseurs multilatéraux, internationaux, nationaux et locaux de services – de s'employer en permanence à rechercher et identifier les personnes les plus en détresse et les plus difficiles à atteindre, d'identifier et d'atteindre les personnes susceptibles d'être exclues pour toutes les raisons décrites ici et d'autres, et de veiller à ce que ces personnes ne soient pas laissées de côté.

1. Introduction

Ne laisser personne de côté dans l'action humanitaire, tel est le thème central des six premiers chapitres du *Rapport sur les catastrophes dans le monde 2018*. Les consultations avec les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge du monde entier ont guidé le choix des sujets traités, qui a été éclairé par les exemples le plus souvent cités quand il était demandé d'identifier les personnes laissées de côté. Bien qu'il n'ait pas vocation à être une étude exhaustive ou systématique de toutes les lacunes, le rapport illustre l'expérience et les préoccupations du réseau mondial de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Fédération internationale) et des volontaires au niveau local, qui en sont l'épine dorsale.

Le septième chapitre reprend une tradition du *Rapport sur les catastrophes dans le monde,* celle d'une section consacrée aux tendances en matière de catastrophes et de gestion des catastrophes du point de vue de la Fédération internationale.

Ne laisser personne de côté dans l'action humanitaire

Avec l'adoption des objectifs de développement durable (ODD) en 2015, l'ambition de « ne laisser personne de côté » est devenue, de fait, l'énoncé de mission du programme international de développement. Bien qu'elles ne soient pas nécessairement formulées de la même manière, des ambitions aussi vastes animent de longue date l'action humanitaire.

Le principe fondamental d'humanité engage le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge à « prévenir et […] alléger en toutes circonstances les souffrances des hommes ». De même, les (plus de 700) signataires organisationnels du Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les organisations non gouvernementales lors des opérations de secours en cas de catastrophe reconnaît « l'obligation qui nous incombe d'apporter une assistance humanitaire partout où le besoin s'en fait sentir ».

Néanmoins, les humanitaires craignent, depuis longtemps aussi, de ne pas être à la hauteur de leurs ambitions. En 2006, le *Rapport sur les catastrophes dans le monde,* consacré aux crises négligées, demandait « quelles communautés sont livrées à elles-mêmes dans l'ombre de l'intervention d'urgence et de la prévention, négligées qu'elles sont par les médias, les organisations d'aide, les donateurs, et même leur propre gouvernement ? », et trouvait de multiples causes à cette inaction, allant de l'inconstance des médias à des pratiques incohérentes de l'évaluation des besoins et à la géopolitique.

Ces préoccupations ont pris une acuité particulière récemment, car le fossé entre les besoins humanitaires reconnus et les ressources disponibles est plus profond que jamais – plus de 10 milliards de dollars É.U.

en 2017 pour les appels coordonnés par l'ONU seulement (OCHA, 2018a). Telle est la réalité malgré la taille du secteur humanitaire international et les niveaux des contributions des donateurs, qui ont atteint des sommets historiques (High Level Panel/Groupe de haut niveau, 2016). En même temps, les appels à remédier aux angles morts connus de longue date de la communauté humanitaire – le genre, les déplacements internes et le handicap – se sont faits plus pressants durant le processus du Sommet humanitaire mondial, qui a largement utilisé le slogan « ne laisser personne de côté ».

Ne laisser personne de côté en tant que dynamique de la réforme humanitaire

Il est aujourd'hui largement admis que le secteur humanitaire est « à la limite de ses capacités » (ALNAP, 2015a) et que de nombreuses tendances, telles que les crises de plus en plus prolongées, les changements climatiques, l'urbanisation non maîtrisée, la croissance démographique et la circulation de maladies contagieuses favorisée par la mondialisation, ne feront probablement que lui compliquer extraordinairement la tâche, ce qui aura pour effet de laisser de côté encore plus de personnes dans le besoin. Ce diagnostic commun a, ironie des choses, conduit à des propositions d'étendre et, a contrario, de restreindre le champ de l'action humanitaire internationale.

Le Sommet humanitaire mondial s'inscrit, pour l'essentiel, dans la première catégorie. Ban Ki-moon, alors secrétaire général des Nations Unies, a appelé les humanitaires à passer outre les cloisonnements créés par les mandats et à coopérer plus étroitement avec les partenaires du développement, du maintien de la paix et autres pour « mettre un terme au dénuement » (aussi bien par la consolidation de la paix que par la réduction des risques), élaborer des solutions à long terme en faveur des personnes prises au piège de crises prolongées (en particulier les personnes déplacées à l'intérieur de leur pays), et faire face aux changements climatiques, notamment (UNSG, 2016a, 2016b).

Par ailleurs, de plus en plus de voix s'élèvent pour appeler le secteur humanitaire international à « abandonner » nombre des rôles qu'il a progressivement assumés et à « revenir à l'essentiel » (Bennett *et al.*, 2016a ; Donini, 2012 ; Dubois, 2018). Elles l'exhortent à réaffecter les tâches extrinsèques à d'autres, en particulier les institutions de développement et les intervenants locaux (gouvernementaux et non gouvernementaux) pour se concentrer sur une approche plus ciblée.

Si le Sommet humanitaire mondial n'a pas abouti immédiatement à une transformation du secteur tout entier, le changement n'en est pas moins dans l'air – dans le « décloisonnement » des institutions des Nations Unies encouragé par le secrétaire général actuel, dans la recherche d'une efficacité accrue dans l'action humanitaire, mise en évidence par le Grand compromis entre les donateurs et les institutions, et dans les efforts déployés pour écouter les parties prenantes qui n'étaient pas entendues auparavant (en particulier les personnes touchées et les intervenants locaux), et qui ont été consultées officiellement pour la première fois dans le cadre de la préparation du Sommet. D'autres « perturbateurs du système » pourraient favoriser l'action pour la réforme, notamment la mobilisation et l'assurance croissantes des États touchés et des organes régionaux, l'engagement considérablement accru de la Banque mondiale dans les crises prolongées, et l'impact cumulé des changements technologiques, qui réduisent les obstacles à l'entrée d'intervenants humanitaires nouveaux et différents, mettant ainsi à l'épreuve les définitions du « système » (voir encadré 1.1).

Encadré 1.1 Le « système », le « secteur » ou l'« écosystème » humanitaire

Les rapports mondiaux (et, assurément, le *Rapport sur les catastrophes dans le monde* lui-même dans le passé) parlaient généralement du « système humanitaire ». Cette expression présente des avantages, en particulier celui de tenir compte non seulement des organisations humanitaires, mais aussi du financement international qui sous-tend leur action. Par ailleurs, elle suppose aussi une sorte d'appareil mondial, doté de divers rouages fonctionnant en cascade, de manière intégrée. Cela n'est ni adéquat en tant que description de la réalité (Borton, 2009; Bennett, 2018), ni un idéal vers lequel tendre.

L'expression « écosystème humanitaire », dont l'utilisation se répand depuis peu, pourrait constituer une alternative, car elle donne à entendre que les divers acteurs ont tous des rôles différents à jouer de façon complémentaire. Cette expression n'a pas de définition unique mais, étant donné toutes les connotations que revêt le terme « écosystème », il doit être considéré qu'elle incorpore non seulement les acteurs, les financements et les mécanismes internationaux, mais aussi les acteurs, les financements et les mécanismes nationaux et locaux (par exemple, Maietta, 2017). Aucun écosystème n'aurait de sens autrement.

Malheureusement, les données disponibles sur la manière dont l'action humanitaire est menée au niveau local en l'absence d'un financement et de donateurs internationaux sont très parcellaires, et il est donc difficile de tirer des conclusions générales. À la lumière de ces limitations, l'analyse que fait ce rapport porte principalement sur l'action conduite par les acteurs internationaux et/ou avec un soutien financier international (sauf indication contraire).

Dans la logique de cette approche plus ciblée, la présente édition du *Rapport sur les catastrophes dans le monde* emploie l'expression « secteur humanitaire » pour faire référence aux organisations humanitaires internationales et aux donateurs.

De même, il n'y a pas actuellement de définition unique, communément acceptée, de l'« action humanitaire ». Celle-ci a généralement été considérée comme un effort limité dans le temps, délimité dans l'espace et par son contenu, visant de façon étroite, et par principe, à sauver des vies et à alléger les souffrances dans les situations extrêmes, et entrepris par un nombre restreint d'acteurs (GHD, 2003). Comme il est indiqué dans ce chapitre, cette notion est quelque peu fragilisée, car les pratiques et les attentes du secteur humanitaire évoluent, mais elle éclairera néanmoins l'analyse dans ce rapport (précisément pour faire en sorte que cette évolution soit mieux comprise).

Les origines de « ne laisser personne de côté »

Mais que signifie en réalité l'expression « ne laisser personne de côté »? Étant donné que son utilisation dans le programme de développement l'a fermement ancrée dans le débat international récent, ses origines constituent un point de départ évident.

En 2015, le secrétaire général des Nations Unies a salué les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) comme « l'action contre la pauvreté la plus réussie de l'histoire » et les progrès ont été, assurément, impressionnants. Depuis que les OMD ont été adoptés en 2000, le nombre de personnes vivant dans l'extrême pauvreté et le taux de mortalité des moins de 5 ans au niveau mondial ont été réduits de plus de moitié, le taux de mortalité maternelle a diminué de 45 %, le taux de scolarisation à l'école primaire dans les pays en développement a atteint 91 %, et la proportion des personnes sous-alimentées a diminué de près de moitié (UN, 2015a).

Néanmoins, les avantages de ces progrès n'ont pas été uniformément ressentis. Les Nations Unies ont indiqué que « [d]es millions de personnes sont laissées de côté, notamment les plus pauvres et les défavorisées, du fait de leur sexe, leur âge, leur handicap, leur origine ethnique ou leur emplacement géographique ». Des disparités énormes subsistaient entre pays pauvres et pays riches, entre les ménages les plus pauvres et les ménages les plus riches, et entre les femmes et les hommes, notamment.

Ne laisser personne de côté est donc devenu l'objectif fondamental des ODD, qui succèdent aux OMD. Les États se sont engagés à ne laisser personne de côté : « [c]onsidérant que la dignité de la personne humaine est fondamentale, nous souhaitons que ces objectifs et cibles se concrétisent au profit de toutes les nations, tous les peuples et toutes les composantes de la société. Les plus défavorisés seront les premiers que nous nous efforcerons d'aider » (UN, 2015b).

Nombre des objectifs illustrent cette ambition soit en visant l'égalité uniquement (par exemple, l'objectif 5 : Parvenir à l'égalité des sexes et autonomiser toutes les femmes et les filles, l'objectif 10 : Réduire les inégalités entre les pays et d'un pays à l'autre), soit en soulignant qu'ils ne pourront être réalisés que si tout le monde en bénéficie (par exemple, l'objectif 1 : Éliminer la pauvreté sous toutes ses formes et partout dans le monde, l'objectif 3 : Permettre à tous de vivre en bonne santé et promouvoir le bien-être de tous à tout âge). Le programme impose en outre d'établir des processus de collecte de données et d'examen pour tenir cet engagement. À la lumière, en particulier, de la volonté d'aider « les plus défavorisés […] les premiers », il a été noté que le Programme de développement durable vise bien plus que la fin de la discrimination, puisqu'il impose « de donner la priorité aux mesures en faveur des plus pauvres et des plus marginalisés et de les adopter rapidement », ainsi que de s'attacher expressément à définir des niveaux de référence et à mesurer les progrès (Stuart et Samman, 2017).

Conséquences pour le programme humanitaire

Quelle est la signification de tout cela pour le secteur humanitaire, compte tenu de ses principes, ses mandats et ses limitations particuliers ? En théorie, une participation considérablement accrue des acteurs et du financement du développement pour faire face aux causes profondes et aux conséquences à long terme des crises. Preuve en est l'inclusion formelle d'un texte sur les risques de catastrophe dans les ODD qui, par exemple, appellent à « renforcer la résilience des pauvres et des personnes en situation vulnérable et réduire leur exposition aux phénomènes climatiques extrêmes et à d'autres chocs et catastrophes d'ordre économique, social ou environnemental et leur vulnérabilité », et visent à « réduire nettement le nombre de personnes tuées et le nombre de personnes touchées par les catastrophes,… l'accent étant mis sur la protection des pauvres et des personnes en situation vulnérable ».

La réalité est, toutefois, que l'on attend de plus en plus du secteur humanitaire qu'il contribue aux objectifs axés sur le développement, nonobstant son mandat et ses ressources limités. En amont du Sommet humanitaire mondial, le Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA) a publié un rapport qui non seulement fait valoir que les personnes touchées par des crises humanitaires risquent fort d'être laissées de côté des gains du développement, mais aussi appelle spécifiquement les humanitaires à contribuer à la vision des ODD, estimant que répondre aux besoins essentiels dans les situations de crises restera critique, mais ne suffit plus (OCHA, 2016c).

Le Sommet a aussi exhorté les participants à prendre l'« engagement fondamental » de « dépasser le clivage action humanitaire-développement : œuvrer de concert à des réalisations collectives qui garantissent la satisfaction des besoins humanitaires, tout en réduisant dans le même temps les risques et les vulnérabilités pour de nombreuses années, compte tenu des avantages comparatifs d'un éventail diversifié d'acteurs » (WHS, 2016). S'il n'est pas directement demandé aux humanitaires de déroger à leur rôle essentiel,

il n'en reste pas moins que travailler à des « résultats collectifs » avec les acteurs du développement aura nécessairement quelques conséquences sur le centre d'intérêt des humanitaires.

Cette proposition a eu ses détracteurs. Médecins sans Frontières, par exemple, s'est retiré du Sommet, en grande partie en raison des efforts visant à abattre les murs entre l'action humanitaire et l'action de développement (MSF, 2016). De même, il a été suggéré que le terme « développement » imposait en soi d'apporter un soutien au renforcement des institutions publiques, ce qui peut être impossible à concilier avec le principe d'indépendance et la nécessité d'un espace humanitaire dans les situations de conflit (Guinote, 2018). Par ailleurs, il est vrai aussi que la grande majorité des organisations qui se qualifient elles-mêmes d'« humanitaires », en particulier les organisations locales, considèrent qu'elles ont une « double casquette », car elles mènent de nombreuses activités de développement depuis très longtemps. Par exemple, la plupart des organisations humanitaires ont adhéré à l'idée qu'elles devraient contribuer aux efforts de réduction des risques bien avant la survenue de catastrophes, en particulier au renforcement de la résilience des communautés[1]. De même, les intervenants humanitaires pénètrent de plus en plus dans le domaine du relèvement, par exemple, en menant des activités liées au logement, qui vont bien au-delà de la distribution de « bâches et de tentes » pour fournir des solutions plus permanentes, et en créant des moyens de subsistance.

Ces aspirations, qui dépassent de très loin l'aide immédiate et vitale, étendent-elles aussi la responsabilité du secteur humanitaire, du point de vue de qui doit fournir des services et quand ? Par exemple, laisse-t-il des personnes de côté s'il ne s'engage pas, avec une vigueur proportionnée aux dommages à long terme probables, dans des zones connaissant une insécurité alimentaire au niveau d'avant crise (par ex., phases inférieures à 3 du Cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire) ? Faillit-il à ses devoirs quand il met fin à l'aide humanitaire en faveur de personnes confrontées à la pauvreté chronique ? Peut-il considérer qu'il a rempli son rôle quand des milliers de personnes touchées par une catastrophe vivent toujours dans des « abris temporaires » des années après l'événement déclencheur ?

Suffit-il de dire que le décalage entre les besoins et les ressources réduit de plus en plus la capacité des humanitaires de même remplir leur rôle « traditionnel » ? Ou que le principe d'impartialité les oriente vers les « détresses les plus urgentes », faisant du bien-être des personnes qu'ils servent « le problème de quelqu'un d'autre » ?

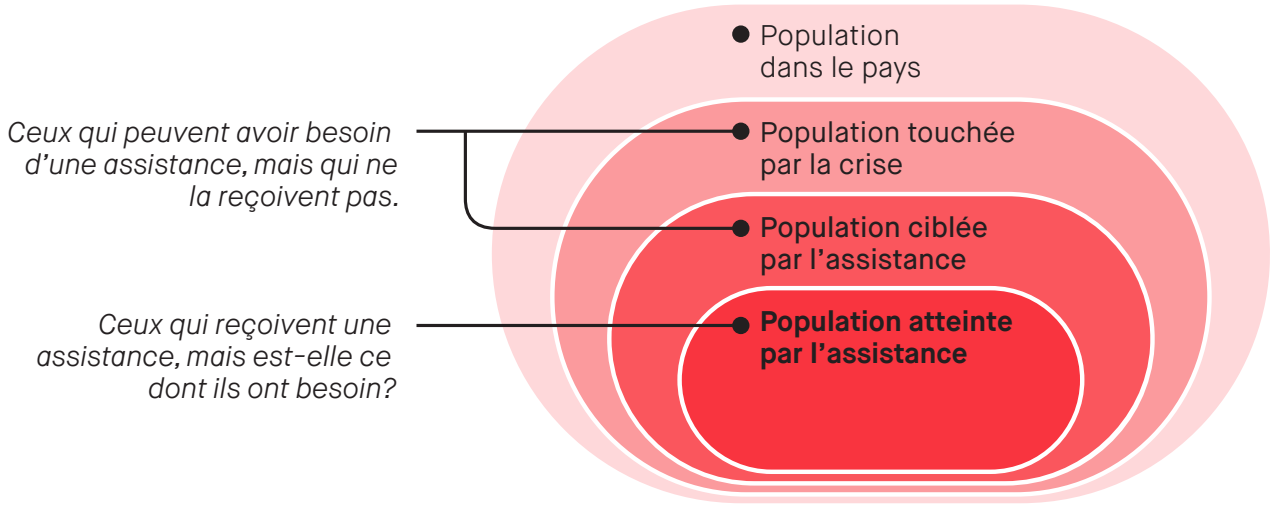
Dans son commentaire sur le principe d'impartialité, Jean Pictet estime que le dilemme que posent les cas urgents est « comparable à celui d'un radeau qui va couler avec sa charge humaine si d'autres naufragés s'y accrochent. Peut-on frapper à coups d'aviron sur les mains d'êtres humains – des mains d'enfants peut-être – seulement parce qu'ils ne sont pas arrivés les premiers ? » Pictet lui-même n'a pas la réponse à cette question, et conclut « tout cela représente des cas de conscience, comme on les appelle, parce que la décision appartient à l'individu responsable… Car, qui peut se targuer de détenir les normes de la Justice absolue ? » (Pictet, 1979).

1. Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a insisté avec force sur ce point dans l'Agenda pour l'action humanitaire adopté en 2003 à la XXVIII[e] Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (ICRC et IFRC, 2003), où les composantes du Mouvement et les États parties aux Conventions de Genève se sont engagés ensemble à « protéger la vie et la dignité humaine ainsi que les moyens de subsistance des populations contre les effets dévastateurs des catastrophes, en incorporant pleinement la réduction des risques liés aux catastrophes dans les instruments nationaux et internationaux de planification et de politique ainsi qu'en mettant en œuvre les mesures opérationnelles appropriées pour réduire les risques ».

Personnes laissées de côté par le secteur humanitaire

Comme le laisse entendre Pictet, la réponse à la question de savoir si l'assistance humanitaire à court terme laisse de côté, de manière inadmissible, des personnes ayant des besoins à long terme, relève peut-être davantage de la philosophie que de l'analyse. Toutefois, même si l'examen reste dans les confins plus traditionnels de la couverture attendue de l'action humanitaire, on peut encore se demander si des personnes sont laissées de côté, et si les personnes les plus défavorisées peuvent être aidées les premières en amont. Le présent rapport centre son analyse sur cet espace plus limité.

Fig. 1.1 Population humanitaire – modèle de l'« oignon »



Source : d'après ACAPS, 2015b

Prenant appui sur le modèle de l'« oignon » de la population humanitaire (figure 1.1), le rapport se concentre sur les personnes qui sont touchées par une catastrophe ou une crise et qui ont donc besoin d'une assistance. Les personnes laissées de côté dans ce schéma peuvent être celles qui ne sont pas ciblées par l'assistance, celles qui sont ciblées mais ne sont pas atteintes, et celles qui sont atteintes mais qui, en réalité, ne reçoivent pas une assistance (ACAPS cité dans ALNAP, 2015a). Il va sans dire que les contextes diffèrent, mais il y a aussi de nombreux exemples de lacunes systémiques.

Nombre des personnes qui ont besoin d'une assistance humanitaire ne sont même pas ciblées. Les chiffres restent approximatifs, car mesurer les besoins n'est pas une science exacte, mais en 2017 l'OCHA annonçait que quelque 129 millions de personnes dans le monde auraient besoin d'une assistance, mais indiquait que (quel que soit le financement disponible) 93 millions seulement seraient ciblées par l'aide internationale, soit un déficit de 28 % (OCHA, 2017a). En 2018, le déficit s'était creusé, puisque 134 millions de personnes environ avaient besoin d'une assistance et qu'un peu moins de 96 millions étaient en fait ciblées (OCHA, 2018a). L'OCHA explique que l'écart est dû, en partie, à « ce qui peut être couvert par les acteurs nationaux » et au fait que les gouvernements des pays touchés et d'autres acteurs ciblent une portion des personnes dans le besoin, mais aussi à une « une priorisation et l'évaluation de capacités et de l'accès » des organisations humanitaires internationales (OCHA, 2017a).

S'agissant des personnes réellement atteintes par l'assistance, il n'y a pas de chiffres au niveau mondial et les chiffres par pays sont imprécis, mais quelques indications quant au nombre des laissés-pour-compte peuvent être dégagées de pays où des données ont été collectées. La liste indicative de la figure 1.2 (dérivée des chiffres des Nations Unies pour 2017 – sans tenir compte des opérations du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et de quelques autres organisations) révèle des écarts énormes dans le ciblage : de 82 % des personnes considérées comme étant en détresse au Soudan du Sud à moins de la moitié des personnes dans le besoin en Afghanistan. De même, s'agissant des proportions atteintes, des écarts considérables existent entre les pays – 71 % au Soudan du Sud à 28 % en Ukraine. Dans ce dernier cas, ce n'est pas un hasard si la réponse des donateurs à l'appel humanitaire est aussi très faible.

Personnes laissées hors du champ de vision, hors d'atteinte, hors cadre, à court d'argent et hors du champ des compétences

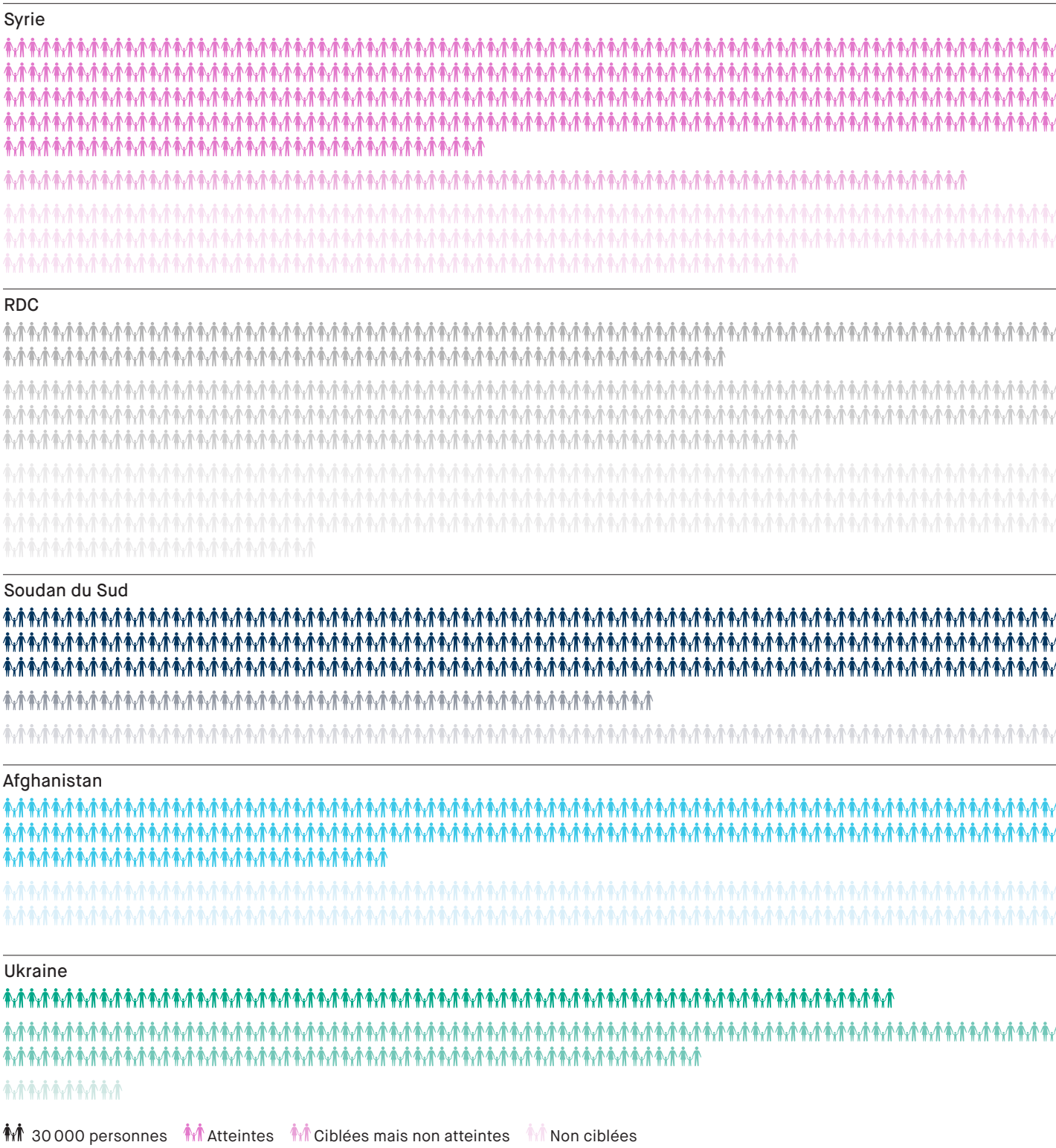
Même ces chiffres estimatifs, cependant, peuvent sous-évaluer le nombre des personnes dans le besoin. Comme le décrit le Chapitre 2, certaines personnes sont « hors du champ de vision » du secteur humanitaire. Ce chapitre se concentre sur les « personnes non visibles » qui n'ont pas les documents de base nécessaires pour pouvoir prétendre à une assistance ; le « problème non visible » de la violence sexuelle et sexiste sous-déclarée, et les « lieux non visibles », où les communautés touchées par une crise ne sont pas cartographiées.

Même si les humanitaires savent qu'il y a des personnes dans le besoin, celles-ci sont parfois « hors d'atteinte », comme l'explique le Chapitre 3. Dans bien des cas, les catastrophes ou les conflits eux-mêmes créent artificiellement de l'isolement en détruisant les aéroports, les ports ou les routes, ou en rendant les zones habitées inaccessibles parce que trop dangereuses. Souvent aussi, les catastrophes et les crises touchent des personnes vivant dans des villages de montagne ou des îles isolées, loin des centres urbains. L'insécurité, les obstacles bureaucratiques et, parfois, les lois et politiques des donateurs peuvent limiter encore davantage la capacité des humanitaires d'atteindre les personnes dans le besoin, et la capacité de ces personnes d'atteindre l'assistance dont elles ont besoin.

Un peu plus à l'intérieur des cercles concentriques de la figure 1.1, on trouve les personnes qui sont « laissées hors cadre », des personnes qui sont à la fois « dans le champ de vision » et « atteignables », mais qui ne peuvent pas utiliser l'assistance humanitaire en raison de la manière dont elle est conçue ou proposée. Les exemples en sont nombreux, mais le Chapitre 4 se concentre sur deux de ces populations le plus souvent citées par les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge – les personnes âgées et les personnes handicapées. Ces groupes constituent des segments importants et croissants de la population dans les contextes touchés par une crise, et la recherche montre l'impact disproportionné que les crises peuvent avoir sur eux ainsi que leur marginalisation fréquente dans les interventions d'urgence. Le chapitre examine les barrières auxquelles se heurtent les personnes âgées et les personnes handicapées, et met en évidence les bonnes pratiques permettant de faire en sorte que les groupes communément marginalisés puissent participer pleinement à une action humanitaire inclusive, y contribuer et en bénéficier.

Les problèmes que font ressortir ces trois chapitres pourraient ne jamais être parfaitement réglés, mais ils pourraient être considérablement atténués. Pour ce faire, il faudrait porter une attention accrue aux angles morts de la mécanique de l'action humanitaire, à commencer par l'approche de l'évaluation des besoins et de l'identification des personnes les plus en détresse et les plus vulnérables par les humanitaires. Si les humanitaires ne recherchent pas les personnes qui ne sont pas les plus visibles, qui sont difficiles à atteindre ou qui doivent faire l'objet d'efforts spécifiques d'inclusion, ils ne les trouveront assurément pas.

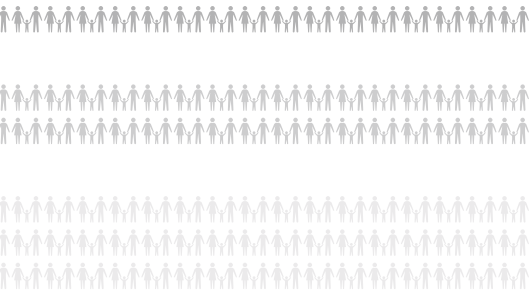
Fig. 1.2 Personnes dans le besoin, ciblées et atteintes dans cinq plans d'aide humanitaire dirigés par les Nations Unies (2017)



Sources : rapports de fin d'exercice 2017 des plans d'aide humanitaire pour la République démocratique du Congo (RDC), le Soudan du Sud, l'Ukraine, la République arabe syrienne (Syrie), l'Afghanistan, Service de surveillance financière de l'OCHA pour 2017.

13 600 000 Personnes dans le besoin
9 000 000 Personnes ciblées par les plans
7 800 000 Personnes atteintes par les plans

67 % de personnes dans le besoin ciblées par les plans
58 % de personnes dans le besoin atteintes par les plans
51 % des besoins financés



13 100 000 Personnes dans le besoin
7 300 000 Personnes ciblées par les plans
2 700 000 Personnes atteintes par les plans

56 % de personnes dans le besoin ciblées par les plans
21 % de personnes dans le besoin atteintes par les plans
59 % des besoins financés

7 600 000 Personnes dans le besoin
6 200 000 Personnes ciblées par les plans
5 400 000 Personnes atteintes par les plans

82 % de personnes dans le besoin ciblées par les plans
71 % de personnes dans le besoin atteintes par les plans
72 % des besoins financés

7 400 000 Personnes dans le besoin
3 600 000 Personnes ciblées par les plans
4 100 000 Personnes atteintes par les plans

49 % de personnes dans le besoin ciblées par les plans
55 % de personnes dans le besoin atteintes par les plans
77 % des besoins financés

4 000 000 Personnes dans le besoin
2 400 000 Personnes ciblées par les plans
1 100 000 Personnes atteintes par les plans

60 % de personnes dans le besoin ciblées par les plans
27 % de personnes dans le besoin atteintes par les plans
37 % des besoins financés

Cependant, toute amélioration technique dans ce sens requiert des ressources. Des investissements sont nécessaires pour compléter les données sur la pauvreté, cartographier les communautés manquantes, atteindre les communautés des lieux reculés et disposer des compétences et des approches indispensables pour atteindre les personnes qui sont « laissées hors cadre ». Orienter les investissements impose de trouver des compromis quant aux besoins auxquels donner la priorité avec des ressources limitées. Les principes d'impartialité et d'humanité peuvent guider les choix, mais ne peuvent en rien résoudre les dilemmes quotidiens du triage entre et dans les crises.

Le Chapitre 5 traite donc du problème fondamental de la dotation en ressources, celui des situations qui sont « à court d'argent ». Le décalage entre les besoins humanitaires et le financement n'est pas nouveau, mais il semble croître. Des ressources limitées conduisent à des choix à la fois délibérés et inconscients concernant où, comment et pour qui des fonds limités sont dépensés – et qui est laissé de côté. Le chapitre se concentre sur trois types de crises souvent sous-financées – les catastrophes soudaines de petite ampleur, les catastrophes à évolution lente de plus grande ampleur et les situations d'urgence complexes à long terme. Il examine comment, dans un monde où les ressources seront toujours utilisées au maximum, des crises peuvent être financées autrement, pour atténuer les inégalités de distribution et réduire la nécessité d'une action humanitaire internationale.

Le Chapitre 6 traite d'une dernière question, celle de savoir si certaines crises sont « hors du champ des compétences » du secteur humanitaire uniquement parce qu'elles ne cadrent pas avec les principales attentes en matière d'action humanitaire. Il se concentre sur deux crises de ce genre le plus souvent citées par les Sociétés nationales : le sort des migrants en situation irrégulière et les personnes confrontées à la violence urbaine extrême. Dans les deux cas, les personnes touchées reçoivent une protection très limitée de leur propre gouvernement ou d'autres gouvernements, et éprouvent des souffrances assimilables à celles qu'engendre une crise humanitaire. Ces situations posent la question de savoir si le secteur humanitaire est régi davantage par l'habitude et la tradition que par une analyse fondée sur des principes, et s'il peut s'adapter aux réalités changeantes des souffrances humaines.

Tendances en matière de catastrophes et éclairages

Le Chapitre 7 se détache de l'analyse thématique à laquelle sont consacrés les chapitres précédents pour examiner les données et tendances sur les catastrophes dans le monde et présenter les points de vue de la Fédération internationale sur les innovations récentes dans la gestion des risques de catastrophe.

Il livre d'abord une analyse intégrée de la fréquence de divers types de catastrophes, de leur situation géographique et de leurs conséquences, les comparant aux tendances dans les déploiements, les appels et les programmes internationaux de la Fédération internationale au cours des dix dernières années. Il étudie ensuite certains des dangers et des limites d'une prise de décisions fondée sur ces ensembles de données, à la lumière de leurs nombreux biais et omissions cachés.

Le chapitre se termine sur des éclairages de la Fédération internationale «au-delà des chiffres», et examine les progrès accomplis dans trois domaines en pleine évolution de l'approche globale de la gestion des risques de catastrophe : agir rapidement face à des signes précoces de catastrophes provoquées par le climat et de pandémies en puissance, renforcer et promouvoir le rôle des acteurs locaux dans l'écosystème humanitaire international, et mettre en place des cadres juridiques et de politiques modernes et efficaces pour la gestion des risques de catastrophe au niveau national.

Philippines, 2018

Maulana Malunay (75 ans) est du nombre des anciens du village de Panganan. Elle n'a pu sauver que ce collier et quelques vêtements quand le typhon Tembin a frappé. Elle appartient à la tribu Matigsalug, l'un des nombreux groupes autochtones de l'île de Mindanao. Les Matigsalug avaient toujours vécu sur les rives de la Salug, mais quand la rivière a inondé leurs champs et emporté leurs maisons en 2017 lors du passage du typhon, ils ont dû s'installer à l'intérieur des terres.

©MJ Evalarosa/IFRC

Somaliland, 2017

L'équipe mobile du Croissant-Rouge de Somalie fournit des services médicaux de proximité aux familles nomades, comme celle-ci, qui a installé son campement sur un coteau reculé de la région de Sahil (Somaliland).

©IFRC/Corrie Butler

2. Hors du champ de vision : personnes, problèmes, lieux non visibles

Une action humanitaire respectueuse des principes établis devrait viser à alléger les souffrances humaines sans discrimination[1]. Néanmoins, les personnes doivent d'abord être *visibles* pour qu'il soit considéré qu'elles ont besoin d'une assistance humanitaire et pouvoir y prétendre. Les personnes sont vues et réputées admissibles à une assistance parce que, entre autres choses, leur naissance est enregistrée, elles peuvent fournir une preuve d'identité, elles sont reconnues et acceptées par des institutions clés, leur lieu géographique est connu et compris, et l'ampleur et la gravité des problèmes auxquels elles font face dans les situations de crise ne sont pas méconnues. Faute de ces éléments, les lieux, les personnes et les problèmes auxquels elles se heurtent sont, de fait, « hors du champ de vision » de l'action humanitaire.

Il y a des personnes et des groupes non visibles dans toutes les communautés. Dans certains cas, les personnes se trouvent, par inadvertance, hors du champ de vision en raison du lieu où elles vivent ou de leur mode de vie, ou parce qu'elles n'ont pas accès à l'information. D'autres vivent en marge de la société, par exemple, les migrants en situation irrégulière qui redoutent d'être repérés et la possibilité d'un retour forcé ou d'autres sanctions. Les exemples sont nombreux aussi de personnes et de lieux qui sont délibérément et stratégiquement négligés ou marginalisés pour des raisons politiques ou économiques, ou parce qu'ils sont stigmatisés dans la société.

Faire en sorte que les personnes les plus vulnérables à l'impact des crises soient dans le champ de vision et aidées comme il convient dépend de qui les voit et les enregistre. Les populations locales et les organisations locales ancrées dans les communautés qu'elles servent sont souvent les mieux placées pour savoir quelles personnes ne sont pas visibles, quels sont les problèmes auxquels elles font face et comment ces problèmes peuvent être surmontés. Les ressources en personnel des institutions et des organisations opérant dans des contextes humanitaires – locaux, nationaux et internationaux –, et la mesure dans laquelle elles sont elles-mêmes véritablement inclusives et exemptes de discrimination, peuvent aussi avoir une incidence directe sur la visibilité des groupes vulnérables et la probabilité qu'ils reçoivent une assistance.

Des données de référence et des analyses tirées des évaluations des besoins humanitaires devraient appeler l'attention sur les personnes qui sont le plus en détresse, le lieu où elles se trouvent et les domaines d'intervention prioritaires. Cependant, des millions de personnes sont absentes des données de référence utilisées pour éclairer la prise de décisions. En outre, les évaluations des besoins humanitaires, du moins les évaluations rapides de

1. La non-discrimination, qui exclut les distinctions de nationalité, de race, de religion, de croyances politiques ou toute autre différence, est un élément essentiel des Conventions de Genève, et est énoncée dans diverses législations relatives aux droits de l'homme (voir ICRC, 1979).

premier niveau conçues pour donner un aperçu sommaire de la situation, sont des instruments imprécis quand il s'agit de repérer les groupes les moins visibles ayant besoin d'une assistance.

Malgré la plus grande disponibilité de données sur les personnes touchées par des crises, l'importance accrue donnée au rôle des acteurs locaux dans l'action humanitaire, et les efforts déployés pour bâtir des organisations humanitaires plus inclusives, de nombreuses personnes sont toujours négligées dans les situations d'urgence et/ou considérées comme non admissibles à un soutien. Ce chapitre est consacré aux :

— **Personnes non visibles** – les personnes qui n'ont pas les documents nécessaires pour prétendre à une assistance, par exemple, une preuve d'identité, un certificat scolaire ou un titre foncier.

— **Problèmes non visibles** – les problèmes sous-déclarés dans les situations de catastrophe, comme la violence sexuelle et sexiste. Cette section examine de quelle façon la méconnaissance de l'ampleur de tels abus et de leurs répercussions sur les groupes qui sont particulièrement hors du champ de vision entrave une action adéquate et efficace.

— **Lieux non visibles** – l'accent est mis sur les zones non cartographiées sujettes aux crises, ou les lieux qui s'étendent à un rythme tel que les données et les cartes utilisées par les intervenants humanitaires n'illustrent pas correctement la réalité des communautés qui y vivent.

Si des personnes, les contextes dans lesquels elles vivent et les problèmes auxquels elles se heurtent restent hors du champ de vision, le risque existe que ces personnes soient laissées de côté. Ce chapitre examine certaines des raisons de cette situation, les conséquences sur la vie des personnes concernées, et les efforts entrepris pour assurer une plus grande visibilité et surmonter les obstacles qui empêchent ces nombreuses personnes non visibles d'accéder à l'assistance.

2.1 Comment des personnes, des lieux et des problèmes peuvent-ils se trouver hors du champ de vision ?

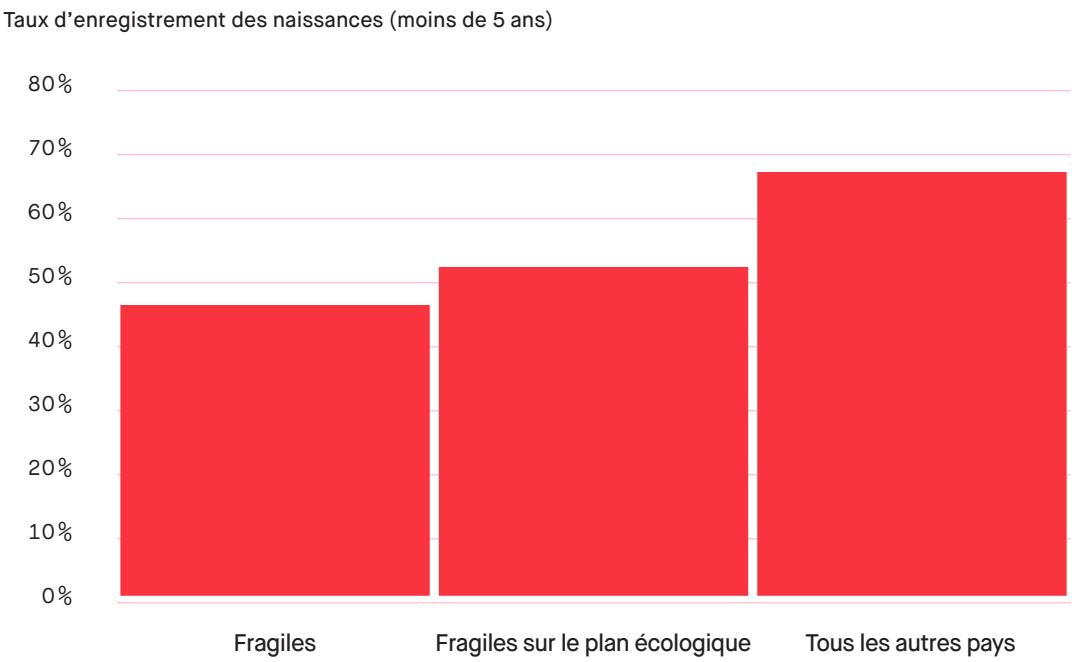
Les personnes touchées par une crise, et l'environnement dans lequel elles vivent, sont potentiellement plus visibles que jamais auparavant, et les problèmes auxquels elles font face peuvent être mieux décelés, analysés et suivis. Nous vivons une révolution des données. Le volume des données disponibles, leur variété, leur véracité, leurs sources et la vitesse à laquelle elles sont produites, créent des opportunités toujours plus grandes de comprendre le monde et de réagir plus efficacement aux défis du développement (Data Revolution Group/Groupe d'experts sur la révolution des données, 2014). Cependant, il existe de graves lacunes, notamment dans les systèmes d'enregistrement des faits et de statistiques d'état civil (CRVS), les données sur la pauvreté et les évaluations humanitaires, ce qui peut rendre invisibles des populations entières. Selon une estimation, pas moins de 350 millions de personnes pourraient être absentes des données utilisées pour mesurer les progrès en matière de développement (Carr-Hill, 2013), parmi lesquelles beaucoup vivent dans des pays touchés par des crises humanitaires (Développement Initiatives, 2017b).

2.1.1 Systèmes d'enregistrement des faits et de statistiques d'état civil

Les données relatives à la population tirées des systèmes CRVS, qui enregistrent les moments clés de la vie, dont la naissance, le décès et les mariages (Développement Initiatives, 2016), sont essentielles pour suivre les progrès accomplis vers le développement et la résilience aux crises (Université de Melbourne, 2016). Cependant, on estime que, depuis 2013, près de 230 millions d'enfants de moins de 5 ans n'ont pas été enregistrés à la naissance, soit environ le tiers de la population mondiale des enfants du même âge. Incontestablement, certains enfants sont moins susceptibles que d'autres d'être enregistrés à la naissance. C'est le cas, par exemple, des enfants pauvres, tout comme des enfants des zones rurales, et des enfants de groupes ethniques et religieux particuliers (UNICEF, 2013).

En ce qui concerne les taux d'enregistrement des naissances, ainsi que d'autres services d'enregistrement des faits civils, des disparités existent entre les pays sujets aux crises et ceux qui ne le sont pas, ce qui n'est peut-être pas surprenant. Comme le montre la figure 2.1, dans les pays qualifiés de vulnérables sur le plan écologique et/ou de politiquement fragiles, seulement 50 % environ des naissances sont enregistrées, contre près de 70 % dans tous les autres pays.

Fig. 2.1 Taux d'enregistrement des naissances dans les pays qualifiés de vulnérables sur le plan écologique et/ou de politiquement fragiles par comparaison avec tous les autres pays



Notes : Les pays fragiles et les pays vulnérables sur le plan écologique sont définis respectivement en utilisant les *États de fragilité 2016* de l'OCDE et l'ensemble de données de l'Indice INFORM pour la gestion des risques 2018. Voir les Notes relatives aux données pour plus de détails.

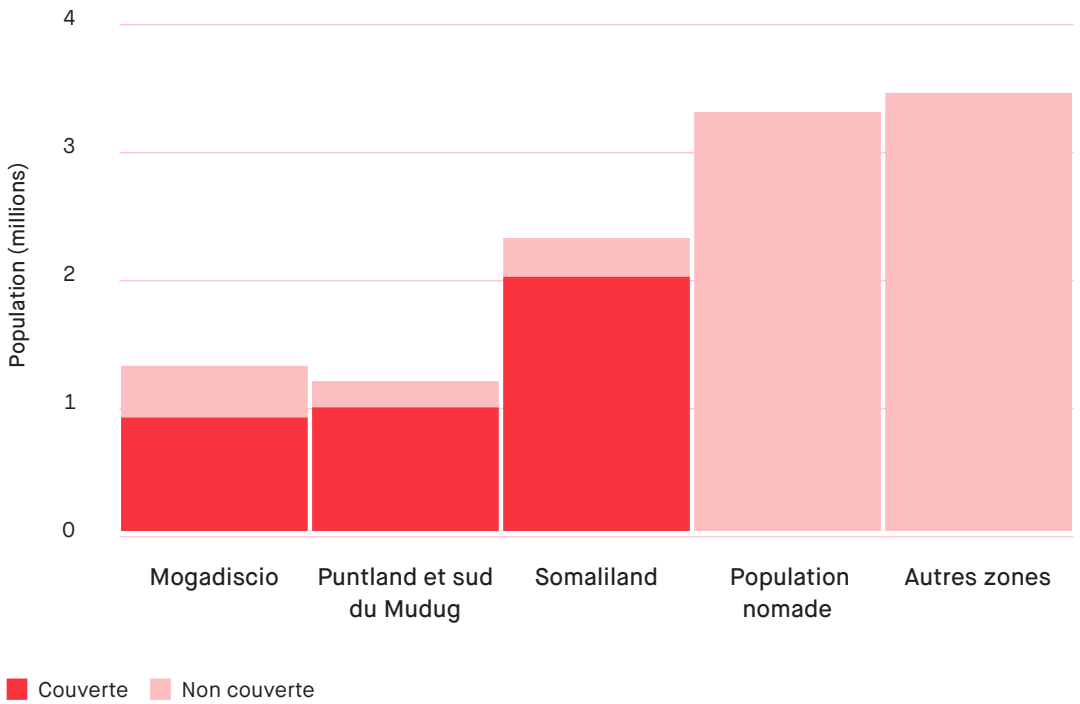
Sources : Données démographiques et enquêtes sanitaires choisies, Enquête en grappe à indicateurs multiples, *États de fragilité 2016* (OCDE) et indice INFORM 2018.

2.1.2 Données sur la pauvreté

Des données inclusives et fiables sur la pauvreté peuvent éclairer les réponses à long terme aux besoins des populations vulnérables. Toutefois, nombre des personnes absentes des données sur la pauvreté, que celles-ci aient été recueillies par la voie d'enquêtes auprès des ménages ou par d'autres moyens, vivent probablement des situations de crise (Chattopadhyay, 2016). Les données sur la pauvreté sont les plus fragmentaires – le plus souvent obsolètes, et parfois inexistantes – dans les endroits touchés par une crise ou sujets aux crises. Sur les 63 pays considérés comme les plus vulnérables sur le plan écologique et/ou les plus fragiles sur le plan politique, 49 % seulement (30 pays) ont collecté des données sur la pauvreté au cours des cinq dernières années (depuis 2013) et 13 % (huit pays) n'en ont pas collecté depuis dix ans.

Même là où des enquêtes sur la pauvreté ont été réalisées récemment, la ventilation des données au niveau infranational est souvent incomplète, et il est donc difficile de comparer les besoins entre les communautés ou d'établir des généralisations sur les progrès du pays dans son ensemble (Data Revolution Group, 2014). En Somalie, par exemple, l'enquête nationale la plus récente sur la pauvreté a été conduite en 2016 (World Bank/Banque mondiale, 2017b), mais comme le montre la figure 2.2, des parties étendues du pays n'ont pas été couvertes, notamment les zones inaccessibles touchées par le conflit, et des groupes entiers de population ont été exclus, en particulier les communautés nomades.

Fig. 2.2 Couverture de l'enquête nationale sur la pauvreté en Somalie, 2016



Source : d'après World Bank (2017b), Profil de la pauvreté en Somalie 2016

Les informations recueillies par les enquêtes auprès des ménages, par les recensements et par d'autres moyens ne seront probablement exactes que pour les populations qui sont sédentaires, qui sont accessibles

et qui utilisent régulièrement les services. Les personnes qui n'appartiennent pas à ces catégories, et qui sont sans doute les plus vulnérables pour commencer, sont invisibles et risquent d'être laissées de côté.

2.1.3 Évaluations des besoins humanitaires

L'absence de données de référence complètes fait qu'il est plus difficile aux intervenants humanitaires de comprendre quelles étaient les vulnérabilités de la population avant qu'une crise ne frappe et de déterminer qui est le plus touché après. De plus, les crises peuvent elles-mêmes entraîner la perte de données importantes et de la mémoire institutionnelle. Le tremblement de terre de 2010 en Haïti, par exemple, a détruit la plupart des locaux du gouvernement, endommagé les registres d'état civil et tué 17 % environ de l'effectif gouvernemental (Schuller, 2010).

Des évaluations des besoins humanitaires sont nécessaires pour comprendre les besoins urgents et changeants des populations touchées par une crise. Néanmoins, surtout dans les situations d'urgence soudaine, elles sont généralement réalisées dans des conditions de pression extrême pour éclairer les décisions immédiates sur la stratégie et les programmes. Des délais très courts peuvent encourager une tendance à « extraire » aussi rapidement que possible des informations auprès de représentants aisément accessibles de la communauté touchée, plutôt que de donner à cette communauté la possibilité de participer véritablement à un processus qui identifie les personnes les plus en détresse, en particulier les groupes de population et/ou les régions le plus souvent négligés (CDAC, 2017). Les mandats et priorités différents des organisations humanitaires, ainsi que des intérêts politiques, peuvent également influencer les processus d'évaluation et d'analyse et rendre des groupes de population plus ou moins visibles (ACAPS, 2016b). Autrement dit, les évaluations peuvent être déterminées par l'offre : elles sont teintées par ce que les institutions sont à même de fournir et ce qui est jugé politiquement acceptable par les gouvernements, au lieu de présenter ce dont les populations ont réellement besoin (Darcy *et al.*, 2013 ; Konyndyk, 2018).

Il s'ensuit que les décisions sont fondées sur des informations et des analyses qui sont seulement « assez bonnes », une plus grande attention étant portée aux régions, aux groupes de population et aux secteurs où le plus d'informations existent déjà, ou ceux où des points peuvent être marqués facilement ou des avancées particulières réalisées (Darcy *et al.*, 2013). De surcroît, les décisions d'agir et d'allouer des ressources sont rarement fondées sur les seuls besoins humanitaires. Qui on voit, ce que l'on voit et où, et la décision de donner la priorité à certains groupes, zones et secteurs plutôt qu'à d'autres, sont déterminés par des facteurs autres que les seuls besoins humanitaires (voir, notamment, Darcy *et al.*, 2013 ; de Geoffroy, *et al.*, 2015 ; Campbell et Knox Clarke, 2018 ; Currion, 2013).

2.2 Personnes non visibles : le problème des papiers et documents

Nombre de personnes risquent de demeurer « cachées » ou invisibles aux yeux de ceux qui tentent d'apporter une assistance dans les situations de crise. Comme l'expose la section 2.1, ces personnes sont moins accessibles aux enquêteurs chargés des recensements, des enquêtes et des évaluations. Ce sont, entre autres groupes, les apatrides, les sans-abri, les enfants non scolarisés, les habitants non enregistrés de taudis, les populations autochtones, les communautés nomades et pastorales (voir, notamment, Carr-Hill, 2013 ; UNESCO, 2018 ; Data Revolution Group, 2014), les personnes handicapées et les migrants en

situation irrégulière. Le présent rapport n'a pas pour vocation de dire lesquels de ces groupes de population sont *le plus* hors du champ de vision et, partant, laissés de côté – tout dépend du contexte, des critères utilisés pour définir le hors-champ de vision, et de qui « voit ». Il étudie plutôt en profondeur une des raisons pour lesquelles des personnes sont hors du champ de vision : l'absence de documents d'identité.

2.2.1 Documents d'identité

Faute de preuve d'identité, des personnes peuvent être exclues de l'assistance et des moyens de faciliter leur propre relèvement, même si elles sont représentées dans les données de référence et reconnues comme vulnérables par les évaluations humanitaires. L'absence de documents d'identité pose des défis aux personnes qui cherchent à obtenir une assistance humanitaire, même la plus élémentaire. Il est fréquent que les gouvernements, les organisations du secteur privé et les organisations humanitaires nationales et internationales demandent une preuve d'identité comme condition préalable à l'enregistrement et l'admissibilité à l'assistance. Il s'agit, dans bien des cas, de vérifier et confirmer l'identité des bénéficiaires et de prévenir le cumul ou la fraude. Parallèlement, cependant, cela peut exclure de nombreuses personnes vulnérables de l'accès à une assistance indispensable, restreindre leur liberté de circulation et les exposer à des risques supplémentaires en matière de protection.

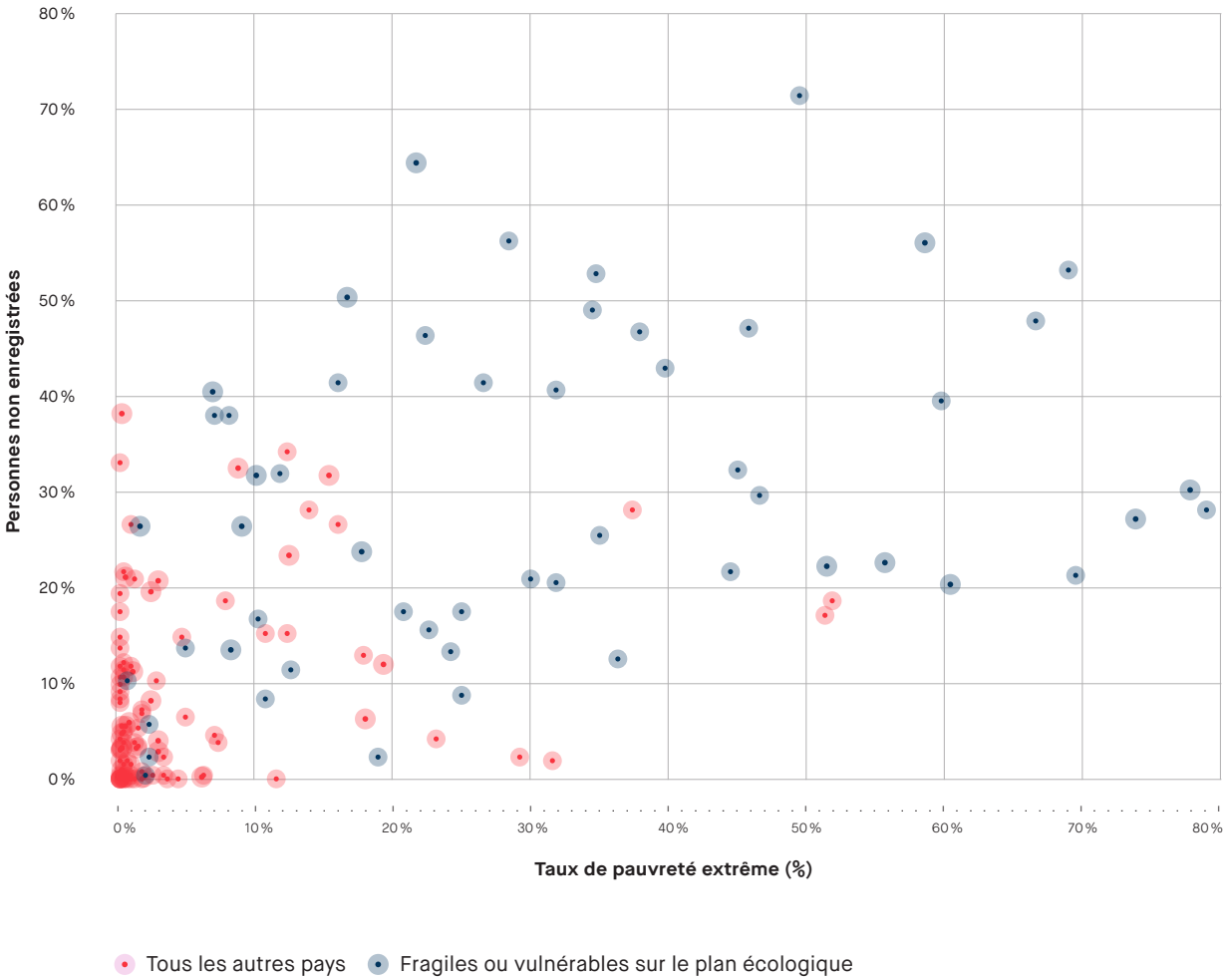
2.2.2 Quelle est l'ampleur du problème ?

Différents types de documents permettent aux citoyens de s'investir efficacement dans le monde d'aujourd'hui. Ce sont les papiers d'identité, les certificats d'enseignement et les titres de propriété ou d'occupation foncière. Sans eux, une personne risque d'être laissée de côté – exclue et privée des opportunités essentielles, de droits, de l'accès aux services et à l'aide humanitaire, et de la possibilité de participer au progrès (World Bank Group/Groupe de la Banque mondiale et CGD, 2017).

Les papiers d'identité sont le type de document le plus élémentaire et sont essentiels, car ils permettent à un individu de prouver qui il est et d'accéder à tout un éventail de services. Pourtant, on estime qu'un milliard de personnes dans le monde n'ont pas de papiers d'identité (World Bank, 2018), ce qui limite leur capacité de participer à la vie sociale, économique et politique, et les empêche, dans bien des cas, de bénéficier des prestations sociales, de travailler légalement, de fréquenter l'école, d'avoir accès aux services de santé, de trouver un logement, d'ouvrir un compte en banque et même d'acheter une carte SIM pour utiliser les services de téléphonie mobile (voir, notamment, Korkmaz, 2018 ; Desai, 2018 ; UNHCR, 2018 ; ITU, 2017 ; World Bank Group et CGD, 2017 ; Development Initiatives, 2016 ; GSMA, 2018b). L'absence de papiers d'identité peut aussi accroître la vulnérabilité des personnes qui sont déjà marginalisées, et les exposer à des risques accrus en matière de protection, comme le harcèlement, la détention et le trafic d'êtres humains (NRC, 2017b ; ITU, 2017).

L'identité juridique est incontestablement un aspect important du développement inclusif. En effet, les objectifs de développement durable (ODD) prévoient de « garantir à tous une identité juridique, notamment grâce à l'enregistrement des naissances » (cible 16.9 des ODD). Non seulement les plus pauvres sont plus susceptibles d'être dépourvus d'une preuve d'identité, comme le montre la figure 2.3, mais encore la proportion des personnes sans papiers vivant dans des contextes reconnus comme vulnérables sur le plan écologique, et politiquement fragiles en particulier, est généralement plus grande qu'ailleurs. Dans certains pays, la proportion des personnes dépourvues de preuve reconnue d'identité est extrêmement forte. En Somalie, par exemple, on estime que 77 % des habitants n'ont pas de document prouvant qui ils sont ; au Nigéria, la proportion est de 72 %.

Fig. 2.3 Personnes non enregistrées et extrême pauvreté dans les pays vulnérables sur le plan écologique et/ou politiquement fragiles



Sources : D'après ID4D (Banque mondiale), PovcalNet (Banque mondiale), *États de fragilité 2016* (OCDE) et indice INFORM 2018. Les données sur l'extrême pauvreté sont celles de 2013. Voir les Notes relatives aux données pour plus de détails.

Il existe un écart net entre les sexes dans la détention de papiers d'identité (GSMA, 2018a). Les femmes et les filles font souvent l'objet de discrimination dans les procédures d'enregistrement en vue de la délivrance de nouveaux papiers d'identité, de leur renouvellement ou de leur modification. Ainsi, une femme chef de famille peut avoir du mal à renouveler les papiers d'identité de ses enfants sans présenter ceux du père, ce qui crée une barrière parfois insurmontable si elle est divorcée, veuve ou séparée autrement de son mari (Hassin et Al-Juboori, 2016). D'autres groupes, notamment, les autochtones et les minorités ethniques, linguistiques ou sexuelles rencontrent souvent des difficultés disproportionnées pour obtenir ou renouveler des papiers d'identité (ITU, 2017).

Dans les communautés déplacées, de très nombreuses personnes n'ont pas de papiers d'identité, ce qui aggrave les conséquences de leur déplacement. Souvent, les situations d'urgence soudaine, qu'elles soient provoquées par des aléas naturels ou par l'homme, poussent les gens à fuir sans leurs biens essentiels, en particulier une preuve d'identité et d'autres documents. Les données sur les personnes déplacées dans le nord-est de la République arabe syrienne (Syrie) début 2017 révèlent que près des trois quarts de la population déplacée interrogée (74 %) ont déclaré que des membres de leur communauté étaient dépourvus de documents d'état civil comme des papiers d'identité, un passeport ou un livret de famille (Syria Protection Cluster/Groupe sectoriel de la protection en Syrie (Turquie), 2017). La plupart avaient fui sans leurs papiers d'identité. D'autres les avaient perdus durant leur déplacement ou n'en avaient jamais eu. D'autres encore se les étaient fait voler ou confisquer, ou avaient des papiers périmés. De même, en Iraq en 2015, un rapport du rapporteur des Nations Unies sur les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays indiquait qu'au moins un membre de la moitié environ de toutes les familles déplacées n'avait pas de papiers d'identité (UNGA, 2016b).

L'absence de papiers d'identité crée des problèmes immédiats pour les personnes touchées par une crise, mais elle peut aussi avoir des conséquences dans la durée, car elle les marginalise des processus de relèvement à long terme même après que la crise a cessé et/ou le déplacement a pris fin. L'absence de papiers d'identité ou l'absence/la non-reconnaissance de certificats constitue souvent une barrière à l'accès à l'éducation pour les jeunes réfugiés ou déplacés, auxquels il est dès lors difficile de poursuivre leurs études et d'obtenir une preuve des connaissances acquises pendant leur déplacement (voir, notamment, Kirk, 2009 ; INEE, 2010 ; Mendenhall *et al.*, 2017 ; NRC, 2018a ; Steele, 2016). Souvent, la marginalisation se poursuit durant un déplacement prolongé et même après le retour, si ces jeunes ne sont pas en mesure de produire un certificat d'apprentissage reconnu leur permettant de reprendre leurs études ou d'entrer sur le marché du travail local (Kirk, 2009).

Encadré 2.1 Identification alternative – accroître l'accès des personnes déplacées aux services de téléphonie mobile

En juin 2017, plus de cinq milliards de personnes – plus des deux tiers de la population mondiale – étaient connectées à un service de téléphonie mobile (GSMA, 2017a). L'accès aux téléphones et services mobiles peut être vital pour les personnes touchées par les effets des crises, car elles peuvent ainsi rester connectées, localiser des membres de leur famille, trouver des informations sur l'assistance disponible et recevoir des transferts financiers, y compris des envois de fonds (GSMA, 2017b). Il présente aussi des avantages pour les gouvernements hôtes et les organisations humanitaires, notamment une capacité améliorée de communiquer avec la population touchée par la crise et de lui porter assistance.

Bien que largement répandu, l'accès aux services de téléphonie mobile est encore loin d'être universel. Le coût et de faibles niveaux d'alphabétisme numérique restent des obstacles pour de nombreuses personnes. Certains groupes sont touchés de façon disproportionnée, ce qui limite encore davantage leur accès aux services – par exemple, les femmes sont moins susceptibles que les hommes de posséder un téléphone mobile, dans une proportion d'environ 10 % dans les pays à revenu faible ou moyen (GSMA, 2018a).

Dans le cas des personnes déplacées de force, l'absence de papiers d'identité officiels est l'un des obstacles les plus fréquents à l'achat d'une carte SIM à leur nom. Il ressort d'une étude réalisée par GSMA, une association mondiale représentant les intérêts de plus de 800 opérateurs de téléphonie mobile dans le monde, que

> ***« dans au moins 147 pays, les usagers de la téléphonie mobile sont tenus de prouver leur identité pour enregistrer et/ou activer leurs cartes SIM prépayées. En outre, pour ouvrir un compte d'argent mobile, une personne doit satisfaire à l'obligation de connaissance de l'identité des clients, qui impose généralement de produire une preuve formelle d'identité. »***
>
> *(GSMA, 2018b, p.15)*

GSMA a soumis aux gouvernements hôtes et aux autorités de contrôle une série de recommandations visant à régler le problème et améliorer l'accès des populations déplacées de force aux services de téléphonie mobile. Elle recommande, notamment, d'adopter des exigences plus souples en matière de preuve d'identité et de connaissance de l'identité des clients dans les situations d'urgence, d'autoriser les réfugiés à utiliser la carte d'identité délivrée par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) pour ouvrir des comptes d'argent mobile, et d'explorer de nouvelles technologies d'identité numérique (GSMA, 2018b). GSMA et le HCR ont aussi entrepris une recherche conjointe pour mieux comprendre les obstacles à l'accès aux services de téléphonie mobile dans les situations de réfugiés et formuler des recommandations concrètes pour les surmonter.

Quelles sont les solutions possibles ?

Diverses approches peuvent être envisagées pour surmonter le problème de l'absence de documents d'identité. De nombreux gouvernements, en collaboration avec les organisations humanitaires et les partenaires de la société civile, prennent des mesures pour améliorer l'accès à l'assistance humanitaire, notamment celui des personnes sans papiers d'identité, tout en renforçant simultanément la transparence et la redevabilité. Le nouvel écosystème d'enregistrement des populations et de gestion de l'identité (PRIMES) du HCR, par exemple, utilise la biométrie pour délivrer des identités numériques aux personnes déplacées et vise à être interopérable avec les systèmes utilisés par les gouvernements et d'autres partenaires. En plus de résoudre le problème de la preuve d'identité, il peut aussi favoriser une inclusion numérique plus large dans les situations de déplacement forcé et d'apatridie (UNHCR, 2018).

Par ailleurs, des programmes nationaux visent à élargir la couverture de l'identification, améliorer les registres d'état civil et renforcer les bases de données démographiques intégrées (World Bank et CGD, 2017). Les nouvelles technologies, comme l'informatique en nuage, la biométrie et les cartes à puce, offrent des possibilités d'identification numérique plus grandes que les systèmes sur support papier (ibid. ; UNHCR, 2018). Cependant, comme toutes les initiatives destinées à améliorer l'identification et favoriser une inclusion numérique accrue, elles présentent à la fois des risques et des possibilités. Cela est particulièrement vrai en l'absence de règles et de pratiques rigoureuses en matière de protection des données – ce qui expose les groupes vulnérables à davantage de risques –, et quand les efforts déployés pour améliorer les systèmes d'identification excluent délibérément ou par inadvertance des groupes déjà marginalisés (World Bank et CGD, 2017 ; the Engine Room et Oxfam, 2018).

La technologie de la chaîne de blocs – l'utilisation d'un registre distribué sécurisé – a été mise à l'essai par des organisations humanitaires dans plusieurs situations pour accroître l'efficacité des programmes de transferts monétaires. Elle est à même d'établir un lien avec des moyens d'identification numérique pour faciliter l'accès direct des personnes touchées à l'assistance, y compris celles qui n'ont pas de documents d'identité, tout en préservant la transparence et la redevabilité des programmes (Korkmaz, 2018).

Encadré 2.2 Utiliser la technologie des chaînes de blocs pour améliorer l'accès à l'aide en espèces

Des saisons successives de pluies inférieures à la moyenne et des mauvaises récoltes consécutives ont conduit le gouvernement du Kenya à déclarer la sécheresse « catastrophe nationale » en février 2017 (ACAPS, 2018a). Dans tout le pays, quelque 2,6 millions de personnes vivaient dans l'insécurité alimentaire, et trois millions n'avaient pas accès à l'eau potable (OCHA, 2017b).

En réponse, la Croix-Rouge du Kenya a lancé, par le biais du système M-Pesa, un programme de transferts monétaires sans condition et sans restriction couvrant 13 comtés touchés par la sécheresse. Selon les estimations, 25 % environ des personnes visées n'avaient pas de papiers d'identité. Une preuve d'identité étant une condition d'accès au système M-Pesa, comme elle l'est pour d'autres services bancaires nationaux, les personnes sans documents d'identité reconnus par le gouvernement ne peuvent pas recevoir l'aide directement et doivent faire appel à un tiers mandataire désigné.

La Fédération internationale et la Croix-Rouge du Kenya trouvent des moyens innovateurs de surmonter ce défi. En mai 2018, un projet pilote a été mis en œuvre dans le comté d'Isiolo, au moyen d'outils élaborés par RedRose, un partenaire issu du secteur privé. Il comprenait un système de gestion des données sur les bénéficiaires, relié à une chaîne de blocs pour enregistrer les transactions liées à la distribution d'espèces. Le projet pilote, bien que centré au départ sur les détenteurs de documents d'identité délivrés par le gouvernement, explorait l'utilisation d'identités numériques pour étendre le système aux personnes sans papiers officiels.

Les enseignements tirés de ces initiatives contribueront à l'application à long terme de la technologie de la chaîne de blocs. Le but est de maintenir des niveaux élevés de transparence et de protection contre la fraude, tout en élargissant la portée des programmes de transferts monétaires, en particulier en faveur des personnes qui en étaient auparavant exclues ou n'étaient pas en mesure d'accéder directement à l'assistance faute de preuve d'identité.

2.2.3 Documents relatifs au logement, à la terre et à la propriété

La terre et le logement, sans doute les biens les plus précieux des individus, peuvent être détruits ou endommagés, réattribués ou détournés dans une situation d'urgence ou un conflit. La preuve de la propriété d'un logement ou d'une terre peut aussi être perdue, saisie ou détruite. Dans certains cas, quand les droits coutumiers l'emportent sur les droits statutaires, une preuve formelle de propriété ou d'occupation peut constituer l'exception (voir, notamment, NRC et IFRC, 2014 ; NRC et IFRC, 2016 ; IFRC et NRC, 2018 ; IFRC, 2015d). ONU-Habitat estime que 30 % seulement des terres dans le monde sont enregistrés à travers des systèmes statutaires (UN-Habitat, non daté).

L'absence de documentation juridique peut, comme la perte évidente d'un logement et ses conséquences immédiates et à long terme, poser de graves problèmes aux personnes, y compris durant les périodes de déplacement et quand elles cherchent à reconstruire et reconstituer leurs moyens de subsistance une fois que la crise a pris fin. Dans nombre de programmes de réhabilitation de logements, les personnes sont tenues de démontrer leur droit d'occupation en produisant une preuve juridique de propriété, par exemple. Cette approche restrictive de l'admissibilité à l'assistance exclut de nombreuses personnes, en particulier celles qui sont les plus vulnérables et sans doute le plus en détresse, y compris les locataires et les personnes vivant dans des implantations sauvages (IFRC et NRC, 2018).

Qui est le plus touché ?

L'insécurité d'occupation est fortement empreinte de la problématique femmes-hommes. Les femmes sont moins susceptibles que les hommes d'hériter d'une terre ou d'un bien immobilier ; elles détiennent moins souvent des documents établis à leur nom ; et dans les cas où leurs droits sont niés, les possibilités d'obtenir réparation sont plus limitées (voir, notamment, NRC, 2014). Souvent aussi, elles sont exclues de manière disproportionnée de l'assistance liée à la terre et à la propriété dans une situation d'urgence. Par exemple, quand l'assistance est attribuée principalement aux hommes chefs de famille, ou que la preuve de la propriété est une condition préalable à l'admissibilité, les femmes ne bénéficient pas des initiatives axées sur le logement, et les inégalités de genre sont perpétuées.

Encadré 2.3 Cartographie des lois relatives au logement, à la terre et à la propriété en Asie-Pacifique

La Croix-Rouge australienne, la Fédération internationale et Allens, un cabinet juridique privé, réalisent une cartographie au niveau national des lois relatives au logement, à la terre et à la propriété dans 12 pays de l'Asie et du Pacifique. Les travaux visent à assurer une meilleure connaissance du paysage foncier dans ces pays avant et dans l'éventualité d'une situation d'urgence, pour éclairer des interventions et une assistance en matière de logement plus équitable et plus robuste dans les situations d'après-catastrophe. Des fiches d'information par pays donnent des détails sur les lois et les acteurs principaux, les types courants d'occupation, les questions liées à la sécurité d'occupation pour les groupes vulnérables, et les risques d'éviction, d'expropriation et de réinstallation en cas de catastrophe.

La cartographie initiale était presque achevée mi-2018, les étapes suivantes étant sa traduction sur le plan opérationnel et l'actualisation continue des constatations. Les Sociétés nationales des pays couverts par le projet travaillent avec les autorités gouvernementales et les partenaires du groupe sectoriel sur le logement pour transmettre les enseignements tirés du projet afin d'identifier à l'avance les groupes particulièrement vulnérables, qui pourraient être exclus de l'assistance parce qu'ils n'ont pas de droits d'occupation et ne connaissent pas leurs droits. La validité des travaux a été vérifiée dans des interventions engagées à la suite de catastrophes. À Tonga, par exemple, après le passage du cyclone tropical Gita, en février 2018, les fiches d'information ont été utilisées dans le cadre de l'analyse des vulnérabilités communiquée par le groupe sectoriel local sur le logement pour aider les partenaires à donner la priorité aux groupes les plus vulnérables dans les communautés touchées et aux personnes susceptibles d'être laissées de côté dans les interventions relatives au logement.

Quelles sont les solutions possibles ?

Même dans les situations relativement stables, l'environnement local et national de l'occupation foncière peut être difficile à comprendre et à déchiffrer ; tel est d'autant plus le cas dans les situations de conflit et/ou de catastrophe, où ces complexités sont souvent exacerbées (IFRC et NRC, 2018). Pour intervenir d'une façon qui attire l'attention sur les personnes les plus vulnérables, y compris celles qui n'ont pas de preuve de propriété ou d'occupation, et qui leur soit favorable, les intervenants humanitaires doivent d'abord comprendre le contexte culturel, juridique et réglementaire général dans lequel ils agissent. Cela peut être extrêmement difficile, surtout dans une situation d'urgence, ce qui démontre la nécessité d'une meilleure préparation et de l'échange amélioré d'informations entre intervenants.

La méconnaissance des contextes locaux et le fait de ne pas consulter dûment les acteurs locaux peuvent non seulement faire obstacle à la résolution des problèmes, mais aussi exacerber les conflits, les différends et l'exclusion. S'agissant des personnes qui vivent dans des implantations non formelles, les solutions aux problèmes liés au logement, à la terre et la propriété sont souvent pareillement non formelles. Comprendre le paysage juridique et réglementaire est important ; faire cas des connaissances, des normes et des systèmes coutumiers l'est tout autant. Les dirigeants communautaires, par exemple, peuvent détenir de précieuses informations sur qui a des droits informels sur un bien ou une parcelle donnés. Comprendre comment les différends sont réglés, y compris par la voie de mécanismes coutumiers, est tout aussi important, et exige un mélange de compétences juridiques et de connaissances locales détaillées (NRC, 2014).

Il n'y a pas de solutions faciles pour rendre les gens plus visibles et lever les obstacles à l'admissibilité auxquels ils se heurtent. Des solutions innovatrices se dessinent – que ce soit par l'utilisation des nouvelles technologies telles que les plateformes de chaînes de blocs ; les partenariats, notamment avec les opérateurs de téléphonie mobile et les autorités nationales de réglementation des télécoms ; ou les efforts déployés pour mieux comprendre et agir dans des environnements locaux complexes, comme la cartographie des terres et des biens immobiliers. Plus fondamentalement, les organisations humanitaires doivent s'interroger constamment sur leur volonté et leur capacité de repérer les personnes les plus vulnérables, en particulier celles qui ne sont pas immédiatement visibles, et de démanteler les obstacles les empêchant d'accéder à l'assistance.

Encadré 2.4 Reconnaissance des droits fonciers après le tremblement de terre en Équateur

En avril 2016, un violent tremblement de terre a frappé la zone côtière de l'Équateur, détruisant quelque 70 000 logements. Environ 385 000 personnes avaient besoin d'une assistance humanitaire. Des programmes de reconstruction ont été rapidement engagés par le gouvernement, mais ciblaient uniquement les propriétaires terriens reconnus officiellement.

L'occupation informelle des terres est monnaie courante en Équateur – environ 70 % de la population n'a pas les documents nécessaires pour prouver qu'elle possède la terre sur laquelle elle vit. La terre est souvent reçue en héritage, mais n'est pas enregistrée officiellement. Et nombre des registres qui existaient avant le tremblement de terre ont été perdus ou détruits lors de la catastrophe.

Après le tremblement de terre, les groupes sectoriels sur le logement et la protection ont établi, avec le soutien de la Croix-Rouge équatorienne, un groupe de collaboration sur le logement, la terre et la propriété. Ensemble, ils ont recommandé avec succès aux autorités gouvernementales de protéger les droits de groupes dans les processus d'intervention et de reconstruction, et d'accorder aux propriétaires terriens de bonne foi un délai de grâce de trois mois pour prouver leurs droits sur la terre. Ils ont aussi aidé les communautés à comprendre leurs droits et mener à bien les procédures administratives requises pour obtenir des titres fonciers officiels dans les délais. De ce fait, de nombreuses personnes, parfois des communautés entières, auparavant exclues, ont pu accéder à l'assistance du gouvernement et de la société civile. Les 242 familles les plus vulnérables de la communauté de Coaque (province de Manabi), ont reçu leur titre de propriété grâce au financement de la Croix-Rouge équatorienne, en collaboration avec des acteurs gouvernementaux.

Jordanie, 2017

Ahmad Theeb Abu Shefeh et sa fille Amani (5 ans), devant leur logement à Amman (Jordanie). Ahmad montre sa carte d'identité syrienne, le seul bien qu'il a emporté de Syrie. Une preuve d'identité est une condition essentielle pour pouvoir demander une assistance dans de nombreux contextes à travers le monde.

©Andrew McConnell/
Croix-Rouge britannique

2.3 Problèmes non visibles : violence sexuelle et sexiste

Dans les situations de crise, les personnes font face à des problèmes qui restent largement hors du champ de vision des intervenants humanitaires. Les questions posées par ceux qui réagissent à une situation d'urgence, et la manière dont elles sont formulées, peuvent conduire à négliger ou sous-estimer des problèmes particuliers. Il s'agit surtout de sujets sensibles, comme la violence sexuelle et sexiste et les diverses formes d'abus qu'elle englobe, notamment (mais pas exclusivement), la violence sexuelle, la violence conjugale, la traite des êtres humains, le mariage forcé ou précoce, la prostitution forcée, et l'exploitation et les abus sexuels (ICRC et IFRC, 2015). Cela inclut les actes d'exploitation et atteintes sexuelles commis par des travailleurs humanitaires et d'autres acteurs chargés d'apporter protection et assistance aux personnes touchées par les crises. Si cette question a retenu une vive attention récemment, à la suite de scandales dans le secteur et de la campagne #MeToo, beaucoup reste à faire pour protéger les populations vulnérables et prévenir d'autres abus de pouvoir (voir, notamment, IASC, 2018).

Dans le débat international, en particulier sur les droits de l'homme et dans le secteur humanitaire international, la violence sexuelle et sexiste ne peut pas être entièrement qualifiée de problème non visible (voir encadré 2.5). Divers instruments et conventions internationaux qui consacrent les droits humains universels décrivent clairement la manière dont la violence sexuelle et sexiste viole ces droits (IASC, 2015). Les engagements internationaux à combattre cette forme de violence ont continué à prendre de l'ampleur, comme le démontre la pléthore d'initiatives, de politiques, de cadres, de protocoles et d'outils conjoints et individuels visant à prévenir la violence sexuelle et sexiste et à y réagir (UNSG, 2014)[2].

Pourtant, au niveau opérationnel national, l'attention portée à la violence sexuelle et sexiste est moins systématique et le degré de détermination des gouvernements et des institutions humanitaires à prévenir et combattre cette forme de violence varie. Dans les situations de catastrophe causée par des aléas naturels, surtout, le risque et la réalité de cette violence retiennent une attention considérablement moindre que dans les situations de conflit et de déplacement induit par un conflit.

L'OMS estime que plus d'un tiers (35 %) des femmes dans le monde a subi une forme ou une autre de violence physique ou sexuelle au cours de leur vie (WHO, 2013). Néanmoins, il est notoire que les données ne sont pas fiables. Les blessures résultant d'actes de violence sexuelle et sexiste, qu'elles soient physiques ou psychologiques, peuvent être moins évidentes que celles causées par d'autres formes de violence (ICRC et IFRC, 2015). Quand des actes de violence sexuelle et sexiste sont signalés, la qualité des données n'est pas constante, tous les groupes touchés ne sont pas consultés ou représentés, et les résultats sont rarement comparables (Data Revolution Group, 2014). Cependant, la non-dénonciation est peut-être la principale raison des lacunes dans les données sur la violence sexuelle et sexiste. La recherche indique que moins de 40 % des femmes victimes de violence recherchent une aide quelconque (UN Statistics Division/Division de statistique des Nations Unies, 2015).

2. Dans le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, la résolution 3 « La violence sexuelle et sexiste : action commune en matière de prévention et d'intervention » a été adoptée à la XXXII[e] Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, en décembre 2015.

Encadré 2.5 Filles migrantes non accompagnées dans les « bordels » de la région d'Agadez (Niger)

Les migrants d'Afrique de l'Ouest traversent la région déshéritée d'Agadez au cours de leur périple vers d'autres lieux en Afrique ou vers l'Europe. Il y a parmi eux d'innombrables enfants non accompagnés ou séparés de leurs parents, qui souvent préfèrent ne pas être repérés et passer inaperçus. Le risque est grand pour les filles non accompagnées d'être victimes de traite, soumises à des contraintes ou désespérées au point d'être placées dans des « bordels » locaux par les trafiquants. Des filles d'à peine 13 ans sont ainsi victimes de traite à destination de l'Europe, où « le marché est demandeur de filles de plus en plus jeunes ».

Selon la Croix-Rouge nigérienne, on compte 96 « bordels » dans le département d'Arlit (Agadez), et 53 dans celui de Bilma, avec un total de 300 femmes et filles. Les « bordels » ne sont pas accessibles et sont dissimulés à la plupart des institutions gouvernementales et humanitaires. Par conséquent, les besoins de ces femmes et de ces filles ne sont pas, pour l'essentiel, signalés. Les conditions dans les « bordels » sont particulièrement malsaines et précaires. L'hygiène y fait défaut, il y a des risques pour la santé, surtout d'infections sexuellement transmissibles dues au manque de protection et de connaissances, et un soutien psychologique est nécessaire pour les filles qui se retrouvent dans cette situation et sont parfois victimes d'actes de violence sexuelle et sexiste de la part de leurs « clients ».

Parce qu'ils sont dissimulés et par nature secrets, car illégaux, et que les trafiquants ne veulent pas attirer l'attention sur les « bordels », la Croix-Rouge nigérienne est la seule organisation humanitaire qui peut y avoir accès et fournir des services humanitaires aux femmes et aux filles.

La Société nationale offre des services de santé de base sur place, distribue des préservatifs et des trousses d'articles d'hygiène, apporte un soutien psychosocial, rétablit les liens familiaux, et sensibilise aux pratiques sûres en matière de migration. Les intervenants humanitaires se heurtent à de nombreux obstacles pour atteindre les lieux où des relations sexuelles sont échangées contre de l'argent. Toutefois, ce sont des lieux où les besoins peuvent être immenses et urgents. Ils doivent être inclus dans les évaluations et la surveillance humanitaires pour veiller à ce que des personnes vulnérables ne restent pas hors du champ de vision.

2.3.1 Surmonter les tabous

La stigmatisation et la honte qu'entraînent les crimes de violence sexuelle et sexiste, ajoutées à la crainte de représailles, empêchent souvent les victimes de se manifester (ICRC et IFRC, 2015). L'invisibilité inhérente à cette forme de violence peut poser des difficultés à ceux qui sont chargés de prévenir de nouveaux crimes et de soutenir les survivants.

Encadré 2.6 Atteindre les femmes touchées par la violence sexuelle et sexiste au Soudan du Sud

De nombreux rapports signalent une incidence alarmante de la violence sexuelle et sexiste au Soudan du Sud. Des recherches conduites en 2017 indiquent que pas moins de 65 % des femmes et des filles y ont subi de la violence physique et/ou sexuelle, et que de nombreuses femmes et filles ont enduré de multiples actes de violence sexuelle et sexiste au cours de leur vie (What Works to Prevent Violence, 2015).

La Croix-Rouge du Soudan du Sud travaille avec la Croix-Rouge néerlandaise, les ministères compétents du gouvernement du Soudan du Sud et d'autres partenaires pour réduire le risque de violence sexuelle et sexiste, et améliorer le bien-être de ses victimes à Terekeka et Juba. Initialement, le projet devait être centré sur l'incidence de la violence sexuelle contre les femmes. Toutefois, parler de viol et de violence sexuelle au Soudan du Sud est tabou, ce qui signifie que nombre de leurs victimes ne se font pas connaître ou ne demandent pas une aide. La Croix-Rouge du Soudan du Sud a donc réorienté ses efforts vers la violence conjugale et une plus large autonomisation économique des femmes.

Les initiatives relatives à la violence conjugale et aux moyens de subsistance des femmes ont une validité intrinsèque. La violence au sein du couple est acceptée comme un fait de la vie quotidienne au Soudan du Sud, et l'absence d'autres solutions économiques dans une société largement dominée par les hommes signifient que les femmes et les filles n'ont souvent pas d'autre choix que de rester dans une relation abusive (What Works to Prevent Violence, 2015). Les services de la Croix-Rouge du Soudan du Sud offrent donc aux femmes et aux filles la possibilité vitale de demander une aide immédiate et de renforcer leur propre résilience face aux chocs économiques, réduisant ainsi potentiellement les risques d'exposition à différentes formes de violence. Les relations établies et maintenues à travers le projet permettent aussi de couvrir les problèmes de violence sexuelle de façon moins directe et plus soucieuse des spécificités culturelles, ce qui crée un environnement dans lequel toutes les parties prenantes, y compris les hommes, peuvent parler des efforts visant à mettre fin à la violence sexuelle et sexiste, et y participer.

Pour vaincre les tabous entourant la violence sexuelle et sexiste, il faut d'abord travailler avec le personnel et les volontaires de la Croix-Rouge du Soudan du Sud. Le projet comprend donc une sensibilisation et une formation approfondies du personnel et de volontaires de la Société nationale aux normes et pratiques culturelles discriminatoires qui peuvent favoriser cette violence et empêcher les survivants de se manifester.

Sous-estimer la prévalence de la violence sexuelle et sexiste dans les situations de catastrophe

Si le risque de violence sexuelle et sexiste et les conséquences de cette violence sont de mieux en mieux compris dans les conflits, en revanche leur omniprésence dans les situations de catastrophe causée par des aléas naturels est moins connue. Pourtant, les facteurs qui contribuent à la sous-estimation du nombre des incidents sont les mêmes – la sous-déclaration due à la stigmatisation et à la honte, le déplacement, l'effondrement des réseaux sociaux, et la désorganisation des systèmes de signalement et de maintien de l'ordre. Toutefois, une étude de la Fédération internationale sur la violence sexuelle et sexiste dans les situations de catastrophe conclut que « les équipes d'intervention en cas de catastrophe n'ont pas conscience que les catastrophes peuvent aggraver la violence sexiste ; elles n'en recherchent pas les signes et ne sont pas préparées à y faire face » (IFRC, 2015e). Cette méconnaissance signifie que les mesures élémentaires de prévention de nouveaux incidents, et les efforts visant à fournir une protection, une assistance et des services aux survivants de cette violence ne reçoivent pas la priorité voulue, et ne sont pas mis en place dans les situations de catastrophe.

Des éléments supplémentaires sur les répercussions de la violence sexuelle et sexiste dans les situations de catastrophe et le caractère approprié ou non de la réponse humanitaire peuvent mettre en évidence la nécessité de réajuster l'intervention. Une étude menée récemment en Asie, sur l'Indonésie, la République démocratique populaire lao et les Philippines, par exemple, a souligné qu'il était nécessaire d'établir des centres d'évacuation sûrs pour les personnes touchées par une catastrophe, et de prévoir des espaces séparés pour les femmes et les hommes (IFRC, 2018e). En outre, des études ont réitéré l'importance, dans les situations de catastrophe, de mettre en œuvre des programmes bien conçus en matière de moyens de subsistance pour réduire le risque de violence sexuelle et sexiste et renforcer la résilience communautaire à

long terme (IFRC, 2015b ; ODI, 2010). Des études sur les lois et politiques efficaces pour combattre les inégalités de genre et la violence sexuelle et sexiste dans les situations de catastrophe mettent en évidence la nécessité de mieux harmoniser les règlements sur cette forme de violence et la gestion des catastrophes (voir Chapitre 7, section 7.3.3, Bien définir les règles : évolution du droit relatif aux catastrophes).

2.3.2 Formes multiples de stigmatisation

Des études indiquent que certains groupes touchés par la violence sexuelle et sexiste peuvent se trouver encore plus hors du champ de vision, dans les conflits comme dans les situations de catastrophe. Les personnes handicapées, par exemple, peuvent être plus exposées à cette forme de violence que les personnes non handicapées (Women's Refugee Commission, 2015), et ont plus de difficulté à accéder à une protection et une assistance en cas d'agression. Les hommes et les garçons peuvent, eux aussi, être victimes de violence sexuelle et sexiste, et les normes qui découragent les femmes et les filles de signaler des agressions sexuelles peuvent être encore plus dissuasives dans leur cas (IASC, 2015). Qui plus est, de nombreux pays ne reconnaissent pas la violence sexuelle à l'égard des hommes comme un crime, et dans certains cas les survivants de cette violence sont même incriminés (ibid.).

Partout dans le monde, les personnes appartenant à une minorité sexuelle et de genre sont fréquemment l'objet de discrimination et leur vulnérabilité aux abus est souvent exacerbée en temps de crise (International Alert, 2017). Dans les pays où les rapports sexuels entre personnes de même sexe sont illégaux – 77 pays (UNOHCHR, 2018) – l'homophobie et la transphobie non seulement contribuent à la violence mais aussi empêchent les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres, queers et intersexuées survivantes de la violence sexuelle et sexiste de porter plainte ou demander une aide (IASC, 2015 ; International Alert, 2017). Et il est difficile de juger si les intervenants humanitaires les voient, ou du moins les considèrent comme prioritaires parce que particulièrement exposés au risque de violence sexuelle et sexiste, compte tenu du manque de documentation sur le sujet. Il y a, toutefois, des exemples isolés de bonne pratique.

Encadré 2.7 Travailler avec les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres après les tremblements de terre au Népal

En 2015, les tremblements de terre au Népal ont détruit plus de 600 000 logements, en ont endommagé quelque 280 000 autres, et déplacé environ 188 900 personnes (OCHA, 2015), parmi lesquelles beaucoup ont été hébergées dans des camps temporaires. Cependant, ces sites accueillaient des groupes familiaux, et les personnes s'identifiant comme appartenant à un troisième genre étaient largement exclues. Même l'accès aux toilettes leur était difficile pour cette raison (Froberg, 2015). En dernière analyse, l'absence d'espace dédié faisait qu'il était difficile aux personnes transgenres d'avoir accès à une assistance adéquate et les rendait vulnérables à un risque accru de violence sexuelle et sexiste.

La Blue Diamond Society améliore la santé sexuelle, les droits humains et le bien-être des minorités sexuelles et de genre au Népal. Au lendemain du tremblement de terre, elle a établi un centre d'accueil d'urgence où les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres ont pu trouver refuge dans un environnement relativement sûr. La Croix-Rouge du Népal a apporté sa contribution en fournissant des bâches, des couvertures et des sels de réhydratation orale à utiliser dans le centre et à distribuer à d'autres membres de la Blue Diamond Society. Ensemble, les deux organisations ont veillé à ce que les services favorisent la dignité, l'accès, la participation et la sécurité pour tous. Elles ont continué à collaborer après l'intervention d'urgence, en menant des activités de formation et de sensibilisation aux besoins des groupes minoritaires auprès du personnel et des volontaires de la Croix-Rouge du Népal dans 75 districts du pays.

2.3.3 Apprentissage et observations

La volonté et la capacité de mettre en question et d'affronter les tabous sociaux sont indispensables pour comprendre qui est le plus exposé au risque de violence sexuelle et sexiste, et prendre les mesures nécessaires pour remédier tant aux risques qu'aux conséquences de la violence et des abus dans les situations de crise. À cette fin, ceux qui s'emploient à apporter un soutien aux personnes touchées par une crise, et les organisations avec lesquelles ils travaillent, doivent comprendre le principe humanitaire d'impartialité et y adhérer, en tant que valeur et sur le plan opérationnel, s'agissant de la manière dont l'assistance est fournie et à qui (British Red Cross/Croix-Rouge britannique, 2012). Quand tel n'est pas le cas, il peut être nécessaire d'assurer une formation (par exemple, sur des questions comme le viol conjugal au Soudan du Sud), ou du moins de savoir ce que vivent les groupes minoritaires (les personnes transgenres au Népal, par exemple), et d'y être sensibilisés. La composition même des institutions humanitaires – leur personnel et leurs volontaires – est également cruciale. Leur attachement au principe d'unité et « l'ouverture à tous » peuvent influer directement sur la capacité d'identifier et d'aider les personnes les plus négligées et les plus marginalisées (IFRC, 2010a ; Nayee 2017).

Prudence et pragmatisme sont indispensables dans tout appel à des données plus nombreuses et améliorées sur la violence sexuelle et sexiste. De meilleures données sur le risque et la prévalence de cette violence pourraient indéniablement mettre en lumière l'ampleur du problème et la nécessité de consacrer un soutien et un financement accrus à la prévention et à l'assistance, en particulier dans les situations de catastrophe (IFRC, 2015b). Néanmoins, peu d'enquêtes sur la prévalence ont été réalisées par crainte pour la sécurité des survivants et des chercheurs, et faute de services de réponse (IASC, 2015). De plus, les preuves empiriques et qualitatives sont déjà suffisantes pour justifier une réponse plus large, plus vigoureuse et plus ciblée des organisations humanitaires, y compris dans les situations de catastrophe.

2.4 Les lieux non visibles : l'importance de la cartographie

Si les personnes et leurs problèmes peuvent être cachés à la vue des intervenants humanitaires, les lieux où elles vivent peuvent l'être aussi. Les données sur la pauvreté peuvent être lacunaires (voir section 2.1, données sur la pauvreté), les cartes aussi. Souvent, les lieux où les taux d'enregistrement des naissances sont bas ou les données sur la pauvreté inexistantes sont aussi relativement « non cartographiés » (The Economist, 2014).

Par exemple, les données sont insuffisantes sur les quartiers de taudis des grandes zones urbaines, et les personnes qui y vivent (Data Revolution Group, 2014). Ces zones, qui évoluent et s'étendent rapidement, sont souvent en grande partie absentes des cartes officielles, et/ou les cartes ne suivent pas le rythme de leur développement ou dégradation, ce qui peut empêcher les personnes qui y vivent d'influer sur les structures de gouvernance et restreindre leur accès aux ressources et à un soutien (UN-Habitat, 2003). En même temps, ce sont souvent les zones les plus touchées en cas de catastrophe (comme un tremblement de terre ou un glissement de terrain), car les codes de la construction ne sont pas respectés.

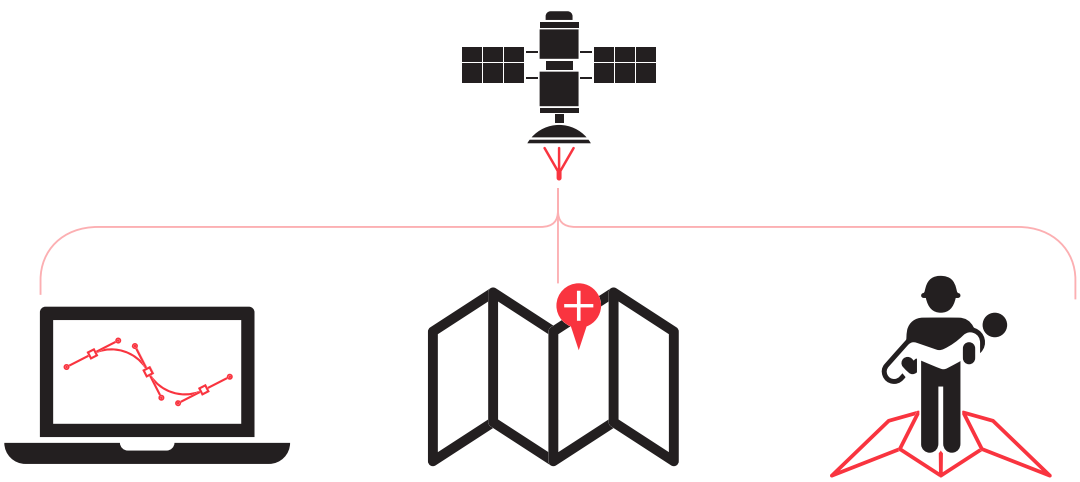
Quand des cartes existent, il est fréquent qu'elles ne contiennent pas les informations clés et les points de référence nécessaires pour éclairer la prise de décisions. Des détails au niveau local et qui évoluent dans le temps, essentiels pour une planification détaillée peuvent faire défaut, comme l'emplacement

des points d'eau, des bâtiments endommagés ou effondrés, ou des routes et des ponts inondés et impraticables. Ces informations sont utiles pour faire parvenir l'aide voulue plus rapidement et plus efficacement. Surtout, elles peuvent donner aux personnes touchées la possibilité de localiser les services elles-mêmes et d'évaluer les risques, par exemple, en déterminant la proximité des aléas (Sumadiwiria, 2015).

2.4.1 Cartographie innovatrice

Des initiatives sont en cours pour régler le problème des cartes manquantes, obsolètes ou incomplètes. Le projet Missing Maps, établi en 2014 par l'équipe de Humanitarian OpenStreetMap, Médecins sans Frontières (MSF), la Croix-Rouge américaine et la Croix-Rouge britannique, en est un exemple. Plusieurs autres organisations, dont la Fédération internationale, s'y sont jointes depuis. Le projet vise à cartographier les groupes vulnérables en conjuguant les efforts des volontaires à distance, des volontaires communautaires et des organisations humanitaires (voir figure 2.4). Missing Maps entend couvrir, d'ici à 2021, les lieux où vivent 200 millions de personnes, et se concentre sur les contextes les moins susceptibles de retenir l'attention des médias et des donateurs. Au moment de la rédaction du présent rapport, plus de 301 millions de maisons dans des régions du monde sujettes aux crises et 825 000 kilomètres de routes avaient été ajoutés à OpenStreetMap.

Fig. 2.4 Le processus Missing Maps



Étape 1
Des volontaires à distance tracent des images satellitaires dans OpenStreetMap.

Étape 2
Des membres de la communauté ajoutent des données locales à la carte.

Étape 3
L'information cartographiée est utilisée pour planifier des activités de réduction des risques de catastrophe et d'intervention.

Source : Missing Maps

La technologie est un aspect important du travail de cartographie. Les partenariats entre entités locales et internationales auxquels donnent lieu les initiatives de cartographie, et la possibilité qu'ont ainsi les communautés locales de se placer sur les cartes, sont peut-être encore plus importants. Promouvoir la participation des personnes touchées par une crise est capital pour renforcer la résilience des communautés

et accroître la redevabilité des intervenants (voir, notamment, UNSG, 2016b ; Grand Bargain Signatories/signataires du Grand compromis, 2017 ; ALNAP, 2003), sous réserve que l'utilisation des données vise clairement à contribuer à des résultats tangibles au niveau local. De plus, la cartographie participative montre combien il est important de rechercher et d'étayer des sources alternatives de création de données – reliant les données officielles et non officielles – et de faire participer les populations locales à la cartographie de leur propre quartier de façon utile et valorisante.

Outre Dar Ramani Huria (voir encadré 2.8), il y a plusieurs autres exemples de cartographie au niveau communautaire dans des environnements sujets aux crises. Au Bangladesh, une initiative guidée par MSF, sous les auspices du projet Missing Maps, a commencé à cartographier la santé environnementale dans les quartiers de taudis de Dhaka en 2015. Une fois le projet achevé, le groupe initial de cartographes locaux a poursuivi ses activés et s'est agrandi, passant de 20 à 200 personnes. Depuis, d'autres exercices de cartographie ont été réalisés, notamment dans la région de Cox's Bazaar, où des cartes détaillées des zones de camps et en dehors des camps ont été établies pour éclairer la réponse aux besoins urgents des réfugiés rohingya.

Encadré 2.8 Travailler avec les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres après les tremblements de terre au Népal

Dar Ramani Huria (« carte ouverte de Dar » en swahili) est un projet de cartographie à base communautaire à Dar es-Salaam (Tanzanie) – une ville très exposée aux inondations, qui s'étend rapidement, surtout sous la forme d'implantations sauvages et informelles[3]. Les urbanistes peinent à suivre le rythme de la croissance explosive et de l'évolution de la ville. L'infrastructure de gestion des inondations est largement inefficace, les cartes traditionnelles ne reflètent pas les réalités d'une ville en évolution, les responsabilités institutionnelles sont mal définies, et les plans d'urbanisme sont souvent obsolètes. Tous ces éléments se conjuguent pour exposer encore davantage les populations aux conséquences des inondations et d'autres aléas naturels.

Le projet réunit des équipes d'étudiants et de représentants des communautés, qu'il forme à l'utilisation d'OpenStreetMap afin qu'ils cartographient leur quartier. Les volontaires se servent de logiciels gratuits sur les téléphones Android disponibles localement, pour cartographier les points d'intérêt dans les quartiers de la ville les plus sujets aux inondations, notamment les rues secondaires, les bâtiments, les zones inondables, les amas de détritus et les canaux d'écoulement, y compris les canaux obstrués nécessitant des travaux d'entretien. En collaboration avec l'équipe de Humanitarian OpenStreetMap, 500 étudiants (en stages d'été), membres de la communauté locale, et volontaires de la Croix-Rouge visitent tous les quartiers de la ville pour établir des cartes des menaces et des atouts, qui sont intégrées dans les documents de planification urbaine actualisés et les interventions.

Dar Ramani Huria va au-delà de la simple création de cartes et insiste sur l'importance d'inciter les gens à les utiliser pour susciter des changements positifs. Les utilisateurs des cartes sont, en particulier, le Bureau national de la statistique, les urbanistes et d'autres bureaux des collectivités territoriales, ainsi que des organisations de la société civile et les membres de la communauté eux-mêmes. Les cartes éclairent les décisions quant aux zones à placer au premier rang des priorités en matière d'entretien et d'amélioration de l'infrastructure de drainage, de protection contre les inondations, et d'organisation d'initiatives de

3. Projet coordonné par Humanitarian OpenStreetMap et financé par le Dispositif mondial de réduction des risques de catastrophe et de relèvement.

nettoyage au niveau local. Les cartes sont utilisées également pour la planification urbaine, en particulier l'amélioration des transports publics, et pour améliorer la couverture et la connaissance des zones desservies par les établissements de soins et les hôpitaux de la ville.

Fig. 2.5 Clichés avant et après de l'unité de Mbuyuni, quartier Kigogo (Dar es-Salaam)

Source : Dar Ramani Huria

2.4.2 Données sensibles

La disponibilité accrue des données et l'utilisation rapide des nouvelles technologies soulèvent des questions et suscitent des préoccupations nouvelles sur la collecte et l'utilisation des données sensibles, les droits des personnes qui sont les sujets des données, et les responsabilités des producteurs et des utilisateurs des données. Le secteur humanitaire numérique connaît les limites et les risques, mais un débat plus approfondi doit incontestablement être mené sur le consentement et l'éthique de rendre visibles des personnes et des lieux qui ne l'étaient pas (Sumadiwiria, 2015). Des initiatives telles que Signal Code (Signal Program on Human Security and Technology, Harvard Humanitarian Initiative, 2018) et le Groupe de haut niveau du secrétaire général des Nations Unies sur la coopération numérique (UN, 2018a) pourraient servir de plateformes.

Cartographier certaines installations, comme les hôpitaux et les centres médicaux, ainsi que les communautés, présente des dangers évidents, car elles peuvent être prises pour cibles et il peut leur être délibérément porté atteinte (voir, notamment, ICRC, 2011a ; UNSG, 2016)[4]. Les cartes et autres ensembles de données ne sont pas dénués de considérations politiques ; ce sont de puissants outils de communication qui peuvent être utilisés contre les populations, de même qu'ils sont une force positive potentielle.

4. Cela ne contredit pas la pratique courante, qui est d'informer les parties à un conflit de l'emplacement des hôpitaux afin qu'ils ne soient pas pris pour cibles.

D'ailleurs, il arrive que les résidents expriment des préoccupations quant au fait de devenir visibles pour les urbanistes et autres agents de l'État, car ils craignent d'être réinstallés ou que leurs maisons soient détruites. Ces préoccupations sont généralement surmontées quand le but de l'exercice est expliqué clairement. Néanmoins, il ne faut pas sous-estimer les dangers, et la protection des personnes vulnérables et des quartiers dans lesquels elles vivent doit continuer de primer dans tout ce qui est fait pour cartographier les populations vulnérables.

Si les données collectées maintenant sont essentielles, le travail ne sera jamais achevé ; c'est une tâche sans fin et en évolution constante. Les villes s'étendent, le climat du monde change, les conflits se poursuivent, et les gens se déplacent et s'adaptent en conséquence. La dynamique de la production, de la visualisation et de l'utilisation des données évolue donc rapidement aussi. Les acteurs de l'humanitaire commencent à se voir, non pas comme des consommateurs, mais comme des producteurs de données. De surcroît, la disponibilité et l'accessibilité de matériels et de logiciels d'un coût abordable signifient que les personnes touchées par une crise peuvent participer directement. Pour la première fois, elles peuvent se rendre visibles et rendre leur quartier visible, ce qui leur permet de prendre en main, dans une certaine mesure, les risques auxquels elles sont exposées en cas de situation d'urgence.

2.5 Dans le champ de vision : conclusions et recommandations

Savoir que des personnes, des lieux et des problèmes ne sont pas vus est un élément essentiel du processus de compréhension dans les situations de crise. Que l'invisibilité soit involontaire ou intentionnelle, il est important d'être compté dans les statistiques nationales et mondiales, et présent sur les cartes. Veiller à ce que les populations, le lieu où elles vivent et les problèmes auxquels elles font face soient vus est essentiel pour comprendre les besoins des personnes et s'assurer que celles-ci peuvent avoir accès à l'assistance.

La visibilité des populations est en partie déterminée par qui les voit. Des évaluations et des analyses indépendantes et impartiales des besoins, réalisées, ou du moins validées, par des parties prenantes non opérationnelles qui n'ont pas d'intérêts particuliers dans les résultats, peuvent constituer la base d'une réponse plus neutre et respectueuse des principes établis (Konyndyk, 2018 ; ACAPS, 2016b).

Certains des exemples les plus édifiants et les plus créatifs des efforts engagés pour rendre visibles les personnes qui ne sont pas vues ou reconnues sont apportés par les communautés locales, les organisations locales et leur connaissance approfondie du contexte. Les exercices de cartographie au niveau local font le jour sur des environnements sujets aux crises, nouveaux et en pleine évolution. Les experts résidents donnent des conseils sur les complexités coutumières et statutaires de la documentation manquante dans les situations d'après-crise et la manière de les surmonter. Le personnel et les volontaires locaux des organisations humanitaires et de développement travaillent avec les gouvernements et les communautés pour venir à bout des tabous et des préjugés culturels qui normalisent la violence sexuelle et sexiste et dissuadent les survivants de demander une assistance.

Les données générées par les citoyens commencent à combler certaines des lacunes laissées par les sources officielles de données dans les contextes de développement, par exemple pour le suivi des progrès accomplis au regard des ODD (Rogers, 2015). Dans le secteur humanitaire, toutefois, hors les exercices de cartographie au niveau local et les mécanismes de retour d'informations des communautés, la

tendance générale est toujours « d'extraire » les données auprès des personnes touchées par une crise et d'analyser de l'extérieur l'information recueillie pour comprendre les besoins (CDAC Network, 2017 ; IFRC et Ground Truth Solutions, 2018).

Les avancées de la technologie peuvent, elles aussi, aider à combler certaines des lacunes dans les données et à régler les problèmes d'admissibilité à l'assistance pour les personnes touchées par une crise. Les organisations, les machines (comme les drones) et les « humanitaires numériques » peuvent faire et font davantage pour accroître la visibilité des personnes dans les contextes humanitaires. En outre, les technologies et les systèmes numériques, comme les chaînes de blocs, ouvrent des possibilités nouvelles de surmonter les défis qui empêchent les personnes d'avoir accès à l'assistance faute de preuve d'identité.

Mais les données ne suffisent pas. Les organisations humanitaires doivent adopter une approche véritablement inclusive pour garantir un accès équitable aux services, et convaincre les organisations paires de faire de même. Le succès dépendra largement de leur propre composition et de la mesure dans laquelle elles reflètent la diversité des populations qu'elles servent (Entretiens ; IFRC, 2010).

Ce chapitre a couvert tout un éventail de sujets et de défis relatifs aux personnes, aux problèmes et aux lieux non visibles, en mettant l'accent sur les personnes dépourvues des documents nécessaires pour être admissibles à une assistance ; les personnes touchées par les conséquences des problèmes sous-déclarés dans les situations de catastrophe, comme la violence sexuelle et sexiste ; et les personnes vivant dans des zones de crises non cartographiées. Les actions ci-après sont recommandées.

2.5.1 Réponse au niveau local : leadership, participation et ouverture

— **Il faudrait aider les acteurs locaux – gouvernements, secteur privé, organisations non gouvernementales (ONG) et communautés – à concevoir et à conduire des réponses plus inclusives et plus efficaces.** Leur présence au niveau local et leur connaissance du contexte sont essentielles pour faire face aux défis que pose le manque d'informations sur les personnes, les problèmes et les lieux non visibles. Ils peuvent non seulement rendre les gens plus visibles, mais aussi élaborer des solutions créatives dans le cadre des programmes, malgré l'absence de documentation et d'autres problèmes.

— **Les organisations participant à la fourniture d'une assistance humanitaire doivent veiller à ce que leurs propres politiques et pratiques soient suffisamment inclusives.** L'accès aux communautés non visibles et marginalisées est grandement facilité quand ces groupes sont représentés par du personnel et des volontaires. Pour se faire, il peut s'avérer nécessaire de s'attaquer aux différents obstacles culturels, aux discriminations et aux tabous qui maintiennent certaines personnes, et les problèmes auxquels elles font face, hors du champ de vision dans l'action humanitaire. Dans le cas de la violence sexuelle et sexiste, par exemple, comprendre qui y est le plus exposé, et prendre les mesures voulues pour remédier tant aux risques qu'aux conséquences de la violence et des abus dans les situations de crise, imposent de vouloir et de pouvoir mettre en question et affronter les tabous sociaux. C'est là une composante essentielle de l'impartialité, en tant que valeur et sur le plan opérationnel, s'agissant de la manière dont l'assistance est fournie et à qui (British Red Cross, 2012).

2.5.2 Information améliorée : éthique, lignes directrices et sensibilités

— **Les organisations humanitaires devraient examiner et prendre en considération les outils, les pratiques et les données utilisés pour évaluer et analyser les besoins en vue de disposer d'indications plus nombreuses et meilleures.** Ce chapitre a mis en évidence les défis que posent

l'absence de données de référence et l'évaluation et l'analyse des besoins dans des environnements souvent chaotiques et parfois dangereux, ainsi que leurs conséquences. Les nouvelles technologies rendent possibles et exigent de nouvelles méthodes de travailler, de voir et de mettre en évidence, qui peuvent être utilisées à l'avantage des personnes involontairement ou délibérément laissées de côté. Le chapitre a aussi montré que les approches participatives, inclusives et validées au niveau local, de la détermination et de la compréhension des besoins peuvent contribuer à garantir que des personnes ne sont pas involontairement ou délibérément laissées dans l'ombre. Celles-ci pourraient permettre de corriger, en collaboration, le défaut de «vision» des gouvernements, des parties à un conflit ou des communautés qui, involontairement ou sciemment, marginalisent ou ignorent certains groupes de population.

— **Les considérations éthiques liées au consentement, au respect de la vie privée et à la sécurité devraient être privilégiées et placées au premier plan** pour que les initiatives technologiques donnent aux personnes la possibilité d'avoir accès, sans discrimination et à l'échelle voulue, à une assistance impartiale et fondée sur les besoins. Si diverses institutions humanitaires ont des politiques et des lignes directrices relatives à la protection des données, de meilleures dispositions devraient être prises au sujet des droits à l'information, de la protection contre les dommages, des entités chargées des données, de la réparation et du rétablissement des droits ainsi que des normes techniques (Harvard Humanitarian Initiative, 2018). Des initiatives telles que le Signal Code (Signal Program on Human Security and Technology, Harvard Humanitarian Initiative) et le Groupe de haut niveau du secrétaire général des Nations Unies sur la coopération numérique visent à faire progresser le débat, les connaissances et l'action sur ces obligations et normes éthiques (communes).

— Ceux qui financent et gèrent les programmes et les organisations devraient être disposés à investir dans un éventail plus large de données, d'analyses et de preuves – qualitatives et quantitatives, générées par les citoyens, empiriques et officielles – à les utiliser, à les évaluer, à les communiquer et à les élaborer conjointement, si cela est possible et approprié.

2.5.3 Réponse efficace, indépendamment de la disponibilité de données quantitatives

— **Les organisations humanitaires doivent trouver des moyens de fournir des services aux groupes marginalisés, même quand ils n'apparaissent pas dans les données et sur les cartes.** Cela signifie savoir que des groupes de personnes sont, au sens strict et sur le papier, non visibles et les rechercher systématiquement. Cela signifie aussi investir des ressources dans la prévention des problèmes sous-déclarés comme la violence sexuelle et sexiste dans les situations de catastrophe, combattre ces problèmes, reconnaître que le signalement n'est pas toujours une solution envisageable et valoriser l'information empirique.

2.5.4 Innovation responsable : autres documents et moyens pour accéder aux services

— **Les organisations devraient continuer à essayer de surmonter les obstacles à l'accès aux services des personnes sans documents officiels et preuve d'identité** – dont les ramifications se prolongent souvent au-delà des périodes de crise. Les efforts actuels comprennent des programmes nationaux visant à accroître la couverture de l'identification, améliorer les registres d'état civil et promouvoir les bases de données démographiques intégrées (World Bank et CGD, 2017) ; et l'identification numérique comme l'informatique en nuage, la biométrie et les cartes à puce (World Bank et CGD, 2017 ; UNHCR, 2018c). Quand les nouvelles technologies sont utilisées, il faut porter une attention rigoureuse à la protection des données et s'assurer que les groupes vulnérables ne sont pas encore plus exposés au risque de dommages.

Croatie 2018

La fin de l'hiver a été marquée par des conditions météorologiques « inhabituelles mais pas sans précédent », caractérisées par une vague de froid prolongée dans une grande partie de l'Europe et des températures anormalement élevées dans l'Arctique. Des équipes de la Croix-Rouge vont voir des personnes âgées isolées par la neige.

©IFRC

Ouganda, 2017

Un enfant du camp de réfugiés de Rhino, en Ouganda, collecte de l'eau acheminée par camion depuis une station de traitement de la Croix-Rouge. Le camp est situé dans le nord-est reculé du pays. Les réfugiés doivent souvent marcher de longues distances pour bénéficier de services essentiels, en particulier de soins de santé.

©Tommy Trenchard/IFRC

3. Hors d'atteinte : les populations isolées et difficiles d'accès

Il peut être extrêmement difficile, dans les zones où la présence et l'accès humanitaires sont limités, de veiller à ce que les populations puissent recevoir une assistance impartiale, respectueuse des principes et déterminée uniquement par les besoins[1] (Haver, 2016). S'il est complexe d'apporter une assistance quand une présence n'est pas assurée, la présence n'est pas tout. De l'assistance peut être fournie à distance (les largages de vivres en sont un exemple courant), mais la qualité et l'ampleur de l'assistance et la précision du ciblage peuvent en pâtir. Sinon, des organisations peuvent être physiquement présentes, mais ne pas avoir un accès suffisant ou constant pour répondre aux besoins de la population.

Ce chapitre se concentre donc sur les personnes qui ne reçoivent pas une assistance humanitaire essentielle parce que les acteurs humanitaires (locaux, nationaux ou internationaux) n'assurent pas une présence adéquate ou ne sont pas en mesure d'apporter une assistance appropriée dans les communautés où ils se trouvent. On peut considérer que ces communautés sont « hors d'atteinte » ou « difficiles à atteindre ».

Les facteurs qui font que des personnes sont difficiles à atteindre vont des réalités physiques des environnements naturels et bâtis, aux éléments créés par l'homme, comme l'insécurité et les obstacles réglementaires (voir figure 3.1). Chacun de ces facteurs non seulement rend la présence et l'accès humanitaires plus difficiles et plus coûteux, mais peut aussi poser de graves défis à la fourniture d'une assistance humanitaire respectueuse des principes établis, déterminée en toute impartialité par les besoins. L'accès est donc souvent obtenu à grand-peine, et suppose des contreparties, des compromis et des choix difficiles (Haver, 2016; Bennett et *al.*, 2016a).

Le présent chapitre examine ces facteurs et les mesures qui sont prises dans le secteur humanitaire pour y remédier. Il conclut par des idées sur ce que peut faire le secteur pour s'adapter aux dilemmes et aux défis, de façon que le plus possible de besoins soient satisfaits, même dans les communautés les plus difficiles à atteindre.

1. L'interdiction de toute discrimination fondée sur la nationalité, la race, les croyances religieuses ou opinions politiques, ou toute autre différence, est inscrite dans les Conventions de Genève et exprimée dans diverses législations relatives aux droits de l'homme (voir ICRC, 1979).

Fig. 3.1 Facteurs entravant la présence d'une assistance humanitaire bénéficiant d'un financement international

A: PHYSIQUES

- environnement physique – terrain, climat et absence d'infrastructures

B: CONFLIT ET INSECURITÉ

- opérations militaires et hostilités en cours
- présence de mines et de munitions non explosées
- violence contre les travailleurs/biens/installations humanitaires
- obstruction de l'accès à l'assistance par les populations touchées

C: PRATIQUES POLITIQUES ET ADMINISTRATIVES ET LOIS DES GOUVERNEMENTS DES PAYS TOUCHÉS OU DES PAYS DONATEURS

- négation de l'existence de besoins humanitaires
- restriction à l'entrée des articles ou du personnel humanitaires dans le pays (dont absence de systèmes fonctionnels pour faciliter les processus nécessaires)
- restrictions de circulation dans le pays
- ingérence dans les activités humanitaires, y compris influence sur la sélection des bénéficiaires et du personnel
- exigences opérationnelles restrictives, comme requérir la présence de personnel international pour le suivi
- obligations restrictives et complexes, comme les obligations de la lutte antiterroriste

3.1 Les lieux reculés et d'accès difficile

Il n'y a pas de définition officiellement acceptée de ce qui peut être considéré comme un «lieu reculé» dans les situations humanitaires, mais l'expression est généralement utilisée pour qualifier les endroits d'où il serait le plus difficile à quelqu'un, ou le plus long, d'accéder à des services humanitaires de base. Les facteurs pertinents sont donc, notamment, une faible densité de population, l'éloignement des centres de population et des services compétents (tels que les dispensaires et les hôpitaux), l'absence de liaisons et d'infrastructures de transport qui fonctionnent, ainsi que la configuration du terrain.

Souvent, ces défis se superposent à la pauvreté, à un conflit et à des aléas naturels: les infrastructures peuvent avoir été détruites par un conflit prolongé ou des événements comme un glissement de terrain,

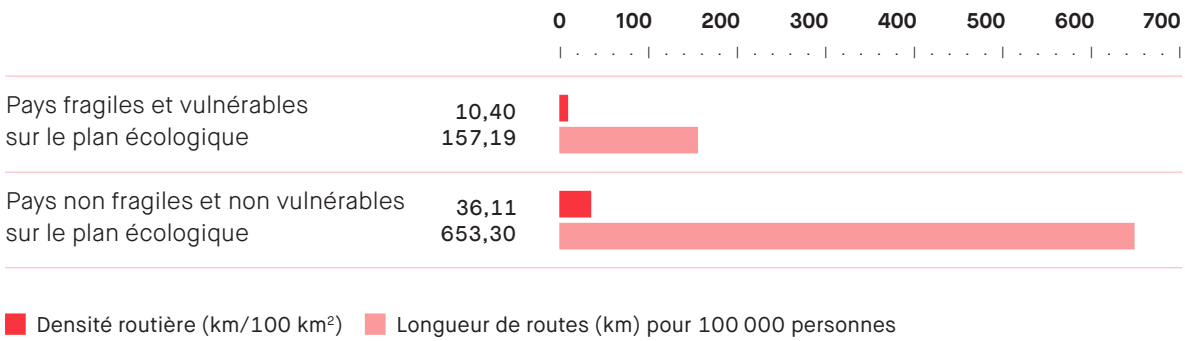
des inondations ou un tremblement de terre. De plus, dans les États fragiles et touchés par un conflit, l'investissement du gouvernement ou des donateurs dans la remise en état ou le développement des services ou d'autres infrastructures peut être moindre. Au Soudan du Sud, par exemple, les précipitations abondantes rendent l'accès limité aux routes encore plus difficile (South Sudan Logistics Cluster/Groupe sectoriel de la logistique au Soudan du Sud, 2018), et l'absence de piste d'atterrissage opérationnelle peut, dans certains endroits, être directement liée au conflit en cours, ce qui risque de détruire les investissements (voir figure 3.1). De même, les humanitaires sont souvent peu enclins à prépositionner des stocks ou reconstruire des bureaux par crainte des pillages et de la destruction (Stoddard et Jillani, 2016).

3.1.1 Défis et conséquences

Absence d'infrastructures et de services dans les lieux reculés

La conjonction de la distance, d'un terrain difficile et de l'absence de transports peut être très lourde de conséquences quand la rapidité de l'intervention est essentielle. Tel est le cas, en particulier dans les pays fragiles et vulnérables, qui ont généralement une infrastructure de transports plus mauvaise que d'autres, avec une longueur moyenne de routes de 157 kilomètres pour 100 000 habitants, soit plus de quatre fois moins que la longueur moyenne (653 kilomètres) dans les pays qui ne sont pas fragiles ou vulnérables (CIA, 2018).

Fig. 3.2 Comparaison des infrastructures routières



Notes : Les pays fragiles et les pays vulnérables sur le plan écologique sont définis respectivement en utilisant les *États de fragilité 2016* de l'OCDE et l'ensemble de données de l'Indice INFORM pour la gestion des risques 2018. Voir les Notes relatives aux données pour plus de détails.

Sources : d'après les *États de fragilité 2016* (OCDE), l'indice INFORM (2018), *Population data* (World Bank, 2018) et *World Factbook* (CIA, 2018)

De même, l'infrastructure des communications, de la couverture par la téléphonie mobile aux systèmes de communication et d'alerte établis, est souvent inexistante dans les zones reculées et dans les pays fragiles. Dans les zones reculées du Soudan du Sud, par exemple, l'infrastructure des télécommunications est parmi les moins développées du monde, et les formes traditionnelles de communication, comme souffler dans une corne, battre le tambour, envoyer des signaux de fumée ou dépêcher des messagers dans les villages voisins, continuent de jouer un rôle important (REACH, 2017).

Encadré 3.1 Tsunami dans l'Arctique lointain

En juin 2017, un énorme glissement de terrain dans un fjord de Nugaatsiaq, sur la côte occidentale du Groenland, a provoqué un tsunami de 90 mètres, qui a détruit 11 bâtiments, fait quatre morts et entraîné l'évacuation de trois villages. L'isolement du lieu de la catastrophe (situé à 3000 kilomètres environ de la capitale, Nuuk), une population clairsemée, des ressources locales insuffisantes, des liaisons routières très limitées, et un accès difficile pour les bateaux ont rendu l'intervention extrêmement complexe. La municipalité en question a l'une des étendues géographiques les plus vastes au monde, mais compte très peu d'habitants et de ressources. La Croix-Rouge du Groenland a suivi la situation depuis Nuuk, ce qui a constitué un défi sur le plan de l'échange d'informations. Une intervention opportune dans une zone reculée a été essentielle pour sauver des vies.

Communautés isolées dans les régions montagneuses

Les régions montagneuses ont souvent une infrastructure particulièrement limitée, comme au Pakistan où les gens doivent parfois se frayer péniblement un chemin dans la neige pour arriver à une route, puis voyager de longues heures pour atteindre un hôpital. Les habitants de certains villages de montagne au Népal doivent marcher des jours pour parvenir à la route, la piste d'atterrissage ou la grande ville la plus proche, parfois en empruntant des cols situés de 2 000 à 3 000 mètres d'altitude. Tant les gouvernements que les intervenants humanitaires peinent à fournir des services adéquats dans ces lieux reculés. Au Népal, 25 % des ménages des zones montagneuses vivent à plus d'une heure d'un établissement de soins, et beaucoup d'autres, bien davantage. Dans les zones urbaines du Népal, 70 % environ des naissances ont lieu en présence de personnel qualifié, une proportion qui tombe à 40 % dans les zones rurales (WHO, 2017b), et la mortalité infantile et post-néonatale est considérablement plus élevée dans les zones montagneuses (Nepal Ministry of Health/ministère de la Santé du Népal, 2016).

Le problème de l'accès aux services de santé est exacerbé au lendemain d'une catastrophe. L'absence d'infrastructure routière et le terrain montagneux ont posé des défis considérables quand il a fallu apporter une assistance aux populations touchées par le tremblement de terre de 2015 au Népal (voir encadré 3.2).

Encadré 3.2 Intervention à la suite du tremblement de terre au Népal

Le 25 avril 2015, un séisme de magnitude 7.9 frappait le Népal, entre Katmandou et Pokhara. Les premiers rapports faisaient état de nombreuses victimes et de destructions massives des infrastructures et des moyens de subsistance. Le gouvernement du Népal a déclaré l'état d'urgence et appelé à une assistance humanitaire. Selon les estimations, quelque 230 000 personnes vivaient dans des zones sinistrées inaccessibles par la route (Logistics Cluster/Groupe sectoriel de la logistique, 2016).

La Société canadienne de la Croix-Rouge, en partenariat avec la Croix-Rouge philippine, et avec l'appui de délégués de la Croix-Rouge mexicaine et de la Croix-Rouge de Hong Kong, a immédiatement déployé des unités d'intervention d'urgence spécialisées en soins de santé de base, y compris les soins chirurgicaux, obstétricaux et de proximité, dans divers sites. Le plus reculé des sites était le district de Rasuwa, dans le nord, où l'hôpital de Dhunche (à 2 030 mètres d'altitude) avait été dévasté. Les routes étaient impraticables en raison des glissements de terrain provoqués par le tremblement de terre.

Le kit de l'unité d'intervention d'urgence (très volumineux) a donc été transporté par des hélicoptères qui ont effectué de multiples rotations, puis le matériel a été acheminé du lieu d'atterrissage au site de l'unité par de la main-d'œuvre locale. Les tentes ont été utilisées par l'hôpital du district pendant 32 mois, jusqu'en janvier 2018.

Communautés insulaires reculées

Souvent, les pays constitués d'une multitude de communautés insulaires isolées doivent composer avec de longues distances, des transports irréguliers et une infrastructure de communication limitée. Kiribati, par exemple, compte 33 atolls et îles et a une superficie émergée totale d'environ 800 kilomètres carrés, éparpillés sur plus de 5,2 millions de kilomètres carrés d'océan. Les îles périphériques sont desservies par des vols hebdomadaires semi-réguliers (souvent entièrement réservés des semaines à l'avance) et un service irrégulier de bateau, ce qui rend difficiles les visites d'urgence. Le transport entre les îles est coûteux et peu fiable : une équipe d'intervention d'urgence de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge (Fédération internationale) est une fois restée bloquée trois semaines sur l'atoll d'Arorae.

Le fait de dépendre du transport aérien pour apporter une assistance dans les lieux reculés augmente massivement le coût des opérations, et souvent ralentit l'intervention en raison du temps nécessaire pour négocier de la place dans les avions disponibles, entre autres nombreux facteurs. Après le passage de l'ouragan Irma, en septembre 2017, il a fallu plusieurs jours pour rendre à nouveau opérationnel le tarmac de l'île de Saint-Martin, durement touchée, et pouvoir acheminer des marchandises et des secouristes. Parallèlement, le pont aérien organisé par le ministère de la Défense ne suffisait pas pour répondre à la demande, une présence militaire renforcée limitant l'espace disponible pour les articles de secours. Un autre défi a été de distribuer les secours dans l'île, car de nombreux camions et véhicules avaient été détruits et tout devait être importé, y compris le carburant.

La communication est particulièrement importante pour les petites communautés insulaires quand l'alerte doit être donnée rapidement. Les capacités des services climatologiques et l'aptitude à prévoir certains phénomènes météorologiques aux niveaux régional et national dans le Pacifique ont été considérablement renforcés au cours de la dernière décennie. Toutefois, des systèmes de communication adéquats ne sont pas uniformément en place pour garantir que l'alerte atteigne tous les ménages et toutes les communautés, en particulier les petites communautés isolées sur de petites îles, pour leur permettre de prendre des mesures rapides, bien que des efforts soient faits pour y remédier (voir encadré 3.3).

Communautés autochtones isolées

Il est fréquent que les groupes marginalisés, en particulier les communautés autochtones et les groupes ethniques minoritaires, vivent dans des lieux reculés où l'isolement physique et l'exclusion sociale peuvent se renforcer mutuellement. De plus, les laissés-pour-compte du développement sont plus susceptibles d'être laissés de côté quand une crise humanitaire survient, même dans les pays développés.

Par exemple, les communautés autochtones de l'Arctique canadien souffrent de multiples inégalités, dont un logement inadéquat (52 % des Inuits vivent dans des logements surpeuplés, contre 9 % du reste de la population canadienne), et l'insécurité alimentaire (70 % des Inuits y sont confrontés, contre 8 % du reste de la population). Ces communautés ont aussi un accès considérablement plus limité aux services de santé, avec 30 médecins pour 10 000 habitants dans le Nunavut, contre 119 en moyenne dans les zones urbaines (Inuit Tapirit Kanatami, 2017). Il peut en résulter des crises sanitaires, comme la résurgence de

la tuberculose, qui a culminé en 2017 dans l'Inuit Nunangat. Début 2018, Qikiqtarjuaq, un hameau de la côte est de l'Île de Baffin, dans le Nunavut, affichait le taux de tuberculose le plus élevé du territoire, près de 10 % de la population étant infectée.

3.1.2 Solutions nouvelles: efforts entrepris pour surmonter les défis logistiques dans les lieux reculés

Les principales conséquences de ces défis logistiques sur les communautés reculées sont l'absence de toute présence à long terme, qui investisse dans les infrastructures aux fins de la préparation et de la résilience, et une intervention considérablement ralentie. Les interventions dans les lieux reculés sont aussi beaucoup plus coûteuses, compte tenu de la forte dépendance à l'égard du transport aérien, et des ressources humaines plus nombreuses nécessaires pour fournir des services opportuns dans de multiples lieux reculés. Un financement insuffisant (voir Chapitre 5, À court d'argent) peut donc peser lourdement sur l'ampleur et la qualité de l'intervention et imposer des solutions difficiles quant à où agir ou ne pas agir. Les acteurs humanitaires ont pris des mesures pour venir à bout de ces défis.

Soutenir les capacités locales afin que les communautés puissent répondre elles-mêmes à leurs besoins

Une première étape évidente est d'investir dans la résilience communautaire de sorte que ces communautés isolées puissent satisfaire leurs besoins dans la plus grande mesure possible. Des intervenants locaux bien organisés et dotés de ressources peuvent faire une énorme différence, y compris face aux aléas les plus épineux. En 2017, par exemple, des agents de santé locaux expérimentés de la Croix-Rouge de l'Ouganda ont rapidement décelé la présence de cas de fièvre hémorragique de Marburg (similaire à l'Ebola) dans une communauté ougandaise reculée, proche de la frontière avec le Kenya. Ils ont donné l'alerte afin que ces quelques cas soient rapidement pris en charge et ne déclenchent pas une flambée de grande ampleur. De même, les Sociétés nationales de la Croix-Rouge de la région arctique forment des volontaires aux recherches et au sauvetage lors d'avalanches, sur les glaciers et dans l'eau, et ont investi dans des ressources locales, comme des systèmes de remorques pour le stockage d'abris d'urgence et d'équipements de secours, et un programme de secourisme adapté aux conditions dans l'Arctique.

L'investissement dans la présence des organisations locales ou leur capacité de gérer les crises est la clé quand celles-ci sont limitées. Les communautés reculées peuvent retirer un avantage de l'amélioration de la préparation au niveau local et des systèmes d'alerte précoce, ainsi que de la planification visant à changer les risques pour la santé et les moyens de subsistance. Par exemple, la Croix-Rouge colombienne a travaillé avec les communautés autochtones Wayuu de la région désertique de la Guajira, dans l'extrême nord de la Colombie, près de la frontière avec le Venezuela. Les établissements de soins étant insuffisants dans la région, elle a centré ses efforts sur la création d'un «groupe d'action d'urgence», composé de volontaires locaux formés, qui dispensent les premiers secours dans leur communauté.

Encadré 3.3 Gérer les difficultés de l'accès au Soudan du Sud en apportant un soutien aux capacités locales

L'isolement des villages du Gogrial, conjugué au mauvais état des routes (surtout pendant la saison des pluies), signifie que les soins de santé y sont extrêmement limités. Les villageois doivent marcher deux à trois heures pour atteindre un poste médical. Les établissements de soins étant peu nombreux, des équipes

médicales mobiles de la Croix-Rouge du Soudan du Sud (soutenues par la Société canadienne de la Croix-Rouge) utilisent des motocyclettes pour acheminer des équipements et des fournitures essentiels, et mener des activités de proximité dans les zones dépourvues de tout établissement médical.

Une stratégie cardinale pour fournir des soins de santé durables consiste à former des membres de la communauté. Cette formation porte, en particulier, sur la manière de repérer et de traiter les enfants de moins de 5 ans contre le paludisme, la pneumonie et la diarrhée, de dépister la malnutrition et d'orienter les cas vers l'établissement médical le plus proche. Ces membres de la communauté reçoivent des fournitures et des encouragements, et sont supervisés pour assurer une gestion communautaire intégrée des cas.

Dans les communautés reculées, l'alerte précoce est souvent indispensable à la survie, et un défi majeur consiste à rendre les informations météorologiques et climatiques accessibles et adaptées aux besoins des utilisateurs divers, en particulier les personnes qui sont socialement, physiquement ou économiquement isolées. Pour être efficaces, les systèmes doivent être mis au point avec et par la communauté et utiliser l'infrastructure de communication disponible. Des initiatives ont été prises en vue d'élaborer des systèmes d'alerte avancée appropriés avec les communautés, comme dans la région du Pacifique (voir encadré 3.4).

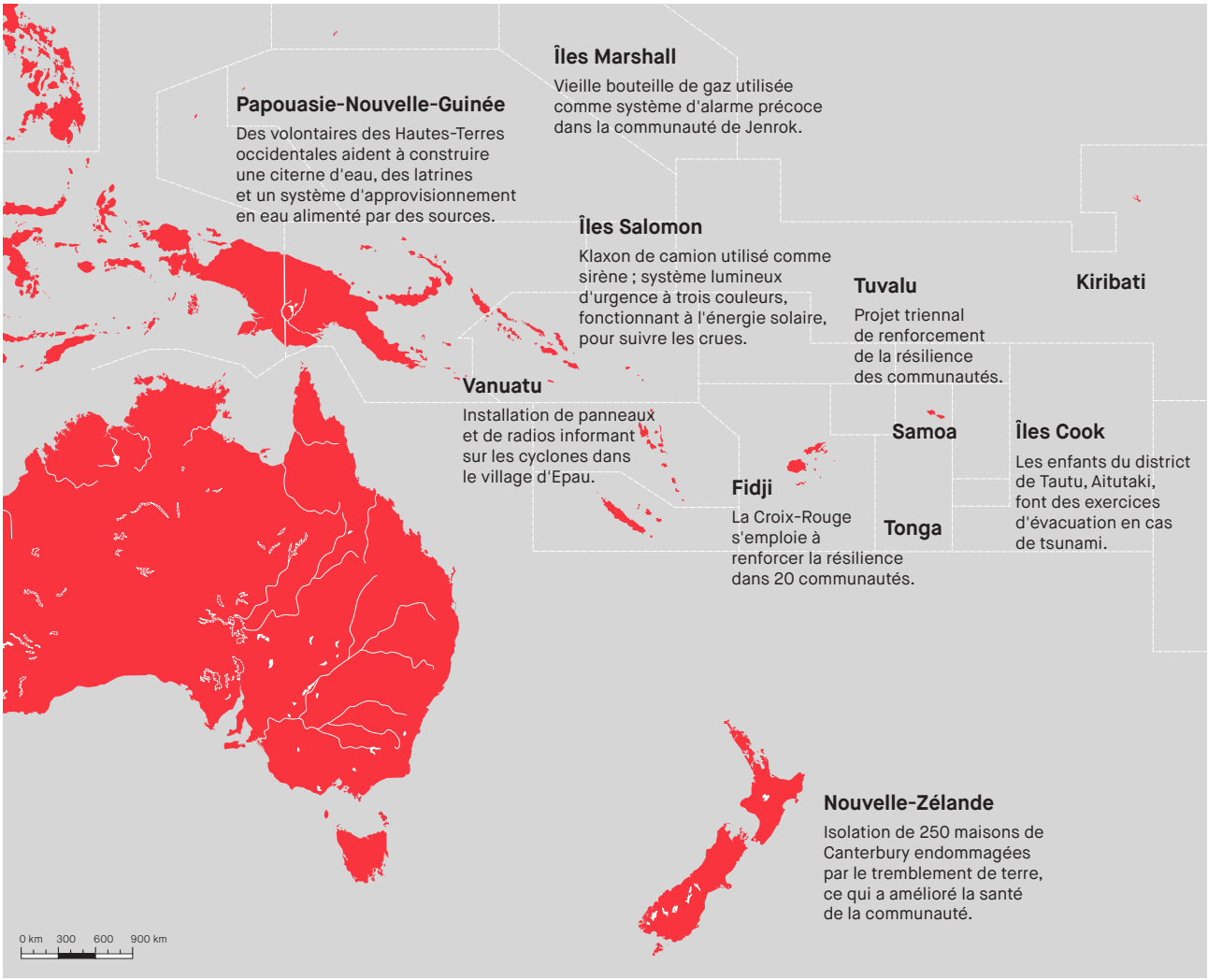
Encadré 3.4 Systèmes d'alerte précoce dans les États insulaires du Pacifique

Dans le cadre du projet Finlande-Pacifique (FINPAC) sur la réduction de la vulnérabilité des moyens de subsistance des États insulaires du Pacifique aux effets des changements climatiques, les Sociétés nationales de la Croix-Rouge du Pacifique, les services météorologiques nationaux et les organisations nationales de gestion des catastrophes ont écouté les communautés et les villageois des îles du Pacifique et appris comment ils reçoivent, comprennent et interprètent les informations météorologiques et climatiques. Les données recueillies ont constitué le fondement de l'élaboration conjointe de systèmes d'alerte précoce. Les membres des communautés jouent un rôle essentiel en suivant les informations météorologiques quotidiennes, largement diffusées sur les radios locales et les réseaux sociaux, afin qu'elles puissent être communiquées aux utilisateurs – pêcheurs, agriculteurs et villageois des îles principales et des îles périphériques – dont la vie et les moyens de subsistance dépendent des conditions météorologiques et climatiques.

Aux Îles Salomon, un archipel de 992 îles éparpillées sur quelque 725 000 kilomètres, des consultations participatives ont abouti à un système d'alerte précoce à base communautaire, qui utilise un klaxon de camion comme sirène, et un système d'urgence à trois couleurs fonctionnant à l'énergie solaire pour suivre les inondations.

Jenrok, un village côtier de l'île principale de Majuro (Îles Marshall) est exposé aux effets des changements climatiques et des phénomènes météorologiques, marqués par de fortes marées, des inondations, des ondes de tempête et une élévation du niveau de la mer, qui touchent de nombreuses communautés. La préparation est donc essentielle et les habitants savent que lorsqu'ils entendent trois coups de cloche, ils doivent rassembler rapidement leurs effets essentiels et se rendre au collège, qui est le bâtiment le plus haut et le plus solide du village.

Fig. 3.3 Carte des systèmes d'alerte précoce des îles du Pacifique



Investir dans la logistique et le transport

Quand les capacités locales sont dépassées et qu'un soutien international est nécessaire, les capacités de transport locales sont généralement, elles aussi, insuffisantes. Dans certaines interventions d'urgence, les militaires sont la première ligne de transport d'urgence et de renfort logistique. Les mécanismes régionaux peuvent aussi apporter un appui à l'intervention au niveau national : le Comité de gestion des catastrophes de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) s'emploie à améliorer la coordination et la logistique dans les interventions en cas de catastrophe en élaborant des registres des ressources et des capacités de réserve, y compris les transports aériens et maritimes (ASEAN, 2017).

Toutefois, dans les situations de conflit, atteindre les lieux reculés soulève des problèmes logistiques plus complexes et appelle des solutions différentes. Souvent, les intervenants humanitaires internationaux tablent sur un soutien logistique des institutions des Nations Unies, mais quand les risques sont

élevés pour les Nations Unies ou qu'elles sont perçues comme un acteur non neutre, cette solution peut ne pas être envisageable (Haver, 2016). Les intervenants les plus à même de travailler dans les lieux reculés dotés d'une infrastructure minimale sont souvent ceux qui ont leurs propres avions ou hélicoptères. C'est une approche fréquemment utilisée par le CICR et Médecins sans Frontières (MSF) par exemple, qui peuvent ainsi se rendre plus rapidement dans des zones plus reculées tout en préservant leur neutralité. Néanmoins, cette solution n'est pas réaliste pour la plupart des organisations, pour lesquelles il peut être plus pratique d'investir dans des ressources partagées avec d'autres ayant des approches opérationnelles et des seuils de risques similaires (Haver, 2016), ou de nouer des partenariats avec d'autres dotés de ressources aériennes. Par exemple, la Fédération internationale a travaillé avec la Fondation Airbus pour acheminer une unité d'intervention d'urgence spécialisée dans l'hygiène de masse, fournie par la Croix-Rouge britannique pour des milliers de personnes vivant dans un camp de réfugiés à la frontière entre l'Ouganda et le Soudan du Sud (Airbus, 2017).

3.2 Environnements dangereux

L'insécurité est l'obstacle majeur dans de nombreux contextes, qui fait qu'il est extrêmement difficile aux humanitaires de parvenir à certaines populations. Comme le note le secrétaire général des Nations Unies : « [l]es opérations humanitaires ont été compromises par des restrictions d'accès […] dont les plus handicapantes, outre les hostilités elles-mêmes, étaient les attaques contre le personnel et le matériel humanitaires et les obstacles bureaucratiques destinés notamment à limiter les déplacements » (UN, 2017). Des groupes armés peuvent restreindre l'accès des populations à l'assistance, ou empêcher les organisations d'atteindre les personnes en détresse, et chercher à contrôler à qui et où l'assistance est fournie. Obtenir l'accès à des zones dangereuses et touchées par un conflit requiert souvent des contreparties difficiles du point de vue des principes humanitaires et peut compromettre la qualité de la réponse humanitaire.

3.2.1 Défis et répercussions

Restrictions d'accès et de circulation par les parties belligérantes

Il est malheureusement fréquent que les parties belligérantes empêchent de fournir une assistance aux communautés (UN, 2018b). Ce n'est certes pas un nouveau défi – le droit international humanitaire fait obligation aux parties à un conflit de garantir « le passage rapide et sans encombre de tous les envois, des équipements et du personnel de secours » (art. 70, Protocole additionnel I aux Conventions de Genève), et le consentement ne peut pas être arbitrairement refusé (ICRC, 2016).

Des restrictions à l'accès humanitaire ont gravement entravé la réponse humanitaire dans des contextes de crise, du blocus des ports au Yémen à l'interdiction faite aux convois d'aide d'entrer dans les zones contrôlées par l'opposition en République arabe syrienne (Syrie). Les Nations Unies ont indiqué qu'en 2016, une assistance n'a pu être fournie qu'à 20 % des personnes dans les zones assiégées de Syrie en raison des contraintes imposées par les parties au conflit (UNSG, 2017), et qu'en 2017 une assistance n'a été apportée qu'à 820 000 des 3,2 millions de personnes vivant dans les zones assiégées et d'accès difficile (UNSG, 2018).

La rapidité de l'assistance est ralentie aussi par les exigences en matière d'autorisations de circulation dans différentes parties des pays en crise, qui sont la règle dans de nombreuses situations de conflit (Jackson

et Zyck 2017 ; UNSG, 2018). Les groupes d'opposition armée peuvent aussi empêcher les organisations humanitaires d'accéder aux populations touchées pour leur fournir une assistance. Il n'est pas rare que les gouvernements, les groupes armés non étatiques et d'autres acteurs locaux exigent, en échange d'un accès, qu'une aide soit apportée à des communautés spécifiques, ou à l'intérieur d'une zone, pour déterminer qui reçoit une assistance.

Les négociations avec les parties belligérantes, et d'ailleurs avec tout acteur contrôlant un territoire et l'accès des communautés à l'assistance, sont généralement complexes et supposent des compromis et des contreparties. Les gouvernements, les acteurs armés et les responsables communautaires exigeront souvent qu'une aide soit fournie à certaines communautés et pas à d'autres, ou demanderont avec insistance que certaines personnes à l'intérieur d'une communauté soient privilégiées (Haver, 2016). Les exemples sont nombreux d'organisations qui apportent une assistance dans une zone et pas dans une autre, ou qui se plient à des exigences spécifiques pour conserver l'accès dont elles bénéficient et continuer de porter assistance à au moins certaines des personnes dans le besoin.

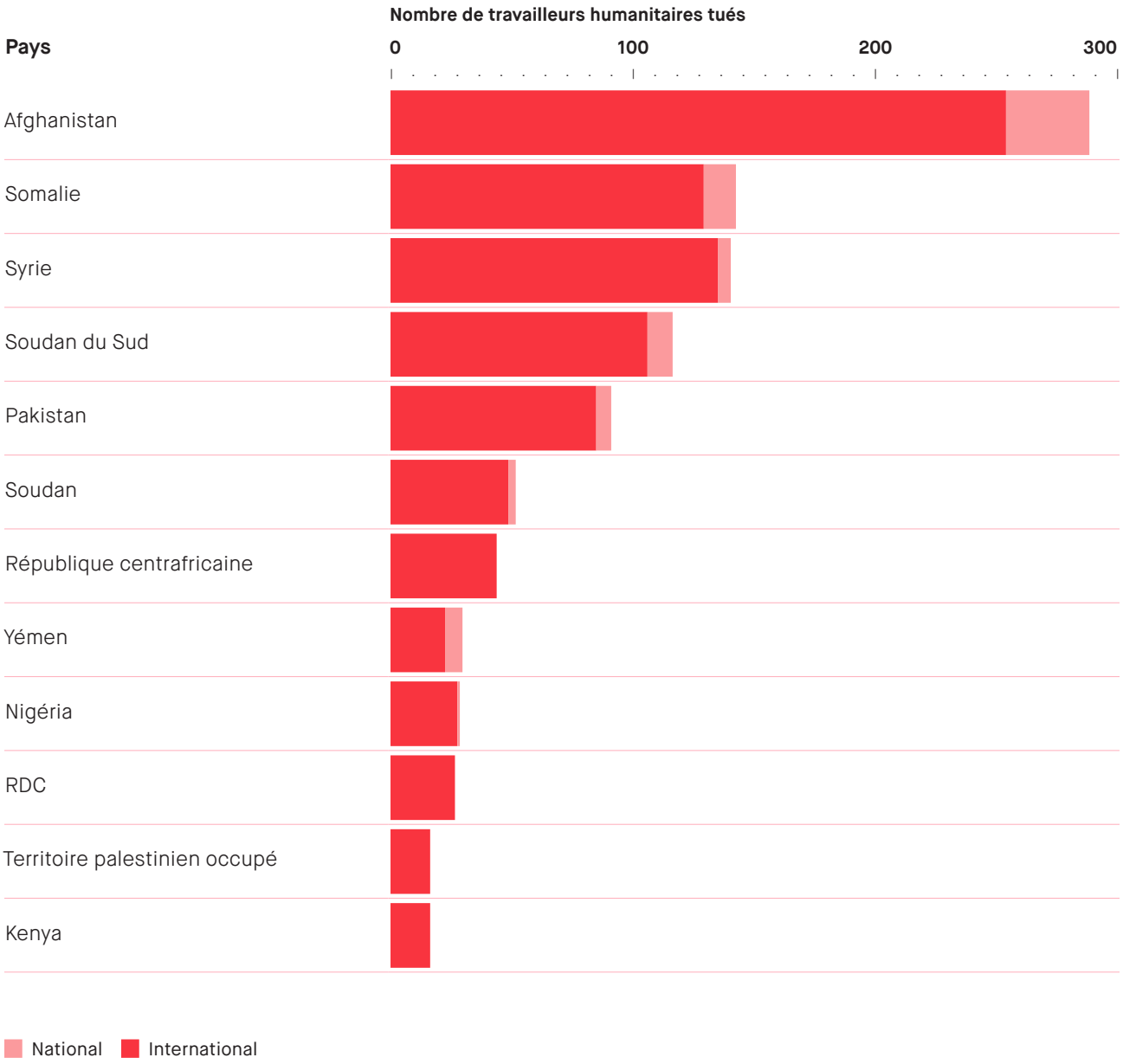
Attaques contre les travailleurs humanitaires et présence humanitaire : tendances générales

Les populations civiles qui sont prises au piège d'un conflit et de l'insécurité sont, à l'évidence, touchées dans une mesure bien plus grande que les humanitaires qui cherchent à leur porter assistance. Néanmoins, dans nombre d'environnements dangereux, les travailleurs humanitaires sont délibérément pris pour cibles ou pris entre deux feux, ce qui restreint encore davantage la présence des organisations. Une étude sur la période de 2011 à 2014 révèle que les organismes d'aide étaient quatre fois plus nombreux dans les pays où il n'y avait pas eu d'attaques contre des travailleurs humanitaires que dans ceux où des attaques avaient eu lieu (Stoddard et Jilliani, 2016).

Les attaques mortelles contre des travailleurs humanitaires sont en hausse. En 2017, 139 travailleurs humanitaires ont été tués, soit une progression de 30 % par rapport à 2016. Au cours des dix années précédentes, 1 072 travailleurs humanitaires avaient été tués, soit près de deux fois (557) plus que durant la décennie précédente (Humanitarian Outcomes, 2018). En 2017, 33 volontaires et membres du personnel de Sociétés de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge sont décédés à la suite d'actes de violence dans l'accomplissement de leur mission, le chiffre le plus élevé au cours d'une année donnée depuis que l'enregistrement systématique de ces incidents a commencé en 1994 (unité Sécurité, Fédération internationale, 2018, entretiens).

Ces dix dernières années, les pays les plus dangereux pour les travailleurs humanitaires ont été l'Afghanistan, la Somalie, la Syrie, le Soudan du Sud, le Pakistan et le Soudan (figure 3.3). C'est en Afghanistan que le nombre de travailleurs humanitaires tués est le plus élevé (Humanitarian Outcomes, 2017).

Fig. 3.4 Nombre de travailleurs humanitaires nationaux et internationaux tués dans les 12 pays où les incidents ont été les plus nombreux, 2008-2017

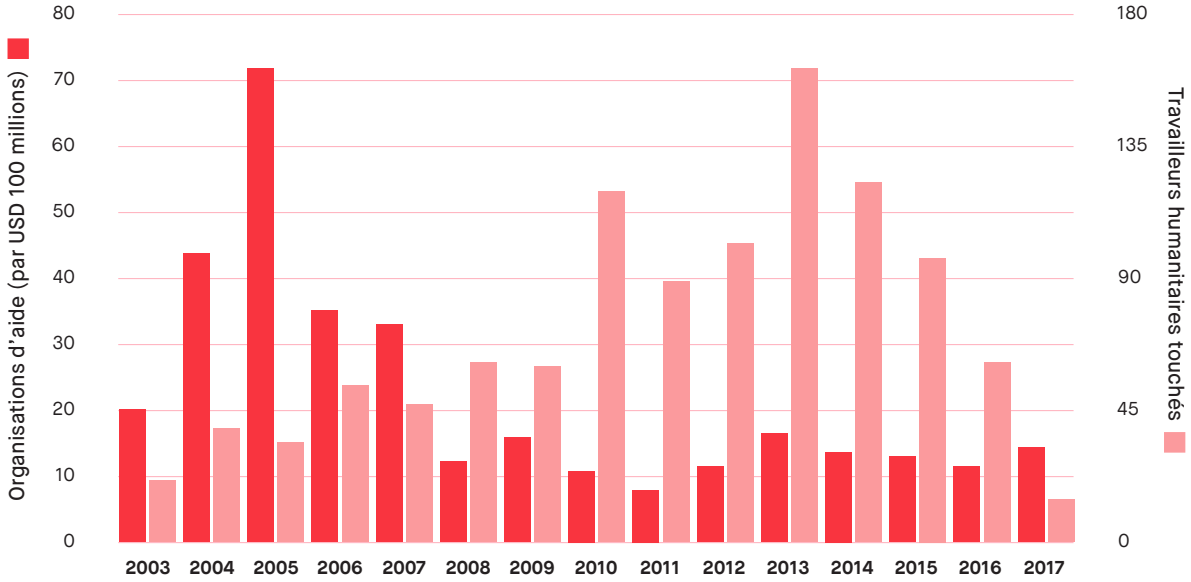


Notes : RDC : République démocratique du Congo

Source : d'après la Base de données sur la sécurité des travailleurs humanitaires, Humanitarian Outcomes, 2018

Les répercussions des attaques contre les travailleurs humanitaires sur la présence organisationnelle sont évidentes quand elles sont cartographiées dans le temps pour un pays où les attaques ont été multiples. En Afghanistan, lorsque les attaques contre les travailleurs humanitaires ont augmenté et sont devenues aléatoires, la présence des humanitaires a été réduite ; quand l'incidence des attaques a diminué, la présence a été renforcée (figure 3.5).

Fig. 3.5 Organisations d'aide présentes et attaques contre les travailleurs humanitaires en Afghanistan, 2003-2017



Sources: d'après le Service de surveillance financière du Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA), et la Base de données sur la sécurité des travailleurs humanitaires de Humanitarian Outcomes, 2018

Impact de l'insécurité sur la présence au niveau local

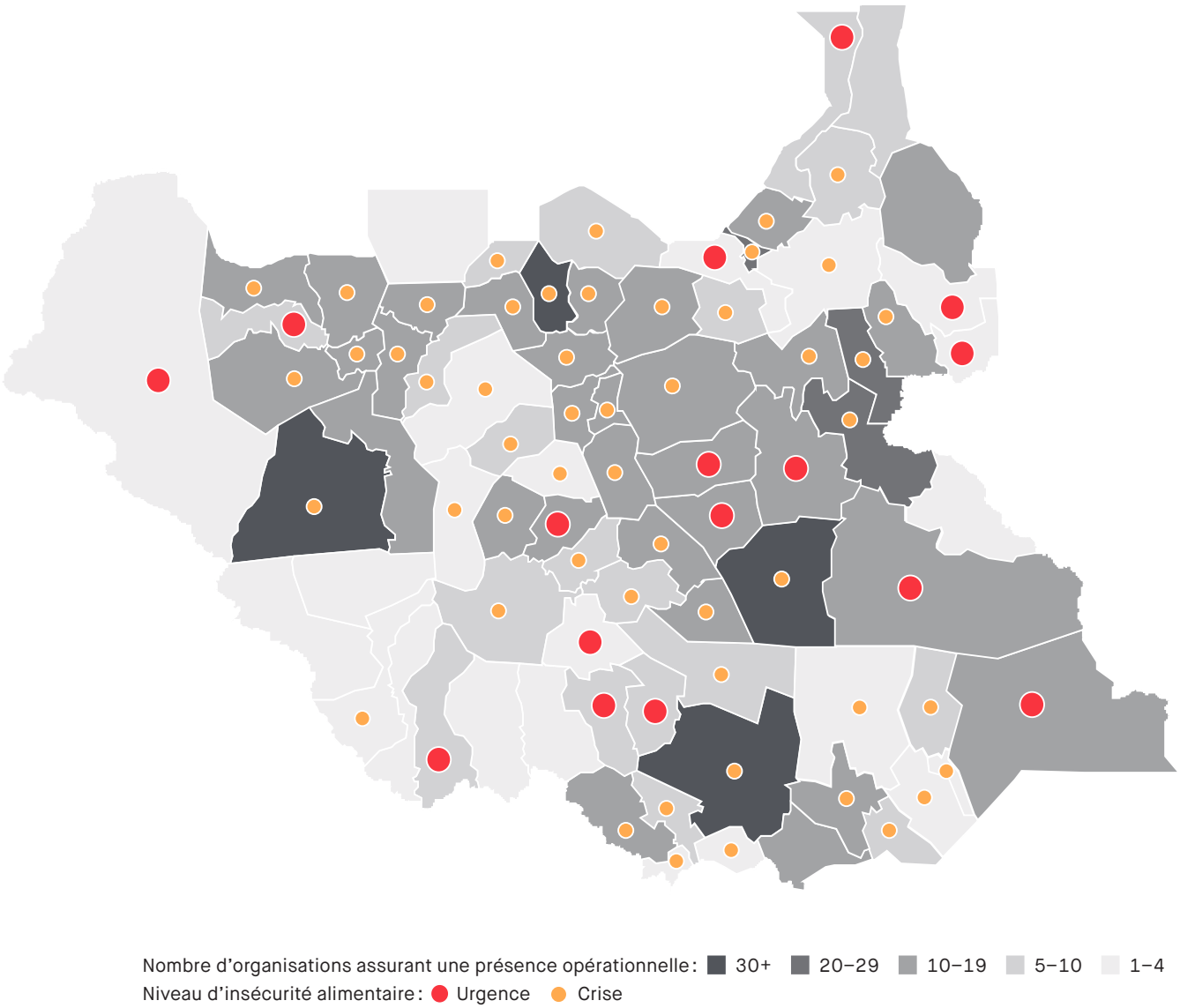
L'insécurité pour les travailleurs humanitaires réduit la présence des organisations internationales dans un pays, entraînant de difficiles compromis entre la sécurité du personnel, le maintien des opérations et la réponse aux besoins des personnes les plus vulnérables. Les organisations se retirent rarement totalement d'un pays, mais elles peuvent réduire leur présence et porter assistance dans les zones plus sûres et d'un accès plus aisé (Svoboda et Haddad, 2017; Haver, 2016; Stoddard et Jillani, 2016). Par exemple, très peu de pays sont entièrement en rouge sur l'échelle de la Fédération internationale (niveau de risque le plus élevé et pas de présence permanente de personnel international), mais il y a généralement des zones rouges dans un pays. La Fédération fait aussi clairement la distinction entre les lieux dangereux, où du personnel et des volontaires peuvent être blessés ou tués et l'ont été, et les lieux où ils ont été délibérément pris pour cibles.

L'insécurité peut avoir un impact de long terme sur la présence, car les organisations «ont tendance à rester dans les lieux et les modalités de programmes où elles sont à l'aise, et sont très peu enclines à aller vers l'inconnu» (Stoddard et Jillani, 2016).

L'absence de toute action humanitaire dans les zones où les besoins sont les plus grands en résulte souvent. Un instantané de la réponse humanitaire au Soudan du Sud en février 2018 (figure 3.6), par exemple, montre l'absence d'acteurs humanitaires soutenus par la communauté internationale (le nombre d'organisations présentes est illustré par des nuances de gris), malgré l'existence avérée de besoins urgents considérables (illustrés par des cercles, les plus grands représentant les lieux où l'insécurité alimentaire est la plus forte) (OCHA Soudan du Sud, 2018). Dans certaines zones, comme le Bahr el Ghazal occidental, dans l'extrême ouest du pays, et les comtés de Longuchok et Maiwut, dans l'est, l'insécurité alimentaire

aiguë atteint le niveau d'urgence (la phase suivante étant la famine), mais c'est pourtant là que la présence des acteurs humanitaires est la plus faible.

Fig. 3.6 Besoins et présence opérationnelle au Soudan du Sud, février 2018



Notes : Niveaux de sécurité alimentaire fondés sur le Cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire du Système d'alerte précoce aux risques de famine (FEWS NET), dans lequel la famine est la phase la plus grave, suivie de l'urgence humanitaire, de la crise alimentaire aiguë, de l'insécurité alimentaire limite, puis modérée. Toutes les zones qui, sur la carte, ne sont pas indiquées comme des zones en situation de crise ou d'urgence, sont classées dans la catégorie « limite ».

Source : d'après South Sudan 3Ws (Who does What), OCHA, et South Sudan Humanitarian Snapshot, OCHA

Certaines organisations continuent d'apporter une assistance en recourant à diverses tactiques, qui diffèrent suivant le contexte. En Syrie, dans les zones non contrôlées par les autorités, une assistance est fournie principalement grâce aux livraisons effectuées depuis l'extérieur du pays par des organisations locales et de la diaspora syrienne. Au Soudan du Sud, l'accent est mis sur les largages aériens et autres livraisons de secours par des unités d'action d'urgence mobiles. En Afghanistan, l'approche est généralement discrète et hautement localisée (Stoddard et Jilliani, 2016).

Quand une présence (même réduite) est maintenue dans les zones dangereuses, l'éventail et la qualité de l'assistance peuvent être moindres, car les organisations sont moins à même de réaliser des programmes techniquement complexes ou de garantir une assistance ciblée aux personnes les plus vulnérables. Les organisations ont tendance à se concentrer sur les types d'assistance demandant une présence limitée (comme les distributions uniques), et les travailleurs humanitaires se disent préoccupés par les distributions façon « déposer et se retirer », dans lesquelles les équipes ne restent pas sur place pour gérer les opérations – ce qui peut entraîner des actes de violence, priver les groupes vulnérables des articles dont ils ont besoin, et constituer un facteur d'attraction pour les groupes armés. Elles ont aussi tendance à négliger les activités qui exigent des ressources humaines importantes et sont politiquement sensibles, comme la protection (Jackson et Zyck, 2017).

Certaines institutions sont plus susceptibles que d'autres de rester dans un environnement dangereux. Ce sont, en particulier, les organisations nationales, certains membres du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (généralement, le CICR et la Société nationale de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge du pays concerné), et un petit nombre d'organisations non gouvernementales (ONG) internationales (souvent MSF), les Nations Unies assurant une présence limitée et jouant en généralement purement un rôle de coordination (Stoddard et Jillani, 2016). Celles qui restent ont parfois une tolérance aux risques différente, ou des procédures plus efficaces de gestion des risques (Tiller et Healy, 2014).

Souvent, les institutions internationales décideront, dans un premier temps, d'évacuer le personnel international, et de laisser le personnel local ou les partenaires conduire les opérations. De leur côté, les Sociétés nationales et autres acteurs locaux ne partent pas parce qu'ils font partie des communautés locales. D'ailleurs, il est fréquent qu'ils intensifient leurs activités à mesure que d'autres s'en vont.

3.2.2 Progrès limités et contreparties difficiles

Gestion de la sécurité

Les organisations ont considérablement professionnalisé la gestion des risques pour la sécurité ces dernières années, avec des lignes directrices générales améliorées et des équipes de la sécurité plus importantes dans les environnements à haut risque (Jackson et Zyck, 2017). La collaboration a également été renforcée – le Département de la sûreté et de la sécurité, aux Nations Unies, apporte un soutien à l'analyse et la coordination de la sécurité dans le cadre de l'initiative Sauver des vies ensemble, bien que certains intervenants se montrent réticents à s'en remettre aux Nations Unies, car ils considèrent qu'elles ont une approche excessivement prudente du risque.

L'accent accru qui est mis sur la gestion des risques pour la sécurité s'est accompagné, dans de nombreux contextes, par un plus gros investissement dans les mesures de sécurité « passives » : murs élevés, véhicules blindés, sacs de sable, barbelés. Si les équipements qui facilitent un transport sûr, l'identification des humanitaires en tant qu'humanitaires, et les communications sont importants, certains craignent qu'une « bunkérisation » accrue (Svoboda *et al.,* 2018) n'entrave les initiatives visant à faire accepter l'action humanitaire.

L'étude *To Stay and Deliver* notait certaines de ces préoccupations et mettait les organisations au défi de ne pas se demander « quand devons-nous partir ? » en raison du danger et de l'insécurité, mais plutôt « comment rester quand il y a des personnes dans le besoin ? » (OCHA, 2011b). Il semble que des progrès ont été faits depuis, puisque des « institutions des Nations Unies et des ONG sont déployées ou maintiennent une présence notable sur le terrain dans certains contextes hautement dangereux…, ce qu'elles n'auraient pas fait il y a cinq ou dix ans » (Jackson et Zyck, 2017).

Investissement dans la collecte d'informations, l'analyse et la sensibilisation partagées

La coordination, l'échange d'informations et l'analyse concertée au sujet des menaces pour la sécurité, des incidents et des obstacles à l'accès se révèlent souvent difficiles. Dans certains environnements, des groupes de travail informels sur l'accès ont été établis (comme au Nigéria), et dans d'autres, des unités sur l'accès gérées par l'OCHA ont été constituées (en particulier, dans le territoire palestinien occupé, en Iraq, en Syrie, en Somalie, au Yémen et au Soudan du Sud) aux fins de collecter des informations sur les menaces pour la sécurité et les obstacles bureaucratiques, et de soutenir la sensibilisation collective.

Dans le territoire palestinien occupé, l'unité chargée du suivi de l'accès, soutenue par le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets, le Programme des Nations Unies pour le développement et l'OCHA, a une permanence téléphonique qui fournit une assistance en temps réel quand des problèmes surgissent, et facilite le traitement des visas et autres autorisations. De ce fait, elle dispose de données relativement détaillées, qui peuvent être utilisées pour étayer une sensibilisation fondée sur des observations factuelles. L'équipe a un personnel spécialisé, qui a des liens solides avec les principales structures gouvernementales et militaires et qui est à même de régler les problèmes à mesure qu'ils se présentent. Toutefois, ce modèle d'équipe, qui dispose de ressources suffisantes et opère dans une zone géographique relativement limitée, demande des ressources importantes et il est donc difficile à reproduire.

Le succès et la longévité de ces unités ont varié en raison des niveaux de financement, ainsi que du degré de confiance et d'adhésion des acteurs humanitaires. Certaines organisations ont jugé que leur travail était très utile, tandis que d'autres ont mis en avant une surdépendance à l'égard de tiers pour régler les problèmes d'accès, et considéré qu'elles devaient élaborer leurs propres stratégies et développer leurs contacts pour se faire accepter.

Des ONG internationales ont mis en place, en partenariat avec des ONG, des plateformes de gestion de la sécurité, comme l'International NGO Safety Organization (INSO), qui opère dans un certain nombre de contextes humanitaires, pour analyser les conditions de sécurité et former le personnel. Quelques initiatives d'ONG nationales, fondées sur la collaboration, visent à conduire des recherches et des analyses à un niveau infranational. Les plateformes d'ONG syriennes travaillant dans ce sens sont notamment l'Alliance des ONG syriennes et le Réseau syrien des secours (Svoboda *et al.*, 2018). Par ailleurs, des organisations locales mènent des recherches collaboratives, plus axées sur les aspects géographiques, pour « faire mieux connaître au niveau local la dynamique du conflit et ses conséquences humanitaires » (Adleh et Favier, 2017).

Travailler avec des partenaires nationaux contre « programmes à distance »

Il est courant, dans les environnements dangereux, que les programmes soient mis en œuvre par le personnel local et national d'organisations internationales ou par des organisations locales ou nationales partenaires, bien que cette pratique varie suivant les contextes. Des progrès ont été faits en ce qui concerne l'utilisation d'équipes de suivi indépendantes, la communication avec les communautés directement par téléphone ou par internet, et d'autres solutions technologiques, pour améliorer la redevabilité (Jackson et Zyck, 2017).

Travailler par l'intermédiaire de partenaires d'exécution locaux est une évolution qui ne touche pas seulement à la gestion de la sécurité. Dans la plupart des contextes humanitaires, les organisations internationales travaillent avec des partenaires d'exécution, et par leur truchement, et il est important de reconnaître que les organisations locales, nationales et de la diaspora peuvent assurer, et souvent assurent, une couverture efficace en répondant aux besoins humanitaires dans des environnements difficiles comme la Syrie et la Somalie.

Les approches varient fortement: dans certains cas, les décisions sont entièrement prises à l'écart du terrain («programmes à distance» classiques), dans d'autres, une plus grande part de la prise de décisions est déléguée au personnel ou aux partenaires locaux (Svoboda *et al.*, 2018). Toutefois, l'ampleur de l'aide fournie par les partenaires locaux augmente très considérablement dans les situations dangereuses et le degré de supervision est nettement plus limité.

Encadré 3.5 Accéder aux zones difficiles à atteindre en Afghanistan – le rôle du Croissant-Rouge afghan

Le Croissant-Rouge afghan jouit d'un meilleur accès aux zones difficiles à atteindre de l'Afghanistan que bien d'autres intervenants, et il est largement accepté et présent dans presque toutes les provinces.

Selon le plan d'aide humanitaire, «les Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge sont des moteurs essentiels de la fourniture d'une assistance humanitaire dans des parties étendues du pays auxquelles aucun autre partenaire n'a accès» (OCHA Afghanistan, 2018). S'il atteint des lieux auxquels les autres organisations n'ont pas accès, le Croissant-Rouge afghan se heurte aussi à des obstacles à l'accès dans certains districts contrôlés par des groupes d'opposition armés. La Société nationale, comme les autres organisations, se refuse à mettre son personnel et ses volontaires en danger.

Le Croissant-Rouge afghan a adopté une approche à base communautaire pour obtenir l'accès. Dans le cadre des campagnes de vaccination contre la poliomyélite, par exemple, il fait appel à des infirmières et des sages-femmes locales, de façon à ce que les femmes et les enfants se sentent à l'aise (et soient autorisées) pour aller dans les centres de santé. Parallèlement, une attention considérable est portée à la sécurité – un coordonnateur de la sécurité est affecté à la vaccination de routine, et un chargé de la sécurité fait partie du projet de vaccination.

La Société nationale a signé un protocole d'accord avec le ministère afghan de la Santé publique aux fins de dispenser des soins de santé dans les zones où le gouvernement ne peut pas fournir ou garantir les services. Dans les zones où l'accès du gouvernement se réduit, d'autres comptent de plus en plus sur elle pour combler les lacunes. Souvent, les institutions des Nations Unies et le gouvernement pressent le Croissant-Rouge afghan d'être leur partenaire d'exécution dans les zones sous-desservies. Comme le dit un membre du personnel sur le terrain: «tout le monde compte sur le Croissant-Rouge afghan pour agir dans les zones difficiles à atteindre, car il est considéré qu'il peut aller là où d'autres ne le peuvent pas».

Transférer le risque aux acteurs nationaux

Quand les risques pour la sécurité sont transférés au personnel, aux volontaires et aux organisations locaux, il est présumé que ceux-ci sont moins exposés que leurs homologues internationaux (Thomas *et al.*, 2018). Les organisations locales, y compris celles qui sont actives en République centrafricaine, en Afghanistan

et en Syrie, ont noté que « les acteurs internationaux font systématiquement abstraction de leurs besoins en matière de sécurité et que les organisations locales, qui dépendent du soutien international, hésitent à insister sur ce point et exiger un financement accru pour la sécurité » (Jackson et Zyck 2017).

Le fait de travailler par l'intermédiaire du personnel national et d'organisations nationales transfère simplement le risque en aval de la chaîne – des Nations Unies aux ONG internationales, du personnel international au personnel national des ONG internationales, des ONG internationales aux ONG nationales (Haver, 2016). En fait, si les tentatives d'enlèvement visent souvent les internationaux (surtout, parce qu'une plus grosse rançon est alors demandée), bien plus de nationaux sont kidnappés chaque année, et la vaste majorité des travailleurs humanitaires décédés sont des nationaux – près de 90 % (Humanitarian Outcomes, 2018). Cependant, le transfert du risque n'est pas toujours assorti d'un transfert des capacités nécessaires pour gérer ce risque (Reilly, 2018).

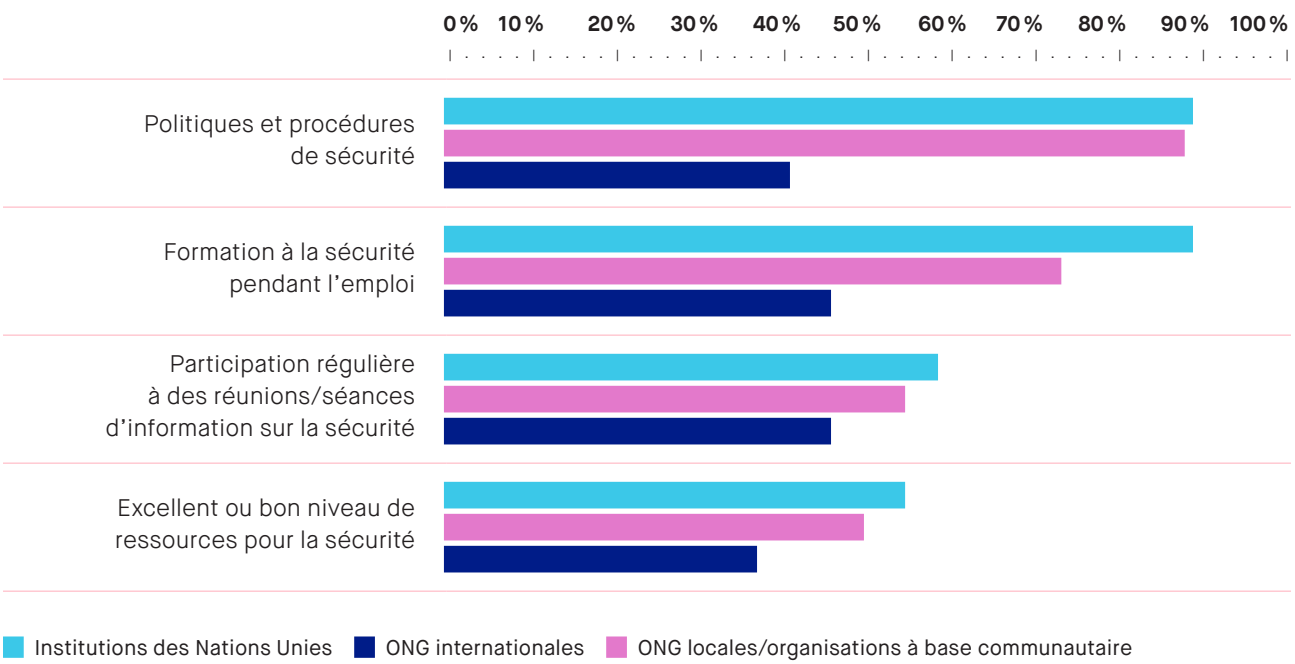
Des lacunes persistantes sont constatées dans les mesures d'atténuation des risques qu'adoptent les organisations internationales pour leur personnel national, comme l'absence de procédures d'évacuation, d'équipement de communication, de transport en dehors des heures normales, de sécurité au domicile (Stoddard *et al.,* 2017), et de soins psychosociaux après des expériences traumatisantes (Jackson et Zyck 2017). Le décalage est plus grand encore avec les organisations locales qui, souvent, ont moins de ressources pour gérer les problèmes de sécurité, moins de formation et moins d'accès au matériel essentiel pour la sécurité, et les organisations internationales, de manière générale, n'apportent pas aux partenaires locaux un « soutien systématique (financier, formation à la sécurité, assurance, renforcement des capacités » (Svoboda *et al.,* 2018).

« Il n'y avait pas de lumière la nuit et notre bateau n'était pas du tout éclairé. Nous sommes arrivés près des quartiers du général. L'ordre a été donné de nous tirer dessus. Ils ont dirigé les projecteurs sur nous et nous ont vus grâce aux bandes réfléchissantes de mon uniforme. L'ordre de tirer a alors été annulé… Nous avons donc besoin de moyens de transport et de communication. Comme nous n'avons pas de matériel de communication, nos vies pourraient être en danger. Et comme notre bateau n'est pas éclairé, notre drapeau n'était pas visible. »

EXPÉRIENCE D'UN VOLONTAIRE NATIONAL, LIEU NON PRÉCISÉ
(AGERHEM ET BAILLIE SMITH, 2017)

Dans le passé, les organisations nationales ne participaient pas aux exercices de formation à la sécurité proposés au personnel des Nations Unies et des ONG internationales (OCHA, 2011b), et étaient rarement invitées à y assister. Les choses évoluent progressivement, mais le personnel des ONG locales est toujours le moins susceptible de recevoir une formation à la sécurité de son organisation (Jackson et Zyck 2017). L'INSO note que, de plus en plus, les organisations nationales et locales souhaitent bénéficier d'un soutien à la gestion des risques pour la sécurité, et demandent à tenir des formations sur la gestion de la sécurité. L'INSO a fourni un certain soutien en la matière et, à la mi-2018, environ 20 % de ses partenaires étaient des ONG nationales (INSO, 2018, entretiens). De même, le CICR et la Fédération internationale assurent aux Sociétés nationales une formation sur le Cadre pour un accès plus sûr. Reste que la formation ne peut avoir qu'une incidence limitée sans les ressources humaines nécessaires pour mettre en place les systèmes indispensables au niveau institutionnel, ce qui peut être plus important que la formation (Jackson et Zyck, 2017).

Fig. 3.7 Niveaux du soutien à la sécurité du personnel, par type d'organisation



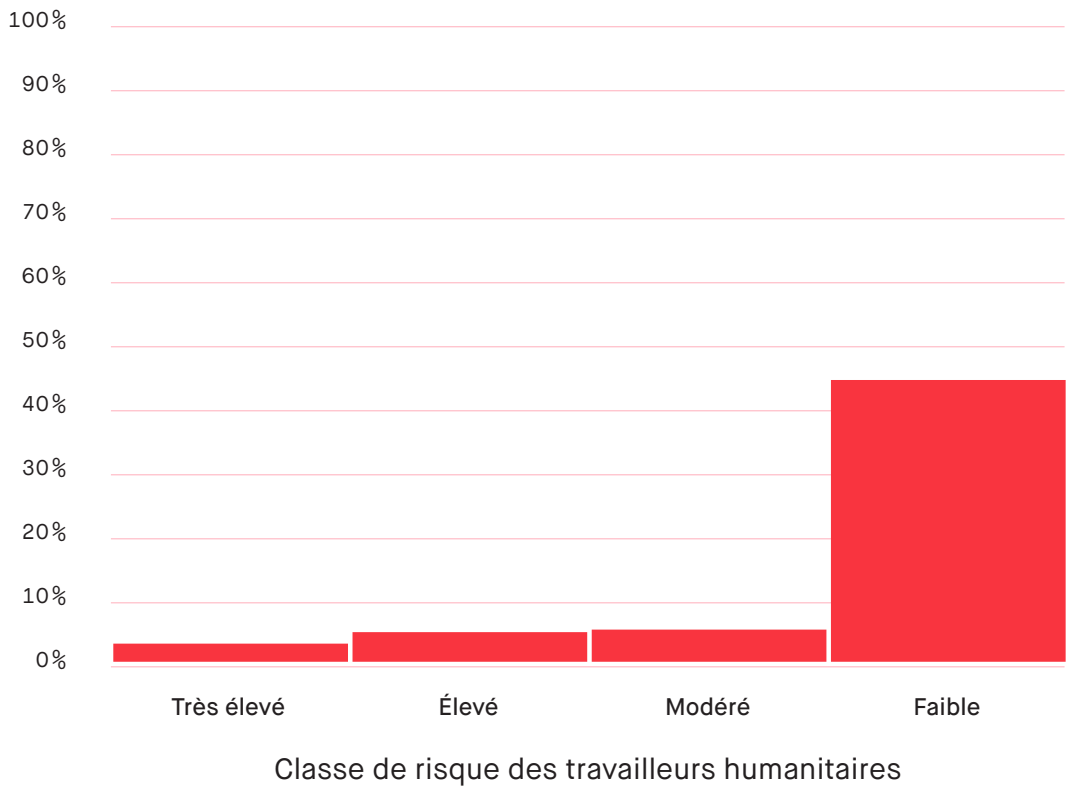
Source : Jackson et Zyck, 2017

L'assurance est un autre problème – le personnel des organisations locales et nationales, qui est le plus susceptible d'être blessé ou tué en apportant une assistance humanitaire, est aussi le moins susceptible d'être assuré. Si certaines organisations locales (en particulier des ONG locales et de la diaspora syriennes) ont plaidé pour une couverture d'assurance médicale de leur personnel et le versement d'indemnités aux familles des personnes blessées ou tuées, peu d'accords de partenariat avec des organisations internationales prévoient une assurance ou un soutien destinés à couvrir les frais médicaux ou les pertes de salaire pour les familles des personnes tuées ou dans l'impossibilité de travailler (Jackson et Zyck, 2017). Il s'ensuit que, souvent, les organisations locales essaient de mettre à contribution leurs propres fonds (Svoboda *et al.*, 2018).

La Fédération internationale est consciente de ce problème, et sa Politique relative au volontariat renforce l'attachement des Sociétés nationales à la protection des volontaires, en les engageant à « assure[r] les volontaires contre les accidents et leur apporte[r] un soutien psychosocial adéquat lorsqu'ils en ont besoin ». Pour mettre en œuvre cet engagement, elle a mis en place un programme qui, pour un coût d'environ 1,50 franc suisse (1,50 dollar É.U.[2]) par volontaire et par an, offre aux volontaires des Sociétés nationales une couverture de base en cas d'accident, de décès ou d'invalidité.

Néanmoins, en 2016, les Sociétés nationales de seulement 13 des 20 pays les plus dangereux (65 %) ont indiqué qu'elles assuraient au moins certains de leurs volontaires contre les accidents (il est vrai que quatre des Sociétés nationales de cette liste n'ont pas répondu). D'autres ont pu négocier l'accès aux dispositifs gouvernementaux d'assurance (comme en Colombie), mais elles constituent une minorité, ce qui prouve qu'il reste beaucoup à faire.

Fig. 3.8 Taux d'assurance des volontaires des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge dans des lieux présentant des niveaux différents de risques pour la sécurité, 2016



Source : d'après la Base de données sur la sécurité des travailleurs humanitaires, Humanitarian Outcomes 2018, et la Base de données et système de compte rendu à l'échelle de la Fédération (FDRS)

2. Conversion au 31 juillet 2018 sur xe.com.

Le problème de l'assurance et des capacités en matière de sécurité soulève la question fondamentale de l'obligation éthique, sinon juridique, de vigilance, qui doit être réglée (OCHA, 2011b). L'investissement dans les ressources humaines, les capacités, les systèmes, le matériel, l'infrastructure et l'assurance, pour les partenaires locaux et nationaux et le personnel national, est essentiel.

Négociations et compromis pour une assistance respectueuse des principes établis

Fournir de façon véritablement impartiale une aide déterminée par les seuls besoins est extrêmement difficile dans les zones où l'accès est limité en raison de l'insécurité (Haver, 2016, Haver et Carter, 2016). Effectivement, «les principes humanitaires ne sont pas toujours conciliables avec la réalité des situations de crise et leur application impose des compromis» (Bennett *et al.* 2016a). Tel est particulièrement le cas quand il y a des déséquilibres importants dans la couverture, comme cela a été indiqué plus haut (Stoddard et Jillani, 2016), et dans les situations où il n'est possible de fournir une assistance que dans certaines communautés et pas dans d'autres. Les questions essentielles deviennent donc quels types de compromis les organisations sont-elles disposées à faire et où se situent leurs lignes rouges (Svoboda *et al.*, 2017).

Des investissements accrus sont faits dans la formation aux négociations relatives à l'accès et la professionnalisation dans ce domaine, les organisations élaborant des lignes directrices et des protocoles. Par exemple, le Centre de compétences en négociation humanitaire dispense une formation à divers acteurs humanitaires. La formation et des compétences spécialisées sont certes utiles, mais négocier l'accès est souvent un élément constant de l'action au niveau le plus local, et demande donc un personnel beaucoup plus nombreux qu'il n'y a d'experts confirmés. De même, si les initiatives conjointes peuvent présenter des avantages, la plupart des organisations insistent sur l'importance du «contact bilatéral direct» (Haver, 2016).

Les négociations et les initiatives relatives à l'accès peuvent avoir lieu à de nombreux niveaux, notamment au niveau bilatéral, avec les gouvernements et de hauts responsables des groupes armés, et à travers le Conseil de sécurité des Nations Unies, dont la résolution 2401 (2018) demande que les hostilités cessent pendant 30 jours en Syrie pour permettre d'acheminer l'aide humanitaire et de procéder à l'évacuation sanitaire des personnes gravement malades et des blessés. Des résolutions du Conseil de sécurité ne sont pas indispensables pour obtenir l'accès, compte tenu des obligations que définit clairement le droit international humanitaire, mais elles peuvent, en théorie, constituer un outil utile. Néanmoins, même quand une autorisation de haut niveau est donnée, elle n'ouvre pas l'accès si elle n'est pas respectée au niveau local.

Les organisations présentes dans les zones difficiles à atteindre sont douloureusement conscientes des compromis nécessaires pour rester et apporter une assistance, et feront délibérément des choix de nature à compromettre certains principes au nom du principe central d'humanité (bien qu'elles ne le fassent pas toujours à bon escient ou sur la base d'une analyse rigoureuse des conséquences et des contreparties) (Niland, 2014).

Un défi est dès lors posé aux acteurs internationaux et nationaux: «Essentiellement, les parties au conflit… ont l'avantage car elles définissent, en fait dictent, les règles qui s'appliqueront à l'accès humanitaire, les conséquences étant similaires pour les organisations, quelle qu'en soit la provenance» (Svoboda *et al.*, 2016). Cependant, les organisations locales ont des stratégies différentes face à ces défis (ibid.). Elles peuvent, par exemple, ajouter des domaines d'activité à la demande de différents groupes pour conserver l'accès aux zones où les besoins sont les plus grands, ou consentir à des exigences, pour autant qu'elles puissent continuer à répondre aux besoins relevés (Haver et Carter, 2016). Travailler avec un éventail divers d'acteurs locaux, présents au niveau local, peut être utile dans certaines situations pour garantir une présence géographique plus étendue.

Donner la priorité aux zones difficiles à atteindre

Il est important de s'attacher résolument à atteindre les personnes les plus en détresse et à apporter une assistance déterminée par les besoins et la vulnérabilité, quelles que soient les contraintes liées à l'accès, plutôt qu'à mener des opérations dans les zones les plus faciles à atteindre. Et les organisations qui, malgré l'insécurité, réussissent le mieux à atteindre les personnes les plus difficiles à atteindre sont celles qui adoptent explicitement cette approche stratégique (ibid.).

Des efforts ont été faits pour promouvoir la mise en œuvre de programmes dans les lieux qui sont à la fois les plus difficiles à atteindre et ceux où les besoins sont les plus grands, sous les auspices des fonds de financement commun affecté à des pays spécifiques, gérés par l'OCHA. Par exemple, en 2017, le fonds humanitaire commun pour l'Afghanistan a financé des évaluations dans les provinces les plus difficiles à atteindre, appuyé la cartographie des services de base dans ces zones, et donné la priorité à des projets dans des districts difficiles à atteindre où des besoins humanitaires urgents avaient été constatés (OCHA Afghanistan, 2017a). Selon le Plan d'aide humanitaire pour l'Afghanistan, cela «a encouragé les partenaires à opérer en dehors de leurs zones de confort et à explorer tous les moyens possibles d'atteindre les personnes les plus vulnérables, au lieu de se retrancher dans des zones auxquelles ils ont déjà accès et où il y a certes des besoins, mais qui ne sont pas les plus aigus» (OCHA Afghanistan, 2017b).

Une approche analogue a été adoptée en Syrie, le fonds humanitaire pour la Syrie s'étant engagé à allouer 30 % de ses ressources à l'assistance aux personnes dans les zones assiégées et difficiles à atteindre (OCHA Syrie, 2017).

3.3 Obstacles politiques, administratifs et juridiques

Des facteurs politiques, administratifs et juridiques peuvent limiter la présence et l'efficacité des intervenants humanitaires, ainsi que leur capacité de fournir une assistance humanitaire respectueuse des principes établis. Les organisations doivent souvent prendre en considération non seulement les risques pour le personnel et les programmes dans un contexte donné, mais aussi les conséquences sur d'autres contextes. La tâche est particulièrement ardue quand apporter une assistance humanitaire impartiale peut créer des tensions dans les contextes où les prescriptions fixées par le gouvernement national ou les donateurs sont difficiles à respecter.

3.3.1 Défis et conséquences

Obstacles bureaucratiques et capacité limitée d'un gouvernement national de coordonner et gérer une action

Il est souvent difficile aux autorités nationales de coordonner et de gérer une action internationale consécutive à une catastrophe de grande ampleur. La mobilisation de milliers de petites organisations (souvent nouvelles) désireuses de soutenir l'intervention faisant suite au tremblement de terre de 2010 en Haïti et l'arrivée massive de matériels inadaptés au Vanuatu après le cyclone tropical Pam (voir encadré 3.6) en témoignent.

On rapporte que des denrées alimentaires ont pourri sur place faute d'avoir été dédouanées à temps et que du personnel a dû attendre des visas pendant des semaines. Dans les contextes hors conflit, les goulets d'étranglement peuvent être la conséquence imprévue de cadres juridiques inflexibles et d'un manque de capacité de gérer l'assistance qui arrive. Des secours internationaux vitaux sont retardés en raison de blocages liés aux procédures douanières, comme des délais pour l'importation de secours tels que des vivres, des équipements de transport ou de communication, ou la taxation de certains articles jugés luxueux. Ces défis peuvent être exacerbés par les intervenants humanitaires qui ne se coordonnent pas avec les autorités, peuvent être axés sur l'offre plutôt que sur les besoins, et ne respectent pas toujours (ou ne connaissent pas) le droit national ou les normes humanitaires de base.

Une enquête de la Fédération internationale a examiné certains des défis qui pèsent sur les secours internationaux dans le contexte des catastrophes. Elle a révélé que les problèmes les plus courants touchent à la coordination, en particulier entre les intervenants internationaux et nationaux, et entre les organismes nationaux, sur la manière de gérer l'assistance internationale. Les participants à l'enquête ont mentionné d'autres problèmes réglementaires fréquents et lourds de conséquences, par exemple, les difficultés liées aux procédures de dédouanement et à l'exemption de droits, taxes et coûts ; les retards ou les restrictions à l'entrée de travailleurs humanitaires ; la difficulté à accéder à des informations sur les procédures douanières et autres procédures de passage des frontières ; et le fait que les intervenants internationaux ne consultent pas suffisamment les personnes touchées dans la prise de décisions (IFRC, 2015c).

Encadré 3.6 Défis administratifs dans l'intervention d'urgence au Vanuatu et nécessité de processus et de cadres juridiques clairs

En mars 2015, le Vanuatu était frappé par l'un des cyclones les plus violents jamais connu dans le Pacifique, le cyclone tropical Pam, qui a touché plus de la moitié de la population, détruit des maisons et des écoles et déplacé quelque 65 000 personnes.

Le gouvernement a lancé son tout premier appel généralisé à une assistance internationale, et des organisations internationales, des ONG internationales et des partenaires bilatéraux sont arrivés en masse dans le pays pour appuyer les opérations. Le Vanuatu a reçu plus de 70 conteneurs de dons bilatéraux non sollicités, dont des conserves alimentaires presque périmées, des chaussures à talons hauts, des couvertures chaudes, des médicaments périmés, des sacs à main, des pull-overs en laine et d'autres articles inadaptés au contexte, qui ont saturé la capacité de stockage et de triage du gouvernement. La coordination dans le secteur humanitaire et avec les autorités nationales a été ardue, et le gouvernement du Vanuatu a temporairement suspendu toutes les distributions d'aide.

En mai 2017, l'intervention consécutive au cyclone tropical Donna s'est déroulée de façon plus fluide, des politiques et des procédures relatives à l'assistance internationale ayant été élaborées et mises en place. Les demandes et la fourniture d'assistance technique internationale ont été beaucoup plus spécifiques et coordonnées. Le gouvernement a communiqué directement avec les partenaires pour demander des compétences techniques précises. Les donateurs ont participé davantage et ont répondu aux besoins définis par le gouvernement sur la base des informations fournies par la voie de ses mécanismes de coordination.

Programmes des donateurs et obligations contractuelles

Dans le prolongement de scandales récents, spécialement, les donateurs portent une attention grandissante à la redevabilité des organisations humanitaires, en particulier aux mesures qu'elles prennent pour prévenir la fraude, la corruption, et l'exploitation et les abus sexuels. Les exigences des donateurs devenant plus précises, plus coûteuses et plus complexes, beaucoup de petites organisations locales ont de la peine à suivre le rythme. Leurs difficultés à satisfaire rapidement aux normes conçues pour de grandes bureaucraties occidentales réduisent l'éventail des partenaires avec lesquels les donateurs et les organisations intermédiaires peuvent s'associer. Cette réalité peut poser problème dans les lieux où les organisations sont très peu nombreuses et où il peut donc être impossible de trouver des partenaires expérimentés, attachés aux principes, pour mener les activités.

Quelques ONG internationales se sont dites préoccupées par le fait que les donateurs leur transfèrent toujours davantage les risques au lieu de les partager (Stoddard *et al.,* 2016b), y compris ceux qu'il y a à travailler avec de nouveaux partenaires. Ainsi, certains donateurs exigent que du personnel international assure le suivi de la mise en œuvre des programmes (souvent réalisée par des partenaires locaux), même dans des situations où cela est contraire aux règles de sécurité. Des programmes ont d'ailleurs été annulés ou clos pour cette raison. Le personnel de terrain des donateurs est généralement conscient des enjeux, mais en même temps, il ne peut pas ou ne veut pas partager les risques en cas de non-respect, les décisions étant prises ailleurs (ibid.).

Criminalisation de l'assistance et réduction de l'espace humanitaire

Les limitations délibérées de l'espace humanitaire ne sont pas circonscrites aux zones de conflit. En témoigne le renforcement des mesures visant à restreindre l'assistance aux migrants, en particulier en Europe. Par exemple, en mars 2017, la maire de Calais a interdit les « rassemblements prolongés et répétés » autour de l'ancienne « Jungle » de Calais, rendant illégales les distributions de nourriture afin d'éviter que le camp ne soit rétabli (*The Guardian,* 2017). Parallèlement, l'ensemble de textes législatifs « Stop Soros », en Hongrie, érige en infraction certaines activités d'aide aux demandeurs d'asile et aux migrants en situation irrégulière, notamment la fourniture d'une assistance juridique, et créé une taxe sur les activités de soutien à la migration.

L'opposition croissante aux opérations de recherche et de sauvetage humanitaires en Méditerranée s'inscrit dans la même lignée. Il y a eu des incidents avec les autorités libyennes du contrôle des frontières (Zandonini, 2017) et l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures, Frontex, qui a accusé les ONG de collusion avec les passeurs et, ce faisant, de mettre des vies en danger (The Conversation, 2017). Par la suite, le gouvernement italien a proposé un code de conduite aux ONG venant en aide aux migrants en Méditerranée, et annoncé que le non-respect de ce code pourrait conduire au refus d'autoriser les migrants à débarquer dans les ports italiens. Le code limite les activités dans les eaux libyennes, faisant craindre aux ONG qu'il n'entrave gravement leur efficacité opérationnelle et leur impartialité (Cusumano, 2017). Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) s'est déclaré préoccupé par le fait que le refus d'autoriser le débarquement des personnes secourues, comme ce fut le cas en juin 2018, quand l'Italie a refusé d'accueillir l'Aquarius (le navire de l'ONG française SOS Méditerranée), réduit encore davantage les capacités de recherche et de sauvetage (UNHCR, 2018a).

Lois antiterroristes et traitement des groupes répertoriés

De nombreux gouvernements ont adopté une législation et des mesures connexes pour combattre les activités terroristes et limiter le soutien financier à des entités «terroristes» désignées, et mis en place des régimes de sanctions. Les interdictions portent généralement sur le soutien matériel et financier aux groupes répertoriés, et s'étendent même à la formation au droit relatif aux droits de l'homme, ainsi que noté dans la décision de la Cour suprême des États-Unis dans le cas *Holder c. Humanitarian Law Project* (2010). Payer des «taxes» et détourner l'assistance, c'est risquer de porter atteinte à ces lois. La situation est plus complexe encore quand le groupe en question est le gouvernement de facto, gérant les écoles et les hôpitaux, comme à Gaza.

Certains donateurs ont établi des procédures de contrôle pour le personnel, les partenaires et parfois les personnes touchées. Ces procédures ralentissent l'intervention et peuvent compromettre l'impartialité et la neutralité perçue de l'assistance humanitaire, et avoir un impact sur la sécurité et l'accès (NRC, 2018b). Il est fréquent que les organisations qui acceptent un financement des donateurs imposant de telles procédures ne soient pas considérées comme neutres (Burinske et Modirzadeh, 2017). Certains donateurs ont recommandé aux récipiendaires des allocations de ne pas nouer de contacts avec les membres de groupes désignés, et des exigences similaires sont énoncées dans des lois nationales. Certains humanitaires ont donc restreint leurs contacts directs avec les groupes répertoriés, entravant ainsi gravement les négociations en vue d'un accès éventuel et les stratégies mises en en place pour être acceptés (Mackintosh et Duplat, 2013 ; NRC, 2018b).

Les répercussions vont de retards importants dans la mise en œuvre des opérations d'urgence (par exemple, attendre l'approbation de programmes dans les zones à haut risque comme la Syrie, et de longs processus de contrôle) à l'arrêt de programmes particuliers. Par exemple, les sanctions prises par les États-Unis contre le gouvernement syrien ont considérablement ralenti l'importation en Syrie d'articles essentiels qui facilitent l'assistance humanitaire, beaucoup devant faire l'objet d'une autorisation spécifique du Bureau de l'industrie et de la sécurité des États-Unis (NRC, 2018b).

La crainte d'une violation non délibérée de ces obligations juridiques aurait un «effet dissuasif» sur la mise en œuvre de programmes dans les zones contrôlées par les groupes répertoriés (Burinske et Modirzadeh, 2017 ; Mackintosh et Duplat, 2013 ; Haver, 2016). Certaines organisations humanitaires se sont imposé des «limitations quant aux lieux où elles opèrent… pour éviter toute violation éventuelle des lois antiterroristes» (Svoboda et Haddad, 2017). Les effets de ces réglementations se sont fait sentir sur les opérations en Afghanistan, au Mali, en Somalie, en Iraq, en Syrie et dans le territoire palestinien occupé, entre autres (Jackson et Zyck, 2017). La conséquence potentielle de cette situation, si elle est suffisamment généralisée, est que les communautés vivant dans des zones contrôlées par des groupes répertoriés n'ont pas accès à l'assistance dont elles ont besoin (NRC, 2018b).

Réduction du risque par les banques

Le recours aux systèmes bancaires pose un défi particulier dans les contextes où des groupes terroristes répertoriés sont présents. Des banques internationales ont bloqué ou retardé des transferts de fonds ou clos les comptes d'organisations humanitaires internationales, ce qui s'est répercuté sur des opérations de secours humanitaires. Par exemple, la recherche au Yémen, en Syrie, en Somalie et dans le territoire palestinien occupé a montré que la réduction du risque par les banques (clôture de comptes bancaires ou refus des transferts vers des clients supposés présenter un risque élevé de financement du terrorisme ou de blanchiment d'argent) n'a pas seulement causé des problèmes au secteur commercial, en pesant sur l'économie en général et sur l'éventualité de la reconstruction après-conflit. Elle a aussi considérablement

retardé ou empêché les transferts des organisations humanitaires basées en Europe ou aux États-Unis vers des organisations yéménites apportant une assistance humanitaire vitale aux populations dans le besoin. Non seulement elle ralentit la fourniture d'une assistance et le paiement des salaires du personnel, mais aussi réduit les fonds disponibles pour une assistance en espèces, un outil essentiel dans un contexte fortement marqué par l'insécurité et des difficultés d'accès (El Taraboulsi-McCarthy et Cimatti, 2018).

Les organisations humanitaires sont donc contraintes de recourir à d'autres méthodes, moins sûres, comme transporter des volumes importants d'argent liquide à travers les frontières (Burinske et Modarizadeh, 2017 ; NRC, 2018b), ce qui accroît les risques liés au fait de travailler dans certaines zones, suscite des préoccupations quant à la transparence et la redevabilité et peut entraîner des retards notables dans les programmes. Le Conseil norvégien pour les réfugiés (NRC) note « qu'à moins qu'une solution ne soit trouvée à ce problème, les banques prescriront où les organisations humanitaires peuvent travailler » (NRC, 2018b).

3.3.2 Solutions nouvelles : efforts entrepris pour lever les barrières administratives et juridiques

Cadres réglementaires plus clairs

Dans une perspective plus systémique et préventive, les efforts visant à mettre en place des lois nationales qui soient conformes aux Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe (droit international relatif aux catastrophes/Lignes directrices IDRL) peuvent contribuer, dans une certaine mesure, à réduire les obstacles bureaucratiques possibles et à promouvoir une action mieux coordonnée et plus efficace. Depuis que les Lignes directrices ont été adoptées par la communauté internationale en 2007, plus de 30 pays ont établi des lois, réglementations et procédures pour éviter les goulets d'étranglement réglementaires dans les situations de catastrophe et faciliter l'assistance humanitaire à la suite de catastrophes (IFRC, 2017b).

Par exemple, lors du tremblement de terre de 2017 en Équateur, à la suite des efforts déployés par la Croix-Rouge équatorienne et les autorités nationales pour évaluer et assurer la préparation du pays selon les Lignes directrices IDRL, le directeur de l'Aviation civile a accordé des droits d'atterrissage prioritaire aux vols transportant de l'aide humanitaire. Ces efforts ont en outre contribué à l'adoption rapide d'une réglementation autorisant des ONG humanitaires internationales choisies, non préalablement enregistrées en Équateur, à agir et apporter une assistance humanitaire durant l'intervention (IFRC, 2017b).

Quant au maintien d'un espace pour la fourniture impartiale d'une assistance, les efforts de sensibilisation ont donné quelques résultats positifs. Un exemple en est le Pacte mondial pour des migrations sûres, régulières et ordonnées, encore à l'état de projet au moment de la rédaction du présent rapport, par lequel les États prendraient l'engagement (non contraignant) de ne pas ériger en infraction l'assistance humanitaire respectueuse des principes établis.

Gestion des risques organisationnels et critères de partenariat avec les donateurs

Les organisations qui en ont les moyens investissent considérablement dans la redevabilité et la gestion des risques juridiques et autres en recrutant du personnel spécialisé dans la conformité juridique et le suivi des recommandations d'audit, en assurant régulièrement une formation au personnel, et en élaborant et appliquant de nouvelles politiques. Comme déjà indiqué, cela peut être plus difficile pour les petites organisations et les acteurs locaux, qui disposent d'une marge limitée pour les frais généraux et les coûts de base.

Des critères harmonisés, appliqués par tous les donateurs, peuvent nettement simplifier cette tâche. Certains membres du Comité permanent interorganisations ont donc proposé que les donateurs adoptent (ou adaptent collectivement) des politiques communes en matière d'intégrité et de redevabilité, au lieu de définir chacun leurs propres règles. Les dispositions relatives à la prévention de l'exploitation et des abus sexuels, énoncées dans la Norme humanitaire fondamentale, en sont un exemple.

Des initiatives ont été prises aussi pour réduire les blocages liés au partage des risques à tous les échelons de la chaîne du financement humanitaire. Le Start Fund a élaboré un modèle destiné à régler le problème par un guichet d'intermédiation pour les ONG nationales, qui vise à encourager les membres du Start Network à « fournir un service de gestion des risques au nom des ONG nationales, qui peuvent, si elles le souhaitent, utiliser des services de mentorat et de soutien… Les membres prennent à leur charge les risques par des accords de sous-traitance. Un pourcentage appréciable de relations préexistantes dispose d'une expérience et jouit d'une confiance suffisantes pour que les ONG internationales n'aient pas d'exigences additionnelles en matière de diligence raisonnable » (Patel et Van Brabant, 2017).

Promouvoir une approche de l'antiterrorisme qui ne compromet pas l'assistance humanitaire respectueuse des principes établis

Des efforts sont faits, avec plus ou moins de succès, pour mobiliser les donateurs autour des impacts plus problématiques de diverses de leurs politiques, qui portent atteinte à la fourniture impartiale de l'assistance, en particulier celles qui ont trait à l'antiterrorisme.

Par exemple, le concept des « exemptions humanitaires » aux règles relatives au financement du terrorisme et aux régimes de sanctions est souvent invoqué. Il y est fait référence dans des résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies sur les sanctions, comme dans le régime de sanctions contre la Somalie et l'Érythrée établi par la résolution 1916 (2010), qui prévoit que le « versement de fonds ou […] la remise d'autres biens financiers ou ressources économiques aux fins de la livraison, sans retard, de l'aide dont la Somalie a un besoin urgent… n'entraîneront pas un gel des avoirs ». De même, la directive de l'Union européenne relative à la lutte contre le terrorisme exclut de son champ d'application « les activités humanitaires menées par des organisations impartiales reconnues par le droit international » (UNSG, 2018).

Au niveau national, des initiatives de sensibilisation ont recommandé l'adoption de nouvelles lois incorporant dans les lois antiterroristes des États-Unis une « exemption humanitaire » qui aille au-delà de l'exemption actuelle, limitée aux médicaments et au matériel religieux (King *et al.*, 2016).

En outre, un dialogue est mené en continu avec les donateurs pour clarifier les obligations des acteurs humanitaires et aider les organisations à comprendre et gérer ces obligations juridiques, notamment le dossier du Conseil norvégien pour les réfugiés sur la gestion des risques, relatif aux mesures contre le terrorisme.

3.4 À portée de main : conclusions et recommandations

Les défis logistiques qui sont décrits dans ce chapitre – de l'éloignement aux lacunes dans les transports et aux environnements extrêmes – sont, et continueront d'être, colossaux pour un secteur humanitaire excessivement sollicité. Peut-être même, les obstacles posés par l'homme, de la violence délibérée contre les travailleurs humanitaires, à l'insuffisance des investissements dans les communautés marginalisées et démunies, et aux environnements réglementaires restrictifs, sont-ils encore plus difficiles à surmonter. Ces défis sont souvent symptomatiques de défaillances politiques plus vastes, du non-règlement des conflits, aux restrictions sur l'espace de la société civile, en passant par un investissement insuffisant dans les infrastructures dans les communautés marginalisées et démunies.

S'il peut ne pas être possible d'atteindre tout le monde et de lever entièrement ces obstacles sans des solutions politiques axées sur la consolidation de la paix et l'inclusion sociale, en revanche les organisations humanitaires et les donateurs peuvent prendre quelques mesures pratiques en vue d'améliorer l'accès. Par exemple, ils peuvent investir dans les capacités locales, démanteler les barrières administratives, éliminer les freins et obstacles imposés par les donateurs à l'action dans les zones difficiles à atteindre, et privilégier et encourager une couverture améliorée dans les communautés les plus difficiles à atteindre.

De nombreux efforts concertés et créatifs sont faits, et des lignes directrices et des accords existent. En 2011, les États et les composantes du Mouvement sont convenus d'« éliminer les barrières administratives qui entravent la fourniture rapide de l'assistance humanitaire aux victimes des conflits armés », notamment en promulguant des lois nationales (ICRC, 2011b). Des avancées importantes sont constatées dans les lois et politiques visant la mise en œuvre des Lignes directrices IDRL, mais il faut faire davantage.

3.4.1 Investir pour pouvoir atteindre les personnes les plus vulnérables

— **Les donateurs et les organisations humanitaires internationales devraient examiner les politiques et les pratiques de financement qui peuvent constituer des freins à l'accès aux personnes les plus difficiles à atteindre.**

L'affectation des financements et les cadres fondés sur les résultats peuvent entraver une prompte réponse aux besoins et priorités en évolution sur le terrain. Des initiatives qui appuient une présence dans les environnements difficiles, telles que l'investissement dans les capacités en matière de gestion de la sécurité, de transport, de communication et de visibilité, et dans l'assurance du personnel, devraient être considérées comme des éléments essentiels du budget des programmes, et non comme des frais généraux superflus, et être financées de manière flexible.

Les cadres de compte rendu ne devraient pas décourager ou pénaliser les efforts déployés pour accéder aux populations difficiles à atteindre, en reconnaissant, par exemple, que moins de personnes par dollar peuvent être atteintes dans de tels contextes et adoptant des indicateurs de résultats réalistes et adaptables.

En même temps, les organisations humanitaires doivent s'exprimer davantage et sans détours sur les conséquences des lois et politiques des donateurs, et être plus disposées à travailler ensemble à l'élaboration de solutions qui répondent aux préoccupations sous-jacentes des donateurs.

— **Les donateurs devraient envisager un financement qui encourage les programmes visant à atteindre les personnes qui sont le plus dans le besoin, même si elles sont les plus difficiles à atteindre**, tels que ceux qui sont réalisés sous les auspices de certains fonds de financement commun. En 2017, par exemple, le fonds humanitaire commun pour l'Afghanistan – un fonds de financement commun de pays géré par l'OCHA – a financé des évaluations et appuyé la cartographie des services dans les provinces les plus difficiles à atteindre, puis fourni une assistance dans les districts identifiés comme ceux où les besoins humanitaires étaient les plus grands. De telles initiatives sont conformes au principe humanitaire qui impose de fournir une assistance en fonction des besoins, où qu'ils soient constatés, plutôt que de cibler les personnes se trouvant dans des zones moins dangereuses, et plus faciles à atteindre.

3.4.2 Veiller à ce que les réglementations encouragent l'accès au lieu de l'entraver

— **Les gouvernements et les institutions financières devraient réexaminer leurs lois antiterroristes actuelles et leur application dans les situations de crise humanitaire.** Des efforts divers sont faits pour atténuer les conséquences problématiques des politiques qui compromettent la fourniture impartiale d'une assistance, en particulier celles qui touchent à la lutte contre le terrorisme, et ils doivent être poursuivis. Par exemple, la directive de l'Union européenne relative à la lutte contre le terrorisme exclut « les activités humanitaires menées par des organisations impartiales reconnues par le droit international » de son champ d'application (UNSG, 2018). Les institutions financières, les acteurs humanitaires et les départements ministériels compétents doivent travailler ensemble pour définir des moyens de limiter, dans les situations de crise humanitaire, les effets des politiques de réduction du risque adoptées par les banques.

— **Les gouvernements nationaux devraient examiner les cadres juridiques et administratifs pour éliminer les barrières qui entravent la fourniture de services dans les zones difficiles à atteindre.** Des cadres juridiques et administratifs nationaux bien conçus peuvent simultanément réduire les barrières inutiles à l'entrée des secours et garantir que les responsables nationaux assument la coordination générale de l'aide. Des expériences positives dans des pays comme l'Indonésie, les Philippines et l'Équateur incitent d'autres pays à prendre les mesures nécessaires pour opérer une réforme. Les Sociétés nationales de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge de plus de 100 pays s'emploient activement à aider les autorités dans ce sens. Toutefois, pour réaliser de telles réformes dans tous les pays, il faudra du temps, de la patience et les encouragements constants du secteur humanitaire.

3.4.3 Donner la priorité aux programmes et à la présence en fonction des besoins

— **Les organisations humanitaires doivent travailler ensemble pour disposer d'informations à jour exactes sur la présence, les capacités, la couverture des besoins, les lacunes et les contraintes spécifiques liées à l'accès.** L'analyse devrait prendre en compte les informations données par la communauté sur la présence effective de travailleurs humanitaires et la satisfaction ou non de ses besoins. L'identification des capacités de la communauté locale doit, au même titre que celle des intervenants soutenus par un financement international, faire partie du processus.

— **Les organisations humanitaires et les donateurs doivent, en priorité, combler les lacunes dans l'assistance aux communautés les plus négligées et les plus difficiles à atteindre.** Il faut, pour cela, fixer des objectifs relatifs aux moyens d'atteindre les personnes les plus difficiles à atteindre, réévaluer en permanence les programmes dans les zones difficiles à atteindre, et procéder à une analyse transparente des besoins et des lacunes.

— **Les organisations internationales doivent investir dans les personnes les plus à même d'être présentes et de fournir des services dans les zones les plus difficiles à atteindre, y compris les acteurs locaux et les communautés elles-mêmes.** Les principaux donateurs et les grandes institutions humanitaires se sont déjà engagés, en particulier dans le Grand compromis de 2016, à considérablement accroître leur investissement dans les capacités locales. Tenir cet engagement sera capital pour étendre les secours dans les zones difficiles à atteindre, surtout en temps de crise. Il faut, pour cela, cartographier les capacités existantes, investir précocement dans les capacités locales durables et apporter un soutien amélioré aux partenaires nationaux présents avant que des crises ne frappent. Les intervenants locaux, comme tous les humanitaires, peuvent et devraient être censés avoir mis en place des procédures adéquates de sauvegarde et de redevabilité, mais les exigences en la matière devraient être réalistes et adaptées aux risques réels (par opposition aux risques perçus). Aider les organisations locales à remplir les exigences des donateurs et, si possible, être préalablement agréées en tant que partenaires, signifie aussi qu'elles pourront recevoir un financement et intensifier beaucoup plus rapidement leurs activités dans une situation de crise.

— **Les organisations internationales devraient considérer que leurs responsabilités s'étendent, au-delà de leur propre personnel, à leurs partenaires locaux et nationaux.** Il faut, pour cela, investir dans les domaines définis par les partenaires locaux, y compris la formation de spécialistes des négociations ; la gestion de la sécurité ; la mise en place de systèmes et de procédures de sécurité ; les transports, les communications et les équipements de visibilité, et l'assurance du personnel. Des solutions doivent être trouvées, à travers une approche plus généreuse des frais généraux ou un financement spécifique pour les mesures de sécurité.

Bangladesh, 2018

Promenade matinale dans la brume des feux de camp à Kutupalong, Cox's Bazar (Bangladesh). Les personnes handicapées font face à d'énormes défis dans les camps.

©Antony Balmain/Croix-Rouge australienne

4. Laissées hors cadre : personnes âgées et personnes handicapées

L'humanité – l'essence même de l'action humanitaire et le premier principe fondamental – impose de prévenir et d'alléger en toutes circonstances les souffrances des hommes[1]. De plus, le principe d'impartialité prescrit de subvenir par priorité aux détresses les plus urgentes, sans aucune distinction de nationalité, de race, de religion, de condition sociale et d'appartenance politique. Négliger de rendre l'assistance humanitaire disponible et accessible aux personnes dont les besoins sont les plus aigus, c'est non seulement ne pas respecter les principes humanitaires, mais aussi aggraver leur vulnérabilité, les faire sombrer encore davantage dans la pauvreté, les exposer davantage aux risques futurs et même les laisser encore davantage de côté.

Les personnes qui risquent le plus de subir les effets des crises ne reçoivent pas toujours l'assistance et l'information dont elles ont besoin d'une façon qui répond à leurs besoins. Dans certains cas, des personnes peuvent ne pas être en mesure d'avoir accès à l'assistance du fait de la complexité même de l'action humanitaire et de l'environnement opérationnel chaotique propre aux catastrophes et aux conflits. Par ailleurs, des raisons techniques empêchent certaines personnes de recevoir une assistance humanitaire adéquate, par exemple, l'absence de données de référence de qualité sur les besoins et les capacités différents des personnes touchées par une situation d'urgence ou, s'agissant du personnel/des volontaires, une connaissance insuffisante et des capacités limitées pour répondre aux besoins de groupes particuliers.

Quand la communication est mal adaptée aux besoins de différents groupes, l'information la plus élémentaire sur l'assistance humanitaire qui est disponible et la manière d'y avoir accès peut ne pas parvenir aux personnes mêmes qui en ont le plus besoin. Ce sont, notamment, les minorités linguistiques, les personnes peu instruites, et les personnes qui ont moins accès à des formes diverses de communication ou qui ne connaissent pas vraiment les nouvelles technologies. L'information et l'assistance devront être fournies différemment aux personnes moins susceptibles de quitter leur logement – les personnes âgées, les personnes handicapées, les personnes avec charge de famille, les femmes qui ne peuvent pas sortir seules de chez elles pour des raisons culturelles.

De nombreux autres groupes pourraient potentiellement tomber dans la catégorie des « laissés hors cadre », dont les personnes illettrées ou peu instruites, celles qui ne parlent pas la langue prédominante, et celles qui n'ont pas accès aux différentes formes de médias ou à l'internet, ou qui ne connaissent pas les nouvelles technologies. Pour illustrer certaines des barrières à une action humanitaire inclusive, ainsi que les efforts engagés pour les surmonter, ce chapitre étudie en particulier deux groupes de personnes

1. Les principes humanitaires sont dérivés des Principes fondamentaux du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, proclamés à Vienne en 1965 par la XX[e] Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (voir ICRC, 1979).

qui sont fréquemment laissées hors cadre dans la planification en cas de catastrophe, l'intervention et le relèvement: les personnes âgées et les personnes handicapées. Ces deux groupes constituent une proportion importante et grandissante de la population dans les situations de crise, et la recherche met en évidence l'impact disproportionné que les crises peuvent avoir sur eux, ainsi que leur marginalisation fréquente dans les opérations d'urgence.

Couvrir les deux groupes ensemble n'induit pas qu'ils sont un et identiques. Les deux groupes présentent certes des similitudes, mais ils sont distincts à bien des égards. De même, ils ne sont pas en soi des catégories homogènes – outre des différences individuelles et contextuelles, il y a des handicaps de types et de gravité divers, et des différences notables entre les sous-groupes de la population des plus de 60 ans.

Tout en se concentrant sur les personnes âgées et les personnes handicapées à des fins d'illustration, ce chapitre cherche à tirer des conclusions plus larges sur les progrès éventuels dans l'accès des personnes laissées hors cadre à l'assistance. Il examine si les obstacles à une réponse humanitaire plus inclusive pour les personnes ayant des besoins particuliers persistent, et quelles bonnes pratiques existent pour faire en sorte que les groupes généralement marginalisés puissent participer pleinement à une action humanitaire inclusive et en bénéficier.

4.1 Comment les personnes âgées et les personnes handicapées sont-elles touchées par les catastrophes?

Les personnes âgées et les personnes handicapées ne sont pas, par nature, vulnérables aux catastrophes. Dans les deux catégories, il y a un éventail de niveaux de vulnérabilité et de capacités. De fait, il est amplement prouvé que les personnes âgées et les personnes handicapées sont une ressource importante pour leur famille et leur communauté, en particulier en temps de crise (IFRC, 2007; WHO, 2008; Wells, 2005; Williams, 2011). Toutefois, des facteurs associés au vieillissement et au handicap peuvent accroître la vulnérabilité à l'impact des catastrophes et d'autres crises. Une mobilité réduite, des possibilités d'emploi moindres, les maladies chroniques, la discrimination et d'autres facteurs peuvent exposer les personnes âgées et les personnes handicapées à des risques accrus en temps de crise.

Encadré 4.1 Définitions

Les Nations Unies définissent une personne âgée comme une personne de plus de 60 ans; les personnes très âgées sont celles qui ont plus de 80 ans (Wells, 2005). La même définition est utilisée ici, tout en reconnaissant que les définitions strictes ont tendance à ignorer certains aspects socio-culturels du vieillissement comme la situation au sein de la famille, l'apparence physique et la santé.

La définition la plus largement acceptée et la plus communément utilisée du handicap peut être trouvée dans la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (UN, 2006)[2]. Dans l'optique de l'action humanitaire, la Charte pour l'inclusion des personnes handicapées dans l'action humanitaire, lancée au Sommet humanitaire mondial en 2016, utilise une définition pratiquement identique. Elle fait référence « aux personnes qui présentent des handicaps d'ordre physique, psychosocial, intellectuel ou sensoriel durables, dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à leur pleine et effective participation aux programmes humanitaires ». Cette définition souligne que le handicap n'est pas un attribut personnel seulement, mais plutôt l'interaction entre une personne et son environnement, qui peut créer des barrières à sa participation et son inclusion. Dans le présent chapitre, les références aux personnes handicapées sont fondées sur cette définition.

4.1.1 Combien de personnes sont touchées ?

Le nombre des personnes âgées dans le monde augmente rapidement. En 2017, on comptait quelque 600 millions de personnes de plus de 60 ans, environ 8 % de la population mondiale. D'ici 2100, ce chiffre devrait passer à 2,5 milliards de personnes, ou 22 % de la population mondiale prévue.

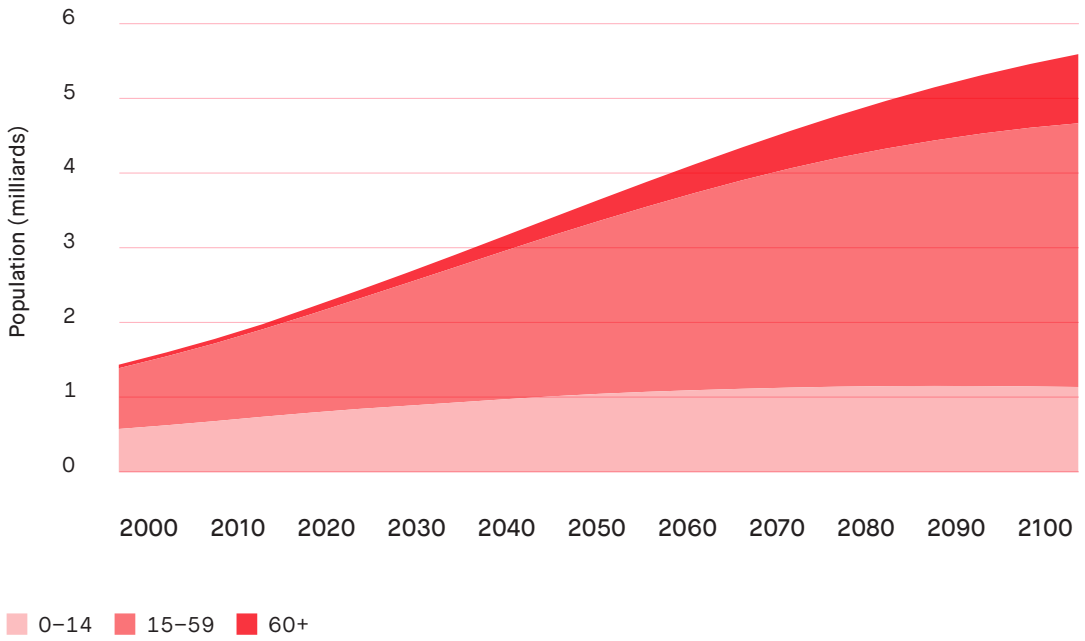
Selon les données disponibles, la proportion des plus de 60 ans est plus faible dans les pays vulnérables sur le plan écologique et politiquement fragiles que dans le reste du monde[3]. Les projections montrent que l'écart se resserre. En 2015, on comptait quelque 68 millions de plus de 60 ans dans les pays écologiquement vulnérables et politiquement fragiles, représentant 3,5 % de la population totale. Ce chiffre devrait passer à 917 millions d'ici 2100, quand les plus de 60 ans devraient représenter 16,5 % de la population totale de ces pays (voir figure 4.1).

Les raisons pour lesquelles l'écart se resserre ne ressortent pas clairement. L'incidence croissante des crises dans les pays à revenu moyen où l'espérance de vie tend à être plus élevée (HelpAge International, 2016) est probablement un facteur. Quelle qu'en soit la cause, la tendance prévue a des conséquences pour ceux qui planifient en prévision des crises et réagissent aux crises, compte tenu du fait que la fréquence des catastrophes provoquées par des aléas naturels devrait augmenter, et du caractère prolongé des conflits dans le monde.

2. Dans la convention, les personnes handicapées sont définies comme les « personnes qui présentent des incapacités physiques, mentales, intellectuelles ou sensorielles durables dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à leur pleine et effective participation à la société sur la base de l'égalité avec les autres ».

3. Une liste des pays considérés comme particulièrement vulnérables sur le plan écologique est utilisée dans toute l'analyse que livre ce rapport. Ces pays sont définis en utilisant les données de l'Indice INFORM pour la gestion des risques, et sont ceux qui se situent au-dessus d'un certain seuil selon deux critères ; 1) l'absence de capacité d'adaptation (moyenne, élevée ou très élevée), et 2) le score relatif aux aléas naturels (élevé ou très élevé). Les pays politiquement fragiles sont définis comme des « États et économies » fragiles dans le rapport *États de fragilité 2016* de l'OCDE.

Fig. 4.1 Âges estimatifs des personnes vivant dans des pays vulnérables sur le plan écologique et politiquement fragiles, 2000-2100



Notes: des projections démographiques moyennes sont utilisées.

Sources: d'après le Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies (DAES), Division de la population, Indice INFORM pour la gestion des risques 2018 et *États de fragilité 2016* (OCDE).

Les données indiquent qu'un milliard de personnes dans le monde vivent avec une forme ou une autre de handicap, soit un peu moins de 14 % de la population mondiale[4]. Dans ce total, il y a, bien entendu, des différences notables de types et de gravité de handicaps. La proportion des personnes vivant avec un handicap est plus forte dans les pays vulnérables sur le plan écologique, l'estimation du taux de prévalence étant d'un peu moins de 17 % (177 millions de personnes).

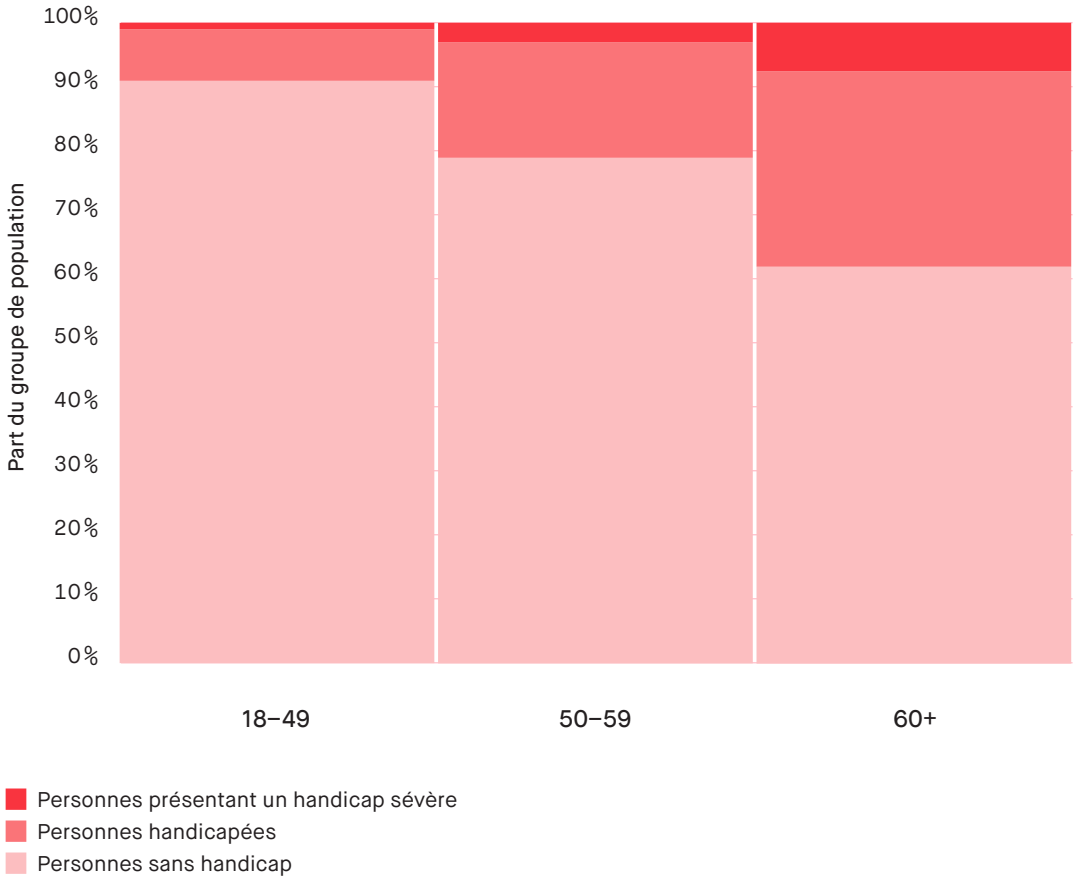
Néanmoins, il y a des lacunes importantes dans les données, et le nombre et la proportion des personnes handicapées sont probablement bien plus élevés en ce qui concerne tant les personnes ayant un handicap préexistant que les nouveaux handicaps causés par les crises. Des données existent dans les pays qui ont réalisé des enquêtes sur le handicap, mais elles peuvent être obsolètes et les chiffres sont difficilement comparables parce que les définitions et les méthodologies utilisées ne sont pas les mêmes. Un bref examen des données recueillies dans le cadre d'enquêtes sur le handicap, cependant, met en évidence leur valeur au regard des données collectées lors d'enquêtes nationales plus générales. Pour 31 pays, les

4. Les chiffres sont fondés sur diverses sources nationales et internationales, dont: Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique, *Disability at a Glance* (2017); *Rapport mondial sur le handicap 2011*, OMS; Demographic and Health Surveys Repository; Eurostat, Enquête européenne par entretien sur la santé; Barbade 2010, Recensement de la population et des habitations; Brésil 2010, Recensement de la population; Enquête canadienne sur l'incapacité 2012; Guatemala, Étude nationale sur le handicap 2016; États-Unis, Bureau du recensement, Statistiques du handicap 2017; Zambie, Enquête de suivi des conditions de vie 2006, et Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies, Division de la population. Différentes sources peuvent inclure des types différents et des gravités diverses de situations de handicap.

données des recensements nationaux (pour diverses années) indiquent un taux estimé de prévalence du handicap de 3 %. Le taux de prévalence pour ces mêmes pays pris ensemble grimpe à plus de 21 % quand on utilise les données recueillies dans le cadre de l'Enquête sur la santé dans le monde 2002-2004, dans laquelle des questions plus spécifiques et plus détaillées sur le handicap ont été posées (WHO, 2004).

Nombre des personnes classées dans la catégorie des personnes handicapées sont aussi des personnes âgées. À mesure que la population des personnes âgées croît, les problèmes de santé liés à l'âge et touchant la vue, l'ouïe, la mobilité et le fonctionnement mental vont incontestablement avoir une incidence importante sur la prévalence de l'invalidité. La figure 4.2 montre que la proportion des personnes handicapées (y compris handicaps sévères)[5] est plus élevée dans les groupes plus âgés que dans les groupes plus jeunes.

Fig. 4.2 Intersection entre les personnes âgées et les personnes handicapées, 2002-2004



Notes : le handicap et le handicap sévère sont définis par un score de 40 + et 50 + respectivement selon la théorie de réponse aux items (TRI, ou *Item Response Theory*).

Source : OMS (2011), Annexe technique.

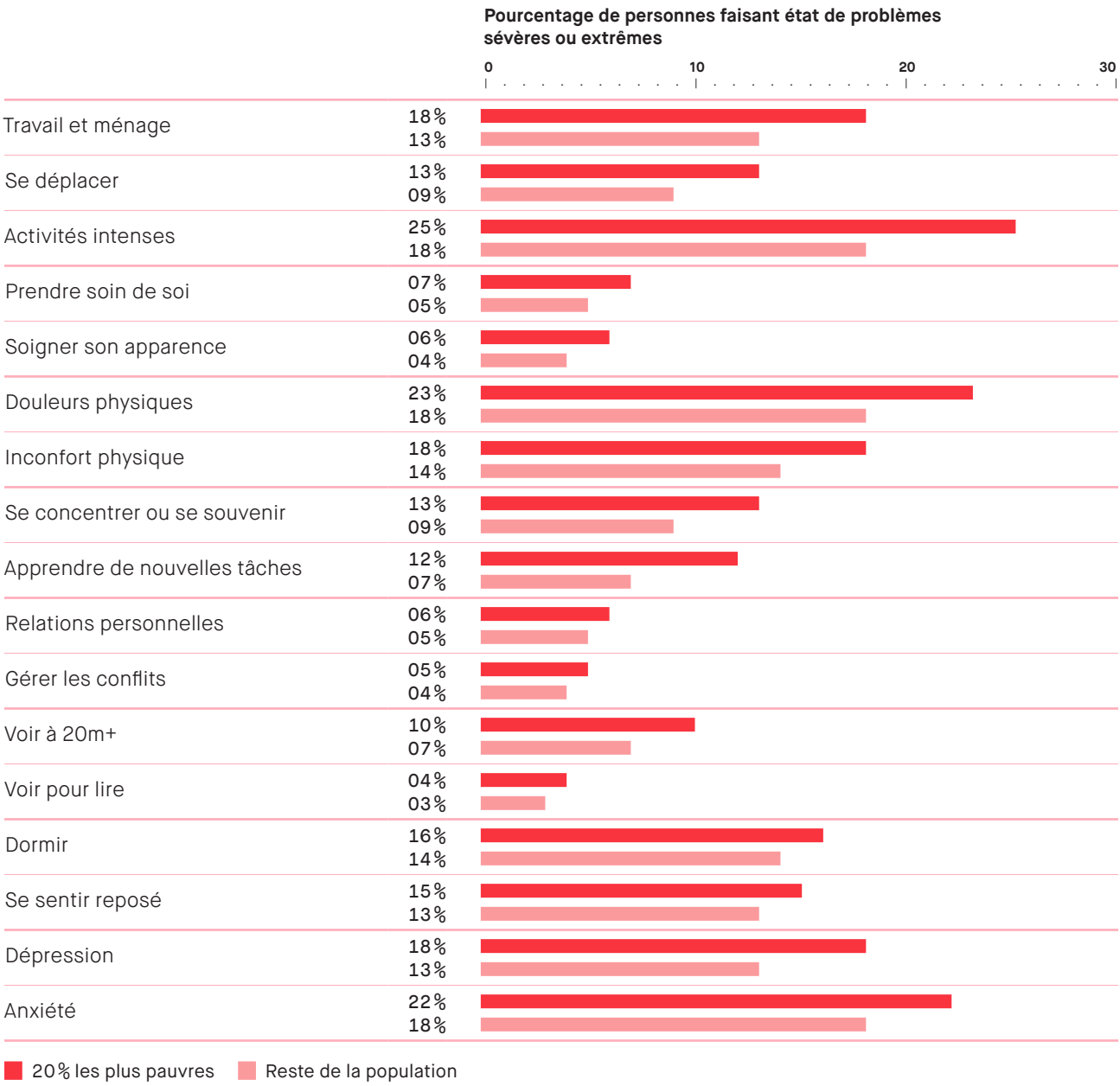
5. La définition du « handicap sévère » donnée dans le *Rapport mondial sur le handicap 2011* de l'OMS fait référence à *l'Étude sur la charge mondiale de morbidité* et précise qu'il équivaut au handicap causé par des problèmes de santé tels que la tétraplégie, la dépression sévère ou la cécité.

4.1.2 Comment les personnes sont-elles vulnérables aux catastrophes et touchées par elles?

Ni le grand âge ni le handicap ne sont des déterminants à part entière de la vulnérabilité. Dans les situations d'urgence, la vulnérabilité peut procéder de la combinaison de l'âge ou du handicap avec d'autres facteurs, comme le genre, l'appartenance ethnique ou l'exclusion sociale. La pauvreté est un élément déterminant de la vulnérabilité à l'impact des crises. La recherche indique que les personnes âgées et les personnes handicapées sont plus susceptibles que leurs pairs plus jeunes et non handicapés de la connaître. Cette situation peut être due à leurs besoins particuliers, par exemple en soins et dépenses de santé (HelpAge International, 2018), ainsi qu'aux barrières qui, dans leur environnement, les empêchent d'accéder à des services et des possibilités essentiels, comme l'éducation, les soins de santé, l'emploi, la justice et un soutien social (DFID, 2015; HelpAge International et Handicap International, 2012; Rohwerder, 2015). Tous ces éléments renforcent et augmentent la vulnérabilité des personnes âgées et des personnes handicapées en temps de crise, qui disposent ainsi de moins de ressources pour résister aux chocs et s'en relever, et sombrent encore davantage dans la pauvreté. Au Bangladesh, les données montrent une corrélation entre la pauvreté et le handicap dans un contexte de grande vulnérabilité aux aléas naturels, en particulier les inondations, les cyclones tropicaux, les ondes de tempête et les sécheresses. Ces aléas, conjugués à une très forte densité de population, font qu'au Bangladesh de nombreuses personnes sont vulnérables à l'impact des catastrophes causées par des aléas naturels. Selon l'Observatoire des situations de déplacement interne (IDMC), plus de 4,7 millions de personnes ont été déplacées par des catastrophes soudaines liées à des phénomènes météorologiques au Bangladesh entre 2008 et 2014 (IDMC, 2015). Les personnes faisant état de difficultés graves ou extrêmes dans un éventail de catégories liées au handicap sont considérablement plus nombreuses parmi les 20 % les plus pauvres de la population du pays (voir figure 4.3)[6].

6. La méthodologie utilisée dans le *Rapport mondial sur le handicap 2011* de l'OMS diffère de celle employée par le Groupe de Washington sur le handicap. L'OMS utilise une gamme de scores calculée selon le modèle de la théorie de réponse aux items, sur la base d'enquêtes individuelles sur le handicap dont les questions sont similaires, mais non identiques, à celles du questionnaire du Groupe de Washington.

Fig. 4.3 Pauvreté et handicap au Bangladesh



Notes : d'après le *Rapport mondial sur le handicap 2011*, OMS.

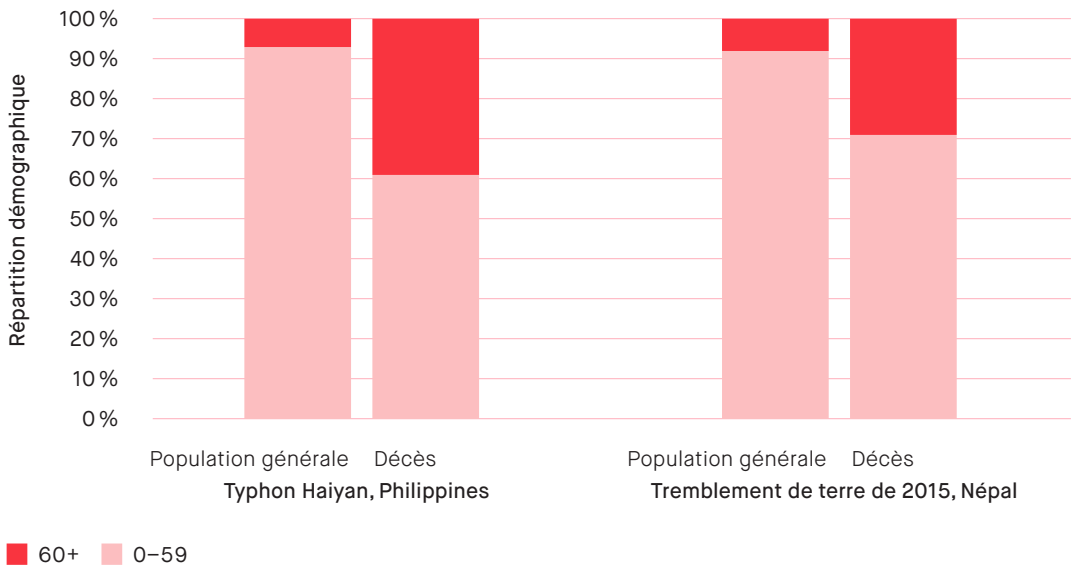
Source : Voir dans le *Rapport mondial sur le handicap 2011* (2011) des descriptions détaillées des différentes catégories associées au handicap.

Les crises peuvent avoir des conséquences disproportionnées sur les personnes âgées et les personnes handicapées. Une étude du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme s'appuie sur des données provenant du Japon pour laisser à entendre que les personnes handicapées sont quatre fois plus susceptibles de perdre la vie quand une catastrophe frappe (UNOHCHR, 2015). Une étude indique que les personnes handicapées étaient deux fois plus susceptibles d'avoir été blessées lors du passage du cyclone tropical Pam au Vanuatu en 2015 (CBM, 2017).

Aux Philippines en 2013, les plus de 60 ans constituaient 7 % environ de la population, mais ont compté pour 38 % des décès causés par le typhon Haiyan la même année (voir figure 4.4). De même, au Népal, 29 % des victimes du tremblement de terre de 2015 avaient plus de 60 ans; pourtant, les personnes âgées ne représentaient que 8 % de la population.

Une mobilité limitée, qui rend la fuite difficile, est probablement la raison principale de l'impact disproportionné des crises sur les personnes âgées et les personnes handicapées. Cependant, d'autres raisons spécifiques à chaque contexte, contribuent à expliquer les données. Parfois, les personnes n'ont nulle part où aller et préfèrent rester près de chez elles malgré les risques. D'autres, fortes de leur expérience passée, sous-estiment l'impact des crises. La recherche semble indiquer aussi que les personnes âgées handicapées subissent, de façon disproportionnée, de mauvaises conditions de logement, qui les exposent davantage aux risques en cas de catastrophe causée par des aléas naturels.

Fig. 4.4 Répartition par âge des personnes touchées par des catastrophes aux Philippines et au Népal



Source: d'après le DAES, Division de la population, et HelpAge International (2016, 2013)

Par-delà les décès, les catastrophes peuvent avoir et ont des conséquences particulières pour les personnes âgées et les personnes handicapées: de nouvelles blessures et la perte de mobilité qui s'ensuit; un accès réduit aux services médicaux pour le traitement de maladies chroniques non transmissibles, comme les maladies cardiovasculaires, les AVC, le diabète et la démence; un risque accru de maladies infectieuses; la détérioration nutritionnelle; la détresse morale, la dépression et l'anxiété, et la perte des moyens de subsistance.

L'un des impacts le plus souvent cités des catastrophes sur les personnes âgées et les personnes handicapées est l'effondrement des structures de soutien familial et communautaire, qui peut accroître les risques de protection, comme le viol et les abus sexuels, les abus au sens plus large, et des sentiments profonds d'isolement et d'exclusion (Burns et Oswald, 2014 ; UNHCR, 2017c).

Encadré 4.2 Isolement des personnes âgées en Mongolie

Pendant des siècles, les éleveurs nomades de Mongolie ont déplacé leurs troupeaux régulièrement pour tirer le meilleur de l'herbe d'été. Ce mode de vie traditionnel a commencé à changer, car la migration vers les centres urbains s'intensifie. Nombre des personnes âgées, qui sont restées pour s'occuper des animaux, sont séparées des systèmes de soutien traditionnels et des membres de leur famille.

La Mongolie est souvent frappée par le « dzud », un phénomène climatique caractérisé par un froid extrême en hiver faisant suite à un été caniculaire, qui empêche les animaux de se nourrir et expose les éleveurs à des pénuries de nourriture, au manque de combustible et à la détérioration de leur santé. Pendant l'hiver 2016-2017, un dzud de très forte intensité a touché de nombreux éleveurs, et parmi eux beaucoup de personnes âgées, isolées parce que les membres plus jeunes de leur famille étaient partis à la ville pour trouver du travail. Les pertes de bétail ont suscité un stress intense chez de nombreuses personnes, ainsi que des sentiments de honte et d'échec. On estime que la catastrophe a touché quelque 225 000 personnes et tué plus d'un million de bêtes.

Les institutions et organisations nationales et internationales ont concentré leur réponse humanitaire au dzud sur la fourniture de nourriture, de combustible, de fourrage et de médicaments vétérinaires. Peu d'entre elles ont porté leur attention sur les besoins particuliers des personnes âgées et des personnes handicapées. Cependant, la Croix-Rouge de Mongolie, à travers son Programme d'inclusion sociale et de développement, a explicitement reconnu les personnes âgées et les personnes handicapées comme des groupes vulnérables nécessitant un soutien spécifiquement adapté. Elle a aidé ces personnes à effectuer leurs travaux ménagers, à avoir accès aux prestations sociales et à organiser des visites médicales pour soigner des affections et maladies chroniques.

Le contact social a été un élément essentiel de l'action de la Croix-Rouge de Mongolie, qui visait aussi à répondre au sentiment d'isolement. Il a pris diverses formes : de la lecture a été faite aux personnes âgées et aux personnes handicapées, auxquelles on a donné des nouvelles de l'extérieur, des conseils et un réconfort pendant la crise. Des personnes qui auraient autrement été exclues de cette action ont pu ainsi en bénéficier – elles ont reçu non seulement une assistance physique, mais aussi un soutien pour lutter contre les sentiments de solitude et les effets néfastes de l'exclusion sociale.

Divers facteurs peuvent être à l'origine de l'impact disproportionné des crises sur les personnes âgées et les personnes handicapées, en particulier une mobilité réduite, la dépendance à l'égard des membres de la famille et de la communauté, la stigmatisation, et l'inaccessibilité des messages d'alerte précoce et des installations d'évacuation. Les catastrophes et les conflits peuvent aussi accroître le nombre des personnes vivant avec un handicap à la suite de nouvelles blessures et de la détérioration d'un état existant. Dans le cas des personnes qui ont un handicap nouveau ou sont déjà handicapées, l'impact négatif des catastrophes peut être accentué par la perte ou la détérioration des aides techniques dans une situation d'urgence, un accès limité aux soins de santé et à la réadaptation, le stress psychologique et l'anxiété, le délaissement, et l'effondrement des structures de soutien et des soins de santé préventifs.

Certains facteurs de risque peuvent contribuer à l'impact des catastrophes, parmi lesquels beaucoup sont liés et se chevauchent. Par exemple, le handicap associé à d'autres facteurs peut accroître les niveaux de risque et de vulnérabilité. Une étude d'Humanité & Inclusion a constaté que 27 % des personnes handicapées consultées avaient subi un traumatisme secondaire après avoir été victimes de violences physiques, psychologiques ou sexuelles à la suite d'une catastrophe (Humanité & Inclusion, 2015).

Les femmes et les filles handicapées peuvent être particulièrement vulnérables aux abus dans les contextes d'après-crise. Les données mondiales indiquent qu'elles sont près de dix fois plus susceptibles que les personnes non handicapées de subir des actes de violence sexuelle (Humanité & Inclusion). Une étude de la Commission des femmes pour les réfugiés révèle que les femmes et les filles ayant un handicap mental et intellectuel sont perçues comme étant tout spécialement exposées à la violence sexuelle dans les environnements de crise (Women's Refugee Commission/Commission des femmes pour les réfugiés, 2015). Des consultations avec des populations réfugiées ont montré que les hommes et les garçons handicapés, bien que moins exposés aux risques que les femmes et les filles, sont eux aussi les cibles de violences sexuelles (Women's Refugee Commission, 2016). L'effondrement des réseaux sociaux et de protection, l'isolement, le stress familial, l'absence d'un logement sûr, la promiscuité et les changements dans les rôles dévolus aux femmes et aux hommes peuvent se combiner pour accroître la vulnérabilité des femmes, des filles, des hommes et des garçons handicapés dans les situations de crise, ainsi que celle des aidants (Women's Refugee Commission, 2015, 2016) (voir chapitre 2, section 2.3).

4.1.3 Capacités et contributions durant une intervention en cas de catastrophe

Tout comme les besoins, les capacités des personnes âgées et des personnes handicapées sont souvent négligées dans les situations de catastrophe. Les deux groupes sont généralement considérés comme impuissants ou démunis en temps de crise. De fait, s'il est vrai que certaines personnes âgées et personnes handicapées font face à des risques supplémentaires dans une situation de catastrophe, elles peuvent aussi, souvent, apporter de précieuses contributions, et aspirent à reprendre le contrôle de leur vie et à stabiliser celle de leur famille et de leur communauté plus étendue.

Par exemple, nombre de personnes âgées, y compris des personnes handicapées, s'occupent davantage des enfants en temps de crise, les femmes en particulier (Wells, 2005). La migration peut en faire la norme dans certains contextes, quand les plus jeunes partent chercher un emploi ailleurs, laissant leurs enfants à la charge des personnes âgées. Le phénomène des familles dans lesquelles manque une génération est aussi une caractéristique dans les endroits fortement touchés par le VIH/sida et d'autres épidémies (Williams, 2011). Le fait est que, même en dehors des situations de crise, il est fréquent que les grands-parents et les enfants plus âgés, en particulier les femmes et les filles, s'occupent gratuitement des enfants dans les pays où les services de garderie formelle sont insuffisants ou inabordables (ODI, 2016).

Encadré 4.3 Personnes âgées en tant qu'agents du changement

L'Afghanistan vit un conflit prolongé depuis des décennies et de nombreuses régions du pays sont très exposées aux aléas naturels. À cause de cette situation, conjuguée aux obstacles géographiques, des millions de personnes ont un accès limité ou n'ont pas accès aux services de santé essentiels. Le taux de mortalité maternelle est l'un des plus élevés au monde. Les normes culturelles dictent qu'une femme ne peut consulter qu'une professionnelle de la santé, et les femmes ne peuvent se déplacer pour recevoir des soins médicaux que si elles sont accompagnées d'un homme de leur famille. De ce fait, les naissances à domicile (86 %) sont toujours la règle.

Le Croissant-Rouge afghan conduit, dans tout l'Afghanistan, des programmes de santé à base communautaire (PSBC) spécialement adaptés, qui apportent des soins de santé essentiels aux communautés vulnérables en fournissant des services, en menant des activités de sensibilisation à la santé et de promotion, en améliorant l'accès à l'eau potable et à l'assainissement, et en favorisant une alimentation plus diversifiée.

Les PSBC ont adopté une méthode novatrice pour convaincre les femmes enceintes – et leur mari, leur père et les autres hommes de leur famille – d'obtenir des services de santé et de recevoir un traitement dans l'établissement de soins le plus proche. Les grands-mères sont souvent très influentes non seulement au sein de leur famille, mais aussi dans les communautés rurales plus vastes. Des comités ruraux de grands-mères ont donc été constitués et formés à jouer un rôle essentiel en encourageant les femmes (en particulier les femmes enceintes) à rechercher de meilleurs soins de santé, et les hommes de la communauté à les y aider et à leur permettre de le faire.

Le PSBC de Balkh a établi dix comités en 2016, composés d'environ 200 femmes. Une évaluation du projet, en 2017, a montré que les comités de grands-mères avaient eu une influence positive en matière de sensibilisation à des pratiques améliorées de santé maternelle. Durant le PSBC, la proportion des accouchements encadrés par du personnel qualifié a nettement augmenté : dans les zones pilotes, elle est passée de 4 % en 2008 à 25 % en 2010 ; et dans toutes les zones couvertes par le projet, de 30 % en 2008 à 66 % en 2016. Les améliorations ne peuvent pas être attribuées aux seuls comités de grands-mères, mais ceux-ci ont largement contribué à changer les mentalités et encourager des pratiques saines.

Globalement, le projet a réussi à cerner et exploiter les capacités remarquables des personnes âgées, des femmes en particulier, en tant que volontaires au sein de leurs communautés, et il l'a fait de façon créative et dans la dignité pour susciter un changement positif. L'intégration plus approfondie du PSBC du Croissant-Rouge afghan, les services de santé mobiles, les services cliniques de santé maternelle, néonatale et infantile visent tous à élargir la portée des services à travers des soins de santé intégrés, curatifs et préventifs, et d'activités de promotion de la santé, en faveur de populations vulnérables cibles. Faire participer les communautés à la mise en place de services de santé et aux efforts déployés pour les faire accepter vise à garantir un accès sûr et la protection du personnel et des volontaires à l'œuvre dans les zones dangereuses. Un soutien continu au renforcement des capacités des communautés et des volontaires conduit à une résilience communautaire accrue face aux risques pour la santé et aux catastrophes.

Non seulement les activités de gestion des risques de crise ignorent fréquemment le handicap, mais encore la possibilité est rarement donnée aux personnes handicapées et à leurs aidants de contribuer aux systèmes d'alerte précoce et autres initiatives liées à la préparation aux catastrophes. Néanmoins, il existe des exemples de personnes qui utilisent leur connaissance du handicap pour apporter de précieuses contributions aux efforts de réduction des risques.

Encadré 4.4 Contributions de personnes handicapées à la planification de la gestion des catastrophes

La Dumaguete Effata Association of the Deaf (DEAF) aux Philippines met en œuvre un programme visant à améliorer l'accès à des programmes de réduction des risques de catastrophe, de gestion des catastrophes et d'intervention d'urgence adaptés aux malentendants. Elle reconnaît que les matériels audio et écrits, de même que les systèmes d'alerte précoce sonores, comme les sirènes ou les alarmes, n'alertent généralement pas les personnes sourdes sur les dangers de catastrophes imminentes. La DEAF travaille avec le secteur public à l'élaboration d'un lexique en langue des signes filipino sur le climat, les catastrophes et

autres, pour inclusion dans des matériels visuels d'alerte précoce. L'organisation établit aussi des relevés des personnes sourdes dans les zones vulnérables sur le plan écologique, ainsi que les protocoles d'intervention correspondants, et facilite la collaboration et la formation en vue d'une participation accrue des communautés, afin d'institutionnaliser des politiques et des pratiques qui tiennent compte du handicap.

Les équipes de la DEAF ont mobilisé des réseaux d'organisations de personnes sourdes, et travaillent avec les unités du gouvernement local responsables des programmes de gestion des risques et de préparation aux catastrophes. Les résultats du projet répondent aux besoins et correspondent aux capacités des personnes sourdes, qui peuvent jouer un rôle actif en demandant qu'une attention accrue soit portée aux personnes handicapées dans les processus de gestion des catastrophes.

4.1.4 Que peut-on faire pour faciliter l'accès et la participation à la réponse humanitaire ?

Des obstacles divers empêchent les personnes âgées et les personnes handicapées, ainsi que d'autres groupes de population, d'avoir un accès équitable à l'assistance humanitaire et de participer activement aux interventions. Les défis et les contraintes sont aussi bien techniques et opérationnels (voir sections 4.2 à 4,5) que systémiques et sous-jacents. Le plus grand de ces obstacles est l'incapacité à mettre pleinement en œuvre les normes, cadres, politiques et lignes directrices existants qui visent à protéger et promouvoir les droits de groupes particulièrement exposés aux risques, dont les personnes âgées et les personnes handicapées.

Dans les Objectifs de développement durable (ODD), les principaux engagements font implicitement et explicitement référence à la priorité à donner aux résultats pour les groupes marginalisés. De même, le Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030 mentionne les personnes âgées dans sa liste des intervenants à faire participer à la définition d'approches préventives des catastrophes, et établit que les personnes handicapées sont des parties prenantes essentielles de la planification et la mise en œuvre des stratégies de réduction des risques.

Plusieurs cadres internationaux importants centrés sur les personnes handicapées et les personnes âgées guident les efforts des gouvernements, des organisations et des populations. La Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées est une pièce maîtresse de la reconnaissance des droits fondamentaux des personnes handicapées et de la promotion d'une approche fondée sur les droits durant les urgences humanitaires. La Charte pour l'inclusion des personnes handicapées dans l'action humanitaire, plus récente, énonce des engagements clairs à lever les barrières à l'accès des personnes handicapées aux services humanitaires[7].

Le Plan international de Madrid sur le vieillissement (2002) vise à renforcer le respect des droits des personnes âgées. Bien que normatif plutôt que contraignant, il couvre un large éventail de questions liées aux populations vieillissantes, y compris les situations d'urgence, et a été adopté par 159 gouvernements.

Il est incontestablement positif que ces cadres et engagements mondiaux existent. Toutefois, le bilan des acteurs humanitaires internationaux et nationaux, en ce qui concerne leur mise en œuvre et la disponibilité de financements à cette fin, est contestable.

7. Voir WHO (2018b) pour plus de détails sur l'action menée par l'organisation pour améliorer l'accès des personnes en détresse aux aides techniques.

Certains pays ont progressé dans l'intégration des droits des personnes âgées et des personnes handicapées dans les cadres nationaux. La recherche actuellement menée par la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Fédération internationale) en Asie et dans le Pacifique montre que la législation relative à la gestion des risques de catastrophe donne souvent un rang de priorité élevé aux groupes vulnérables, dont les personnes âgées et les personnes handicapées. Néanmoins, les lois et systèmes nationaux relatifs aux catastrophes laissent globalement à désirer sur les questions liées à la protection et à l'inclusion. Le plus souvent, ils contiennent des dispositions générales sur la mobilisation et l'inclusion, sans préciser les mandats, donner de détails et prévoir des ressources adéquates pour engendrer une action et des effets tangibles. Qui plus est, l'accent est mis généralement sur la réponse aux besoins plutôt que sur le fait d'assurer la participation active des personnes âgées et des personnes handicapées à la prise de décisions.

Les organisations humanitaires et les donateurs ont, eux aussi, élaboré leurs propres politiques et outils pour mieux inclure les personnes âgées et les personnes handicapées dans leurs portefeuilles et leurs programmes. Les normes relatives à l'inclusion des personnes âgées et des personnes handicapées dans l'action humanitaire (Age and Disability Consortium, 2018) sont une nouvelle initiative particulièrement importante, conçue pour renforcer la capacité organisationnelle collective au service des personnes âgées et des personnes handicapées dans les situations de crise[8]. Par ailleurs, les directives sur l'inclusion des personnes handicapées dans l'action humanitaire que le Comité permanent interorganisations élabore actuellement devraient aider les intervenants humanitaires, les gouvernements et les communautés touchées à coordonner, planifier et réaliser la participation et l'inclusion effectives des personnes handicapées dans les contextes humanitaires.

Les consultations avec les principales organisations humanitaires et de développement, cependant, soulèvent des questions sur la mesure dans laquelle ces outils et directives sont utilisés. Certaines organisations se sont inquiétées de leur capacité d'intégrer une longue liste de questions intersectorielles et d'assimiler un ensemble croissant d'outils et de matériels d'orientation. D'autres s'interrogent sur la priorité donnée aux personnes âgées et aux personnes handicapées aux côtés d'autres groupes vulnérables. D'autres encore sont en principe disposées à relever les défis de l'inclusion de l'âge et du handicap, mais craignent de ne pas pouvoir le faire efficacement, faute de compétences spécialisées et de ressources dédiées (WaterAid *et al.,* 2016). Certaines organisations sont visiblement déterminées à améliorer l'inclusion de l'âge et du handicap au siège, mais considèrent que la pratique au niveau national est à la traîne. L'inverse est vrai dans d'autres cas, où les bonnes pratiques sont respectées dans les contextes de crise, mais le siège ne soutient pas l'intensification systématique des approches tenant compte de l'âge et du handicap.

Les sections suivantes sont centrées sur certains des défis plus techniques qui continuent de faire obstacle à l'inclusion des groupes vulnérables dans la réponse humanitaire, l'accent étant mis sur les personnes âgées et les personnes vulnérables.

8. Les Normes minimales d'inclusion de l'âge et du handicap dans l'action humanitaire ont été élaborées dans le cadre du programme Age and Disability Capacity Building (ADCAP), qui est conduit par HelpAge International et fait partie d'un portefeuille de projets axés sur le renforcement des capacités, menés sous les auspices du Start Network. ADCAP est une initiative du Age and Disability Consortium, un groupe de sept institutions qui s'attachent à promouvoir une assistance humanitaire qui tienne compte de l'âge et du handicap : CBM, DisasterReady.org, Handicap International, HelpAge International, Fédération internationale, Oxford Brookes University and RedR UK.

4.2 Données et informations sur la situation

L'exclusion des personnes âgées et des personnes handicapées de l'action humanitaire commence par l'absence de données et d'informations sur la situation. La qualité médiocre des données secondaires, la contrainte d'agir rapidement dans les situations d'urgence et l'incapacité d'adapter les programmes aux besoins de groupes spécifiques sont autant d'obstacles à la collecte, l'analyse et l'utilisation efficaces de données sur les personnes âgées et les personnes handicapées.

Si les personnes qui conçoivent et réalisent les évaluations des besoins ne collectent pas de propos délibéré des données ventilées par âge et par handicap, ou ne recherchent ou n'utilisent pas les données préexistantes, les personnes âgées et les personnes handicapées sont moins visibles au regard en tant que populations dans le besoin. Ceux qui interviennent dans la situation d'urgence sont, dès lors, moins enclins à concevoir des programmes et des services tenant compte de l'âge et du handicap, et sont moins tenus pour responsables de le faire si les besoins des personnes âgées et des personnes handicapées restent largement méconnus.

Quand des données sur les personnes âgées sont collectées, le groupe des plus de 60 ans est généralement considéré comme homogène, sans tenir compte des différences souvent importantes entre les sous-groupes: 60-69 ans, 70-79 ans, etc. (HelpAge International et IDMC, 2012). Dans les enquêtes, les critères de sélection et les limites d'âge restreignent aussi la collecte de données exhaustives sur les besoins des personnes âgées. Il y a très peu de données sur la situation économique et les revenus des personnes âgées, par exemple, en partie parce qu'il est jugé que ces personnes sont dépendantes et ne travaillent pas (Development Initiatives, 2017a). De même, les personnes âgées sont rarement un groupe cible des enquêtes sur la nutrition, habituellement axées exclusivement sur les enfants de moins de 5 ans, ou sur la prévalence du VIH, généralement centrées sur les personnes en âge de procréer (HelpAge International et IDMC, 2012).

Les résultats peuvent être surprenants quand les personnes âgées sont interrogées sur leur situation et leurs responsabilités. Au Bangladesh en 2017, une évaluation rapide des besoins des personnes âgées déplacées de force du Myanmar a révélé que 72 % de celles qui étaient interrogées avaient, en moyenne, 3,2 personnes à leur charge dans le ménage (HelpAge International, 2017). Cette information battait en brèche l'hypothèse selon laquelle les personnes âgées sont automatiquement dépendantes dans la famille. Dans ce cas, elle a aussi éclairé la conception des programmes qui non seulement ont apporté un soutien approprié aux réfugiés âgés, mais aussi en ont fait des relais pour assurer des soins de santé, une protection et d'autres services essentiels adéquats aux enfants dans la population réfugiée.

Dans les contextes humanitaires, la collecte, l'analyse et l'utilisation de données ventilées par handicap sont encore moins répandues. Dans certains pays – y compris ceux qui sont touchés par une catastrophe liée à des aléas naturels, un conflit, ou les deux – les données sont limitées ou inexistantes, et le nombre réel et la situation des personnes handicapées ne sont, pour l'essentiel, pas connus. L'absence de données sur le handicap peut conduire à des sous-estimations de la prévalence du handicap, la conséquence étant que les gouvernements, comme les décideurs et les praticiens de l'humanitaire, risquent de négliger les besoins et les droits des personnes handicapées (DFID, 2015).

Encadré 4.5 Améliorer les données sur les personnes handicapées

Quand les intervenants humanitaires collectent des données sur le handicap dans les populations qu'ils servent, celles-ci découlent généralement de réponses binaires (oui/non) données aux questions posées lors des évaluations et des enquêtes, comme « avez-vous un handicap ou un problème de santé ? », ce qui peut conduire à une sous-déclaration importante des cas.

Consciente de ces lacunes et faiblesses, l'organisation Humanité & Inclusion (anciennement Handicap International) s'emploie à améliorer la disponibilité de données de qualité sur les personnes handicapées et à accroître leur utilisation par les organisations humanitaires. Son projet pilote, *Statistiques des incapacités dans l'action humanitaire,* vise à collecter des données plus fiables et de meilleure qualité sur les personnes handicapées dans trois pays : Jordanie, République démocratique du Congo et Philippines. Trente organisations – Nations Unies, organisations non gouvernementales (ONG) internationales et ONG locales – participent à ce projet.

Le projet encourage l'utilisation du bref questionnaire du Groupe de Washington sur le handicap dans les contextes humanitaires (Washington Group on Disability Statistics, 2018). Les questions ont été initialement conçues aux fins des recensements nationaux et de la comparabilité internationale des statistiques sur le handicap. Elles permettent aux collecteurs de données de recueillir des informations sur les difficultés dont font état les personnes pour accomplir leurs activités. Ces difficultés touchent à six aspects essentiels : la vue, l'ouïe, la mobilité, la mémoire, les soins personnels et la communication.

Bref questionnaire du Groupe de Washington sur le handicap

Avez-vous des difficultés à **voir**, même avec des **lunettes** ?

Avez-vous des difficultés à **entendre**, même avec un **appareil auditif** ?

Avez-vous des difficultés à **marcher** ou à **monter des escaliers** ?

Avez-vous des difficultés à **mémoriser** ou à vous **concentrer** ?

Avez-vous des difficultés (à prendre **soin de vous**, comme) à vous **laver entièrement** ou vous **habiller** ?

En utilisant votre langue habituelle, avez-vous des difficultés à **communiquer**, par exemple à **comprendre** ou **être compris** ?

Le projet pilote est dans sa première année de mise en œuvre, mais donne déjà des résultats intéressants. En Jordanie, par exemple, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) a posé les questions à un petit groupe de personnes durant l'enregistrement. Les données collectées ont mis en évidence une prévalence du handicap dans la population réfugiée nettement supérieure à celle qui avait été envisagée. Dans l'échantillon, 27,6 % des réfugiés avaient une forme ou une autre de handicap au vu des réponses données au questionnaire du Groupe de Washington, contre un taux de prévalence du handicap de seulement 2,4 % selon les processus d'enregistrement du HCR.

Les leçons tirées à ce jour du projet mettent en évidence l'utilité d'un outil permettant de repérer les personnes handicapées. Néanmoins, adapter les systèmes principaux de gestion de l'information pour conserver les données peut être long et complexe, surtout dans les grandes organisations. Le partage des données est aussi un problème, et les organisations doivent être rassurées quant à la protection et la confidentialité des données. L'utilisation des données est un autre domaine qui requiert une attention accrue: il faut se demander comment utiliser les données pour éclairer la conception de programmes plus inclusifs, plutôt que collecter des données au travers d'un exercice du type « cochez les cases », peut-être pour satisfaire aux exigences des donateurs, puis continuer à concevoir les programmes comme auparavant.

Compte tenu des intersectionnalités évidentes dans l'identité humaine – les différences entre les individus et les groupes, et la manière dont elles se combinent pour façonner différentes expériences de l'accès, du pouvoir et de l'oppression (Slim, 2018) –, il est clairement nécessaire de réunir divers axes de travail et de conjuguer les efforts sur diverses questions transversales, dont le genre, l'âge et le handicap. Cela dit, les données sur les différentes facettes des individus sont rarement regroupées pour créer une image plus globale de la situation et des besoins de groupes particuliers. Si la logique de la collecte de données ventilées par sexe, âge et handicap est maintenant bien comprise et acceptée, sa concrétisation n'est pas systématique (Age and Disability Consortium, 2015).

4.3 Adaptation de l'assistance

Faute d'une base de preuves et de justifications solides pour inclure les personnes âgées et les personnes handicapées dans les programmes et les approches, il est fréquent que les institutions et les organisations intervenant dans une situation de catastrophe excluent involontairement ces groupes de l'accès à l'assistance. Les choix qui sont faits délibérément de privilégier certains groupes – ces choix étant déterminés par les mandats, des partis pris et des suppositions, ou des ressources limitées et d'autres facteurs – réduisent aussi la mesure dans laquelle les personnes âgées et les personnes handicapées sont intégrées dans les programmes ou les cibles prioritaires d'une assistance sur mesure.

Les plans de distribution d'articles de secours qui ne tiennent pas compte de la force et de la résistance physique des personnes âgées ou de la mobilité des personnes handicapées sont des exemples d'exclusion. De même, les produits alimentaires distribués à la suite de catastrophes ne sont pas toujours adaptés au régime alimentaire et à l'état nutritionnel des personnes âgées, et les médicaments pour les maladies non transmissibles sont rarement une priorité. Les moyens de subsistance sont un autre domaine dont sont largement exclues les personnes âgées dans les situations de crise et d'après-crise, car il est supposé que les plus de 60 ans sont « trop âgés » pour travailler et ne sont pas censés contribuer au revenu du ménage. Tel n'est souvent pas le cas, eu égard en particulier à la proportion notable des personnes âgées – un peu plus de la moitié et en hausse – qui, aujourd'hui dans le monde, n'ont pas accès à une

pension de retraite (UNDESA, 2017). De surcroît, nombre de personnes âgées sont des décideurs clés dans leur famille et leur communauté, surtout en temps de crise, une réalité qui n'est pas souvent reconnue et mise à profit par les personnes intervenant dans les situations d'urgence.

Les données tirées d'une enquête réalisée par Humanité & Inclusion en 2015 révèlent des niveaux stupéfiants d'exclusion des personnes handicapées de l'assistance et des services humanitaires. Parmi les personnes interrogées, qui toutes avaient une forme ou une autre de handicap, 70 % ont indiqué que les services de santé étaient pour elles une priorité en cas de crise ; or 33 % seulement ont dit que ces services étaient disponibles durant une crise. Les résultats étaient similaires pour d'autres secteurs, comme l'eau, le logement et la nourriture. D'autres sources indiquent que l'accès aux services de santé mentale constitue une lacune particulière. En outre, seulement 24 à 31 % des personnes interrogées avaient accès aux services ciblant les besoins des personnes handicapées, comme la réadaptation et les aides techniques (Mirza, 2011). Des données de l'OMS, bien qu'elles ne soient pas spécifiques aux contextes humanitaires, montrent qu'une personne sur dix seulement dans le monde a accès à des aides techniques telles que des aides auditives, des fauteuils roulants, des aides à la communication, des lunettes ou des prothèses[9].

Encadré 4.6 Garantir l'accessibilité de l'assistance et des services aux personnes âgées dans les situations de catastrophe

Le Kenya a été touché par une grave sécheresse en 2017, qui a été déclarée catastrophe nationale. Des périodes sèches prolongées avaient entraîné des récoltes insuffisantes, voire désastreuses, dans certaines régions, menaçant la sécurité alimentaire locale et provoquant des problèmes de santé.

Les données tirées d'une évaluation des besoins, réalisée par la Croix-Rouge du Kenya aux fins de la réponse à la sécheresse, ont révélé qu'une proportion importante de personnes âgées et de personnes handicapées n'arrivait pas aux sites où des vivres étaient distribués et des soins médicaux dispensés, et n'avaient donc pas accès à des services indispensables. Une analyse plus détaillée a montré que de nombreuses personnes âgées avaient été abandonnées, sans aidants, quand les familles étaient parties en quête de pâturages et d'eau potable. Elles n'avaient pas accès aux services et étaient menacées par la malnutrition, en particulier celles qui avaient du mal à se déplacer et ne pouvaient pas parcourir de longues distances.

La Croix-Rouge du Kenya est intervenue par l'intermédiaire d'agents de santé volontaires locaux et d'organisations de personnes handicapées dans le comté de Turkana pour cartographier et identifier les ménages comptant des personnes âgées et des personnes handicapées. Grâce à ce ciblage stratégique, l'équipe a pu trouver un lieu accessible, fournir des services et veiller à ce que les personnes à mobilité réduite puissent, malgré les exigences logistiques, avoir accès aux installations médicales du camp. Sur un peu plus de 5 500 personnes ayant reçu une aide, 1760 environ étaient des personnes âgées et 649 des personnes handicapées.

L'expérience dans le comté de Turkana a été rendue possible par une politique claire de l'inclusion sociale et du handicap, et par l'effort résolu engagé par la Croix-Rouge du Kenya pour collecter et analyser des données ventilées par sexe, âge et handicap en recourant à du personnel qualifié. Elle a aussi été favorisée par une collaboration étroite avec les organisations de personnes handicapées, lesquelles ont aidé à identifier les groupes vulnérables, qui ont pu ainsi participer activement.

9. La Charte a été lancée au Sommet humanitaire mondial en 2016, et a depuis été entérinée par un certain nombre d'États, d'institutions des Nations Unies, d'organisations de la société civile et de réseaux. Selon une actualisation récente, plus de 150 parties prenantes, représentant plus de 1 000 organisations, y ont souscrit (Handicap International, 2017).

4.4 Communication efficace

Le manque d'information sur les services disponibles peut être un obstacle majeur à l'inclusion et l'accessibilité. Une étude participative, réalisée par HelpAge International au Liban, au Soudan du Sud et en Ukraine en 2015, a révélé que plus des deux tiers des personnes âgées estimaient ne pas avoir d'informations suffisantes sur l'assistance humanitaire disponible (HelpAge International, 2016).

L'information sur les services disponibles dans les situations de catastrophes peut ne pas parvenir aux personnes âgées et aux personnes handicapées pour diverses raisons. Il se peut que ces deux groupes ne soient pas considérés comme des cibles prioritaires de l'assistance, et que de ce fait les intervenants ne diffusent pas nécessairement l'information. Les méthodes et voies de communication utilisées peuvent aussi, par inadvertance, exclure les personnes âgées et les personnes handicapées. Par exemple, les communications écrites ou les messages SMS ne sont pas des moyens appropriés de communiquer avec des personnes âgées illettrées ou qui n'utilisent pas les téléphones mobiles. Les personnes qui ont un handicap visuel, auditif ou moteur peuvent avoir des difficultés additionnelles à recevoir et assimiler des informations essentielles sur l'admissibilité et les procédures d'accès à l'assistance. Négliger même les plus élémentaires des considérations, comme la hauteur et l'emplacement des panneaux d'information, qui doivent être accessibles en fauteuil roulant, peut restreindre l'accès des personnes handicapées à l'information (IFRC, 2015).

La communication n'est pas à sens unique : la communication réciproque est importante pour que les personnes touchées par une crise puissent donner des informations en retour ou se plaindre de la manière dont l'assistance est fournie. Il s'agit donc de prendre en considération aussi la façon dont les personnes âgées et les personnes handicapées qui sont confinées chez elles peuvent formuler des observations, par exemple lors de visites à domicile ou par téléphone (IFRC, 2015a).

L'innovation et l'utilisation de la technologie contribuent à améliorer l'inclusion et l'activation d'un soutien, et transforment l'action humanitaire. Cependant, les nouvelles méthodes de travail et de communication risquent d'exacerber les sentiments d'exclusion de certaines personnes âgées et personnes handicapées. Dans le cas des programmes de transferts monétaires, par exemple, surtout quand les transferts sont effectués par voie électronique, il est capital que tous les destinataires reçoivent des informations adéquates et appropriées sur le mécanisme de distribution, en particulier les personnes qui ont des capacités de lecture limitées ou sont peu au fait des systèmes bancaires et de la technologie (Age and Disability Consortium, 2018).

Les barrières de la langue peuvent laisser des personnes hors cadre. Il se peut que les personnes âgées et les personnes handicapées qui sont aussi migrantes ou qui appartiennent à une minorité linguistique ne parlent pas la ou les langues nationales officielles. Les femmes, en particulier, ont souvent moins accès à l'éducation et sont peut-être moins susceptibles de parler ou de comprendre une autre langue que la leur. Par ailleurs, les personnes très âgées ont tendance à ne plus utiliser que leur langue maternelle (Kees de Bot, 2005 ; Pew Research Centre, 2015 ; Bleakley, 2010). Malgré cela, le secteur humanitaire sous-estime régulièrement le facteur linguistique, entravant ainsi encore davantage la capacité des minorités linguistiques de recevoir des informations des intervenants humanitaires et de communiquer avec eux.

Les locuteurs de langues minoritaires qui ne parlent pas couramment la ou les langues nationales officielles sont structurellement défavorisés dans de nombreux pays. Souvent, ils sont issus de régions géographiques ou de groupes ethniques moins prospères et moins puissants, et sont donc plus vulnérables quand une crise frappe.

Quelle que soit la diversité linguistique de la population touchée, les interventions humanitaires sont généralement coordonnées en langues véhiculaires internationales et menées dans un nombre limité de langues nationales. Des données de base sur les langues et les niveaux d'alphabétisation de la population touchée ne sont pas systématiquement collectées et diffusées comme peuvent l'être d'autres caractéristiques fondamentales telles que le genre et l'âge. Il en résulte que des stratégies de communication multilingues fondées sur l'analyse des faits sont rarement élaborées. Le fait qu'il y ait peu de traducteurs et d'interprètes qualifiés dans les nombreuses langues mal desservies est un autre facteur restrictif. Faute de données, les humanitaires ont tendance à assumer que la langue véhiculaire sera universellement comprise. Faute de ressources et de soutien, ils font appel à des membres non qualifiés de la population touchée, qui parlent la langue utilisée par les intervenants, pour faire le lien.

La pénurie de femmes interprètes qualifiées, ayant les compétences linguistiques voulues, est un problème particulier. Si elles n'ont pas la possibilité de parler à quelqu'un du genre de préférence, dans la langue de préférence, les victimes de violences et d'abus, en particulier de la violence sexuelle et sexiste, sont beaucoup moins susceptibles de signaler les incidents. Des personnes touchées par une catastrophe et des prestataires de services, de l'Italie à la Turquie et au Nigéria, ont maintes fois indiqué que cette pénurie empêche les femmes et d'autres victimes d'abus d'obtenir le soutien dont elles ont besoin (TWB, 2017a).

Des efforts concertés sont faits pour résoudre ce problème. Dans le cadre de l'action en faveur des réfugiés rohingya à Cox's Bazar (Bangladesh), par exemple, BBC Media Action, Internews et Traducteurs sans Frontières constituent ensemble une bibliothèque de documentation et d'outils pour aider les organisations humanitaires à mobiliser la communauté. Toutes les ressources, des évaluations des besoins aux mécanismes de retour d'information des communautés, peuvent être plus inclusives si elles sont dans les langues et les formats adéquats pour faire intervenir l'ensemble de la communauté touchée (CDAC Network, 2017).

Encadré 4.7 Ebola en tant que crise du langage

L'épidémie de maladie à virus Ebola de 2014-2016 en Afrique de l'Ouest a eu un impact disproportionné sur les pauvres, les personnes âgées, les malades chroniques et les personnes handicapées (Rohwerder, 2014). La langue a été un obstacle dans la lutte contre la maladie. Les populations des pays touchés ne savaient pas grand-chose sur Ebola et les rumeurs se sont propagées rapidement, entraînant la destruction d'établissements de soins et le recours à des traitements et des moyens de protection inefficaces. Comprendre ce qu'était ces rumeurs et l'interprétation que les communautés faisaient de l'épidémie a été un défi.

Des campagnes d'information ont été lancées dans les pays les plus touchés pour contrer les rumeurs par des faits sur les moyens de se protéger et d'accéder à des soins efficaces. Au début, toutefois, l'information était donnée principalement en anglais au Libéria et en Sierra Leone et en français en Guinée, alors que les populations de ces pays parlent plus de 90 langues. En Sierra Leone, à peine 13 % des femmes parlent l'anglais (Berger et Tang, 2015). L'étude réalisée par Traducteurs sans Frontières sur les contenus relatifs à Ebola au Kenya a confirmé l'importance de disposer d'informations dans la langue appropriée. Dans un premier temps, les participants n'ont répondu correctement qu'à 8 % des questions simples sur Ebola. Quand on leur a présenté une affiche en anglais sur les dangers d'Ebola, la compréhension des faits essentiels est passée à 16 %. Quand l'information a été donnée en Swahili, elle a atteint 92 % (TWB, 2015).

La recherche sur l'épidémie au Libéria et en Sierra Leone indique que les femmes sont décédées en plus grand nombre que les hommes, au début et au plus fort de l'épidémie, en partie en raison de leur rôle de soignantes. Elles étaient aussi moins susceptibles d'avoir accès tant aux canaux de télécommunication

qu'aux moyens traditionnels de relayer l'information, et d'être incluses dans les campagnes de communication ciblant la communauté ou les chefs religieux (ACAPS, 2015). Une pénurie précoce de matériel d'information pour les publics illettrés et les locuteurs des langues locales a laissé des pans entiers de la population dans une ignorance létale.

La façon dont les messages ont été élaborés et diffusés a évolué avec l'épidémie. La traduction de différents matériels, aussi bien des affiches que des vidéos, dans sept langues locales a énormément accru leur portée potentielle. La langue revêtait une importance capitale, mais la manière dont les messages étaient transmis aussi, car il fallait tenir compte des perceptions différentes, spécifiques aux communautés, de ce qui se passait. La mise au point de stratégies guidées par la communauté et faisant appel à des animateurs sociaux locaux a été un tournant décisif dans la lutte contre la maladie en Sierra Leone (Oxfam, 2015). Les animateurs sociaux parlaient les langues appropriées et sont devenus une source fiable d'information. Des organisations spécialisées comme Humanité & Inclusion ont conçu des programmes pour transmettre des informations essentielles sur Ebola aux personnes vulnérables et aux personnes handicapées (Humanité & Inclusion, 2014). Des messages simples, diffusés dans les langues locales, ont aidé les communautés à mettre en œuvre des stratégies efficaces de soutien aux malades et de prévention de la transmission.

4.5 Leadership local

Réussir à mettre en œuvre les lignes directrices existantes et à multiplier les exemples de bonnes pratiques exige une coordination étroite entre les organisations axées sur le handicap et les principales organisations humanitaires. Celles-ci ont sans doute été animées de bonnes intentions en ce qui concerne la planification et les programmes ouverts aux personnes handicapées, mais, souvent, n'ont pas la connaissance de la situation locale et les compétences techniques nécessaires. Dans certains cas, elles peuvent, par ignorance, involontairement promouvoir des préjugés négatifs sur le handicap.

Des organisations de personnes handicapées et des organisations de personnes âgées, du niveau local au niveau international, ont contribué à améliorer les conditions de vie de leurs membres et plaident pour l'inclusion des personnes vivant avec un handicap et des personnes âgées. À l'échelon local, ces organisations savent mieux que quiconque quelles sont certaines des personnes et des familles les plus exposées aux risques. Leur capacité de plaider pour la pleine inclusion dans les services fournis par les principales organisations humanitaires dans les situations d'urgence de grande ampleur est toutefois limitée parce qu'elles connaissent mal le système humanitaire international, ses processus, ses procédures et ses normes, et que les organisations internationales se montrent réticentes à céder du pouvoir aux intervenants nationaux et locaux. À l'instar des autres ONG locales et organisations de la société civile, elles n'ont pas accès au financement humanitaire international qui leur permettrait de mobiliser efficacement et d'intensifier leurs efforts (Development Initiatives, 2017b). Leurs connaissances et leurs compétences sont donc souvent sous-employées.

Par-delà leurs organisations représentatives, les personnes handicapées, les personnes âgées et leurs aidants sont habituellement exclus des processus de gestion des risques de catastrophe, et se voient refuser la possibilité de se représenter eux-mêmes sur les questions qui les concernent directement. En 2015, le Bureau des Nations Unies pour la prévention des catastrophes a mené une enquête auprès des personnes handicapées, qui a révélé que 17 % à peine des personnes interrogées savaient qu'un plan de gestion des catastrophes existait dans leur zone, et 14 % seulement avaient été consultées à ce sujet (UNISDR, 2013).

Malgré les avantages amplement démontrés de la participation des personnes âgées, des personnes handicapées et d'autres groupes fréquemment marginalisés à la planification liée aux crises, à l'intervention et au relèvement, peu d'organisations reconnaissent les savoirs, les capacités et les ressources de ces groupes, et en tirent parti. Peut-être est-ce dû à des préjugés au sujet de ces groupes et de leurs limites, ou au manque de temps et de ressources, réel ou perçu, pour comprendre et exploiter leurs atouts. Néanmoins, cet état de fait est symptomatique des approches descendantes de l'intervention humanitaire, dans lesquelles les personnes touchées par une crise sont généralement considérées comme des bénéficiaires passifs et non comme des acteurs de la conception et de la mise en œuvre de l'assistance (Grünewald et de Geoffroy, 2008).

Encadré 4.8 Combler le fossé entre le handicap et l'action humanitaire

En avril et mai 2015, deux violents tremblements de terre ont frappé le Népal, tuant quelque 9 000 personnes, en déplaçant des milliers d'autres, et causant d'importants dégâts aux infrastructures, aux services et aux moyens de subsistance. Le gouvernement a lancé une opération de secours de grande ampleur en collaboration avec des organisations locales, nationales et internationales.

Dans ce cadre, en prenant appui sur les enseignements tirés du tremblement de terre de 2010 en Haïti et du typhon Haiyan aux Philippines en 2013, l'ONG internationale CBM a travaillé avec la Fédération nationale des handicapés du Népal, l'organisme fédérateur national des personnes handicapées, pour établir des « pôles de liaison sur le vieillissement et le handicap » dans trois des districts les plus touchés. HelpAge International et des partenaires ont créé des pôles supplémentaires dans d'autres districts touchés.

Les pôles de liaison ont fonctionné comme des relais spécialisés, repérant les personnes ayant des besoins particuliers et les rapprochant des prestataires de services existants dans un large éventail de secteurs, dont l'eau, l'assainissement et l'hygiène, l'alimentation, le logement, la santé, l'éducation et les moyens de subsistance. Les pôles de liaison étaient composés de personnes handicapées, qui veillaient, dans leur communauté, à ce que les personnes les plus en détresse reçoivent une assistance. Dans certains cas, des volontaires et des animateurs sociaux ont effectué des visites à domicile pour comprendre les besoins particuliers, par exemple, des femmes handicapées confrontées à des défis supplémentaires liés à la discrimination et à des responsabilités domestiques additionnelles.

Les informations collectées sur les besoins non satisfaits des personnes handicapées et des personnes âgées ont été utilisées pour promouvoir une action plus inclusive des autres institutions humanitaires au niveau national. Les membres des équipes ont collaboré étroitement avec les principales organisations humanitaires en vue de les sensibiliser à la question du handicap et de les doter d'outils et de moyens simples d'inclure les personnes handicapées et les personnes âgées dans leurs programmes.

L'un des principaux enseignements tirés de la création de ces pôles est qu'il faut associer les personnes handicapées et les personnes âgées aux initiatives de préparation aux situations d'urgence. On peut ainsi garantir que les principales institutions humanitaires ont déjà les connaissances et les mécanismes nécessaires pour atteindre ces groupes quand survient une catastrophe, et que les personnes handicapées et les personnes âgées, de même que leurs organisations représentatives, ont les capacités requises pour participer à l'intervention dès le tout début.

Trouver les moyens de combler le fossé, c'est-à-dire, faire en sorte, d'une part, que les principales organisations humanitaires connaissent les problèmes liés au handicap et à l'âge, et d'autre part que les organismes locaux axés sur le handicap ou sur l'âge disposent de ressources et d'un soutien adéquats, signifie

s'écarter des normes actuellement acceptées dans le secteur humanitaire. Et, comme d'autres l'ont déjà souligné, il faudra probablement à cette fin procéder à une refonte radicale des institutions, des dynamiques de pouvoir, de la manière dont le succès et défini et mesuré, et du flux des ressources vers et entre les organisations (ODI, 2016 ; ALNAP, 2015b ; Development Initiatives, 2017b).

4.6 Dans le cadre : conclusions et recommandations

Quelques avancées ont été réalisées en ce qui concerne la participation des personnes âgées et des personnes handicapées aux interventions humanitaires. Les ODD jouent un rôle clé en faisant progresser les priorités de développement afin de ne laisser personne de côté, et la communauté humanitaire continue de rechercher des moyens de répondre aux besoins des personnes les plus en détresse. La prolifération des orientations, des normes et des boîtes à outils prouve que l'engagement et la volonté d'agir existent, et, comme ce chapitre l'a montré, les exemples de bonnes pratiques sont nombreux aux niveaux mondial et national.

Il ne s'agit pas de savoir *si* l'action humanitaire doit être plus inclusive, mais de déterminer *comment* la rendre plus inclusive, et comment le faire à grande échelle. Les principes et les bonnes pratiques humanitaires devraient automatiquement conduire aux personnes les plus exposées aux risques, lesquelles sont à l'évidence une priorité dans la prévention des crises et l'intervention. Les divers cadres, engagements et normes qui existent sont adéquats en ce sens qu'ils indiquent clairement comment promouvoir une inclusion accrue dans l'action humanitaire. Mais il est démontré que, malgré la volonté manifestée et les engagements pris, ces populations ne sont toujours pas systématiquement considérées comme des priorités par les principales institutions humanitaires. Les bonnes pratiques sont circonstancielles, et non systématiques. On attend trop des institutions et organisations spécialisées, celles qui sont axées sur l'âge, le handicap, le genre ou autres – et les autres ne font pas assez. Par conséquent, les personnes âgées, les personnes handicapées et d'autres groupes potentiellement vulnérables risquent encore d'être laissés hors cadre, et laissés de côté par l'action humanitaire.

Qui plus est, le fait de se concentrer sur des caractéristiques spécifiques de personnes ou de groupes séparément, telles que le handicap, l'âge ou le genre, empêche de prendre en considération les vulnérabilités, les besoins et les capacités multiples et corrélés des personnes touchées par une crise. Cet état d'esprit est renforcé par la structure du système humanitaire, qui se spécialise par secteur (par exemple, la santé) ou groupe de population (par exemple, les réfugiés). Les divisions entre les groupes de population peuvent être encore aggravées par l'absence de collaboration entre les organisations axées sur l'âge et celles qui le sont sur le handicap (HelpAge International, 2018), et entre les organisations spécialisées qui concentrent leur action sur d'autres groupes cibles ou des questions transversales.

D'un point de vue pratique, les principales recommandations ci-après peuvent faire progresser les priorités et faciliter une inclusion accrue des personnes âgées, des personnes handicapées et d'autres, qui peuvent être laissées hors de l'action humanitaire.

4.6.1 Meilleure compréhension : données, information et recherche

— **Les acteurs humanitaires – internationaux, nationaux et locaux – devraient très nettement améliorer les données sur les personnes âgées et les personnes handicapées afin de mieux déterminer, comprendre et représenter les besoins spécifiques dans les programmes humanitaires.** Il s'agit non seulement de collecter et d'analyser des données, mais aussi de surmonter les risques et les réticences persistants en matière de *partage* accru des données. Le manque de données n'est pas la seule raison pour laquelle les personnes âgées et les personnes handicapées sont souvent exclues de l'action humanitaire, mais il joue clairement un rôle. Les personnes doivent être visibles et comptées pour que les humanitaires comprennent leur situation et soient tenus pour responsables de la façon dont leurs besoins et leurs capacités sont pris en compte.

— Les données sur les personnes handicapées sont très largement insuffisantes et les données relatives à l'âge et au handicap sont très imprécises. Par exemple, aucune distinction n'est faite entre les différents groupes d'âges dans le groupe plus large des personnes âgées, les différents types de handicap et niveaux de gravité ne sont pas définis, et les limites d'âge supérieures ne sont pas précisées dans les évaluations et enquêtes humanitaires, qui ensuite excluent les personnes âgées de certaines initiatives, y compris les programmes axés sur les moyens de subsistance.

— **La langue et le niveau d'alphabétisation de toute personne dans le besoin** devraient être relevés de manière systématique et routinière, et **les évaluations multisectorielles des besoins devraient comprendre** des questions sur les **besoins en matière linguistique et de communication**, comme l'ont proposé début 2018 l'Équipe spéciale du Comité permanent interorganisations chargée de l'application du principe de responsabilité l'égard des personnes touchées et de la protection contre l'exploitation et les atteintes sexuelles, et Traducteurs sans Frontières. La prise en compte de la langue et d'autres obstacles potentiels à la communication dans la conception et le financement de la participation, et dans les mécanismes de redevabilité, permettra d'éviter que les locuteurs des langues minoritaires et les personnes peu instruites ne soient exclus. Le genre a souvent une incidence capitale sur les compétences linguistiques et le niveau d'instruction, et ne devrait pas être négligé.

— Quand la publication de données sur la langue parlée comporte des risques pour les personnes concernées, des moyens sûrs doivent être trouvés de gérer ces données et de ne divulguer que celles qui sont nécessaires pour éclairer les stratégies.

4.6.2 Interventions inclusives : partenariats, niveau des effectifs et communication

— **Des efforts visant à favoriser une action humanitaire plus inclusive devraient être entrepris, autant que possible avec la participation directe des personnes âgées, des personnes handicapées et d'autres groupes marginalisés.** Il faut, à cette fin, créer des alliances plus solides entre les organisations locales de personnes handicapées/personnes âgées, les gouvernements et les principales organisations humanitaires, ainsi qu'établir des méthodes de travail qui donnent véritablement aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à d'autres groupes potentiellement marginalisés (groupes linguistiques minoritaires, migrants et femmes) la possibilité d'apporter leurs idées et leurs compétences à la définition des interventions humanitaires. Il s'agit, d'abord, d'examiner le niveau des effectifs des organisations humanitaires et de déterminer la mesure dans laquelle elles sont ouvertes aux personnes âgées et aux personnes handicapées, puis d'évaluer l'incidence de ces aspects sur la capacité d'atteindre les groupes potentiellement marginalisés.

— Les intervenants humanitaires doivent savoir que certaines personnes peuvent faire l'objet d'une stigmatisation et ne pas être visibles. Comme le montre l'action menée par la Croix-Rouge du Kenya pour combattre les préjugés à l'égard des personnes handicapées, une mobilisation soutenue de la communauté peut permettre de mieux atteindre les personnes qui ont été laissées de côté du fait de la stigmatisation, tout en modifiant les perceptions et les attitudes.

— Comme l'illustre l'exemple de BBC Media Action, Internews et Traducteurs sans Frontières dans l'intervention en faveur des réfugiés au Bangladesh, **une approche collective de la communication multilingue avec les populations touchées peut contribuer à une action humanitaire qui soit plus efficace pour les personnes le plus souvent laissées hors cadre, et qui leur rende davantage compte.** Cela permettra de garantir que des ressources essentielles sont orientées vers les besoins des locuteurs des langues minoritaires, des personnes illettrées et des personnes qui ont moins accès à la technologie.

— **Les budgets des programmes devraient comprendre des provisions destinées à couvrir les besoins spécifiques des groupes marginalisés, ce qui doit englober une communication adaptée.**

4.6.3 Investissements ciblés : soutenir l'action et la participation locales

— **Les donateurs et les organisations internationales de subventionnement devraient favoriser et forger davantage de liens avec l'action au niveau local, conduite par des groupes qui, autrement, seraient laissés hors cadre.** La recherche qui a été réalisée au titre de ce chapitre a révélé que certaines des actions les plus efficaces et les meilleures conduites avec et pour les personnes handicapées étaient menées au niveau local, souvent à l'initiative et sous la direction de personnes handicapées.

— **Les donateurs devraient contribuer à placer encore plus haut la barre de l'inclusion, en incitant les organisations qui reçoivent leur financement à faire davantage pour inclure dans leurs programmes les personnes âgées, les personnes handicapées et d'autres groupes risquant d'être laissés hors cadre.** Les investissements dans des données de meilleure qualité, le renforcement des capacités et des programmes inclusifs et participatifs étant potentiellement élevés, les donateurs peuvent aussi apporter une précieuse contribution en donnant aux organisations humanitaires l'espace, le temps et les ressources nécessaires pour dialoguer avec les personnes touchées par une crise, et pour élaborer des actions déterminées par la demande, qui répondent véritablement aux besoins.

Sulawesi (Indonésie), 2018.

Sahoriya, 73 ans, a survécu au tremblement de terre et au tsunami qui ont frappé Sulawesi. Les crises ont des conséquences disproportionnées sur les personnes âgées : quatre personnes sont décédées dans le village de Loli Saluran. Toutes étaient des personnes âgées.

©Benjamin Suomela/
Croix-Rouge finlandaise

Soudan du Sud, 2013

Une femme « de retour » dans un camp pour personnes qui avaient fui le conflit au Soudan. Cette communauté a reçu des ressources vitales de la Croix-Rouge du Soudan du Sud. Toutefois, de nombreux défis restent posés.

©IFRC/Juozas Cernius

5. À court d'argent : les situations d'urgence sous-financées

L'argent ne suffit pas, à lui seul, à garantir que les personnes les plus laissées pour compte sont identifiées, aidées et associées aux programmes. Mais ne laisser personne de côté exige des ressources financières, et des ressources financières insuffisantes signifient que des personnes sont laissées de côté.

Il existe un fossé très net entre les besoins humanitaires et le financement disponible. Le déficit de financement n'est pas nouveau, et il est de longue date l'objet d'analyses, d'efforts de sensibilisation et d'actions. Aujourd'hui, les volumes de l'assistance humanitaire internationale connue atteignent des niveaux sans précédent, mais les besoins qu'ils doivent couvrir aussi. Les données laissent penser que si les niveaux de l'aide atteignent peut-être leur point culminant[1], ce n'est pas encore le cas de ceux des besoins.

Un double dilemme est au cœur du problème : comment, dans un monde où les ressources sont comptées, honorer le principe de l'assistance fondée sur les besoins en réaction aux crises ? Et comment, dans le même temps, investir dans un modèle de progrès qui anticipe et réduit ces mêmes besoins ? Ce principe – en vertu duquel il faut répondre aux besoins où qu'ils soient et aux besoins les plus grands, et « toutes les personnes touchées par une catastrophe ont le droit de recevoir une assistance, en fonction de leurs besoins et de leurs priorités » (IFRC, 2013) – est consacré non seulement dans les principes humanitaires et le Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les organisations non gouvernementales lors des opérations de secours en cas de catastrophe, mais aussi dans les Principes et bonnes pratiques d'action humanitaire (GHD, 2013) et les politiques de la plupart des principaux donateurs (Dalrymple et Smith, 2015). Par-delà l'impératif humanitaire, le Programme d'action pour l'humanité du secrétaire général des Nations Unies (UNGA, 2016) appelle les donateurs à mettre fin au dénuement et à déplacer l'équilibre d'un modèle fondé sur les besoins à un modèle fondé sur les risques. Pourtant, les limites au financement imposent de transiger sur la réalisation de ces principes et de ces ambitions. Elles imposent de faire des choix, délibérés et inconscients, quant à la manière d'utiliser ou pas des fonds qui ne sont pas inépuisables, le résultat étant que certains besoins de certaines personnes dans certains endroits ne sont pas satisfaits.

Le présent chapitre examine les situations dans lesquelles l'argent manque et les incidences de cet état de fait sur les efforts visant à ne laisser personne de côté dans l'action humanitaire. Il examine comment, dans un monde où les ressources seront toujours utilisées de façon intensive, financer différemment les crises pour atténuer les inégalités et réduire la nécessité d'une action humanitaire internationale. Il

1. Selon le rapport de 2018 sur l'aide humanitaire internationale, la croissance de l'assistance humanitaire internationale a ralenti pendant la période de 2015 à 2017, la progression n'étant que de 0,4 % du côté des gouvernements donateurs (par opposition aux donateurs privés) de 2016 à 2017.

étudie les faits sous l'angle de l'aide humanitaire internationale formelle, en partant du principe qu'elle est la ressource de dernier recours pour les personnes laissées de côté par les ressources nationales et informelles. Mais il le fait dans un monde où les ressources de l'assistance changent et les lignes entre donateurs et bénéficiaires se déplacent.

Les orientations et les analyses sur le financement humanitaire ont proliféré récemment, en particulier à la suite du Sommet humanitaire de 2016 et du Grand compromis sur le financement humanitaire. Les critiques, recommandations et activités ne manquent pas, et donnent lieu à des degrés divers d'engagement politique et technique, notamment, des instruments innovateurs, une efficacité améliorée et des investissements dans l'action locale.

Ce chapitre ne prétend pas résumer ou couvrir tous ces problèmes d'actualité et bien documentés, ou examiner le sous-financement de toutes sortes de crises partout. Il se concentre plutôt sur le financement attribué à des crises qui sont, de fait, des catastrophes, en particulier les situations d'urgence complexes, en demandant quelles actions sont «à court d'argent», pour quelles raisons, quelles sont les conséquences pour les populations touchées, et quelles solutions peuvent être trouvées. Il met l'accent sur trois types de crises, souvent sous-financées: les catastrophes soudaines de petite ampleur, les catastrophes de plus grande ampleur à évolution lente, et les situations d'urgence complexes à long terme. Comme dans toutes les typologies humanitaires, les catégories sont plus précises que la réalité, et certains aspects se recoupent et sont concomitants, mais il y a aussi des distinctions entre les problèmes et les solutions.

5.1 Quelles actions sont sous-financées et pourquoi?

De l'avis unanime, les déficits de financement et la répartition inégale des ressources signifient que certaines crises sont particulièrement «en défaveur» ou «à court d'argent». Pourtant, il n'y a pas d'étalon à l'aune duquel mesurer la négligence ou le sous-financement. Il n'y a pas de mesures comparables et complètes des besoins humanitaires ou du coût financier des interventions, ni d'ailleurs des ressources nationales et internationales qui y sont consacrées (High Level Panel/Groupe de haut niveau sur le financement humanitaire, 2016). Depuis les années 1990, des crises sont considérées comme «oubliées», «négligées» et «sous-financées», et les méthodologies pour l'établir sont de plus en plus élaborées, mais comme elles sont conçues à certaines fins de prise de décision et de plaidoyer, elles ont des méthodes et des paramètres de mesure différents. En outre, elles vont du général au particulier, et les faits semblent indiquer que les personnes touchées par les crises ont une opinion très différente sur les financements disponibles au regard de leurs besoins. Par exemple, des enquêtes menées auprès de personnes touchées en Afghanistan, en Haïti et au Liban révèlent des avis négatifs sur la pertinence et le ciblage de l'aide (Ground Truth Solutions, 2017).

Les écarts par rapport aux besoins définis dans les appels humanitaires sont l'indicateur le plus souvent cité du sous-financement – bien qu'il soit, par nature, imparfait. En 2017, les appels coordonnés par l'ONU[2] n'ont été financés qu'à hauteur de 60 %, ce qui représente un déficit de financement de 10,1 milliards de dollars É.U., lequel se manifeste inégalement, l'écart entre les appels les mieux et les moins

2. L'expression «appels coordonnés par l'ONU» est utilisée ici pour couvrir les plans d'aide humanitaire, les plans d'aide aux réfugiés et les appels éclairs coordonnés par le système dirigé par l'OCHA, en tenant compte du fait que leurs titres ont changé au cours de la dernière décennie.

financés étant de 115 %. Pourtant, bien que ces appels constituent les demandes collectives de fonds les plus importantes pour l'action humanitaire, leurs limites en tant que mesure exhaustive du « déficit de financement humanitaire » sont largement reconnues. Leur but n'est pas de représenter tous les besoins, et il y a des questions persistantes au sujet de la base des besoins financiers qu'ils présentent – des questions sur la précision des évaluations, les variations dans le calcul des coûts, et la capacité d'absorption –, qui peuvent en partie fragiliser la confiance des donateurs et exacerber le sous-financement (voir, notamment, Darcy *et al.,* 2013 ; High Level Panel, 2016 ; Obrecht, 2017).

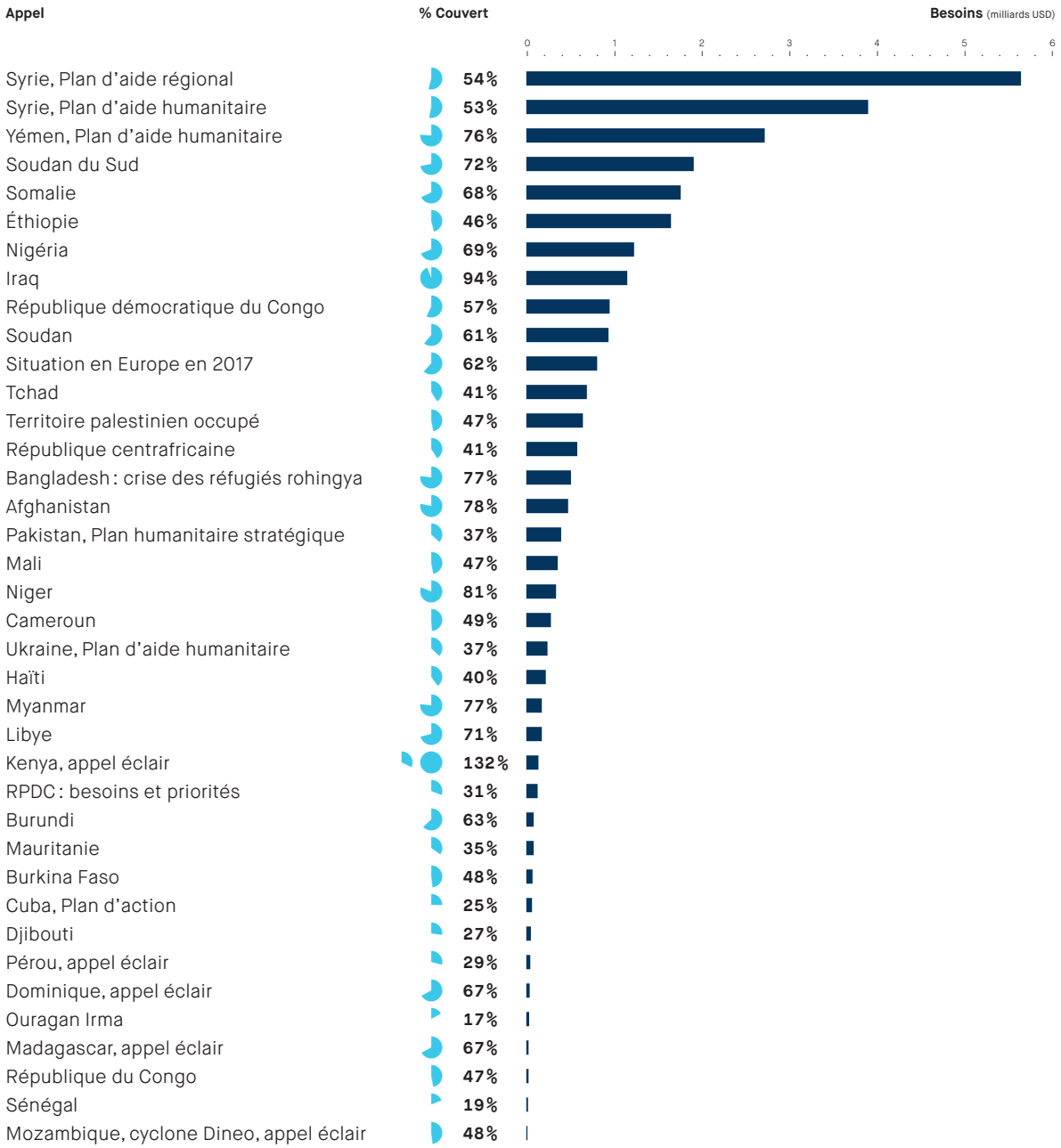
La Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Fédération internationale) lance elle aussi des appels pour financer les interventions consécutives à des situations d'urgence de grande ampleur, qui dépassent la portée et les ressources des plans d'action des Sociétés nationales. À ce titre, ses demandes de financement sont très inférieures à celles des appels multiorganisations coordonnés par l'ONU (à peine 79 millions de dollars É.U., contre 25,2 milliards de dollars). Là encore, et même s'il a un caractère indicatif, le niveau du sous-financement de ces appels est un indicateur imparfait de l'écart entre les besoins et les contributions financières. À la différence des appels coordonnés par l'ONU, l'ampleur envisagée de l'intervention et, partant, le montant de l'appel peuvent être revus à la baisse quand les perspectives de financement sont faibles. De ce fait, les niveaux des besoins non satisfaits peuvent être plus importants.

Compte tenu de leurs limitations, que révèlent ces déficits de financement sur les crises qui sont actuellement, et de manière persistante, le plus « à court d'argent » ? Les 40 appels coordonnés par l'ONU en 2017 étaient tous, sauf un, plus ou moins sous-financés, mais les niveaux de couverture allaient de 94 % (pour le Plan d'aide humanitaire pour l'Iraq) à tout juste 17 % (pour l'ouragan Irma). L'analyse ne met en évidence ni un schéma prévisible dans le sous-financement, ni un déterminant unique clair de ce qui peut entraîner un sous-financement accru. La géographie, le type de crise, la durée du besoin, les revenus de l'État touché ou l'ampleur des besoins ne sont pas, seuls, des corollaires d'un financement plus ou moins important.

Il n'y a pas de corrélation constante entre la taille des appels coordonnés par l'ONU et le niveau du sous-financement : par exemple, les deux appels les plus importants (5,6 milliards de dollars É.U. pour le Plan de gestion régionale de la situation des réfugiés syriens et 3,4 milliards de dollars É.U. pour le Plan d'aide humanitaire pour la Syrie), et l'appel le moins important (l'appel éclair de 10 millions de dollars É.U. pour le Mozambique) ont tous été financés à hauteur de 50 % environ. Cependant, les appels les moins financés étaient tous parmi les moins importants – ce qui donne à penser qu'une démarche heuristique assimile des besoins en financement plus limités à une priorité moindre : les 13 appels coordonnés par l'ONU les moins importants (montants inférieurs à 114 millions de dollars É.U.) ont tous attiré moins d'un tiers (33 %) des fonds demandés. Les réponses aux « appels éclairs » lancés au titre de situations d'urgence soudaine ou aggravée ont été très inégales : l'appel éclair de 120 millions de dollars É.U. au titre de la sécheresse de 2017 au Kenya (un pays à revenu intermédiaire inférieur, qui a des liens étroits avec les donateurs) a été financé à hauteur de 131,6 %, tandis que la couverture de l'appel éclair de 39 millions de dollars É.U. au titre des inondations au Pérou (un pays à revenu intermédiaire supérieur, moins connu des donateurs) a été de moins de 29 %.

À la différence des appels coordonnés par l'ONU, les montants demandés au titre des 19 appels que la Fédération internationale a lancés en 2017 ont été, globalement, couverts à près des trois quarts (72 %). Toutefois, comme pour les appels coordonnés par l'ONU, l'écart est considérable entre les appels les mieux et les moins financés. Trois appels, liés aux interventions consécutives au passage de l'ouragan Irma sur Saint-Kitts, Antigua et Cuba, ont été financés à plus de 100 %, tandis que l'appel au titre des mouvements de population au Soudan ne l'a été qu'à 6 %. Seuls trois appels ont été financés à moins de 50 % – pour les mouvements de population en République démocratique du Congo (RDC) et au Soudan, et la tempête tropicale Tembin aux Philippines.

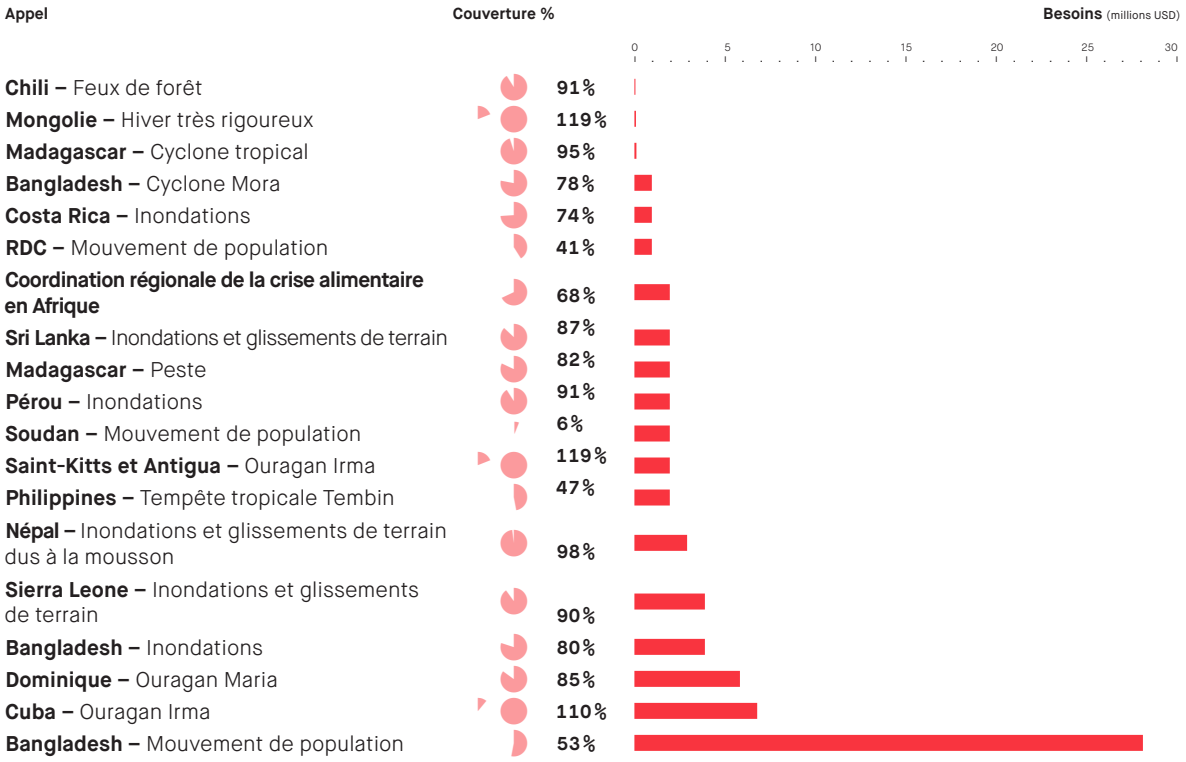
Fig. 5.1 Couverture des appels coordonnés par l'ONU, 2017



Notes : Valeurs au 23 mai 2018. RPDC : République populaire démocratique de Corée

Source : Service de surveillance financière du Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA)

Fig. 5.2 Couverture des appels de la Fédération internationale, 2017



Notes : Les données sont en valeurs courantes.

Source : *Appels d'urgence* de la Fédération internationale, 2017

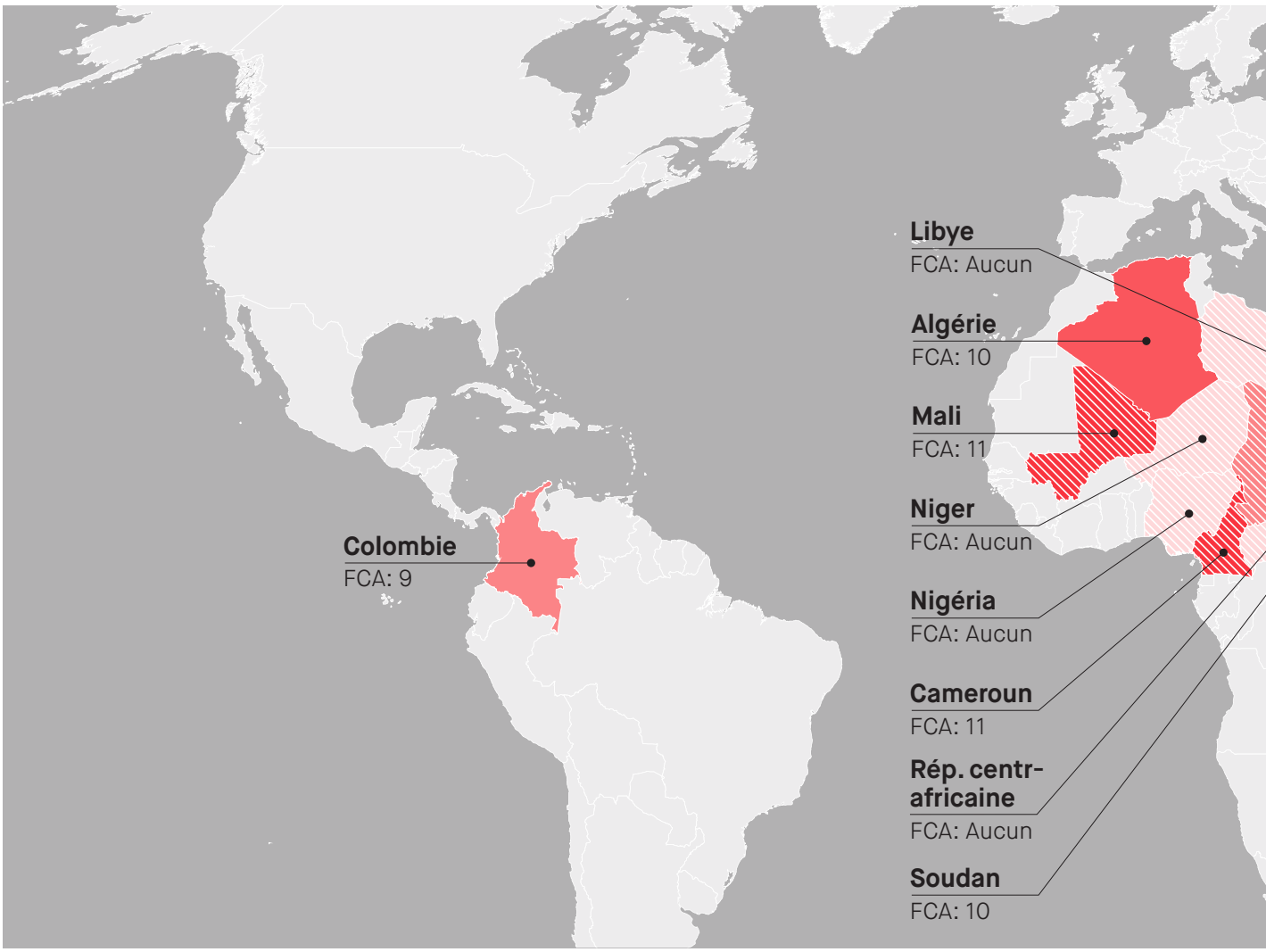
La Direction générale de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européennes (ECHO) et les Nations Unies recourent à des méthodes plus complexes pour étayer leurs efforts visant à mettre en évidence et compenser les pires incidences du sous-financement. L'Outil d'identification des crises oubliées (FCA) d'ECHO utilise une méthodologie composite comprenant des évaluations sur le terrain, les niveaux de l'aide humanitaire et au développement, les scores de vulnérabilité et la couverture médiatique, pour établir une liste qui guide, mais ne prescrit pas, l'allocation annuelle de 15-20 % du financement alloué par ECHO aux crises « oubliées » (ECHO, 2008). Le sous-financement des appels coordonnés par l'ONU n'est pas un critère. D'ailleurs, la moitié des pays inscrits sur la liste des pays connaissant les crises les plus oubliés en 2017-2018, dont plusieurs pays d'Amérique centrale et d'Amérique du Sud, n'ont pas fait l'objet d'un tel appel. La liste 2017-2018 a été la plus longue depuis la création du FCA, 20 crises oubliées ayant été identifiées.

Le Fonds central pour les interventions d'urgence (CERF) administré par les Nations Unies établit une liste des crises auxquelles des dotations sont allouées par le guichet financement insuffisant deux fois par an. Son approche « permet de répondre à des besoins d'aide humanitaire critiques et contribue à mettre en lumière l'insuffisance des financements, ainsi que les zones dont les donateurs se désintéressent peut-être », et elle s'appuie sur un processus complexe, qui comprend une formule de pondération dans l'Indice composite de risque et de vulnérabilité du CERF et dans les niveaux des besoins sous-financés (CERF, 2018).

Cinq pays figuraient à la fois sur la liste FCA et sur la liste du guichet financement insuffisant en 2017, dont trois touchés par la crise régionale au Sahel : Mali, Niger et Tchad. Avec le Cameroun et le Soudan, ces pays

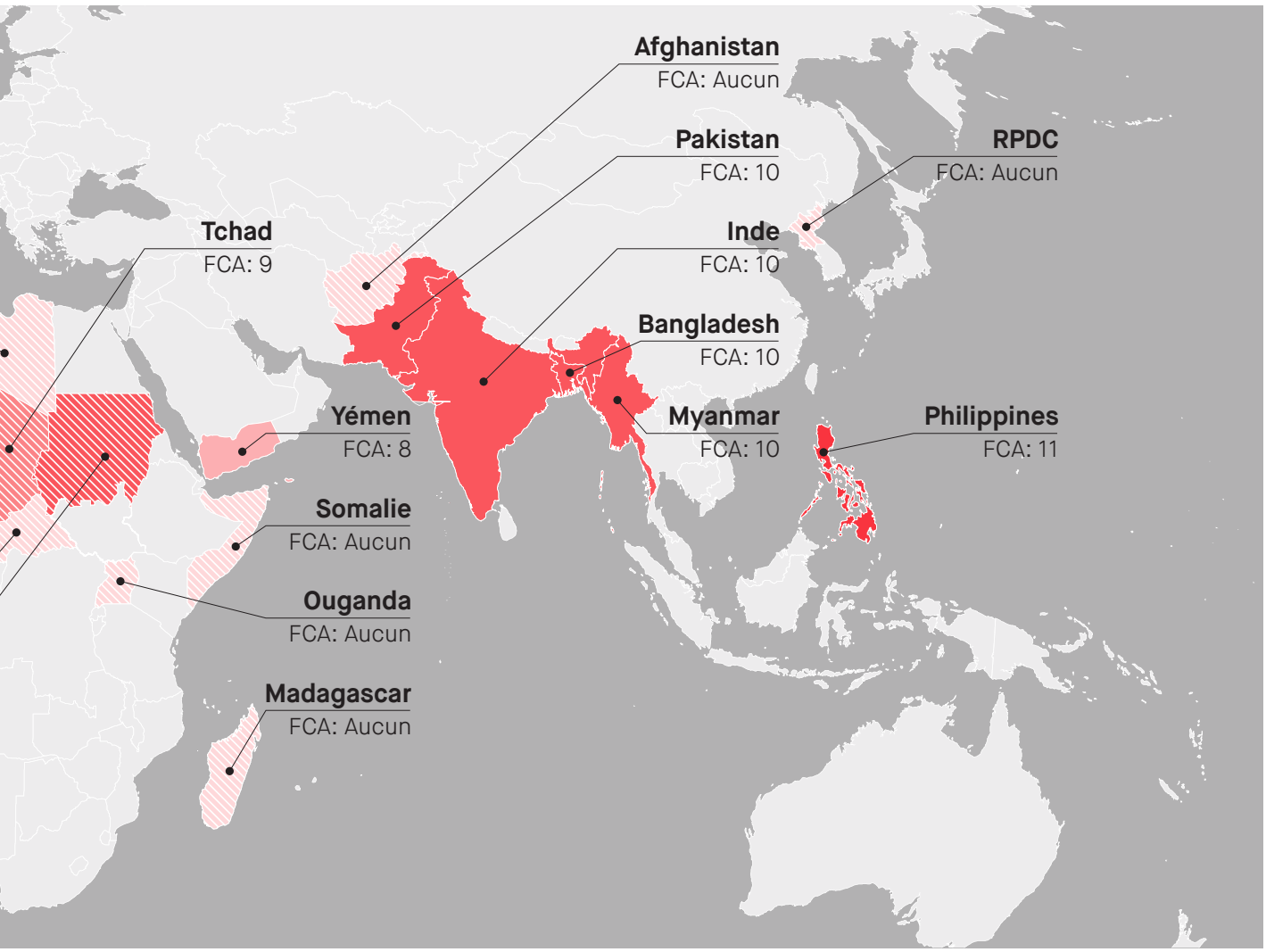
étaient des situations d'urgence complexe, caractérisées par un mélange de conflit et d'événements à évolution lente ou soudains liés au climat, créant une insécurité alimentaire et des urgences sanitaires récurrentes et chroniques. Bien que présentées par pays, les désignations FCA et les dotations du guichet financement insuffisant prennent en considération les crises et manifestations de besoins infranationales. Les orientations données par ECHO à ses représentants dans les pays reconnaissent explicitement que «les crises oubliées ne touchent que de petits groupes de population, alors que les informations générales sur le pays ne laissent peut-être pas apparaître des besoins humanitaires 'minoritaires'» (ECHO, 2016).

Fig. 5.3 Pays où des crises sont oubliées ou sous-financées, 2017



Niveau d'identification des crises oubliées (FCA), les crises «plus oubliées» obtenant une note plus élevée, 2016-2017:

Aucun 8 9 10 11
Dotations du guichet financement insuffisant du CERF, 2017



Notes : Le graphique ne présente que les crises couvertes par le FCA d'ECHO ou les dotations du guichet financement insuffisant du CERF en 2017, et ne prend pas en compte celles qui sont « négligées » ou sous-financées selon d'autres critères. L'indice de l'Outil d'identification des crises oubliées (FCA) d'ECHO s'appuie sur un score composite dérivé de plusieurs indicateurs. Les crises affichant un score de 8 et plus figurent dans la liste annuelle des crises oubliées. Plus le score est élevé, plus la crise est « oubliée ».

Sources : Outil d'identification des crises oubliées d'ECHO, 2017-2018 ; dotations du guichet financement insuffisant du CERF, 2017.

5.1.1 Quelles sont les conséquences pour les personnes touchées ?

Il va de soi qu'il est difficile de savoir quels sont les effets de ces « oublis » ou ce sous-financement sur les besoins non satisfaits, et qui est par conséquent laissé pour compte et comment. Comme le montrent d'autres chapitres, on manque souvent de données probantes sur les conséquences de ce que les institutions humanitaires *ne font pas*. Si une institution ne peut pas financer une opération, elle ne pourra probablement pas financer l'évaluation de toutes les incidences de son absence sur les personnes touchées. Les programmes sont généralement évalués « selon leurs propres règles » au regard de leurs objectifs, autrement dit du point de vue de ce qui a été réalisé plutôt que de ce qui ne l'a pas été et « de ce fait, les incidences du sous-financement, un problème d'importance constante et grandissante, sont mal reflétées » (Darcy, 2016). On peut avancer que le secteur humanitaire est habitué à faire rapport sur les résultats, mais qu'il est mal outillé pour « définir les résultats clairement, les quantifier et les mesurer ». Dès lors, si comprendre les résultats du *travail financé* est un défi pour le secteur, comprendre les conséquences du *travail non financé* l'est encore davantage.

Néanmoins, quelques rapports sont faits sur ce que les institutions humanitaires ne peuvent pas réaliser quand l'argent manque, et quelques institutions et examens des appels exposent les conséquences du sous-financement sur la réalisation des objectifs relatifs aux effectifs de populations cibles (voir notamment UNHCR, 2017b). Un examen des financements par secteur donne aussi quelques indications sur les types de besoins qui sont relégués au second rang des priorités en cas de restrictions budgétaires. Seuls les secteurs de la sécurité alimentaire, de la nutrition, de l'action contre les mines, plus restreint, et de la coordination ont toujours été financés à hauteur de plus de 50 % ces trois dernières années. Le relèvement précoce et l'hébergement d'urgence sont généralement les moins financés (en moyenne, moins d'un tiers), tout comme l'agriculture, l'éducation et la protection.

La couverture des secteurs varie entre les différents contextes sous-financés. En 2017 en République populaire démocratique de Corée (RPDC), la nutrition était financée à hauteur de 67 %, tandis que la santé et la sécurité alimentaire l'étaient à hauteur de 12 % et 11 % respectivement ; en Haïti, la sécurité alimentaire était financée à hauteur de 73 % contre seulement 6 % pour la santé. De tels pourcentages dissimulent d'autres variations dans ce que chaque dollar peut acheter – les coûts des opérations et des articles alimentaires et non alimentaires dépendent de nombreux facteurs, dont les marchés, l'accès et les variations dans les modèles de calcul des coûts des institutions. Le sous-financement peut lui-même aussi signifier que les opérations sont plus coûteuses : sans économies d'échelle, le coût unitaire augmente (Stoddard *et al.*, 2017a). Plus les fonds sont limités, moins ils couvrent de personnes – et plus de personnes sont laissées de côté.

Encadré 5.1 Les conséquences du sous-financement dans la crise oubliée en Ukraine[3]

Quelque 4,4 millions de personnes subissent les répercussions de la poursuite des hostilités dans l'est de l'Ukraine. Malgré des besoins toujours insatisfaits, l'appel coordonné par l'ONU en faveur de l'Ukraine n'a été financé qu'à hauteur de 35 % en 2017 (Service de surveillance financière d'OCHA)[4], a obtenu un score extrêmement bas dans l'analyse de l'Indice de risque et de vulnérabilité du CERF (CERF, 2017) et a été, pour la première fois, qualifié de « crise oubliée » par ECHO. Les institutions actives en Ukraine attribuent

3. D'après des entretiens avec des représentants en Ukraine de la Fédération internationale, du CICR, d'ECHO et de People in Need, mai 2018.

4. Les appels de la Fédération internationale et du CICR étaient mieux financés, à hauteur de 89 % et 70 % respectivement, peut-être parce que les montants demandés étaient considérablement moins élevés et que les deux institutions avaient accès aux populations touchées.

ce sous-financement et la « lassitude des donateurs » à plusieurs facteurs : une attention moindre de la communauté internationale, la violence ayant diminué en intensité, la restriction de l'accès aux zones non contrôlées par le gouvernement, l'accent mis par les donateurs sur les réformes institutionnelles plutôt que sur les besoins humanitaires et – jusqu'à récemment – des efforts de sensibilisation limités. Une autre analyse appelle l'attention sur l'absence de présence institutionnelle, les obstacles juridiques considérables et le sentiment que l'aide est détournée (Barbelet, 2017).

Le manque de financement, ajouté à l'insécurité persistante, signifie que moins de la moitié (47 %) de la population à laquelle une assistance devait être apportée en Ukraine a été atteinte, et moins d'un quart dans les zones non contrôlées par le gouvernement. Les niveaux de l'insécurité alimentaire modérée et sévère ont doublé, tandis que les secteurs de la sécurité alimentaire et des moyens de subsistance n'étaient financés qu'à hauteur de 28 %. Le sous-financement du secteur du logement/des articles non alimentaires (couvert à hauteur de 9 % en 2017) constitue une source d'inquiétude en ce qui concerne la préparation aux rigueurs de l'hiver. L'Ukraine a des taux élevés de VIH et de tuberculose, et la réduction des services fournis par l'État, associée à l'insuffisance de l'aide internationale, a pesé sur l'infrastructure sanitaire, ce qui se traduit par un manque de traitements et l'augmentation des cas de maladies infectieuses, dont la poliomyélite.

Les institutions menant une action en Ukraine citent l'importance de la coordination pour établir des priorités et optimiser l'utilisation de fonds limités, afin de combler les lacunes et de répondre aux besoins. Le CICR peut utiliser ses propres réserves pour financer ses opérations, et la Fédération internationale tire parti de l'action locale, en prenant appui sur les sections et les volontaires de la Société de la Croix-Rouge d'Ukraine pour maintenir les services en faveur des personnes les plus en détresse. Parallèlement, dans les zones contrôlées par le gouvernement, certains organismes humanitaires s'adressent à des donateurs œuvrant pour le développement en vue de financer des activités de relèvement précoce et des investissements durables dans les infrastructures de base pour les personnes les plus vulnérables.

5.1.2 Pourquoi ce sous-financement ?

Alors que le financement humanitaire international (Development Initiatives, 2018) et l'accès à des informations à jour n'ont jamais été aussi considérables, pourquoi voyons-nous davantage d'appels sous-financés et de crises oubliées ? C'est là, bien sûr, un côté de l'histoire : ailleurs, nous voyons des gouvernements nationaux et des organisations régionales investir davantage dans le règlement des crises sans demander de l'aide, et un renforcement de la coopération Sud-Sud, en particulier au sein de l'Association des nations d'Asie du Sud-Est (ASEAN) et de l'Union africaine. Mais, du point de vue du secteur humanitaire international, il semble que le financement limité disponible auprès des donateurs gouvernementaux bilatéraux, d'où provient traditionnellement le gros de l'assistance humanitaire internationale, est l'objet de sollicitations trop nombreuses et dominé par quelques grands donateurs et crises majeures (Development Initiatives, 2018). Le *délaissement* ou sous-financement est donc une conséquence de la *sélection* (IFRC, 2006), c'est-à-dire, les priorités décidées par les donateurs et les intervenants. Il est l'injustice inévitable qui découle d'un modèle de financement international a posteriori disposant d'un capital financier et politique limité (Binder *et al.*, 2013).

Des études sur l'économie comportementale et l'économie politique ont révélé que même la prise de décisions la plus simple et directe est loin de traduire de façon rationnelle et linéaire des faits en action. Pour les donateurs, les décisions relatives à l'établissement des priorités, souvent prises au plus fort d'une crise et sous les projecteurs des enjeux politiques, posent des difficultés qui sont influencées et aggravées par d'autres facteurs, incitations et préjugés (voir, notamment, Obrecht, 2017 ; de Geoffroy *et*

al., 2015 ; Darcy *et al.*, 2013). Si ceux-ci peuvent être différents pour les philanthropes et les donateurs du secteur privé, qui prennent en compte d'autres facteurs sociaux, commerciaux et liés à la réputation, ils incluent, pour les principaux donateurs bilatéraux, les tensions entre l'approche respectueuse des principes, qui consiste à répondre aux besoins les plus grands, et l'approche utilitaire, qui consiste à aider le plus de personnes possible, ainsi que les facteurs suivants :

— **Le désintérêt des médias :** l'importance de la présence dans les médias internationaux a une incidence sur les niveaux de financement, car elle est une incitation à agir – ce que l'on appelle l'effet CNN –, une perception qui dynamise les efforts de plaidoyer et de collecte de fonds. Il y a plus de dix ans, le *Rapport sur les catastrophes dans le monde* mettait en évidence une corrélation étroite entre l'exposition médiatique, la couverture des appels et l'aide par personne (IFRC, 2006). L'exposition médiatique reste un facteur capital, qui détermine la manière dont les appels recherchent l'attention des médias et qu'illustrent le FCA d'ECHO (ECHO, 2008) et d'autres indices relatifs aux crises oubliées (voir, par exemple NRC, 2017a, et CARE International, 2018) utilisant des mesures de couverture médiatique inférieure à la moyenne dans leurs analyses.

— **La défaveur :** de nombreux donateurs choisissent de concentrer leur action durable sur un groupe stratégique de pays, souvent en raison de liens historiques, de considérations géopolitiques, des intérêts nationaux, de la capacité bureaucratique ainsi que du besoin (voir, notamment, Drummond *et al.*, 2017 ; Dalrymple et Smith, 2015). Des pays comme la RPDC et l'Ukraine peuvent donc tomber « en défaveur » auprès de certains donateurs. La proximité joue elle aussi un rôle, que mettent en évidence le financement que les donateurs européens ont apporté à la crise migratoire en Europe (IFRC, 2015b), et la tendance des donateurs du Golfe à concentrer leur financement sur leur propre région (Development Initiatives, 2017b). La lutte contre le terrorisme et les préoccupations liées à la sécurité peuvent être à la fois des incitations à apporter une aide accrue et des contraintes dans la fourniture de cette aide. Les relations politiques avec les autorités du pays touché par une crise peuvent aussi jouer un rôle essentiel dans la création d'un environnement propice à une assistance opportune, le donateur étant influencé par les liens de confiance qui ont été établis, et le gouvernement récipiendaire déclarant une situation d'urgence et appelant à une assistance internationale (Bailey, 2012).

— **Le manque d'informations :** la prise de décision éclairée repose sur des informations à jour, comparables et précises quant aux risques et aux besoins, la capacité analytique de discerner les priorités, et la clarté financière pour évaluer les coûts. Les petits donateurs qui n'ont pas une présence sur le terrain et une capacité analytique suffisantes pour produire des informations, en rechercher ou traiter celles qui sont disponibles prennent peut-être exemple sur les gros donateurs, créant ainsi un effet grégaire autour de certaines crises (Binder *et al.*, 2013). Les lacunes dans les évaluations des besoins et le manque de confiance dans les montants demandés (Darcy et al., 2013) peuvent dissuader les donateurs d'allouer des fonds, perpétuant ainsi les modalités de financement privilégiées. Comme le signalent les chapitres « Hors du champ de vision » et « Hors du champ des compétences », seuls les besoins connus sont généralement au cœur des crises oubliées – il peut y avoir d'autres crises pour lesquelles les intervenants ne cherchent même pas à lever des fonds.

— **Le décalage :** en l'absence d'un forum mondial d'échange d'informations, de coordination des financements et de « répartition des tâches » entre les donateurs (Poole, 2015), les décisions sélectives individuelles des donateurs créent des injustices au niveau mondial. Un système multilatéral fondé sur les décisions bilatérales de donateurs internationaux qui entendent conserver le contrôle et la visibilité de ce qu'ils financent (Clarke et Dercon, 2016 ; Hillier, 2017 ; Mowjee *et al.*, 2018), ne peut qu'aboutir à la fragmentation. En outre, les donateurs occidentaux font preuve d'un certain centrisme – un manque de sensibilisation, d'information et de coordination avec des sources de financement autres que celles

des donateurs humanitaires internationaux, et leur rôle grandissant dans la préparation aux crises et l'intervention, qu'illustrent l'action contre l'Ebola et l'intervention consécutive au typhon Haiyan. Les investissements des gouvernements des pays touchés par une catastrophe, ceux de sources privées et le financement du développement sont concernés aussi.

Les injustices persistantes dont le modèle de financement actuel est la cause ne sont pas passées inaperçues et suscitent des réactions des donateurs et des institutions. Nombre de donateurs ont pris l'engagement de financer les crises négligées (Dalrymple et Smith, 2015), tout particulièrement ECHO, qui s'est engagée à financer les crises oubliées. Certains s'attachent à protéger l'impartialité de leurs décisions relatives à l'attribution des ressources au moyen de matrices prenant en compte les risques, la vulnérabilité et la gravité, et en investissant dans des fonds communs non affectés pour permettre aux institutions de s'adapter aux besoins. Outre le financement bilatéral des urgences identifiées, d'autres contrepoids ont été intégrés au système de financement humanitaire international pour le rééquilibrer. Les institutions des Nations Unies, la Fédération internationale et les organisations non gouvernementales (ONG) internationales ont toutes établi des fonds destinés aux crises sous-financées ou à la périphérie des préoccupations.

Si essentielles que soient ces mesures, ce sont des mesures de précaution à court terme destinées à combler des lacunes choisies, et elles ne visent pas un rééquilibrage systémique de la manière dont les crises humanitaires sont financées. Après tout, les allocations du Fonds d'urgence pour les secours lors de catastrophes (DREF) de la Fédération internationale, du Start Fund géré par les ONG internationales et du guichet financement insuffisant du CERF ont atteint un total de 174 millions de dollars É.U. en 2017, un montant dérisoire au regard du déficit de 10,9 milliards de dollars É.U. des appels coordonnés par l'ONU. Ce rééquilibrage systémique passe non seulement par une approche différente des allocations humanitaires « a posteriori » (après la survenue d'une crise) octroyées en réponse aux besoins, mais aussi par une volonté accrue d'autres acteurs d'investir « ex ante » (avant une crise) dans la réduction des risques et des vulnérabilités. Le nombre croissant de données et une boîte à outils de plus en plus complète de financements nationaux, régionaux et internationaux font partie de la solution. Ce chapitre examine comment ils sont utilisés, et pourraient être utilisés, pour éviter et régler le problème du sous-financement dans trois types de crises : les crises soudaines de petite ampleur, les catastrophes à évolution lente et les situations d'urgence complexe chroniques.

5.2 Les crises soudaines qui échappent à l'attention

Les grandes catastrophes soudaines attirent généralement un financement humanitaire international considérable, comme en attestent les interventions consécutives au tsunami dans l'océan Indien, au tremblement de terre au Népal et au typhon Haiyan. Il y a des exceptions et « volume » n'est pas, bien sûr, synonyme de promptitude et d'efficacité (Hanley *et al.*, 2014). Cependant, qu'en est-il des catastrophes de petite ampleur, qui sont lourdes de conséquences pour les populations touchées mais ne déclenchent pas des appels internationaux et ne font pas les unes des médias ?

Les interventions qui font suite à ces catastrophes peuvent être à court d'argent pour de multiples raisons : leur coût peut dépasser les moyens ou la portée des ressources locales, et le financement international est trop limité, trop rigide ou trop lent à venir. Le facteur temps est souvent le problème majeur,

non seulement parce que la réaction aux besoins se fait trop attendre après l'événement (a posteriori) – une critique fréquente du financement humanitaire –, mais aussi parce que les investissements adéquats n'ont pas été faits à l'avance (ex ante) pour renforcer la résilience, réduire les risques et prévenir les conséquences prévisibles d'événements souvent prévisibles.

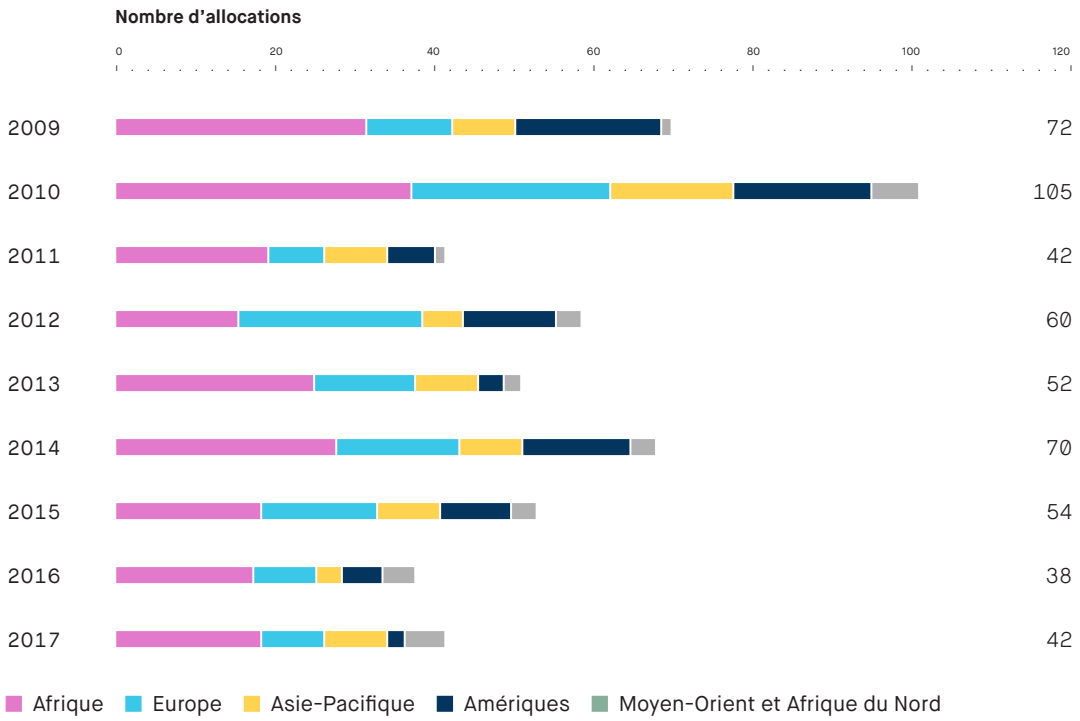
5.2.1 Quelles crises soudaines de petite ampleur sont à court d'argent et quelles sont les conséquences?

Dans un contexte de changements climatiques, la fréquence et l'intensité des catastrophes météorologiques de petite ampleur augmentent. Nombre d'inondations, de glissements de terrain et de tempêtes se produisent dans des endroits où les gouvernements nationaux et locaux ont mis en place des infrastructures adéquates de réduction des risques, de préparation aux catastrophes et d'intervention, et où une catastrophe ne devient pas une crise. Les Cadres de Hyogo et de Sendai attribuent clairement cette responsabilité aux gouvernements nationaux parmi lesquels beaucoup, en particulier en Asie et aux Amériques, ont relevé l'ampleur et la structure de leurs investissements, ce qui impose de changer le rôle et la nature du soutien international.

Dans bien des contextes, toutefois, l'évolution des événements surpasse les capacités d'adaptation des ménages et des autorités. Il est difficile de cartographier ces crises sous-financées localisées et de quantifier leurs déficits de financement car, comme elles «échappent à l'attention», elles n'ont même pas d'étalon de mesure pour lancer un appel. La Fédération internationale et le Start Network d'ONG internationales s'appuient donc sur la présence de leurs Sociétés nationales ou de leurs membres pour donner l'alerte en cas de catastrophe de petite ou moyenne ampleur appelant une assistance d'urgence. Les allocations de leurs fonds d'intervention rapide peuvent donner une image indicative des lieux où se produisent certains de ces déficits de financement et des situations d'urgence concernées, bien que cette image soit définie par le volume des fonds et la présence de leurs organisations de mise en œuvre.

Depuis 2009, le DREF a versé des allocations au titre de plus de 500 catastrophes et situations d'urgence soudaines qui n'étaient pas couvertes par un appel international de la Fédération internationale ou pour lesquelles un soutien d'autres acteurs nationaux ou internationaux n'était pas prévu (IFRC, 2012). Plus de la moitié de ces allocations (44 %) ont été versées à la suite de catastrophes hydrométéorologiques, le déclencheur le plus fréquent des opérations de la Fédération internationale en général. Elles ont été les plus nombreuses en Afrique, et les moins nombreuses aux Amériques, où elles ont aussi été en recul – illustrant les besoins relatifs (surtout, pour les catastrophes de petite et moyenne ampleur), et une capacité nationale croissante dans beaucoup de pays de la région. Les allocations du DREF comblent aussi les lacunes qui échappent à l'attention du système des appels coordonnés par l'ONU et quand il n'y a pas d'appel. Sur les 36 pays qui ont reçu des allocations du DREF en 2017, huit seulement faisaient l'objet d'appels coordonnés par l'ONU, dont trois étaient financés à moins de 50 %.

Fig. 5.4 Allocations du DREF de la Fédération internationale au titre de catastrophes soudaines par région, 2009-2017



Notes : Les pays sont regroupés par régions de la Fédération internationale.

Sources : IFRC GO

Les conséquences de l'absence de financement pour les catastrophes soudaines qui échappent à l'attention sont souvent invisibles pour les institutions internationales : quand il n'y a pas de soutien international, les incidences de son absence sur les populations touchées ne sont pas évaluées. Le DREF et le Start Fund versant des allocations et ne lançant pas d'appels, il n'y a pas de déficits. L'expérience des appels sous-financés pour les catastrophes soudaines mais de plus grande ampleur peut donner quelques indices. Dans les « appels éclairs » coordonnés par l'ONU, le relèvement précoce et la protection sont souvent sous-financés. Quand des appels de la Fédération internationale sont nettement sous-financés, les ambitions des programmes peuvent être revues à la baisse. Dans l'appel au titre des inondations au Pérou en 2017, par exemple, le nombre des provinces couvertes par l'opération a été réduit, et celui des personnes ciblées par l'assistance a diminué de 15 000.

Encadré 5.2 Besoins sous-financés en matière de logement au Bangladesh[5]

2017-2018 a été une année d'intense activité pour le Croissant-Rouge du Bangladesh, qui est intervenu dans trois opérations humanitaires, dont l'opération liée à l'afflux de populations déplacées de l'État rakhine (Myanmar). Auparavant, lors des inondations de 2017, l'Équipe humanitaire de pays, qui avait été

5. Information communiquée par le Groupe mondial sur le logement.

confrontée au sous-financement à plusieurs reprises, a lancé une demande de financement inférieure aux besoins réels et établi les montants en fonction du volume du financement anticipé. Elle n'a donc demandé que 3 millions de dollars É.U. au titre de l'hébergement d'urgence, un montant qui ne couvrait pas tous les besoins (estimés à 5 millions de dollars), mais dont les deux tiers seulement ont été levés. Le logement étayant d'autres secteurs, tels que l'eau, l'assainissement et l'hygiène, la santé, les moyens de subsistance et la protection, ce sous-financement avait des incidences sur l'ensemble de l'intervention humanitaire et menaçait de réduire à néant les avancées en matière de développement et de réduction des risques de catastrophe. Les communautés des *char* – des îles éphémères des principaux systèmes fluviaux du pays – étaient tout particulièrement laissées pour compte. Un soutien spécialisé dans les domaines du logement et des installations aurait pu changer considérablement les choses pour ces communautés, parmi les plus pauvres et les plus marginalisées du pays, qui, faute de financement, n'ont pas été aidées efficacement.

5.2.2 Quelles sont les solutions ?

Garantir une assistance rapide et appropriée à la suite de catastrophes soudaines et de petite ampleur devrait être le moyen efficace de remédier au financement des crises, du moins en comparaison avec les situations d'urgence prolongée. Ces événements sont souvent prévisibles et récurrents, et la nécessité d'un changement systémique est amplement démontrée (voir, notamment, Clarke et Dercon, 2016) : au lieu d'essayer de lever des fonds après un événement, il faut veiller à ce que des ressources soient disponibles avant pour gérer le risque, se préparer aux conséquences immédiates d'une catastrophe et y faire face. Cette vision est étayée par les engagements définis dans le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe, dans les Objectifs de développement durable (ODD) et lors du Sommet humanitaire mondial. Le passage de l'a posteriori à l'ex ante va de pair avec un changement de perspective, de l'international au local, et de l'aide humanitaire à la coopération pour le développement et le climat. Il suppose des investissements plus intelligents dans le préfinancement ainsi qu'un financement plus souple et plus réactif, si celui-ci est encore nécessaire.

Investir dans le préfinancement

Gérer les risques et être financièrement bien préparé à les affronter appellent une approche progressive, dans laquelle différents mécanismes ont été mis en place suivant la probabilité et l'ampleur de l'événement (voir Poole, 2014 ; Hillier, 2018). Les crises de petite ampleur très fréquentes devraient être gérées principalement au moyen des réserves ou fonds d'urgence détenus par les gouvernements nationaux dans la mesure du possible, et soutenus par les donateurs internationaux uniquement en cas de besoin. Aux Philippines, par exemple, les autorités locales sont tenues par la loi d'investir 5 % de leurs recettes dans un fonds de gestion des catastrophes, 30 % de ces fonds étant alloués à un Fonds d'intervention rapide, utilisé pour faire face aux conséquences immédiates d'une catastrophe, et le reste à la réduction des risques et à la préparation. Dans de nombreux pays touchés par une crise où les recettes sont en hausse, le rôle des donateurs internationaux évolue de l'assistance humanitaire vers un appui technique.

L'investissement humanitaire dans la réduction des risques de catastrophe reste essentiel pour soutenir de nombreux pays vulnérables sur le plan écologique qui disposent de revenus moins élevés, mais il est aussi lamentablement insuffisant. Le financement de la réduction des risques ne fait pas l'objet d'un suivi précis, le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE indiquant qu'il a représenté à peine 525 millions de dollars É.U. en 2016, ou 0,5 % de l'aide publique au développement (APD). Pour accroître le financement de la réduction des risques de catastrophe et dépenser les fonds de façon adéquate et efficace, il faut donc nouer des partenariats avec des prestataires locaux, nationaux, régionaux et internationaux des secteurs public et privé.

Encadré 5.3 Investissement privé pour une approche concertée de la réduction des risques de catastrophe

La Zurich Flood Resilience Alliance, du Groupe Zurich Assurance, est une collaboration de long terme à laquelle participent la Fédération internationale, des ONG, des universités et des experts du secteur privé en matière de risques et de résilience. L'Alliance est à l'œuvre, dans un premier temps, dans neuf pays (Mexique, Pérou, Haïti, Afghanistan, Bangladesh, Népal, Indonésie, Timor-Leste et États-Unis) et un soutien est apporté à plus de 200 000 personnes. La première phase du programme (2013-2017), financée à hauteur de 37 millions de francs suisses environ (37,4 millions de dollars É.U.[6]) par la Z Zurich Foundation (la fondation du Groupe pour l'investissement dans les communautés) a mis à profit les compétences et l'expérience collectives des membres pour élaborer une nouvelle approche des programmes de réduction des risques de catastrophe – qui encourage à financer le processus, en plus des interventions prédéterminées). Une deuxième phase (2018-2023), dotée de 20 millions de francs suisses supplémentaires (20,2 millions de dollars É.U.), a été engagée, dans laquelle l'expérience communautaire et les capacités de recherche seront utilisées pour encourager des investissements accrus et plus intelligents dans le renforcement de la résilience avant la survenue d'inondations. En agissant collectivement, l'Alliance a mis au point une démarche concrète que d'autres peuvent adapter et sont encouragés à le faire.

S'agissant des phénomènes météorologiques susceptibles de dépasser les efforts de réduction des risques et de renforcement de la résilience dans les communautés vulnérables sur le plan écologique, les prévisions peuvent être utilisées pour débloquer des fonds préalablement convenus, avant la catastrophe, plutôt que d'être en concurrence après pour obtenir l'attention, ce qui permet de sauver des vies, de gagner du temps et d'économiser de l'argent. Un plan d'action clair peut être établi, de sorte que les décisions quant aux rôles et responsabilités des chargés de la mise en œuvre locaux, nationaux et internationaux soient officiellement arrêtées à l'avance, augmentant ainsi l'efficacité et l'efficience. Tel est le postulat des modèles de financement fondés sur les prévisions qui ont été élaborés et testés au cours de la dernière décennie. L'art, la science et la politique de la prévision sont difficiles et en évolution, mais ce parti pris pour l'action est source d'enseignements et d'améliorations. Il a été mis en pratique avec succès par la Fédération internationale, notamment au Bangladesh, au Pérou et au Mozambique, et il s'appuie sur un nouveau mécanisme de financement du DREF axé sur l'action fondée sur les prévisions.

Améliorer le financement a posteriori

Une assistance humanitaire réactive et souple peut être encore nécessaire quand une catastrophe de petite ampleur frappe des personnes qui ne sont pas couvertes par ces arrangements ex ante. Le facteur temps est capital dans les crises soudaines : un financement trop tardif pour répondre aux besoins immédiats, et éviter qu'ils ne s'aggravent, peut être aussi inefficace que l'absence de tout financement. La lenteur du financement est un leitmotiv dans les évaluations des interventions en cas de catastrophe (voir, notamment, ALNAP, 2015b). De nombreux donateurs ont des mécanismes d'intervention rapide, mais, comme le note une étude, « les principaux modes de financement n'ont toujours pas fait la preuve de leur efficacité dans les interventions d'urgence » (Stoddard *et al.*, 2017b). Les engagements en matière d'efficacité définis dans le Grand compromis, en particulier la réduction du degré d'affectation des fonds et l'accès plus direct des intervenants locaux aux financements, devraient favoriser le changement. Continuer à accélérer le transfert des fonds entre les institutions, qui empêche les fonds d'arriver à temps pour

6. Conversion (ici et ailleurs dans le paragraphe) au 31 juillet 2018 sur xe.com.

répondre à des besoins urgents, devrait y contribuer aussi (Stoddard *et al.*, 2017a). Cependant, les progrès sur ces fronts sont lents (Metcalfe-Hough *et al.*, 2018).

Les fonds humanitaires mondiaux spécifiques visant à remédier au problème de la lenteur et de l'insuffisance des financements, en particulier le DREF et le Start Fund[7], restent donc des correctifs importants et des moyens efficaces, pour les donateurs, d'acheminer des fonds en faveur de crises infranationales se situant en dessous du seuil des dotations bilatérales spécifiques aux crises ou des paiements ex ante. Cependant, ces fonds visent à répondre rapidement aux besoins les plus urgents et lancer l'intervention, et sont donc limités quant à leur portée et leur durée pour répondre aux besoins les plus aigus et combler immédiatement les lacunes. Faute d'un suivi suffisant des financements provenant des fonds bilatéraux et communs internationaux ou d'investissements nationaux, le relèvement peut être ralenti et le renforcement de la résilience face aux événements futurs, compromise.

5.3 Les catastrophes à évolution lente

Contrairement aux tempêtes soudaines ou aux tremblements de terre, les sécheresses, les famines et certaines crises sanitaires s'installent progressivement, en tant que catastrophes à évolution lente (OCHA, 2011a). En théorie, les donateurs, avertis bien à l'avance, pourraient intervenir précocement et éviter les pires conséquences. Dans la pratique, toutefois, le fait de ne pas remarquer les signes ou de ne pas en tenir compte se traduit par un sous-financement au moment critique de l'intervention et par des besoins évitables non satisfaits.

Il est difficile, dans un modèle de financement fondé sur les besoins et les appels, de mobiliser suffisamment de fonds avant que les conséquences d'une crise ne deviennent catastrophiques. Le financement nécessaire pour réagir à des signes avant-coureurs peut faire concurrence au financement nécessaire pour répondre à des besoins aigus, les donateurs établissant une priorité entre une gravité actuelle et une gravité future (Stoddard *et al.*, 2017a). L'équilibre des stimulants politiques et de la redevabilité penche généralement en faveur de l'inaction plutôt que de l'action (voir, notamment, Bailey, 2013 ; Clarke et Dercon, 2016 ; Hillier, 2017).

5.3.1 Quelles crises à évolution lente sont/ont été à court d'argent et quelles sont les conséquences ?

Les appels de fonds pour des catastrophes à évolution lente sont notoirement aléatoires. Avant la famine de 2010-2012 dans la Corne de l'Afrique, le financement des donateurs internationaux a légèrement augmenté après que l'appel coordonné par l'ONU de 2010 a attiré l'attention sur les signes avant-coureurs, mais ne s'est accéléré qu'une fois que la famine a été déclarée en 2011. La lenteur du financement était, sans doute, due en partie au fait que les appels n'avaient pas pris les devants et demandé assez de fonds suffisamment à l'avance. En revanche, les appels au titre de la crise alimentaire en Somalie en 2017, dans le cadre de l'appel général pour ce que l'on a appelé les quatre famines (Nigéria, Soudan du Sud, Yémen et Somalie), ont rapidement affirmé l'impératif d'une action urgente, mais ont été critiqués au motif

7. Le DREF et le Start Fund sont conçus pour répondre aux situations d'urgence de petite ampleur et à celles « qui échappent à l'attention ».

qu'ils perpétuaient une approche simpliste, grandiloquente et a posteriori du financement de crises complexes et prévisibles (Bennett, 2017). À la fin de l'année, tous ces appels qui avaient eu un grand retentissement, affichaient encore des déficits notables, mais étaient relativement bien financés, entre deux tiers et trois quarts de leurs besoins étant satisfaits. Cette même année, cependant, les appels de fonds pour les pays d'Afrique de l'Ouest en situation d'insécurité alimentaire n'étaient financés qu'au tiers ou à moitié.

Les catastrophes liées aux phénomènes El Niño et La Niña 2015-2016[8] ont mis en lumière les injustices dans les schémas de financement. La conférence pour les annonces de contributions, tenue à Genève en avril 2016, avait clairement anticipé les effets d'El Niño et demandé des fonds pour financer une action précoce dans 13 pays. Cela étant, si les niveaux de financement pour les activités en Afrique de l'Est ont été relativement élevés et ont progressé avant la conférence, les financements en faveur de l'Afrique australe et du Pacifique ont été plus faibles et plus lents (Hillier, 2017, Mowjee *et al.*, 2018).

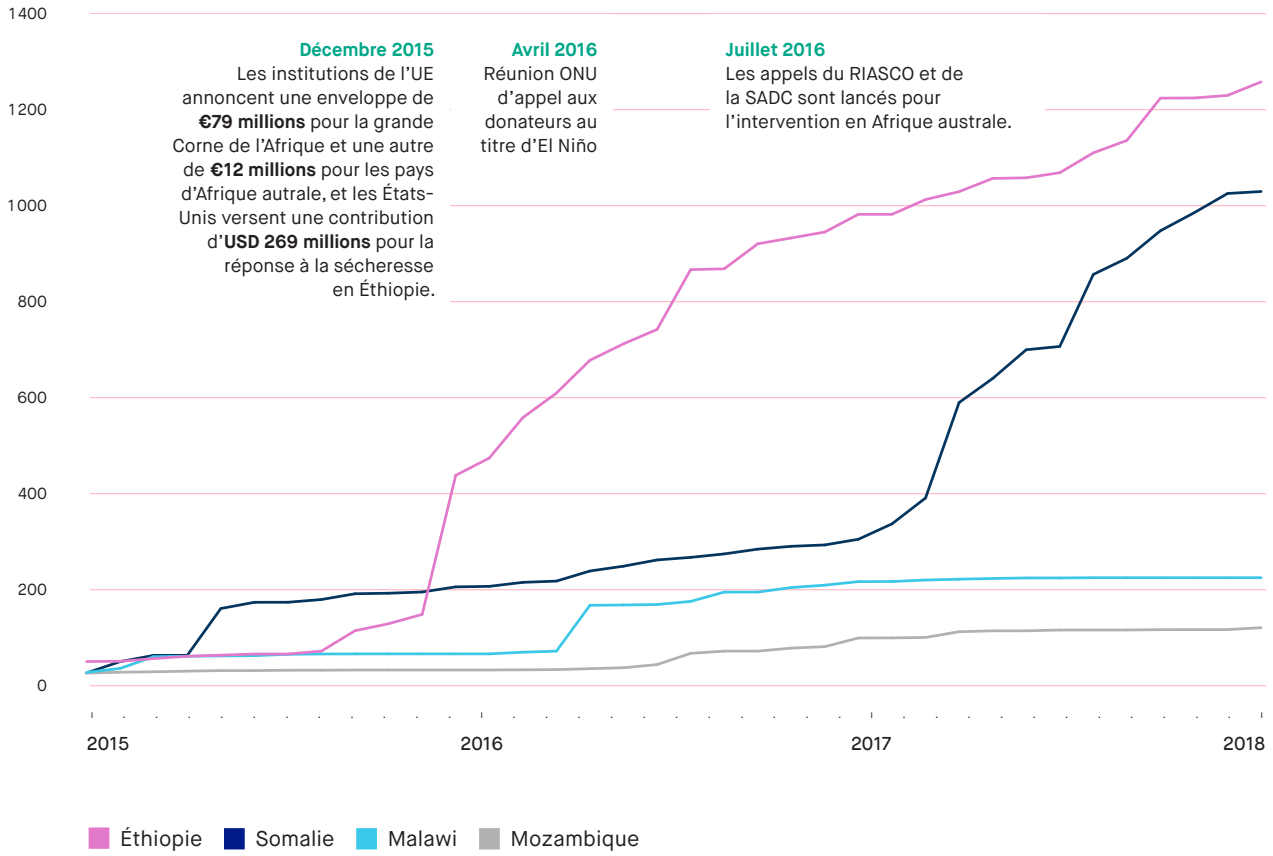
Mauritanie, 2018

Les sécheresses et les famines s'étendent progressivement. Ce sont des situations d'urgence à évolution lente. Depuis 2017, Jonaba, dans le département de Magta-Lahjar (sud de la Mauritanie) est touché par une grave sécheresse, aux conséquences désastreuses pour l'agriculture et le bétail. Il en a résulté une grave insécurité alimentaire. Néanmoins, les appels à des financements pour les crises à évolution lente sont notoirement aléatoires.

©Moustapha Diallo

8. Le phénomène El Niño 2014–2016 a été caractérisé par un réchauffement de parties de l'océan Pacifique qui a considérablement modifié les régimes météorologiques dans de nombreux pays, où il s'est manifesté sous la forme de sécheresses, d'inondations, de cyclones et d'ouragans, en particulier en Afrique, en Amérique centrale, en Asie du Sud-Est et dans les îles du Pacifique. Le phénomène La Niña a provoqué un refroidissement de parties de l'océan, qui a aussi modifié les régimes météorologiques de nombreux pays d'Afrique, des Amériques et d'Asie. Conversions au 6 août 2018 sur xe.com.

Fig. 5.5 Niveaux de financement des quatre pays couverts par l'appel au titre du phénomène El Niño 2016



Notes: Les chiffres du Service de surveillance financière cités ici diffèrent de ceux indiqués dans les documents de synthèse relatifs aux appels (du Comité permanent interorganisations régional (RIASCO) et de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) pour mettre en relief le financement de la réponse à El Niño. Cette analyse ne couvre que les financements décidés entre le 1er janvier 2015 et le 31 janvier 2017. Les données sont à prix constants 2016. Les dates des décisions sont parfois celles qui ont été annoncées au Service de surveillance financière et peuvent ne pas être celles du versement par le donateur.

Source: Service de surveillance financière, OCHA

Le coût humain d'une réponse insuffisante ou tardive aux catastrophes à évolution lente est bien documenté, en particulier consécutivement à la «panne à l'échelle du système» (Darcy, 2012), qu'illustre la famine de 2010-2012 dans la Corne de l'Afrique, au cours de laquelle près de 260 000 personnes (pour moitié, des enfants de moins de 5 ans) seraient mortes de faim en Somalie seulement. La réflexion à laquelle le secteur tout entier s'est ensuite livré a donné lieu à de nouvelles évaluations et de nouveaux modèles montrant que l'absence d'action précoce peut coûter de l'argent, des moyens de subsistance et des vies. Une étude sur quatre pays a constaté qu'un financement anticipé pouvait prévenir 15 % des déficits alimentaires des ménages (Cabot Venton *et al.*, 2012). Une action précoce en Éthiopie, avant les pires effets d'El Niño en 2015-2016, aurait permis d'économiser environ un milliard de dollars É.U. (Cabot Venton, 2016).

5.3.2 Quelles sont les solutions ?

Il n'est bien sûr pas simple de passer d'un financement de crise tardif et aléatoire à un financement par anticipation précoce et prévisible pour les crises à évolution lente. Il faut, à cette fin, disposer de techniques perfectionnées, en avoir la volonté politique et porter une attention étroite à ce qui fonctionne pour les populations touchées. Aucun de ces préalables ne peut être rempli rapidement, mais il semble que les choses bougent sur tous les plans. Comme pour les catastrophes soudaines, les solutions ne sont pas des volumes toujours croissants d'assistance humanitaire, ni un modèle unique de financement, mais une approche progressive opportune, englobant un financement précoce souple et un soutien aux mesures de gestion des risques des gouvernements des pays touchés par une crise. Dans cette optique, des initiatives telles que le Mécanisme de financement d'urgence en cas de pandémie de la Banque mondiale et le Mécanisme de financement en cas de sécheresse du Start Fund, visent à combiner, dans une formule adaptable unique, de multiples outils de gestion des risques et d'intervention. Les autorités nationales et locales, les organismes régionaux, les banques multilatérales de développement, les donateurs bilatéraux et les institutions humanitaires jouent des rôles complémentaires. Des données actualisées sur tous les flux de financement pertinents, à travers leurs divers instruments, seront essentielles pour déterminer où persistent des lacunes.

Financement précoce et souple

Certains donateurs ont modélisé les bonnes pratiques en matière de financement flexible, en réponse aux prévisions et signes avant-coureurs de sécheresses. Les États-Unis et la Suède ont utilisé des mécanismes de modification des crises[9] pour réorienter des subventions pour le développement vers la lutte contre la sécheresse en Éthiopie en 2016 (Stoddard *et al.*, 2017a). Le financement flexible a permis à des institutions comme le Programme alimentaire mondial (PAM) d'acheter et de prépositionner des approvisionnements en Somalie et au Kenya en tant que mesure « sans regrets », puis de les adapter en vue d'un but différent quand les inondations se sont révélées moins sévères que prévu (Tozier de la Poterie *et al.*, 2018).

En outre, les fonds communs ont créé des dispositifs d'anticipation pour permettre une utilisation souple des fonds de réserve. Le Start Fund a montré la voie en liant son mécanisme à une initiative multipartite visant à améliorer les prévisions (FOREWARN). Comme déjà indiqué, le DREF s'est doté d'un mécanisme d'action fondée sur les prévisions pour les phénomènes météorologiques, et le CERF étudie les moyens de se doter d'un guichet anticipation, stimulé en cela par une étude sur son rôle dans la réponse à El Niño 2015-2016 (Mowjee *et al.*, 2018).

Le financement international devrait compléter et étayer les investissements nationaux. Des systèmes de protection sociale contre les chocs sont essentiels. Là encore, la réponse aux signes avant-coureurs d'El Niño 2015-2016 est révélatrice. Si le Kenya a intensifié avec succès son Programme de filet de sécurité contre la faim pour accroître le montant des versements aux groupes vulnérables, en revanche les programmes mis en place au Malawi, en Zambie et en Éthiopie n'ont pas permis de le faire, malgré l'intérêt manifesté par les donateurs (Tozier de la Poterie, 2017). Des investissements techniques et financiers à long terme des autorités nationales, soutenues le cas échéant par les donateurs régionaux et internationaux œuvrant pour le développement, sont nécessaires pour favoriser l'adaptabilité et garantir l'inclusion.

9. Un mécanisme modificateur de crise permet d'accéder à une portion du financement consacré aux programmes de développement pour anticiper des signes de crise humanitaire ou y réagir. Certains donateurs, dont le DFID, USAID et l'Agence suédoise pour le développement international, ont élaboré et déployé des déclinaisons de ces mécanismes.

Encadré 5.4

Par-delà la charité – le pouvoir transformateur de la *zakat* dans les crises humanitaires

Le portefeuille « Financement innovateur » de la Fédération internationale prévoit d'étudier avec les Sociétés nationales les instruments de financement social islamique en vue de combler les déficits du financement de l'aide humanitaire et du développement. Un projet pilote de la Croix-Rouge du Kenya dans l'un des districts les plus pauvres du pays a mis en évidence le soutien que la *zakat*[10] peut apporter aux personnes démunies – quelles que soient leur religion et leur situation géographique.

Au plus fort de la sécheresse de 2017 au Kenya, quelque 2,7 millions de personnes avaient besoin d'une assistance internationale. Début 2017, face à la perspective de difficultés croissantes à financer les appels, la Fédération internationale a pris contact avec le Conseil *Zakat* de l'État du Perlis (Malaisie), une organisation utilisant déjà des instruments de financement social islamique.

Le Conseil a versé une *zakat* de 1,2 million de dollars É.U., que la Fédération internationale a alloué au comté de Kitui qui, selon les informations fournies par la Croix-Rouge du Kenya, serait l'un des plus gravement touchés par la sécheresse. Les fonds ont été utilisés dans le cadre d'un programme de la Société nationale qui visait à répondre aux besoins en matière, à la fois, d'accès à l'eau et de cultures de rapport, et couvrait la réparation et l'installation de pompes et de forages, et la distribution de semences. Plus d'un million de personnes ont ainsi obtenu un accès durable à l'eau potable et à des cultures, ce qui a créé des possibilités en matière de santé, de moyens de subsistance et d'éducation. La récolte de haricots mungo a rapporté 20 millions de dollars É.U. de revenus aux ménages du comté, qui ont pu rembourser le coût des semences qu'on leur avait distribuées afin que les fonds soient réinvestis dans le comté de Garissa voisin.

Ce projet pilote a été transformateur à trois égards: il a démontré que la *zakat* pouvait non seulement répondre directement aux besoins des personnes, mais aussi leur offrir la possibilité de « donner au suivant », à d'autres personnes en détresse; il a contribué à renforcer la résilience à long terme et l'impact durable ainsi que l'intervention d'urgence, et il a illustré la mise en œuvre effective du financement fondé sur les prévisions, au moyen de modèles indiquant quels étaient les comtés les plus vulnérables et les cultures les mieux adaptées à leur situation. Des enseignements précieux en ont été tirés, qui seront utilisés pour continuer à améliorer et protéger les résultats pour les ménages du comté de Kitui et mettre au point des approches similaires dans d'autres contextes.

Source: IFRC, 2018a

Transférer le risque

L'assurance indicielle contre les risques climatiques fait l'objet d'une attention et d'investissements non négligeables, et peut, dans le cas de certains risques, constituer un outil utile dans la panoplie du financement ex ante. Les options vont du micro (niveau du ménage), à l'intermédiaire (niveau de la communauté) et au macro (niveaux régional et national), chacun étant approprié pour répondre à des types particuliers de risques pour certains groupes de personnes. Le Partenariat mondial « InsuResilience » (Assurance

10. La *zakat* est un don annuel dont le montant est, par tradition, fixé à 2,5 % de la richesse d'un musulman, et elle est considérée comme une obligation religieuse ou un impôt en vertu de l'islam. Certains pays islamiques ont centralisé sa collecte par le biais d'organismes soutenus par l'État, tandis que beaucoup d'autres autorisent des degrés divers d'obligation et de liberté de décision dans la collecte et l'organisation de fonds *zakat*.

Résilience) du G20 prend appui sur une initiative du G7 visant à faire en sorte que 400 millions de personnes bénéficient d'une assurance d'ici à 2020. L'Allemagne et la Banque mondiale orientent des ressources considérables vers l'assurance, tout comme le Royaume-Uni, où le ministère du Développement international (DFID) établit un nouveau centre pour la prévention des catastrophes dans le monde – une plateforme multisectorielle pluridisciplinaire axée sur l'assurance, qui fournira des investissements aux pays en développement sujets aux catastrophes, et les aidera à comprendre les incidences actuarielles, en petits caractères, des options d'assurance.

La dynamique autour de ces produits et ces approches est en marche, mais les experts formulent une mise en garde constructive. Le « matraquage » autour des modèles techniques de produits d'assurance doit se traduire par des décisions éclairées quant à l'ensemble d'approches le plus efficace pour les communautés exposées à des risques spécifiques. Les nouvelles initiatives doivent être mises en œuvre avec précaution, être bien intégrées dans la planification générale des risques, et faire l'objet d'un suivi rigoureux pour veiller à ce qu'il n'y ait pas de laissés-pour-compte. De nombreux risques ne sont pas assurables ou, s'ils le sont, les primes sont inabordables ou détournent des ressources restreintes de l'épargne vers les fonds de réserve. La modélisation probabiliste des risques, souvent réalisée par le secteur privé, sur laquelle s'appuient les produits ex ante, doit être ouverte et reliée à l'expérience que vivent les personnes les plus vulnérables aux effets des catastrophes, en particulier dans certaines des situations les plus fragiles du monde.

5.4 Les situations d'urgence chroniques et complexes

Les catastrophes soudaines ou à évolution lente ne se produisent pas isolément, et les risques ne deviennent pas des crises humanitaires sans vulnérabilités sous-jacentes graves et défaillances politiques. L'absence de pluie est un phénomène météorologique, mais l'insécurité alimentaire et la famine ne le sont pas. L'analyse montre que les catastrophes frappent le plus durement les plus pauvres (Hallegate *et al.*, 2017) et que la pauvreté, la vulnérabilité écologique et la fragilité politique se recoupent largement (Development Initiatives, 2017b).

De nombreux pays vivent une insécurité alimentaire persistante, des catastrophes récurrentes et des épidémies dans un contexte de situation d'urgence complexe prolongée, où se mêlent conflit et déplacements. Ce type de situation pâtit souvent de la lassitude des donateurs. Ce sont des crises oubliées classiques, dont les médias se désintéressent. Ce sont des crises dans lesquelles des niveaux élevés de financement humanitaire à court terme ne peuvent pas être maintenus face à des besoins chroniques, l'investissement des donateurs œuvrant pour le développement à long terme est inadapté et les deux types de financement sont limités par les risques financiers perçus.

5.4.1 Quelles crises chroniques de grande ampleur, conjuguées à une catastrophe, sont à court d'argent et quelles sont les conséquences ?

La plus grande partie de l'assistance humanitaire va à des pays qui la reçoivent à moyen ou long terme (Development Initiatives, 2017b), et la plupart des appels ne sont pas ponctuels, mais publiés à plusieurs reprises pour les mêmes pays. Au cours de la dernière décennie, six pays ont fait l'objet chaque année d'appels coordonnés par l'ONU : la République centrafricaine, la RDC, le Tchad, la Somalie, le Soudan

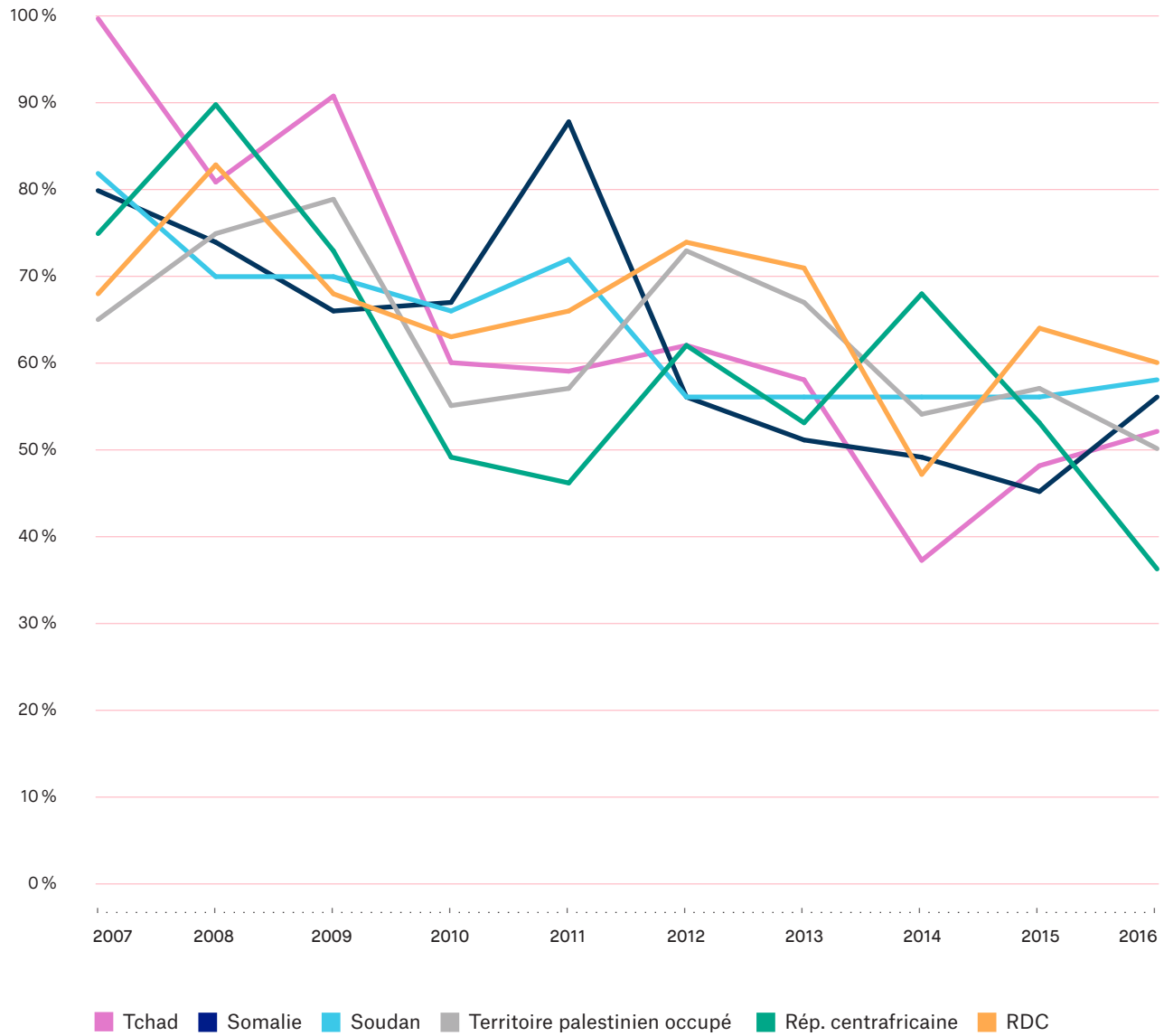
et le territoire palestinien occupé. Bien sûr, comme déjà indiqué, les appels sont des indicateurs supplétifs imparfaits des besoins chroniques, et d'autres pays ont vécu pendant des années une crise humanitaire prolongée ou récurrente, généralisée ou localisée, mais n'ont pas fait l'objet d'appels pour des raisons politiques (Éthiopie, RPDC). Dans le cas de ces six pays, cependant, les schémas du sous-financement sont instructifs et étayent les préoccupations liées à la lassitude des donateurs à l'égard des crises complexes à long terme.

Les six pays ont vu leurs niveaux de financement décliner ces dix dernières années. Même s'il y a eu des fluctuations en réponse à de fortes augmentations des besoins et en raison d'une prise de conscience accrue, tous affichaient un déficit de financement plus important en 2017 qu'en 2007 (voir figure 5.6). Le recul a été impressionnant dans le cas du Tchad et de la République centrafricaine, les niveaux de financement étant réduits de moitié environ. En 2017, à l'exception du territoire palestinien occupé, tous figuraient sur la liste des dotations du guichet financement insuffisant du CERF ou la liste restreinte, et y avaient figuré à plusieurs reprises ces dernières années.

Si la description d'une crise prolongée peut donner à penser que la situation est homogène à l'échelle nationale, en réalité, les problèmes sous-jacents et l'insécurité, même prolongés, doivent être considérés comme une série de crises infranationales dynamiques, aiguës et en évolution constante : une « impasse dynamique » (Obrecht, 2018). Ainsi, à mesure qu'un conflit s'intensifie et que de nouvelles vagues de déplacements ou de nouveaux phénomènes météorologiques viennent s'ajouter à la vulnérabilité chronique, des poches de besoins non financés se créent, auxquels les fonds déjà limités et liés à des projets ne pourront pas répondre. En atteste le fait que les cinq bénéficiaires du guichet financement insuffisant reçoivent aussi des dotations du guichet interventions d'urgence du CERF, conçu pour répondre à des besoins urgents dans des crises soudaines et se détériorant rapidement.

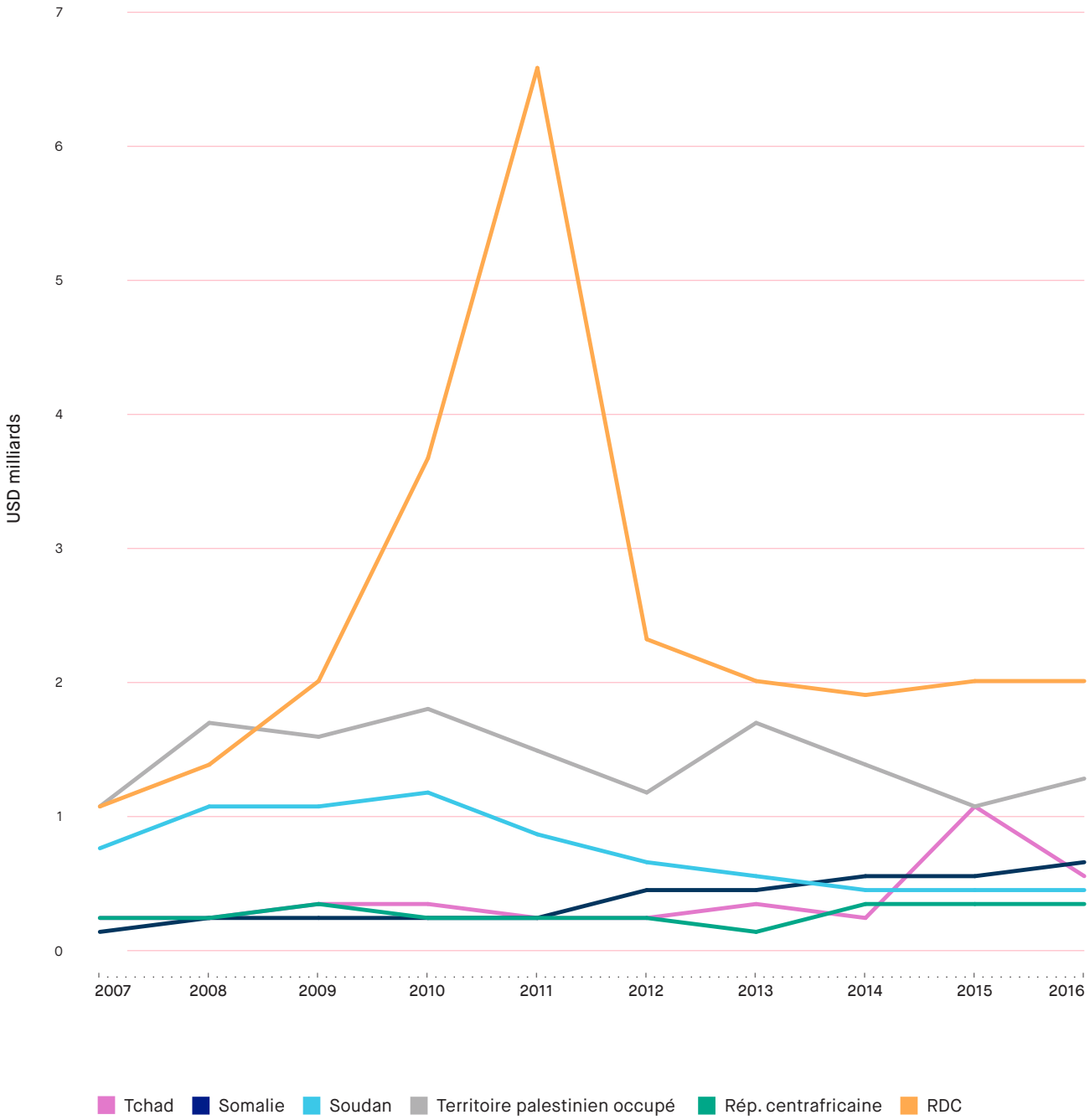
Cinq des six pays se trouvent en Afrique subsaharienne et ont des niveaux de développement humain très bas, selon l'indice de développement humain du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), ainsi que des niveaux très élevés de fragilité et de vulnérabilité aux inondations et aux sécheresses. Tous ont besoin d'investissements à long terme dans le développement, la consolidation de la paix et le climat. Pourtant, alors que la couverture humanitaire reculait, l'aide au développement international ne s'est pas montrée à la hauteur du défi posé par le soutien à des solutions à long terme (voir figure 5.7). Sauf en RDC, elle a progressé très modestement et irrégulièrement (hormis au Soudan, où la baisse peut s'expliquer par l'indépendance du Soudan du Sud en 2011). Le déficit du financement humanitaire est, à bien des égards, un symptôme du déficit du financement du développement.

Fig. 5.6 Niveaux des besoins satisfaits dans les pays faisant l'objet d'appels chaque année, 2007-2016



Source : Service de surveillance financière, OCHA

Fig. 5.7 APD non humanitaire aux pays faisant l'objet d'appels tous les ans, 2007-2016



Notes: Données du CAD en prix constants 2016. Le pic qu'atteint la RDC en 2010-2011 résulte de l'allègement de la dette; si seule l'APD « transférée » était montrée, la RDC se situerait en dessous de 2 milliards de dollars É.U.

Source: CAD OCDE

Le manque de financement du développement se manifeste dans des indicateurs persistants de faible développement humain et des appels réitérés à un financement humanitaire pour répondre à des besoins tant chroniques qu'aigus. Certains examens des programmes d'aide humanitaire coordonnés par l'ONU mettent en évidence les conséquences humaines d'un financement humanitaire insuffisant – les laissés-pour-compte de l'assistance humanitaire. En République centrafricaine, à la mi-2017, une assistance avait été fournie à moins d'un tiers des plus de 30 000 enfants souffrant de malnutrition sévère identifiés dans le plan d'action, et moins de la moitié des 750 000 personnes à approvisionner d'urgence en eau avaient été atteintes. Un financement insuffisant signifie aussi que les institutions disposent de peu de moyens pour atteindre toutes les zones touchées ou réagir à de nouveaux événements (OCHA, 2017d).

Les faibles volumes et les délais très courts du financement peuvent se traduire non seulement par des besoins non satisfaits, mais aussi par des besoins auxquels il n'est pas répondu de manière adéquate. Un financement fragmentaire peut conduire à se concentrer sur les programmes de base, et restreindre la possibilité de mettre en place les programmes complexes et évolutifs nécessaires pour répondre à des besoins multiformes et changeants. Tel est le cas, en particulier, quand l'insécurité est très grande (Stoddard *et al.*, 2017b). Il peut en résulter, dans certaines situations, une pérennisation des formes d'assistance que les personnes touchées estiment ne pas correspondre à leurs besoins (Ground Truth Solutions, 2017).

Encadré 5.5 Conséquences du sous-financement au Sahel

Le Sahel est touché en permanence par des aléas qui se superposent, dont des sécheresses, des inondations et des épidémies récurrentes, la fragilité politique, des conflits armés et des déplacements prolongés et nouveaux de populations. Il est estimé que 24 millions de personnes ont besoin d'une assistance en 2018. Ensemble, les appels coordonnés par l'ONU pour la région[11] demandaient 2,7 milliards de dollars É.U. pour 2018, mais les résultats à ce jour et le passé semblent indiquer que les déficits seront considérables (OCHA, 2017g).

À cause de la sécheresse, la Mauritanie fait face à la pire situation d'insécurité alimentaire sur son territoire depuis cinq ans – mi-2018, on estimait que 14 % de la population serait confrontée à une insécurité alimentaire sévère (phase 3 ou 4), ce qui laissait craindre une crise alimentaire comparable à celle de 2011-2012. En outre, la Mauritanie est l'hôte de nombreux réfugiés maliens. Les fonds collectés ne sont pas suffisants pour répondre aux besoins actuels ou imminents. L'appel coordonné par l'ONU 2017 pour la Mauritanie a été aux deux tiers sous-financé (65 % des besoins non couverts), et à la mi-juillet 2018 l'appel 2018 était sous-financé à hauteur de 58 %. Les institutions humanitaires ont adapté leur action aux ressources limitées, selon un processus très précis de définition des priorités pour identifier les besoins les plus aigus au niveau le plus local.

Le Tchad fait face, lui aussi, à une conjonction de crises, dont l'insécurité alimentaire qu'aggravent des inondations et des sécheresses, des déplacements de populations et une récession économique. On estime que 30 % de la population avait besoin d'une assistance humanitaire en 2018 (OCHA, 2018b). Les niveaux élevés d'insécurité alimentaire devaient doubler pendant la période de soudure, alors que les niveaux de malnutrition aiguë sévère et de malnutrition aiguë globale avaient déjà très largement dépassé le seuil de l'urgence. Des niveaux de pauvreté élevés, aggravés par une récession économique sévère, limitent l'accès des communautés aux services de base et la capacité d'apporter un soutien aux personnes déplacées, y

11. Les huit pays couverts par l'appel 2018 pour le Sahel sont le Burkina Faso, le Cameroun, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Nigéria, le Sénégal et le Tchad.

compris celles qui sont arrivées de République centrafricaine, dans le cadre des mouvements de populations les plus importants des cinq dernières années. En raison du sous-financement de l'appel 2017 (59 %), les rations alimentaires ont été réduites de moitié, l'assistance alimentaire a été interrompue pendant plusieurs mois, et les enfants souffrant de malnutrition aiguë modérée n'ont pas été traités, ce qui les a exposés au risque de malnutrition sévère. L'assistance aux réfugiés de République centrafricaine a aussi été compromise en 2018. Les dotations du guichet interventions d'urgence du CERF ont aidé à répondre aux besoins les plus urgents, tandis que les solutions à long terme étaient poursuivies.

Quelles sont les solutions ?

Ces crises pluridimensionnelles chroniques appellent une réponse pluridimensionnelle soutenue des donateurs, une réponse qui envisage une utilisation et une mobilisation plus intelligentes des fonds humanitaires, mieux reliées à l'action pour le développement à long terme et la consolidation de la paix, pour faire face aux vulnérabilités sous-jacentes et veiller à ce que personne ne soit laissé de côté.

Assistance humanitaire plus intelligente

Dans le très court terme, comme déjà indiqué, le FCA d'ECHO et le guichet financement insuffisant du CERF ont un rôle de compensation important à jouer, en identifiant ces situations et en encourageant ou apportant un financement palliatif pour répondre aux besoins les plus urgents. En 2017, le CERF a alloué 145 millions de dollars É.U. de son guichet financement insuffisant. Au cours de la dernière décennie, les deux tiers de ses dotations ont été attribués à des crises en Afrique subsaharienne. Les fonds de financement commun de pays jouent aussi un rôle important en acheminant des fonds limités de façon à répondre aux besoins ponctuels les plus sous-financés ou à de nouvelles demandes.

De nombreuses organisations recherchent d'autres moyens de mobiliser davantage de fonds pour répondre aux besoins à long terme, y compris à travers des fonds privés. Beaucoup de Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, non seulement des pays riches, mais aussi de pays affichant des taux élevés de pauvreté et de déplacement, comme la Côte d'Ivoire, dégagent des revenus de tout un éventail d'activités qui permettent une réponse locale durable. Comme l'a démontré la Fédération internationale au Kenya (voir l'encadré 5.5), le potentiel du financement social islamique, qui est déjà la source de dons de bienfaisance considérables aux niveaux local et national, est activement étudié en tant que source complémentaire de financement de l'action humanitaire et de développement. En outre, l'obligation à impact humanitaire du CICR, une initiative de « financement innovateur » parmi beaucoup d'autres, vise à utiliser l'investissement social du secteur privé pour financer la création de centres de réadaptation physique dans trois pays touchés par un conflit, dont la RDC. Bien que de création récente et de portée limitée, ce mécanisme est un nouveau modèle économique d'intervention, à ajouter aux outils de financement.

Si essentiels que soient les palliatifs et les revenus de substitution, le financement pluriannuel doit être le socle de l'action humanitaire dans les crises pluriannuelles. Les engagements du Grand compromis ont énoncé et réitéré la nécessité de renoncer au financement annuel lié à des calendriers annuels. Le financement pluriannuel ne résoudra pas le problème du sous-financement des crises chroniques et il faudra bien faire comprendre aux donateurs que pluriannuel ne veut pas dire non urgent. Cependant, un financement plus soutenu, prévisible et flexible peut à la fois entraîner des économies (Cabot Venton et Sida, 2017) et favoriser l'adaptation aux nouvelles dimensions d'une crise (Obrecht, 2018) s'il est accompagné d'une conception minutieuse de la réponse et de changements dans les méthodes de travail à court terme enracinées au niveau des crises (FAO *et al.,* 2017).

Une nouvelle méthode de travail pour la cohérence entre l'humanitaire, le développement et la consolidation de la paix

Le financement humanitaire, qu'il soit pluriannuel et suffisant ou pas, ne peut pas répondre aux problèmes de pauvreté et de sécurité qui sont au cœur des crises chroniques complexes. Quelques initiatives ont vu le jour afin de régler ce vieux problème, dont des projets pilotes de l'Union européenne sur le lien entre action humanitaire et développement[12], l'Initiative pour l'action humanitaire, le développement et la paix des Nations Unies et de la Banque mondiale, et les nouveaux pactes et instruments de financement visant à répondre aux besoins à long terme des populations réfugiées et des communautés hôtes. Il va de soi que ces initiatives, si claire qu'en soit la logique, ont soulevé des controverses liées aux principes humanitaires, aux considérations pratiques de la coordination, et à la portée de la participation communautaire.

Nombre de ces initiatives sont placées sous la bannière de la « Nouvelle méthode de travail », une initiative multipartite dont des institutions des Nations Unies et la Banque mondiale tracent le chemin à la suite du Sommet humanitaire mondial. Il s'agit de réunir les objectifs de l'action humanitaire et les ODD visant à ne laisser personne de côté, et de travailler à des « résultats collectifs » sur une période de trois à cinq ans, par exemple, un objectif action humanitaire-développement conjoint d'augmentation mesurable de l'accès à l'éducation. L'accent est mis sur la spécificité du contexte, l'adaptation des résultats et des actions selon une analyse détaillée de la situation, et sur les avantages comparatifs des institutions nationales et internationales respectives. Des plans nationaux et régionaux prennent forme, qui réunissent des cadres nationaux de l'action humanitaire et du développement de la Banque mondiale et des Nations Unies, notamment pour le Sahel et la République centrafricaine, la Mauritanie et le Tchad (OCHA, 2017f).

Ce changement dans les méthodes de travail doit nécessairement s'accompagner d'un changement dans les méthodes de financement : des plans stratégiques, d'opérations et de financement doivent être élaborés conjointement. Plutôt que d'un schéma directeur unique, il faudra disposer d'outils diversifiés et d'un empilage d'investissements à court, à moyen et à long terme avec le soutien des donateurs œuvrant pour le développement, de la Banque mondiale et d'autres banques multilatérales de développement (ICVA, 2017). Par exemple, il a été recommandé d'engager une approche échelonnée et séquencée au Soudan, le premier échelon, celui de l'action immédiate, consistant à mieux relier les multiples instruments communs et conjoints de financement sous la direction stratégique d'une plateforme unique de partenariat de haut niveau pour les ODD (OECD et UNDP, 2017).

Il est encore trop tôt pour dire dans quelle mesure ce nouvel élan en faveur d'approches cohérentes aboutira à une augmentation soutenue du financement du développement alloué aux besoins chroniques : le compte rendu sur le financement du développement est soumis à des délais plus longs que le financement humanitaire, et il est notoirement difficile d'assurer le suivi des décaissements de mécanismes complexes. À l'heure actuelle, les tendances montrent une croissance du financement humanitaire plutôt que du financement du développement en termes de part de l'aide aux États fragiles (OECD, 2018), mais le portefeuille financement des crises accru de la Banque mondiale, et l'enveloppe record de 14 milliards de dollars É.U. versée à l'Association internationale de développement (IDA-18) laissent espérer que ces tendances seront inversées. Des comptes rendus et des analyses à long terme, transparents et cohérents, sur ces investissements seront essentiels pour déterminer si les flux de financement correspondent aux engagements stratégiques relatifs aux résultats collectifs. Faute d'une intensification du développement,

12. Les six pays dans lesquels sont mis en œuvre les projets pilotes de l'Union européenne relatifs au lien entre action humanitaire et développement sont l'Iraq, le Myanmar, le Nigéria, la Somalie, le Soudan et le Tchad.

la capacité du mandat humanitaire, déjà mise à rude épreuve, pourrait être dépassée et un « aléa moral » (FAO *et al.*, 2017) pourrait être créé, qui consisterait à détourner encore davantage de ressources d'urgence limitées des besoins urgents vers des besoins chroniques.

5.5 Vers un financement intelligent : conclusions et recommandations

La question de l'argent a toujours attiré un vif intérêt. Depuis le Sommet humanitaire mondial, il y a eu un nouvel élan d'intérêt, d'innovation et d'activité. Le défi est maintenant non seulement de faire en sorte que le financement suive le rythme, mais aussi que ces innovations et ces activités, prises ensemble, créent une approche cohérente et équitable : l'accent mis sur le détail ne doit pas faire perdre de vue le panorama global et l'idée fédératrice – les personnes aux prises avec une crise ne doivent pas être laissées de côté parce que celle-ci est oubliée, sous-financée ou à court d'argent.

Il se peut que les donateurs individuels affrontent une « tragédie du choix » (Berlin cité dans Binder *et al.*, 2013), car leurs décisions privilégieront inévitablement certains besoins, mais le secteur doit, collectivement, compenser intelligemment cette réalité. Cela doit concerner le secteur tout entier, tous les responsables et tous les acteurs du financement du risque, de l'intervention et de la résilience face aux risques, à commencer par les capacités locales et nationales, soutenues par des ressources techniques et financières régionales et internationales le cas échéant. La solution consistera à faire évoluer un secteur axé principalement sur l'a posteriori et fondé sur des « principes financiers médiévaux » de « mendicité » (Clarke et Dercon, 2016), vers un modèle prévisible qui met en avant le financement ex ante et peut aussi répondre de manière cohérente à des besoins immédiats et à long terme. Cette prescription n'est pas nouvelle, et n'est bien sûr pas simple – des stimulants politiques peuvent militer contre elle, mais les impératifs humains l'exigent.

La dynamique globale de l'action humanitaire change. Les changements climatiques et les conflits se pérennisent, s'intensifient et modifient les profils des risques et des besoins. L'aide humanitaire internationale officielle stagne et continue de provenir d'un petit groupe de donateurs bien connus. Parallèlement, cependant, le pouvoir économique et l'appropriation des solutions progressent ailleurs, en particulier dans les banques multilatérales de développement, dans de nombreux pays touchés par des catastrophes, comme le Mexique, les Philippines et l'Indonésie, et dans les organismes régionaux tels que l'ASEAN et l'Union africaine. Pour le secteur humanitaire international, ne laisser personne de côté veut dire aussi « lâcher prise » (Bennett, 2016a), afin de pouvoir apporter un complément et se concentrer sur les besoins les plus grands. Dans certains contextes, il faudra peut-être redessiner plus précisément les frontières de l'assistance humanitaire internationale, et exiger plus clairement que les politiques gouvernementales et du développement visent les risques et les besoins des personnes les plus vulnérables aux crises (Poole, 2015).

Comme le montre ce chapitre, le changement systémique nécessaire pour régler le problème du manque d'argent s'appuie sur de nombreux apports spécifiques, qui pourraient être regroupés en trois domaines – un modèle préventif centré sur l'être humain, un modèle coopératif de dernier ressort fondé sur les besoins, et une responsabilité collective en matière de résilience. La mesure dans laquelle ils peuvent être concrétisés avec succès dépend non seulement du savoir-faire technique, mais aussi d'un réalignement concerté des stimulants politiques, un élément qui, face à la montée du populisme et au déclin du multilatéralisme, pose des défis considérables.

5.5.1 Un modèle préventif centré sur l'être humain

— Progresser vers un modèle préventif centré sur l'être humain impose de **mieux comprendre et évaluer les risques et l'investissement dans des outils et des programmes** qui non seulement visent à réduire les risques, mais aussi garantissent la solidité financière ex ante quand une catastrophe frappe. Comme le montrent les études de cas, du Kenya au Pérou, une approche progressive, qui étaye la planification d'urgence locale et nationale, est essentielle.

— Il est **vital que les modèles techniques ne laissent pas des personnes de côté par inadvertance en omettant de prendre en compte les réalités locales, le bien-fondé contextuel et les causes structurelles.** Les enseignements tirés et l'expérience acquise, en particulier auprès des communautés touchées, devraient être utilisés pour améliorer les outils fondés sur la mesure des risques, la prévision et l'anticipation, adapter leur application et évaluer leur efficacité.

5.5.2 Un modèle coopératif de dernier recours fondé sur les besoins

— Un modèle coopératif de dernier recours fondé sur les besoins permettrait **d'accroître la prévisibilité du financement humanitaire international pour les crises où une réponse a posteriori reste nécessaire.** À cette fin, il faut notamment honorer les engagements relatifs à un financement pluriannuel flexible et au soutien aux fonds communs, mais aussi beaucoup apprendre des modèles ex ante, dans lesquels les rôles et les responsabilités sont bien définis dès le début. Une répartition délibérée des tâches entre les donateurs, fondée sur la clarté des priorités, des outils communs de prise de décisions et des paramètres communs solides de mesure des besoins, favoriserait la collaboration plutôt que la fragmentation. Comme le montrent les recommandations du chapitre «Hors du champ des compétences», des outils communs permettraient d'évaluer les besoins relatifs et les priorités entre et à l'intérieur des crises.

— Appuyer la prise de décisions éclairée suppose de rétablir la confiance dans les modèles de calcul des coûts et de mieux mettre en évidence et faire connaître les conséquences du sous-financement. Dans ce contexte, il faudrait peut-être aussi repenser le système des appels coordonnés par l'ONU, **en renonçant à un modèle qui involontairement monte les unes contre les autres les conférences successives de promesses de dons à des crises spécifiques et adoptant un modèle qui encourage la coopération mûrement réfléchie.**

5.5.3 Une responsabilité collective en matière de résilience

— Une responsabilité collective en matière de résilience impose **d'investir dans le long terme pour remédier à la pauvreté et la vulnérabilité qui causent et perpétuent les crises et signifient que des personnes sont laissées de côté.** Les principes d'une action multiforme et spécifique au contexte, axée sur des résultats collectifs, doit être traduite en une action dont il est rendu compte.

— **Dans le cadre de cette responsabilité collective, il sera important de délimiter le rôle du financement humanitaire international pour veiller à ce que la sursollicitation de ressources limitées soit atténuée et non exacerbée.** Des ressources adéquates pour le développement, le climat et la consolidation de la paix doivent être allouées aux contextes touchés par une crise. Tous les investissements d'urgence doivent faire l'objet d'un suivi dans la transparence, non seulement à des fins de redevabilité, mais aussi pour mettre en évidence les lacunes, éclairer la complémentarité et étayer le suivi de leur efficacité relative.

Iraq, 2017

Des civils fuient Mossoul-Ouest tandis que les combats entre forces iraquiennes et militants du groupe État islamique s'intensifient.

©Tommy Trenchard/IFRC

6. Hors du champ des compétences : les migrants en situation irrégulière et les personnes touchées par la violence urbaine

Si des personnes sont laissées de côté *durant* une intervention humanitaire, d'autres le sont parce qu'elles se trouvent *hors* du champ des compétences de l'humanitaire. Certains types de crises créent des besoins humanitaires, mais figurent rarement dans les priorités du secteur international ou des intervenants conventionnels. Qu'advient-il, dès lors, des personnes qui sont délibérément ou involontairement laissées « hors du champ des compétences » ? Les principes humanitaires, en particulier les principes d'humanité et d'impartialité, imposent d'alléger en toutes circonstances les souffrances des hommes, sur la seule base des besoins. Le principe d'impartialité prescrit de subvenir par priorité aux détresses les plus urgentes. Mais le champ des compétences de l'action humanitaire est-il, dans ses priorités, correctement configuré ?

Il n'y a pas de définition unique de l'action humanitaire qui, de l'avis général, comporte toutefois quelques limites : c'est un effort limité dans le temps, engagé par un nombre limité d'intervenants (IHSA, 2018), sous un angle restreint et respectueux des principes, celui de sauver des vies et d'alléger les souffrances extrêmes. L'action humanitaire est essentiellement « déclenchée par les événements », et répond à des situations d'urgence de grande ampleur : des événements qui constituent une menace ou un risque pour de nombreuses personnes et qui surpassent les capacités ou la bonne volonté des autorités et des intervenants dans la zone touchée[1]. Ces crises majeures entraînent une réaction des acteurs nationaux et internationaux, c'est-à-dire le secteur humanitaire international. L'idée d'un secteur humanitaire unique trouve son origine dans la résolution 46/182 de l'Assemblée générale des Nations Unies, et des résolutions ultérieures. Cette résolution a établi un cadre de coordination du réseau des intervenants humanitaires internationaux, en particulier le Comité permanent interorganisations (IASC), guidé par l'attachement aux principes directeurs, aux principes humanitaires et au droit international (UNGA, 1991).

1. Bien qu'il n'y ait pas de définition convenue de ce qu'est une crise ou situation d'urgence, la plupart des acteurs emploient cette définition. L'OMS définit une crise comme « un événement ou une série d'événements représentant une menace critique pour la santé, la sûreté, la sécurité ou le bien-être d'une communauté, généralement sur un territoire étendu. Les conflits armés, les épidémies, la famine, les catastrophes naturelles, les situations d'urgence environnementale et autres événements dommageables majeurs, peuvent comporter une crise ou y aboutir » (2007).

On reconnaît de plus en plus, toutefois, que le secteur humanitaire international n'est qu'une partie d'un « écosystème » bien plus vaste de réponse humanitaire menée par différents acteurs, dont les intervenants et les secteurs locaux et nationaux, par-delà la société civile. Si certains rejettent la notion de secteur humanitaire (Borton, 2009), d'autres le définissent comme le « réseau des entités institutionnelles et opérationnelles apparentées à travers lequel une assistance est fournie quand les ressources locales et nationales sont insuffisantes pour répondre aux besoins d'une population en crise » (ALNAP, 2015b). Pourtant, les objectifs, la portée et l'architecture de l'action humanitaire continuent de faire l'objet de vifs débats, sont contestés et sont dynamiques (Bennett, 2016). Les crises prolongées, le lien entre action humanitaire et développement, et l'adaptation des programmes au contexte local, ou localisation, transforment tous la portée et les frontières de l'humanitaire.

Le présent chapitre porte principalement sur les personnes laissées de côté parce qu'elles sont aux prises avec des crises considérées comme étant hors des compétences du secteur humanitaire international, tel que l'entend la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies. Ces personnes bénéficient peut-être d'une assistance locale ou nationale, mais souvent pas du renfort que peut apporter l'assistance internationale quand les ressources locales et nationales sont insuffisantes. Alors que l'écosystème humanitaire au sens large est de plus en plus reconnu, serait-il possible d'utiliser plus efficacement ses capacités collectives et diverses dans ce type de crises ? Et quand, où et comment le secteur international « traditionnel » devrait-il évoluer pour mener une action ?

De nombreuses personnes aux prises avec une crise ont besoin d'une telle remise à plat. Elles peuvent se trouver hors du champ des compétences pour des raisons diverses : elles sont dispersées et non dans une « zone de crise » spécifique, ou les autorités nationales n'ont pas demandé une assistance. Il peut être estimé qu'elles relèvent de la sphère nationale seulement, même quand les intervenants locaux et nationaux n'apportent pas une assistance ou une protection suffisante parce que leurs capacités sont limitées. Il se peut aussi qu'elles soient exclues ou marginalisées pour des raisons politiques. En l'absence de conflit ou de catastrophe de grande ampleur, des besoins chroniques peuvent être considérés comme des problèmes liés au développement, l'assistance et la protection vitales étant dès lors limitées. L'existence ou l'ampleur des souffrances peuvent ne pas être reconnues par un secteur humanitaire qui agit sur la base de mandats, de missions et de modèles prédéterminés. Les limites du financement de l'aide peuvent encore amplifier le désengagement.

Les apatrides et les personnes sans droit de séjour, comme les migrants en situation irrégulière, dont les droits sont bafoués ou ne sont pas entièrement reconnus, peuvent se trouver hors du champ des compétences. Les groupes autochtones ou minoritaires, les habitants des quartiers de taudis et les personnes confrontées à la violence urbaine peuvent aussi, pour des raisons d'exclusion géographique, juridique ou sociale, être privés de leurs droits et ne pas avoir accès aux services de base, à la sécurité et à une protection sociale, mais ne pas recevoir une attention humanitaire malgré leur détresse.

Ce chapitre se concentre sur les migrants en situation irrégulière et les personnes subissant les effets de la violence urbaine extrême, deux groupes qu'un processus de consultation mené par la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Fédération internationale) a identifiés comme se trouvant hors du champ des compétences de l'action humanitaire traditionnelle. Dans ces deux groupes, il y a des personnes qui reçoivent une protection limitée de leur gouvernement ou d'autres gouvernements et qui éprouvent de profondes souffrances, sans doute assimilables à celles qu'engendre une crise humanitaire. Le chapitre explore les menaces et les besoins auxquels font face ces personnes, et les raisons pour lesquelles elles sont hors du champ des compétences de l'action humanitaire, tout en mettant en évidence les bonnes pratiques et les enjeux cruciaux.

6.1 Migrants en situation irrégulière

La gestion des migrations présente, selon le secrétaire général des Nations Unies, « un des défis les plus urgents et sérieux de la coopération internationale à notre époque » (UNGA, 2017). Les migrations ont des incidences politiques qui les ont placées au cœur des programmes politiques. Dans la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 2016, les États sont convenus d'élaborer deux accords non contraignants sur les réfugiés et les migrants. Élaboré sous les auspices des Nations Unies, le projet final du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières est le premier accord intergouvernemental couvrant toutes les dimensions des migrations internationales. Il a été approuvé en juillet 2018[2].

Comme le montre la section suivante, les droits et le bien-être des migrants en situation irrégulière sont de plus en plus menacés. Au vu de la mobilité accrue et des risques qu'elle suppose pour les personnes en situation irrégulière, les conséquences humanitaires de la migration irrégulière devraient-elles entrer dans le champ des compétences de l'action humanitaire ?

6.1.1 Qui sont les migrants en situation irrégulière ?

Il n'y a pas de définition universellement acceptée de la migration irrégulière. L'Organisation internationale pour les migrations (OIM) la définit comme un mouvement « contrevenant au cadre légal du pays d'origine, de transit et de destination ». Selon l'OIM, un migrant peut être en situation irrégulière parce qu'il *est entré* illégalement dans un pays, par exemple avec des faux papiers ou sans emprunter un point de passage officiel de la frontière, *réside* illégalement dans un pays, par exemple, en violation des conditions d'un visa d'entrée ou après le rejet d'une demande d'asile, ou *travaille* illégalement dans le pays en question. Une personne peut avoir obtenu un droit de séjour, mais pas l'autorisation d'occuper un emploi rémunéré dans le pays (IOM, 2016).

La migration est alimentée par des facteurs politiques, économiques, sociaux et de sécurité, dont les inégalités en matière économique, de sécurité et de bien-être, une mauvaise gouvernance et des facteurs environnementaux, ainsi que par d'autres stimulants et motivations. Il est donc difficile de faire la distinction entre migration volontaire et forcée, et entre réfugiés et migrants « économiques ». Des demandeurs d'asile et des réfugiés peuvent se tourner vers des passeurs, et entrer illégalement dans un pays parce que les voies licites et sûres de l'asile sont limitées. Des personnes peuvent être reconnues comme réfugiées par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), mais être traitées comme des migrants en situation irrégulière si le pays en question ne les reconnaît pas ou n'est pas signataire de la Convention de 1951 relative au Statut des réfugiés. De plus en plus, les flux migratoires sont faits de réfugiés, de demandeurs d'asile et d'autres migrants, qui se déplacent en groupes et sont conduits par des passeurs, donnant lieu à ce que l'on appelle de plus en plus des « migrations mixtes » (Horwood et Reitano 2016). Les demandeurs d'asile et les réfugiés ne perdent pas les droits qui leur sont reconnus, même s'ils font partie d'un flux mixte.

Il n'y a pas d'estimation fiable, généralement acceptée, du nombre des migrants en situation irrégulière dans le monde, car les chiffres sont trop imprécis en raison, à la fois, des changements de statut et de la nature clandestine des mouvements, bien que la migration soit pour l'essentiel régulière (IOM, 2018b).

2. Le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières était en cours d'élaboration et de négociation au moment de la rédaction du présent rapport, et n'est donc pas analysé en détail ici (voir Global Compact for Migration, 2018).

Fig. 6.1 Décès de migrants et migrants portés disparus, 2017

Source : IOM (2018a), Migrants portés disparus

Encadré 6.1 Les risques du voyage

Entre 2014 et 2017, plus de 25 000 migrants seraient décédés ou auraient disparu dans les pays de transit et de destination, le long des routes migratoires du monde (IOM, 2017a). Les données et la recherche ont trait essentiellement à l'Europe, mais comme le montre l'encadré 6.2, il est de plus en plus évident que ces risques sont communs à toutes les voies migratoires, y compris en Afrique (RMMS, 2017), vers le Moyen-Orient (IOM, 2018b), de l'Amérique du Sud et l'Amérique centrale vers les États-Unis (Crisis Group, 2016) et à l'intérieur de et à travers l'Asie (IOM, 2017a). Les migrants sont confrontés à des dangers qui, souvent, se superposent et sont mortels, en particulier:

- Noyade en mer, en raison du naufrage d'une embarcation surchargée ou hors d'état de naviguer, ou de conditions météorologiques dangereuses. Ce risque augmente: bien que moins de migrants aient traversé la Méditerranée en 2017 que les années précédentes, un plus haut pourcentage de personnes (1,8 %, sur 3 000) sont décédées ou ont été portées disparues (IOM, 2017).

- Exposition à la chaleur dans le désert: selon les entretiens réalisés par le HCR avec des personnes qui avaient traversé la Libye pour se rendre en Europe, « plus de personnes meurent dans le désert qu'en mer » (UNHCR, 2017d).

- Conditions environnementales difficiles, conjuguées à l'absence de services de base: les données montrent que 60 % des décès de migrants venus de la Corne de l'Afrique avaient été causés par les conditions de vie difficiles durant le voyage, en particulier le manque d'accès aux soins de santé, le manque d'eau ou de nourriture, un hébergement inadéquat et l'exposition à des conditions météorologiques difficiles (RMMS, 2017).

- Violence meurtrière des trafiquants et de gangs criminels: par exemple, dans la ville de Beni Walid (Libye) en 2018, des trafiquants ont tué par balles une quinzaine de personnes en une nuit, et en ont blessé 25 autres, parce qu'elles tentaient de fuir (MSF, 2018).

Le nombre réel des personnes qui sont décédées n'est pas connu, car beaucoup passent inaperçues quand elles se déplacent, et donc quand elles meurent. La plupart des décès ne sont pas enregistrés, en particulier quand ils se produisent dans des régions pauvres et reculées (ICRC, 2017a).

Le risque de mourir n'est qu'une facette du tableau. Des entretiens réalisés entre 2014 et 2017 par le Secrétariat régional sur la migration mixte du Conseil danois pour les réfugiés ont révélé que 79 % des migrants de la Corne de l'Afrique interrogés avaient été, à une ou plusieurs reprises, les témoins ou les victimes directes d'abus, allant d'actes de violence physique et sexuelle, à l'enlèvement, la torture et la mort (RMMS, 2017).

Le genre influe sur les risques liés à la migration. Les femmes et les enfants sont plus susceptibles d'être laissés de côté durant le voyage (Malakooti, 2015), bien que les personnes âgées et les personnes handicapées soient encore plus exposées aux risques. Les femmes courent souvent un plus grand risque de noyade que les hommes, car il est fréquent qu'elles voyagent dans des cabines (IOM, 2016). Plus de 30 % des femmes et 17 % des hommes traversant le Mexique ont été victimes de violence sexuelle (MSF, 2017), tandis que près de la moitié des femmes interrogées sur la route de la Méditerranée centrale ont subi des violences sexuelles (UNICEF, 2017a).

Nombre des risques que connaissent les migrants en situation irrégulière sont amplifiés dans le cas des enfants, qui font face à des risques accrus de maladie, de blessure et de violence, ainsi que de trafic et d'exploitation (IOM, 2018b). Entre 2015 et 2016, au moins 300 000 enfants non accompagnés ou séparés ont franchi des frontières, ce qui représente une hausse de près de 500 % par rapport à 2010-2011 (UNICEF, 2017b).

Encadré 6.2 Une connaissance accrue des risques influence-t-elle la prise de décisions des migrants ?

Les migrants s'appuient pour l'essentiel sur les informations qu'ils tirent des réseaux sociaux proches avant et durant leur voyage, et peuvent être au fait des risques liés à la migration irrégulière. Souvent, ils recourent à différentes stratégies psychologiques pour gérer les risques potentiels, comme discréditer l'information et minimiser les dommages (IOM, 2018b). Il est terrifiant de constater que des femmes de la Corne de l'Afrique réclament une contraception avant d'entreprendre leur voyage (RMMS, 2017).

La Fédération internationale sait d'expérience que l'information sur les routes migratoires est surtout efficace quand elle est limitée au strict nécessaire, facile à assimiler et disponible dans différentes langues, et que des mécanismes de diffusion divers sont utilisés, de la radio et des réseaux sociaux aux méthodes de faible technologie et aux échanges entre pairs (IFRC, 2016a). La recherche a montré que, malgré leur prolifération, les messages visant à décourager la migration, par exemple en décrivant les risques encourus sur certaines voies migratoires, ont un impact limité sur la décision de migrer (Hagen Zanker et Mallett, 2016).

Migrants portés disparus

Des personnes disparaissent pour des raisons diverses – décès, détention, traite. Certains migrants coupent tout contact avec leur famille parce qu'ils ne veulent pas être repérés ou entendent protéger leurs proches contre le risque d'intimidation, de rétorsion ou d'extorsion (ICRC, 2017a). L'organisation non gouvernementale (ONG) Mesoamerican Migrant Movement estime que plus de 70 000 migrants du Guatemala, du Honduras, d'El Salvador et du Nicaragua ont disparu entre 2006 et 2016 en traversant le Mexique (Sanchez Soler, 2 016).

Si le problème des décès de migrants en mer est bien documenté, une attention très limitée est portée à celui des personnes qui disparaissent durant leur voyage ou à leur arrivée dans un pays de transit ou de destination. Une exception notable a été la découverte d'un réseau de près de 20 camps de détention, avec des charniers, le long de la frontière entre la Thaïlande et la Malaisie, qui a donné lieu à des procès hautement médiatisés. Néanmoins, l'identité des personnes décédées reste inconnue (Radio Free Asia, 2017).

Le manque d'informations sur le sort de nombreux migrants portés disparus, et le lieu où ils se trouvent, est source d'incertitude, de profonde tristesse et d'innombrables tracas administratifs, juridiques et économiques pour les familles restées sur place. La question des migrants portés disparus et de l'impact de ces disparitions sur les familles ne retient guère l'attention alors qu'elle prend de l'ampleur (ICRC, 2017a).

Encadré 6.3 Le CICR et la Croix-Rouge sénégalaise: l'accompagnement des familles de migrants disparus au Sénégal

Travaillant avec les Sociétés nationales, le CICR possède plusieurs décennies d'expérience au service des personnes portées disparues dans des situations de conflit, qu'il applique maintenant aux migrants disparus. La recherche et l'identification des migrants disparus sont entravées par l'absence de priorités définies et le manque de ressources et de capacités forensiques, ainsi que de mécanismes de gestion et de collecte centralisée, standardisée et transnationale de l'information. Seulement 35 % environ des migrants décédés en Méditerranée ont été identifiés; la proportion est bien plus faible dans les régions pauvres ou plus reculées (IOM, 2017a).

La Croix-Rouge sénégalaise et le CICR ont lancé un projet pour aider les familles des migrants disparus. En 2017, 200 proches de migrants disparus participaient à un programme comportant des activités de soutien psychologique et psychosocial, des événements commémoratifs, des cours d'alphabétisation et des formations professionnelles. Les familles ont pu aussi contracter un microcrédit pour démarrer une activité de subsistance. Des efforts considérables sont déployés pour faire bénéficier les familles d'un soutien du gouvernement, et sensibiliser les autorités aux besoins humanitaires des migrants et de leur famille (ICRC, 2017a). L'action menée auprès des familles des migrants disparus complète les activités de rétablissement des liens familiaux que le Mouvement poursuit de longue date, et qui visent à retrouver les personnes portées disparues et à rétablir le contact avec leurs proches.

Migrants victimes de la traite d'êtres humains

Les trois quarts environ des près de 5 000 migrants interrogés en 2017 ont indiqué avoir été victimes d'abus assimilables à la traite d'êtres humains le long des routes de l'Afrique du Nord et de la Méditerranée centrale. Ils avaient notamment été contraints de travailler et d'accomplir des activités contre leur gré, avaient travaillé sans obtenir la rémunération attendue, avaient été poussés à conclure des mariages arrangés et avaient été détenus de force (IOM, 2018a). Les liens entre la migration, en particulier la migration irrégulière, et la traite d'êtres humains sont avérés depuis un certain temps. L'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime a indiqué en 2016 que 60 % des cas de traite mis au jour dans le monde entre 2012 et 2014 concernaient des non-nationaux (UNODC, non daté, ci-après n.d.). Le risque existe à tous les stades de la migration – au moment du départ, en chemin, à l'arrivée et même au retour. Malgré cela, les personnes touchées ne reçoivent guère d'attention humanitaire.

L'exploitation systématique et implacable de nombreux migrants ne pouvait plus être ignorée quand CNN a diffusé mondialement un reportage sur les «marchés aux esclaves de Libye» fin 2017 (CNN, 2017). Ce reportage a confirmé des rapports antérieurs d'organisations humanitaires et des droits de l'homme, qui avaient fait état de nombreux enlèvements contre rançon, d'extorsion, de travail forcé, d'esclavage sexuel et de l'existence de multiples «marchés aux esclaves», où les migrants étaient ouvertement vendus et achetés à ces fins (IOM, 2017b). Les migrants sont devenus une autre «marchandise» à exploiter, et de nombreux centres de détention où sont retenus des migrants – certains interceptés en mer – sont des lieux de violences soutenues, d'extorsion et d'esclavage (Micallef, 2017). Cette situation ne concerne pas uniquement la Libye. Dès 2014, Human Rights Watch indiquait qu'au Yémen des migrants étaient vendus à des trafiquants qui les emmenaient dans des «centres de torture», où ils étaient victimes de sévices et d'extorsion (Human Rights Watch, 2014).

Encadré 6.4 Traite : le périlleux voyage de l'Éthiopie vers le Royaume d'Arabie saoudite à travers le Yémen

Pendant des décennies, des migrants d'Afrique ont traversé le Yémen, marchant souvent des centaines de kilomètres, pour chercher du travail en Arabie saoudite. Plus de 117 000 l'ont fait en 2016 seulement, et près de 100 000 ont été enregistrés en 2017, malgré le conflit qui fait rage au Yémen et la crise humanitaire qu'il a engendré. Des rapports donnent à entendre que la traite d'êtres humains et le racket, mettant en jeu des millions de dollars, prospèrent au Yémen. Les migrants éthiopiens en sont les principales victimes. Un responsable gouvernemental a indiqué que la traite et le trafic de migrants constituaient 80 % de l'économie de la ville frontalière de Haradh en 2014.

Néanmoins, malgré l'ampleur des abus et des besoins qui en résultent, l'assistance humanitaire a été relativement limitée (Human Rights Watch, 2014 ; RMMS, 2017 ; Matrice de suivi des déplacements, IOM DTM, 2018). Au nombre des rares ressources dédiées aux migrants, figurent les centres d'accueil gérés par les gouvernements somalien et yéménite et leurs partenaires, qui fournissent de la nourriture, des articles non alimentaires, une assistance médicale, un hébergement et un soutien psychosocial. Or seulement une minorité utilisent ces services, ce qui montre combien il est difficile d'avoir accès à des personnes qui se déplacent de manière irrégulière et de gagner leur confiance.

Migrants en détention

La détention de migrants est de plus en plus utilisée pour décourager l'arrivée de migrants en situation irrégulière ou retenir les migrants avant leur expulsion. À eux seuls, les États-Unis détiennent 34 000 migrants par jour en moyenne. Ce n'est pas une pratique nouvelle : Hong Kong plaçait de nombreux migrants en détention dans les années 1980 et 1990, et le recours controversé de l'Australie à des centres de détention à l'étranger n'a diminué que lorsque le public et les médias ont largement manifesté leur réprobation. Nombreux sont ceux qui estiment que la criminalisation de la migration est une mesure disproportionnée et beaucoup d'organismes internationaux recommandent que les infractions à la loi sur la migration soient considérées comme des infractions administratives, et que la détention ne soit utilisée qu'en dernier ressort et soit limitée dans le temps (IOM, n.d.).

La détention de migrants a des conséquences humanitaires extrêmes et, même si elle est de courte durée, peut avoir des effets néfastes durables sur le bien-être et la santé mentale d'une personne. Dans bien des cas, ces effets sont aggravés par la peur, la promiscuité, les mauvaises conditions d'hygiène et le manque d'accès à une alimentation et des soins de santé adéquats. Les migrants peuvent être détenus avec des criminels, et les enfants avec des adultes avec lesquels ils n'ont pas de liens de parenté, ce qui accroît les risques de violences physiques et sexuelles. Bien souvent, la détention de migrants ne fait pas l'objet d'un suivi, n'est pas supervisée, n'est pas réglementée et relève d'un vide juridique. La plupart des migrants n'ont guère de garanties ou de voies de recours en cas de détention arbitraire ou prolongée ou s'ils sont victimes de violences durant leur détention (IOM, n.d. a). Les enfants qui ont été placés en détention présentent des symptômes plus marqués de troubles mentaux et de stress post-traumatique, et connaissent des problèmes de santé physique et de comportement, ainsi qu'un retard de développement (ICRC, 2017b). Pendant la seule année 2016, le CICR a visité dans 15 pays des centres de détention de migrants qui hébergeaient en tout près de 2 500 enfants (ICRC, 2017b).

Migrants renvoyés dans leur pays et oubliés

Le renvoi des migrants en situation irrégulière et des demandeurs d'asile déboutés est de plus en plus utilisé (Collyer, 2012 ; IOM, n.d. b). Il est jugé nécessaire pour gérer la migration, garantir l'intégrité des systèmes d'asile et de migration, apaiser l'opinion publique et dissuader les arrivants futurs (Koser, 2005). La migration de retour est un domaine très vaste, qui englobe les retours forcés, les retours volontaires assistés et les retours volontaires (non assistés), bien que la distinction entre retour forcé et retour volontaire s'estompe fréquemment car les choix des migrants sont souvent limités.

L'inquiétude grandit quant au fait que les migrants risquent de plus en plus d'être renvoyés vers des situations où leur sécurité ne peut pas être assurée, en violation du principe de non-refoulement. Par exemple, les taux de renvoi des États-Unis et du Mexique vers le Triangle du nord de l'Amérique centrale ont progressé de 82 % entre 2011 et 2016 (Crisis Group, 2016). La protection des migrants renvoyés et la question de savoir si les expulsions sont des violations du droit international suscitent de vives préoccupations (Crisis Group, 2016).

Les migrants de retour dans leur pays entrent souvent dans un « va-et-vient » de la migration, car les dettes, les engagements à l'égard des proches et la honte liée à l'échec de l'expérience migratoire s'ajoutent aux facteurs qui avaient influé à l'origine sur la décision de migrer, rendant une nouvelle migration ou un déplacement interne très probable (Schuster et Majidi, 2014). Le risque existe aussi en cas de retour volontaire : le manque d'information et de préparation des migrants de retour et de leur famille, un soutien familial et social réduit, conjugués aux contraintes économiques, mettent en péril les retours volontaires à moins que la réintégration ne soit gérée différemment (Majidi, à venir). La réintégration est un domaine où l'action humanitaire est très limitée. C'est la politique du rapatriement, plutôt que les besoins des migrants de retour, qui prédomine souvent ; le soutien à la réintégration est le plus souvent incomplet, et une attention insuffisante est portée à la préparation, aux droits fonciers et à l'urbanisation (Harild *et al.*, 2015). Ces problèmes sont probablement plus graves dans le cas des migrants en situation irrégulière, et bien que certaines organisations humanitaires intensifient leur action, l'accent est mis généralement sur les besoins physiques immédiats.

Encadré 6.5

Un va-et-vient entre migration et expulsion : les migrants éthiopiens expulsés d'Arabie saoudite

Les Éthiopiens émigrent traditionnellement vers l'Arabie saoudite pour des raisons diverses, souvent en quête de meilleures perspectives économiques. Une interdiction de l'émigration de main-d'œuvre, imposée par l'Éthiopie pour une période de cinq ans, à la suite des expulsions massives, et souvent brutales, de quelque 170 000 Éthiopiens d'Arabie saoudite en 2013 et 2014, n'a pas vraiment ralenti le flux.

En mars 2017, le gouvernement de l'Arabie saoudite a annoncé une nouvelle vague d'expulsions, touchant notamment quelque 500 000 migrants éthiopiens sans papiers. À la mi-mars 2018, l'OIM avait enregistré 108 306 migrants de retour à Addis-Abeba. Nombre d'entre eux avaient été arrêtés et détenus en Arabie saoudite avant leur expulsion et avaient, semble-t-il, subi de graves sévices physiques et psychologiques. Les femmes, en particulier, avaient été victimes de violence sexuelle et sexiste. Très peu de migrants expulsés étaient arrivés avec de l'argent ou des effets personnels, certains même étaient pieds nus. Beaucoup portaient des enfants, parfois des bébés.

Avec le soutien du CICR et de la Croix-Rouge danoise, la Croix-Rouge éthiopienne a fourni, 24 heures sur 24, des services humanitaires aux migrants de retour au premier point d'arrivée, à l'aéroport. Elle a apporté un soutien médical d'urgence en assurant le transfert en ambulance de 1 371 personnes vers les hôpitaux,

où elles ont reçu des soins complémentaires, et en distribuant des colis d'articles non alimentaires. Depuis le début de l'opération, en juin 2017, la Société nationale a fourni un service gratuit d'appels téléphoniques à plus de 34 000 migrants de retour – environ 700 par semaine – qui ont pu ainsi rétablir ou maintenir les liens avec leur famille.

Porter assistance à autant de personnes très vulnérables dans un aéroport pose des problèmes considérables. Il faut prendre en charge avec précaution des personnes traumatisées, qui ont besoin d'une assistance psychiatrique professionnelle dans un premier temps. Il faut aussi favoriser leur réintégration dans les communautés, où elles peuvent se heurter à la stigmatisation. Plus généralement, il est difficile de veiller à ce que l'assistance d'urgence soit bien coordonnée avec le transport vers les communautés d'origine et le soutien à la réintégration qui y est fourni. Beaucoup reste à faire dans les communautés pour réduire la stigmatisation et faire comprendre les vulnérabilités liées à la migration.

Une crise humanitaire ?

Cette section a montré que les migrants en situation irrégulière, qui ne bénéficient pas de la protection de l'État et bien souvent sont délibérément privés de la jouissance de leurs droits fondamentaux et d'une assistance, font face à la violence, aux abus et à l'exploitation pendant le transit et à l'arrivée. Néanmoins, l'invisibilité souvent intentionnelle des migrants en situation irrégulière, l'absence de données fiables sur leur nombre et leurs vulnérabilités, et leur dispersion le long des routes migratoires et dans les pays, signifient qu'il est difficile de cerner l'ampleur des besoins liés à la migration irrégulière par rapport à d'autres crises humanitaires. Tous ces éléments font qu'il y a de solides raisons de penser que les souffrances sont immenses. Cependant, comme l'illustre la section suivante, les migrants en situation irrégulière sont souvent les laissés-pour-compte de la protection et du soutien de l'État, et nombre de leurs besoins sont laissés de côté par le secteur humanitaire traditionnel.

6.1.2 Comment les migrants en situation irrégulière sont-ils laissés hors du champ de la protection et du soutien de l'État ?

De plus en plus, les migrants sont privés de la jouissance de leurs droits

Bien que les migrants aient, pour l'essentiel, les mêmes droits que les citoyens, nombre de leurs droits ne sont pas reconnus, ce qui est lourd de conséquences pour leur sécurité, leur bien-être et leur dignité. En vertu du droit international, les États ont le pouvoir de contrôler la migration si leurs actions sont fondées sur le droit et conformes aux droits de l'homme[3]. Dans la pratique, toutefois, il est souvent problématique de faire la part des choses entre la gestion des migrations et les droits des migrants. De nombreux États ont activé différentes mesures visant à stopper ou réduire les flux et empêcher l'entrée de migrants (Oxfam *et al.*, 2017). C'est le cas, notamment, de « l'externalisation » des frontières, par le biais d'accords passés par les pays et les régions de destination avec les pays d'origine et de transit. Ces mesures, tout comme les opérations de « renvoi » et de « rétention », non seulement empêchent les migrants d'entrer sur un territoire ou de le quitter, mais aussi ont des incidences sur les droits de l'homme des migrants le long des routes migratoires (UN Human Rights Council/ Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, 2018). La détention et l'expulsion sont aussi de plus en plus utilisées pour contrôler la migration.

3. Les gouvernements sont autorisés à imposer des restrictions à quiconque entre sur le territoire de leur pays et à établir leurs politiques d'admission, de résidence, d'expulsion et de naturalisation.

Les migrants en situation irrégulière se voient souvent refuser l'accès aux services essentiels

La violence et les mauvais traitements que subissent de nombreux migrants en situation irrégulière sont aggravés par un accès limité aux services dans les pays de transit et d'arrivée, celui-ci étant souvent subordonné à la qualité de citoyen ou de résident en situation régulière. L'exemple le plus frappant est la restriction de l'accès aux soins de santé qui, tous, hormis les soins d'urgence, sont inaccessibles. C'est une mesure qui va à l'encontre des engagements liés à la santé en tant que droit humain fondamental, mais qui est souvent justifiée par le fait que les prestations sociales sont réservées aux nationaux et aux résidents d'un pays. Elle va aussi à l'encontre des éléments de plus en plus nombreux montrant que les restrictions en matière de soins de santé sont plus coûteuses pour les États et n'influencent pas sur les niveaux de la migration (Ingleby et Petrova-Benedict, 2016).

Aux États-Unis, jusqu'à 70 % des quelque 11 millions de migrants sans papiers n'ont pas d'assurance maladie, ce qui signifie qu'ils n'ont accès qu'aux soins d'urgence, un problème majeur pour une population migrante sans papiers vieillissante (Wiltz, 2018). À l'intérieur de l'Union européenne, les migrants en situation irrégulière ont droit à environ 35 % des services de santé auxquels ont accès les nationaux, pour l'essentiel des soins d'urgence (Ingleby et Petrova-Benedict, 2016). Bien que certains pays lèvent les restrictions pour les soins anténatals et le traitement des maladies infectieuses, ces mesures sont inefficaces sans un accès aux soins de santé primaires qui assureraient des soins continus ou dépisteraient ces maladies (ibid.). Dans de nombreux contextes, tous les soins, à l'exception des soins vitaux, sont soumis au paiement immédiat d'honoraires souvent inabordables (Aldridge *et al.*, 2017).

De plus en plus, le contrôle de l'immigration est directement lié à l'accès aux services. Les professionnels de la santé de cinq pays de l'Union européenne sont tenus par la loi de signaler les migrants sans papiers aux services de l'immigration, la confidentialité n'étant garantie que dans dix pays. Au Royaume-Uni, les loueurs et les banques sont en outre tenus de procéder à des contrôles du statut. De tels environnements dissuadent les migrants de se faire soigner et les poussent à se tourner vers des solutions de rechange comme l'automédication, contacter des médecins sur les réseaux sociaux ou emprunter des cartes d'assurance maladie et d'identité (Vito *et al.*, 2015). Au Royaume-Uni, des recherches indiquent qu'un tiers des migrants en situation irrégulière s'abstiennent de consulter en temps opportun et un quart des femmes enceintes sans statut n'avaient pas encore reçu de soins anténatals à la 18e semaine de grossesse (Bulman, 2017).

6.1.3 Comment les migrants en situation irrégulière sont-ils laissés hors du champ de l'action humanitaire ?

L'action est souvent fonction uniquement des besoins « créés par un événement »

En l'absence d'un événement ou d'une crise spécifique qui déclenche la mobilisation des intervenants humanitaires traditionnels, les vulnérabilités vécues par les migrants en situation irrégulière le long des routes migratoires, dans les pays de transit et dans les pays de destination, étaient toujours hors du champ des compétences. Cette réalité est aggravée par le fait que les intérêts politiques penchent nettement vers un contrôle de la migration plutôt que vers les vulnérabilités des migrants, et que l'attention des médias et du public se concentre sur les dimensions négatives de la migration, tant en matière économique et socioculturelle que sur le plan de la sécurité (IOM, 2018b). Les crises soudaines, plutôt que les crises à évolution lente, les intérêts politiques et l'attention des médias, tout comme la présence d'institutions humanitaires, sont certains des principaux facteurs favorisant la mobilisation dans des situations particulières.

Le soutien que les humanitaires ont apporté aux réfugiés et aux migrants qui sont arrivés en relativement grands nombres en Europe en 2015 et début 2016 montre qu'un événement ou une crise spécifique doit déclencher leur mobilisation. Toutefois, les limites de cette action montrent aussi à quel point les migrants sont hors du champ des compétences. Les arrivées ont « pris de court » les acteurs humanitaires, dont l'action a été considérée comme un « échec à bien des égards » en raison des niveaux élevés de besoins essentiels et de protection non satisfaits (DeLargy, 2016). Quand il est devenu clair que les États ne souhaitaient pas ou ne pouvaient pas répondre aux besoins des réfugiés et des migrants, les efforts des intervenants humanitaires ont été restreints et différés, en grande partie parce qu'il a été considéré que le problème ne relevait pas de leur compétence. L'absence d'accords opérationnels entre les acteurs humanitaires et les États européens, l'absence de présence préexistante dans les pays touchés, un financement limité pour les opérations en Europe et, dans le contexte d'une hostilité croissante du public, des possibilités limitées de mobiliser des ressources, sont autant de facteurs qui sont entrés en jeu (DeLargy, 2016). Bien que la situation humanitaire de nombreux réfugiés et migrants en Europe reste une préoccupation majeure en 2018 (UNICEF, 2018), il s'agit maintenant de savoir si l'intervention est suffisante plutôt que de déterminer si les besoins des migrants, dans ce contexte, constituent un problème humanitaire.

Il se peut que les vulnérabilités des migrants et des réfugiés en Europe aient été, dans un premier temps, hors du champ des compétences du secteur humanitaire international formel, mais elles n'étaient pas hors du champ de l'action humanitaire au sens large. Les lacunes dans l'intervention ont suscité une vaste action humanitaire, aussi bien individuelle que collective, de la société civile et des volontaires. Un inventaire provisoire réalisé en 2016 a révélé qu'au moins 218 groupes de volontaires, parmi lesquels au moins 180 avaient été créés en 2015 ou début 2016, avaient répondu activement aux besoins des réfugiés et des migrants en Europe (Borton, 2016). Il semble que les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ont aussi « mené une action héroïque dans certains pays et certaines communautés », mais étaient totalement absentes dans d'autres (DeLargy, 2016).

Dans une crise, les migrants sont souvent « hors du champ de vision » et leurs souffrances ne sont pas vues

Les migrants ne sont pas considérés comme une population d'intérêt durant les crises humanitaires et sont souvent « hors du champ de vision », bien que les catastrophes et les conflits soient lourds de conséquences pour eux (Martin, 2016). Les migrants, même ceux qui résident légalement dans un pays, sont rarement associés aux efforts de préparation et d'intervention, et se heurtent à des obstacles pour accéder à l'information et à l'assistance, en raison des barrières linguistiques, de l'absence de réseaux locaux et de la marginalisation (Gaudagno *et al.,* 2017). Ce constat est à l'origine de l'initiative Migrants dans les pays en crise (MICIC, n.d.). Les Lignes directrices relatives à la protection des migrants dans les pays touchés par un conflit ou une catastrophe naturelle, non contraignantes et à caractère volontaire, ont été approuvés en 2016 (MICIC, 2016). Elles formulent des recommandations au sujet des migrants en situation irrégulière qui, dans la pratique, sont négligés bien qu'ils soient exposés à des risques considérables du fait de niveaux préexistants élevés de pauvreté, d'une mobilité et de possibilités d'évacuation restreintes, et d'un accès réduit à l'assistance (Gaudagno *et al.,* 2017). La majorité des approches de la gestion des catastrophes, même dans les zones où les migrants sont nombreux, n'intègrent pas les migrants dans les procédures opérationnelles normalisées, les lignes directrices et les interventions. Comme le montre l'encadré 6.6, les migrants eux-mêmes, les groupes de soutien des migrants et les acteurs nationaux jouent bien souvent un rôle nettement plus important que les acteurs internationaux.

Encadré 6.6 L'importance des réseaux sociaux de migrants dans la protection durant le conflit de 2006 au Liban

Pendant la guerre de 2006 au Liban, les travailleurs domestiques migrants en situation irrégulière ont fait face à des risques spécifiques et un accès limité aux services. Certains ne pouvaient pas s'échapper parce qu'ils étaient enfermés dans des maisons dont les occupants avaient fui. Les migrants en situation irrégulière qui voulaient quitter le Liban pouvaient se voir infliger des amendes en raison de leur statut migratoire. Les réseaux de travailleurs domestiques migrants ont joué un rôle considérable en réduisant certains de ces risques, en particulier en créant un numéro d'urgence pour ceux qui étaient piégés dans des maisons. Des acteurs de la société civile, comme Caritas Liban – qui avait noué des liens avec cette communauté avant le conflit – et l'OIM ont contribué à veiller à ce que les travailleurs en situation irrégulière reçoivent une assistance, telle qu'un hébergement, un soutien et une évacuation par les ambassades (Hendow *et al.*, 2017).

Les migrants en situation irrégulière ne font l'objet ni d'une convention internationale ni de la mobilisation d'institutions

Ce n'est pas uniquement parce que les humanitaires ont généralement besoin d'un événement déclencheur pour agir qu'il est souvent considéré que les migrants sont hors du champ des compétences. Les limites d'ordre institutionnel et de politique générale jouent aussi un rôle capital. Le phénomène de la « migration mixte » est reconnu de longue date dans le domaine des réfugiés. Le HCR s'y est intéressé à partir des années 1990, mais dans une difficile « recherche de l'équilibre » entre la mise en avant du statut distinct des réfugiés et la reconnaissance de la complexité accrue de la migration dans un contexte où les parties prenantes voyaient de plus en plus les flux mixtes comme un phénomène unique, souvent indésirable (Crisp, 2008). La migration mixte était considérée sous l'angle des réfugiés, les droits et les besoins des migrants qui n'étaient pas des réfugiés étant minimisés pour tenter de préserver les droits des réfugiés, et l'accent étant mis largement sur les mesures dans les pays d'arrivée ou de destination (Van Hear, 2011).

Cette « recherche d'équilibre » continue d'avoir des conséquences pour les migrants en situation irrégulière et autres migrants. Si les migrants en situation irrégulière sont protégés par le droit des droits de l'homme en général, ils ne jouissent ni de la protection ni de la force d'une convention internationale spécifique – telle la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, qui reconnaît les droits des réfugiés et des demandeurs d'asile –, et d'une institution onusienne qui en appelle aux responsabilités des États[4]. De plus en plus, l'OIM adopte un cadre fondé sur les droits en matière de migration, ce qui signifie qu'elle évolue d'un rôle critiqué parce qu'il consistait largement à mettre en œuvre les politiques gouvernementales de gestion des migrations, vers une reconnaissance accrue des souffrances des migrants (IRIN, 2017). L'OIM est aussi devenue une « organisation apparentée » du système des Nations Unies dans le cadre d'une démarche que le secrétaire général des Nations Unies espère voir aboutir à une intégration dans le système en tant qu'institution spécialisée (UNGA, 2017). Toutefois, son pouvoir et son influence restent réduits, faute d'un cadre juridique spécifique, et elle a une influence et une souplesse relativement limitées par rapport à certaines autres organisations des Nations Unies financées par des contributions budgétaires de base et des contributions volontaires. D'autres organisations, dont des

4. La Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, entrée en vigueur le 1er juillet 2003, est centrée sur les droits des travailleurs migrants en situation régulière, mais souligne que les droits humains fondamentaux des migrants en situation irrégulière doivent être respectés. Voir OCHA (1990).

ONG internationales, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et d'autres institutions des Nations Unies, se mobilisent davantage.

En outre, de plus en plus de documents directifs, dont la Déclaration de New York et le pacte mondial sur les migrations, font état de la nécessité de prendre en compte les « migrants en situation de vulnérabilité ». Les travaux de l'OIM (2017b), du HCR (2017e) et du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) mettent en évidence les facteurs liés à l'identité d'un migrant et à sa situation qui sont cause de vulnérabilité, et le HCDH a publié un projet de principes et directives pratiques sur la protection des droits de l'homme des migrants en situation de vulnérabilité pour éclairer le pacte mondial sur les migrations (OHCHR, 2018). Un ensemble de principes acceptés par les États sur les vulnérabilités que vivent les migrants peut ouvrir la voie à une reconnaissance et une protection accrues des migrants en situation de vulnérabilité. Toutefois, malgré les changements récents dans les politiques et les institutions, beaucoup reste à faire avant que les droits et les besoins des migrants en situation irrégulière soient entièrement reconnus et pris en compte.

Les dilemmes humanitaires tout à la fois limitent et intensifient l'action humanitaire

Les enjeux politiques importants, les énormes sommes d'argent consacrées à la gestion des migrations et les tensions entre l'action humanitaire et les stratégies des États relatives à la gestion des migrations, posent de profonds dilemmes aux intervenants humanitaires et des obstacles à l'action. Dans certains contextes, les activités humanitaires ont été activement criminalisées, soumises à des restrictions ou découragées parce qu'elles recoupent les stratégies de gestion des migrations. Les efforts visant à criminaliser les opérations de recherche et de sauvetage en mer Méditerranée en sont un exemple (voir EU, 2016). Des accusations de traite d'êtres humains ont été portées contre des sauveteurs volontaires en Grèce (Al Jazeera, 2016), tandis que des médias et des responsables politiques ont accusé de « collusion avec les passeurs » les ONG participant aux missions de recherche et de sauvetage.

Les efforts déployés pour criminaliser et délégitimer les activités humanitaires peuvent non seulement limiter une assistance vitale, mais aussi valider des mesures de dissuasion plus rigoureuses, dont le soutien apporté aux garde-côtes libyens pour qu'ils découragent les migrants de quitter la Libye (Nando, 2017). De grands dilemmes sont associés à l'action humanitaire dans les situations ou les processus visant à contrôler les migrations quand une action destinée à répondre à des besoins humanitaires immenses pourrait sembler légitimer ou perpétuer les mesures de contrôle. C'est le cas du soutien humanitaire apporté dans les lieux de détention, quand les perspectives d'une amélioration de la protection sont limitées (MSF, 2017), et du suivi humanitaire durant les processus de retour forcé ou d'expulsion (IFRC, n.d.). Save the Children et d'autres ont fait face à des décisions difficiles quand ils fournissaient des services dans les centres de détention australiens à Nauru, où les demandeurs d'asile subissaient des atteintes considérables à leurs droits de l'homme. Des rapports crédibles indiquent que l'action de Save the Children a amélioré le bien-être des enfants détenus dans ces centres, mais cette action a suscité des réactions extrêmement négatives des médias, des milieux politiques et du public (Ronalds, 2016).

L'utilisation de fonds de donateurs dont la stratégie globale est de réduire la migration se situe peut-être à un plus haut niveau. Entre 2014 et 2016, les gouvernements européens ont dépensé au moins 17 milliards d'euros en dehors de l'Europe pour tenter de porter un coup d'arrêt à la migration (Borton, 2016). Le Fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique, qui vise à éliminer les causes profondes de la migration, détient plus de 3,4 milliards d'euros. Le financement accru a dynamisé la mobilisation de certains intervenants humanitaires dans les pays d'origine et le long des routes migratoires, mais d'autres, comme Médecins sans Frontières (MSF), craignant d'être associés à la gestion des migrations, ont refusé les fonds de l'Union européenne et de ses États membres pour toutes les opérations humanitaires dans le monde.

Capacité et complexité

Les activités de protection sont une priorité pour nombre d'intervenants humanitaires. Les efforts visent en grande partie à renforcer l'environnement juridique et politique pour les migrants, par exemple en prônant la fin de la détention des mineurs migrants et le renforcement des mécanismes de soutien aux migrants non accompagnés, aux victimes de la traite et autres migrants vulnérables. Des activités de protection plus directes sont aussi entreprises, telles que le soutien juridique, le rétablissement des liens familiaux et les interventions psychosociales, ainsi que des actions vitales, comme les évacuations d'urgence réalisées par l'OIM et le HCR dans des situations mettant la vie en danger, comme les centres de détention en Libye (UNHCR, 2018b).

Les humanitaires consultés dans le cadre de cette recherche ont évoqué tout un éventail de contraintes touchant à l'ampleur, la suffisance et l'impact des activités de protection en faveur des migrants en situation irrégulière. Ces contraintes sont notamment l'influence limitée, l'impact de la promotion d'un respect accru des droits dans un climat général de solide soutien des milieux politiques et du public à des mesures de dissuasion rigoureuses, et la portée et l'ampleur inadéquates des activités de protection dans les situations où la violence est la norme et les moyens d'agir restreints. Par exemple, même quand il est démontré que le trafic d'êtres humains est répandu, un soutien ne peut être apporté qu'à une minorité de cas parce que les capacités des intervenants humanitaires sont limitées, les mécanismes d'orientation peu nombreux et les capacités nationales réduites. La solution est fréquemment le rapatriement, qui souvent ne règle pas le problème. Enfin, même quand un soutien est disponible, les possibilités sont peu nombreuses de prendre des mesures individualisées de protection ou d'adopter des approches de la gestion des cas, y compris dans les situations touchant des migrants très vulnérables.

De nombreux obstacles empêchent les migrants de rechercher une assistance, et les institutions humanitaires de repérer les migrants et de les aider. Certes, les migrants sans papiers de longue date sont nombreux dans beaucoup de contextes, mais les personnes qui se déplacent sont, par définition, mobiles, traversent des zones rurales reculées, et empruntent des itinéraires qui changent régulièrement. Parce que le mouvement est constant, les possibilités d'évaluation, de soutien et d'orientation sont limitées, et il est fréquent que les migrants renoncent à toute assistance, sauf la plus urgente. Le caractère changeant des déplacements rend difficiles la planification, la prévision et la dotation en personnel des interventions. Le caractère irrégulier, extraterritorial et clandestin de la migration irrégulière signifie que beaucoup de migrants se heurtent à nombre des obstacles décrits jusqu'ici dans ce rapport: la peur d'être repérés, les obstacles administratifs et le manque d'information, les barrières linguistiques, culturelles et de genre, et, parfois, la discrimination réelle ou supposée de la part du personnel de première ligne.

Comme l'illustre l'encadré 6.7, certaines organisations ont réagi en installant des services mobiles le long des routes, dans les centres de transport et dans les zones où les migrants se rassemblent. Ces services sont généralement axés sur l'assistance médicale, les besoins élémentaires et le soutien psychologique, bien que de nombreuses organisations fassent état de préoccupations relatives à la portée et la couverture de leurs activités. Souvent, des particuliers et des institutions locales et nationales, notamment des groupes communautaires, des institutions religieuses et d'autres acteurs de la société civile, jouent un rôle important du fait de la flexibilité de leur approche, de leur présence le long des itinéraires, et de leur large portée géographique.

Encadré 6.7 Enseignements de l'action de MSF auprès des migrants confrontés à la violence et la fuyant

Depuis des années, des organisations de la société civile mexicaine gèrent, avec le soutien de quelques ONG internationales, dont MSF, un vaste réseau de plus de 100 *albergues* (foyers) le long de la route migratoire traversant le Mexique. Nombre des personnes qui se déplacent sont des réfugiés, mais ne demanderont probablement pas à être reconnues comme tels. Entre 2012 et la fin décembre 2016, les équipes de MSF ont donné 28 020 consultations médicales et 5 573 consultations de santé mentale. En outre, 46 491 personnes ont participé à des activités psychosociales. Un quart des consultations médicales avaient trait à des blessures et des traumatismes physiques. Plus de la moitié des personnes dont MSF s'est occupé au Mexique présentaient des symptômes de dépression et 12 % souffraient de stress post-traumatique, des taux proches de ceux qui sont constatés dans les populations directement touchées par un conflit (15,4 %).

MSF met en œuvre des stratégies de soutien à cette population très mobile, en nouant des partenariats avec des organisations nationales, auxquelles il apporte des capacités. De précieux enseignements ont été tirés. Il faut :

- **adapter l'emplacement des services selon les flux migratoires, notamment établir des dispensaires mobiles à proximité des voies ferrées et des gares ;**
- **intégrer les services dans les structures communautaires de confiance, là où les migrants se rassemblent ;**
- **intégrer des travailleurs sociaux dans les équipes de MSF, aux côtés d'un médecin et d'un psychologue, pour faciliter les orientations vers les services médicaux, psychosociaux et de protection du système mexicain ;**
- **établir des partenariats solides avec les organisations locales et nationales, y compris les ONG confessionnelles et les organismes d'État (Bosch Bonacasa et Estrada Cocina, 2017).**

Les organisations utilisent différentes stratégies pour faciliter l'accès des migrants aux services et travailler avec les services disponibles afin de les rendre plus accessibles aux migrants. De nombreuses organisations, telles le Croissant-Rouge des Maldives (voir l'encadré 6.8), recrutent des volontaires et du personnel migrants pour avoir accès aux communautés migrantes et aplanir les obstacles linguistiques et culturels. Certaines organisations fournissent des services spécialisés, qui sont rattachés aux services de l'État. L'OIM à Nairobi gère un centre de santé adapté aux migrants dans le district d'Eastleigh, à majorité somalienne, où il n'y a pas de contrôles d'identité. Des services sont fournis gratuitement aux communautés migrantes et hôtes, avec le soutien d'agents de proximité issus de la communauté migrante, de traducteurs, de soignants formés à la santé des migrants, et de partenariats solides avec des responsables communautaires et religieux, ainsi que le ministère kényan de la Santé (IOM Kenya, n.d.). D'autres, comme Médecins du Monde au Canada et dans de nombreux autres contextes, aident les migrants à avoir une meilleure connaissance des bureaucraties étrangères, parfois hostiles, sensibilisent les professionnels de la santé aux droits des migrants et encouragent un changement de politique.

Encadré 6.8 Le Croissant-Rouge des Maldives fait appel à des migrants pour agir auprès des migrants en situation irrégulière

On compte quelque 25 000 migrants en situation irrégulière aux Maldives, où les migrants constituent environ un quart de la population active. Il est pratiquement impossible aux migrants sans papiers d'avoir accès aux services de santé.

En 2017, l'alerte a été donnée au niveau national en raison d'une flambée de grippe à virus H1N1. S'appuyant sur des volontaires issus des communautés bangladaise, indienne, népalaise et sri-lankaise, le Croissant-Rouge des Maldives a ciblé les migrants avec et sans papiers. Il a élaboré un dossier de communication contenant des brochures, des affiches et des vidéos en neuf langues, qui ont été présentées au moyen d'activités de proximité et de campagnes porte à porte pour faire en sorte que les migrants les plus vulnérables soient informés et puissent recevoir des soins de santé de base. Le programme, qui a couvert au moins 4 500 personnes, a dû son succès à la grande confiance que la Société nationale a placée dans les communautés, à ses relations avec elles, à la diversité des volontaires qui étaient d'origines différentes, et à l'utilisation des réseaux de médias sociaux et des centres et cafés de migrants.

6.2 Personnes touchées par la violence urbaine

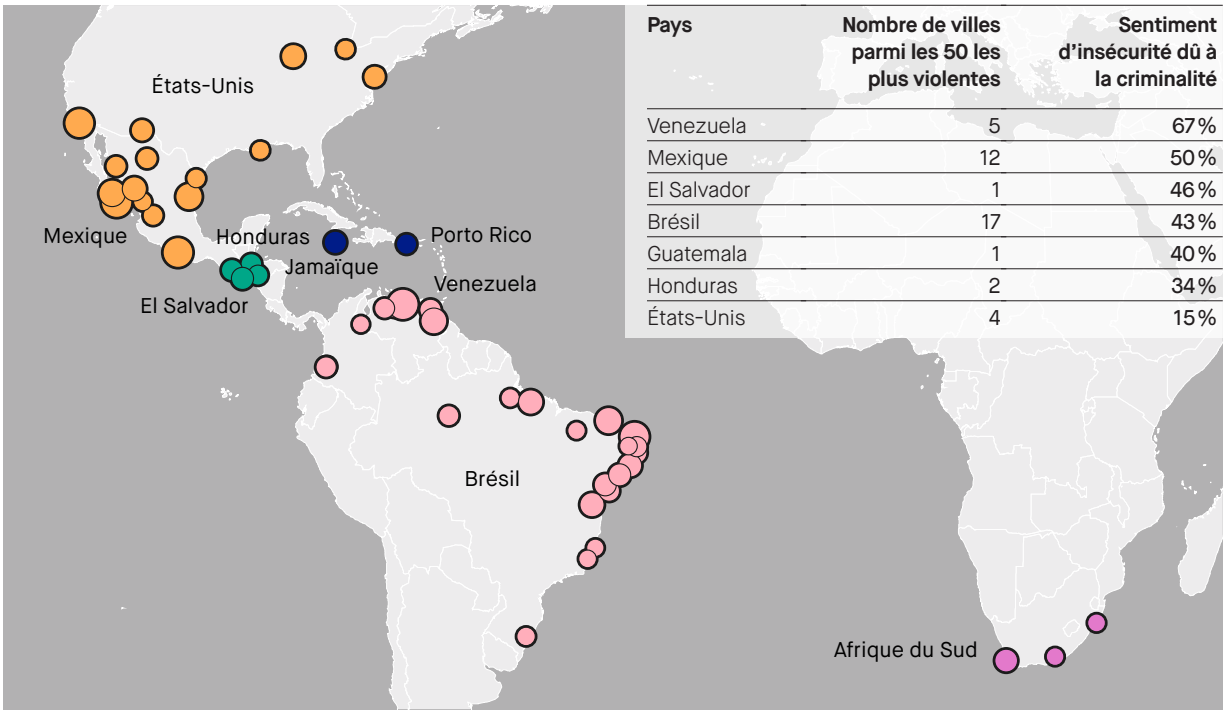
6.2.1 Quelles sont la portée et l'ampleur du problème ?

Le monde s'urbanise de façon spectaculaire et l'urbanisation s'accélère surtout dans les contextes moins avancés. D'ici 2050, 70 % de la population mondiale vivra en zone urbaine. L'urbanisation rapide et non planifiée est un problème majeur de développement, et si les intervenants humanitaires sont de plus en plus mobilisés, ils concentrent leur attention sur les conflits et les catastrophes qui se produisent dans les villes. La violence urbaine qui n'atteint pas le seuil du conflit armé est considérée comme *un résultat ou une caractéristique des crises humanitaires,* plutôt que comme un *facteur déterminant en soi de problèmes humanitaires* (Savage et Muggah, 2012). Il en est ainsi malgré les conséquences humanitaires de la violence organisée. Contre toute attente, les conflits armés ne sont pas la principale cause de mort violente dans le monde (OECD, 2016) : cinq des dix pays les plus violents du monde ne sont pas en guerre, et les cinq sont des pays d'Amérique du Sud ou des Caraïbes (voir figure 6.2). Le phénomène de la violence organisée en milieu urbain reste marginal et hors du champ des compétences de la plupart des humanitaires, bien qu'il touche de nombreuses villes du monde. Comme le montre la figure 6.2 aussi, il y a une concentration de « points chauds » du meurtre aux Amériques, qui en 2017 comptaient 47 des 50 villes les plus violentes du monde.

Encadré 6.9 Ampleur et gravité des besoins – le Triangle du nord de l'Amérique centrale

Diversement décrits comme des foyers épidémiques de violence (ACAPS, 2014), les théâtres d'« urgences silencieuses » (ECHO, 2018) ou de « crises oubliées » (Cue et Raimundo, 2017), les trois pays formant le Triangle du nord de l'Amérique centrale – El Salvador, le Guatemala et le Honduras – sont à l'épicentre de la violence urbaine et en subissent les conséquences humanitaires les plus aiguës. En 2017, El Salvador a affiché le taux le plus élevé de morts violentes au monde, après la Syrie. Les trois pays ont des taux de violence très supérieurs aux niveaux épidémiques définis par l'OMS (WHO, n.d.) et sont représentés dans la liste des 50 villes les plus violentes du monde. Plus d'un tiers des personnes interrogées dans chacun de ces pays indiquent ne pas se sentir en sécurité à cause de la criminalité; la proportion atteint 46 % en El Salvador.

Fig. 6.2 Les 50 villes les plus violentes du monde, 2017



Pays	Nombre de villes parmi les 50 les plus violentes	Sentiment d'insécurité dû à la criminalité
Venezuela	5	67 %
Mexique	12	50 %
El Salvador	1	46 %
Brésil	17	43 %
Guatemala	1	40 %
Honduras	2	34 %
États-Unis	4	15 %

Taux d'homicides : le plus = ◯ 111 le moins = ○ 34

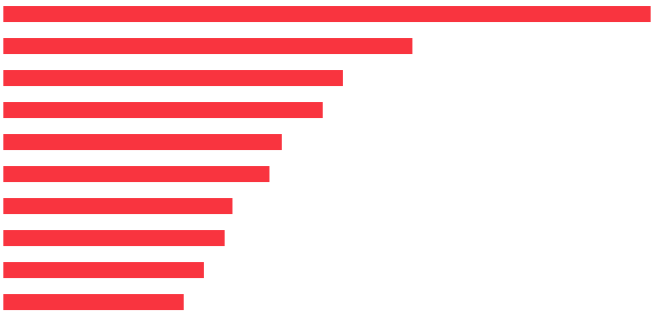
■ Amérique du Nord ■ Amérique centrale ■ Caraïbes ■ Amérique du Sud ■ Afrique subsaharienne

Note : La figure 6.2, contrairement à la figure 6.3, ne prend pas en compte les décès liés à une situation de conflit.

Source : Proyecto de Opinión Pública de Americá Latina (LAPOP) (2014) et Seguridad, Justicia y Paz (2017)

Fig. 6.3 Pays affichant les taux les plus élevés de mort violente, 2016

Rang	Pays	Taux de morts violentes (pour 100 000 personnes)
1	Syrie*	158,8
2	El Salvador	99,7
3	Venezuela	82,6
4	Saint-Kitts-et-Nevis	78,4
5	Honduras	67,7
6	Afghanistan*	65,1
7	Jamaïque	56,1
8	Iraq*	53,6
9	Libye*	48,6
10	Somalie*	44,1



* Vivant un conflit ou sortant d'un conflit

Source : Small Arms Survey Database on Violent Deaths 2017, d'après des données officielles et non officielles sur les taux de morts violentes et d'homicides 2016.

La violence organisée, perpétrée par les groupes armés, les gangs, le crime organisé, les trafiquants de drogue et certains membres de l'État, fait d'innombrables victimes et est à l'origine de taux alarmants de violence sexuelle, d'enlèvements, de déplacements forcés et de séquestrations. L'effondrement de l'ordre public, la dévastation des services sociaux et de santé, et l'accès réduit aux services de base, aux marchés, aux moyens de subsistance et aux réseaux sociaux ne sont que certaines des conséquences les plus indirectes de la violence (Lucchi, 2014). Les dimensions liées au genre et à l'âge occupent aussi une place importante, et les hommes jeunes, en particulier, sont exposés au risque de meurtre, de recrutement forcé ou de séquestration (IFRC, 2010b). Les taux de féminicide sont élevés, et les femmes sont victimes de violence sexuelle et sexiste (webinaire HPN, 2017).

Nombre des caractéristiques d'un conflit armé sont présentes, dont l'enrôlement d'enfants à grande échelle, l'absence d'accès à des soins médicaux vitaux et à l'éducation de base, et les attaques contre la mission médicale (ACAPS, 2014). Les effets sur l'éducation sont un exemple parmi d'autres : en El Salvador, 50 % des établissements scolaires sont situés dans des zones aux prises avec la criminalité ou la violence des gangs, entraînant plus de 15 000 abandons scolaires ; au Honduras, les extorsions et les menaces ont conduit à la fermeture de quelque 460 établissements scolaires en 2017 (OCHA, 2017c).

6.2.2 Pourquoi la violence urbaine est-elle un « angle mort » dans l'action humanitaire ?

La violence urbaine touche pour l'essentiel des pays à revenu intermédiaire, ce qui ne contribue pas à en faire un problème aux yeux de donateurs et d'intervenants humanitaires habitués à porter assistance dans des pays à faible revenu (webinaire HPN, 2017). Pourtant, les autorités perdent de fait le contrôle sur nombre des quartiers touchés, où elles ne peuvent pas ou ne veulent pas assurer la sécurité et les services de base (Savage et Muggah, 2012). Reste que les États touchés ont tardé à reconnaître le problème et à rechercher un soutien extérieur. Ni le Guatemala ni El Salvador ne reconnaissent les déplacements internes en soi (Bassau, 2017), mais le Honduras, avec le soutien du HCR, est de plus en plus déterminé à prévenir les déplacements internes et à y remédier.

En El Salvador, au Guatemala et au Honduras (les pays du Triangle du nord de l'Amérique centrale, voir encadré 6.9), les acteurs nationaux jouent un rôle important dans la lutte contre la violence urbaine, souvent en s'attachant à réduire les risques pour les jeunes vulnérables, appuyant la police de proximité et assainissant les quartiers de taudis (OECD, 2011). Les personnes qui travaillent directement sur les conséquences humanitaires de la violence courent de grands risques, et les organisations confessionnelles dans lesquelles les populations touchées ont souvent toute confiance sont des intervenants essentiels (webinaire HPN, 2017). Les acteurs du développement sont mobilisés aussi, mais se concentrent plutôt sur la prévention de la violence, la réforme des secteurs de la justice et de la sécurité et le développement économique (Cue et Raimundo, 2017). La question de la violence urbaine reste largement inexplorée par les acteurs humanitaires, malgré l'engagement qui a été pris, au titre du Grand compromis et de la « Nouvelle méthode de travail », d'établir le lien entre action humanitaire, développement et consolidation de la paix (OCHA, 2017e), et les possibilités non négligeables qu'ont les organisations à plusieurs mandats d'utiliser un éventail de mesures pour remédier à ce problème chronique.

6.2.3 La violence collective en milieu urbain n'est pas perçue comme une préoccupation humanitaire

Comme la migration irrégulière, la violence urbaine ne suscite pas l'attention, l'intérêt ou la mobilisation des institutions humanitaires, de leurs donateurs et de leur public, faute d'un événement ou d'un déclencheur perceptible. C'est pour cette raison, surtout, qu'il est considéré qu'elle est hors du champ des compétences : même les experts de l'environnement urbain ne jugent pas qu'elle est un problème humanitaire prioritaire (Savage et Muggah, 2012). De plus, les acteurs non étatiques concernés (par exemple, les gangs et les cartels de la drogue) ne sont pas soumis aux obligations internationales que doivent respecter les parties à un conflit armé en vertu du droit international humanitaire, et les autorités et autres doivent être pleinement informés de la base strictement humanitaire de tout dialogue avec eux, quand un tel dialogue est autorisé par le droit interne.

En outre, à la différence de ce qui se passe dans de nombreux contextes humanitaires, les personnes touchées par la violence urbaine ne sont pas concentrées dans un périmètre géographique, mais dispersées dans des villes, et il est donc plus difficile de discerner et quantifier les besoins. La passivité et la culture des acteurs humanitaires jouent sans doute aussi un rôle. Les personnes consultées ont donné à entendre que les institutions humanitaires et leur personnel étant en majorité anglophones ou francophones, les problèmes humanitaires dans les contextes hispanophones attirent moins l'attention au niveau mondial. Certaines institutions sont présentes, mais elles portent généralement leurs efforts sur le développement à long terme et sont donc moins susceptibles de voir les incidences humanitaires.

Le CICR s'est très utilement attaché à définir, sous l'appellation « autres situations de violence », les situations de violence collective qui n'atteignent pas le seuil du conflit armé et dans lesquelles les actes de violence commis par un ou plusieurs groupes composés de nombreuses personnes peuvent avoir des conséquences humanitaires. Ses travaux ont contribué à faire plus largement reconnaître que de tels contextes appellent une attention et, potentiellement, une réponse humanitaire accrue pour faire face à leurs conséquences (voir encadré 6.10).

6.2.4 Les méthodes et approches traditionnelles de l'action humanitaire sont remises en cause en milieu urbain

La mise en doute de la pertinence et de la faisabilité d'une action humanitaire face à la violence urbaine constitue une contrainte supplémentaire. La violence urbaine et, plus largement, les réponses aux crises humanitaires en milieu urbain, posent des défis aux intervenants humanitaires qui doivent, notamment, adopter une approche différente de l'évaluation des besoins et de la conception des programmes. Une

forte densité de population signifie que de nombreuses personnes peuvent être touchées, et la diversité des populations urbaines appelle des approches ciblées différenciées (Lucchi, 2013). La nécessité de travailler dans des secteurs différents complique encore davantage les choses, ces secteurs pouvant se trouver sous l'autorité de groupes différents, en particulier des associations criminelles, dont certaines sont peut-être classées comme terroristes en vertu de la législation nationale.

Les donateurs et les institutions déterminés à apporter une réponse humanitaire à la violence urbaine soulignent qu'un plaidoyer interne cohérent est nécessaire pour étayer des niveaux de financement relativement modestes. L'un des éléments majeurs de l'action des humanitaires à ce jour a été de réunir des preuves pour éclairer l'effort de sensibilisation entrepris dans les institutions et tout le secteur en vue d'encourager une reconnaissance accrue du problème (webinaire HPN, 2017). Peut-être en conséquence, des institutions comme le CICR et MSF, qui disposent de volumes importants de financement indépendant, ont joué un rôle central dans la réponse (voir encadrés 6.7 et 6.10). Plus récemment, le HCR, le Programme alimentaire mondial, le Conseil norvégien pour les réfugiés et d'autres ont intensifié leur action en apportant un soutien en matière humanitaire et de protection.

Encadré 6.10 Réponse du CICR aux conséquences humanitaires de la violence urbaine[5]

Au cours de la dernière décennie, le CICR a cherché de plus en plus activement, avec les Sociétés nationales, à apporter assistance et protection aux personnes et aux communautés touchées par des situations de violence qui n'atteignent pas le seuil du conflit armé et dans lesquelles le droit international humanitaire ne s'applique pas.

Gagner l'acceptation de toutes les parties nationales et locales concernées est vital pour que le CICR ait accès aux zones touchées. La neutralité, l'indépendance et l'impartialité du CICR, ajoutées à la confidentialité, jouent un rôle crucial dans le processus d'acceptation. Elles sont essentielles aussi pour nouer un dialogue avec les acteurs armés étatiques et non étatiques, un dialogue qui vise à réduire l'impact de la violence urbaine non seulement sur la population mais aussi sur la capacité de l'État de fournir des services publics de base et des opportunités économiques.

Les partenariats contribuent nettement à la durabilité et la pertinence des actions du CICR. Des partenariats ont ainsi été établis avec des Sociétés nationales, et avec les autorités nationales et locales, comme les services de santé et d'éducation. Les partenariats avec les organisations locales sont un autre élément important, car ils favorisent la définition d'actions innovatrices et durables, qui prennent appui sur les compétences locales et renforcent la résilience des communautés touchées en les associant à l'identification et l'atténuation des besoins.

5. L'action du CICR est fondée sur son droit d'initiative humanitaire, qui est reconnu par les Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Statuts) pour les situations de violence qui n'atteignent pas le seuil du conflit armé et dans lesquelles le droit international humanitaire ne s'applique pas. Voir l'article 5, 2d des Statuts. Des activités dans ce domaine ont été menées dans certains pays d'Amérique latine, en particulier dans le Triangle du nord de l'Amérique centrale et aux Caraïbes, ainsi que dans des contextes aussi divers que des régions du Liban, du Nigéria, de l'Irlande du Nord et du Pakistan.

6.3 Dans le champ des compétences : conclusions et recommandations

L'examen des facteurs qui placent des souffrances humaines hors du champ des compétences du secteur humanitaire international soulève d'importantes questions sur la manière dont le secteur s'adapte et réagit à de nouvelles formes de besoins, et sur les intérêts, l'éthique et les événements qui induisent des changements. L'action humanitaire n'est pas statique. En tant que concept sociopolitique, c'est une négociation continue de notions d'inhumanité et de souffrances, ainsi que de concepts mouvants de compassion et d'humanité commune (Gordon et Donini, 2016). Les migrants en situation irrégulière et les personnes subissant la violence urbaine, et leurs besoins, ne sont que deux exemples de populations ou de besoins souvent réputés être hors du champ des compétences, mais qui ne devraient peut-être pas l'être. Dans quelle mesure le secteur actuel, dont l'architecture est hautement paramétrée et les ressources et les capacités déjà trop sollicitées, devrait-il s'adapter et répondre à ces formes et autres formes nouvelles de besoins complexes ?

Les acteurs locaux et nationaux conduisent certaines des activités les plus efficaces face aux crises que le secteur estime être hors du champ de ses compétences. Les personnes touchées, leurs réseaux et les communautés au sens large sont souvent les premières lignes de défense et d'action, comme ils le sont d'ailleurs dans toute crise humanitaire. Les acteurs locaux, dont les gouvernements, offrent la meilleure possibilité de monter des actions plus efficaces et plus durables. Une mise en œuvre directe, coûteuse, par les acteurs internationaux n'est pas viable sur la durée dans ces situations de vulnérabilité à long terme ; toutefois, elle reste importante quand les capacités sont dépassées et la présence d'un tiers neutre est bénéfique.

Le programme de « localisation », ou adaptation au contexte local, a suscité, dans le secteur humanitaire international, une détermination accrue à se transformer pour « renforcer, sans la remplacer, la capacité nationale et locale » (Grand Bargain/Grand compromis, 2016). Les problèmes de la migration irrégulière et de la violence urbaine montrent que ce programme est tout aussi pertinent pour les situations constantes de vulnérabilité qu'il l'est dans les crises humanitaires, qui sont dans le « champ des compétences » de l'action humanitaire. Cela étant, les actions ci-après sont recommandées.

6.3.1 Politiques et coordination

— L'élaboration de cadres normatifs et d'action contribuerait à faire porter l'attention et la mobilisation sur les besoins et les vulnérabilités des personnes qui sont actuellement hors du champ des compétences de l'action humanitaire. Les travaux consacrés à l'élaboration de lignes directrices sur les migrants en situation de vulnérabilité, et à la définition des « autres situations de violence », démontrent que ces processus peuvent encourager une plus large appropriation dans les communautés humanitaires, et servir de fondement à un appel à une action accrue.

— Étant donné la dépendance du secteur humanitaire à l'égard d'institutions directrices ayant pour mandat de forcer l'attention, la mobilisation et l'action, il convient de se demander s'il faudrait qu'une institution directrice joue un rôle considérablement accru dans l'identification des besoins ignorés et la promotion d'un soutien plus systématique aux intervenants locaux et nationaux. Les cas des migrants en situation irrégulière et des personnes touchées par la violence urbaine montrent comment certaines personnes et certains types de besoins sortent du moule de l'action traditionnelle (pas d'événement déclencheur spécifique ou d'institution directrice), et par conséquent n'entraînent pas le même type de réponse que d'autres types de crises humanitaires.

— Dans le cas de la migration irrégulière, où il est clair que la complexité, le caractère généralisé et l'ampleur des vulnérabilités atteignent ou ont atteint les niveaux d'une crise, il faudrait renforcer le rôle de l'OIM, fondé sur les droits, pour garantir une réponse multilatérale.

6.3.2 Réponse

— Quand une protection limitée est facteur de risque et de vulnérabilité, il faut, à titre de priorité absolue, travailler avec les gouvernements et les aider à réajuster les efforts de sécurité vers la protection des populations touchées.

— Il est capital d'établir des liens avec les groupes confessionnels, les organisations de la société civile, les ONG nationales et les Sociétés nationales, ainsi que de renforcer et de financer leurs capacités, compte tenu de leur pertinence, de leur proximité avec les populations à risque, et de la confiance que celles-ci ont en eux.

— Les enseignements tirés des actions visant à développer les réseaux locaux et de la société civile et à renforcer les approches locales de la protection doivent être exploités, étayés et diffusés.

— Le rôle des institutions humanitaires ayant un mandat de protection ou axées sur la protection, et ayant l'expérience des situations de conflit, est particulièrement important dans certains cas, mais les organisations à plusieurs mandats doivent jouer un rôle considérablement accru, en déclenchant une action humanitaire internationale à plus grande échelle quand elle est nécessaire en raison de la nature et de l'ampleur des besoins non satisfaits. En particulier, les acteurs internationaux doivent intensifier et mieux coordonner leurs activités de sensibilisation afin que les conséquences humanitaires de problèmes tels que la migration irrégulière et la violence urbaine soient mis en avant.

6.3.3 Données et information

— Les investissements dans des données meilleures contribuent à renforcer la base de connaissances, mais ils ne doivent pas être faits aux dépens des engagements liés à la protection et l'action en faveur des populations hors du champ des compétences. Nombreux sont ceux, dont le secrétaire général des Nations Unies, qui font valoir que les données sont une force positive d'amélioration, qui aidera à «apporter aux personnes le soutien dont elles ont besoin, plus rapidement et plus efficacement» (Meneghetti, 2018). Dans le cas des personnes touchées par la violence urbaine, des commentateurs indiquent devoir continuellement donner des preuves des besoins pour défendre la cause de la mobilisation (webinaire HPN, 2017). Dans celui de la migration irrégulière, l'investissement dans des données améliorées est un domaine qui a fait l'objet d'un accord collectif des États à travers le pacte mondial sur les migrations (2018), et qui dispose du Centre d'analyse des données migratoires mondiales de l'OIM[6]. Le risque est réel que la recherche de meilleures données devienne une fin en soi, et détourne du capital politique de l'action. Des données améliorées doivent être liées aux engagements pris par les États de renforcer les activités de protection et d'assistance en faveur de ces populations.

— Pour juger quand et où une action internationale peut être pertinente, il faut pouvoir évaluer et comprendre l'ampleur relative des besoins et des capacités entre des crises, de façon que des décisions difficiles quant aux priorités puissent être prises lorsque la capacité de répondre aux besoins est sollicitée à l'excès. Si la nécessité d'une évaluation indépendante et impartiale des besoins a été mise en évidence

6. Voir, par exemple, Centre d'analyse des données migratoires mondiales de l'OIM, ouvert en 2015.

par le Groupe de haut niveau sur le financement humanitaire (2015) et consacrée dans le cadre du Grand compromis (OCHA, 2016), les efforts portent sur l'évaluation *dans* les crises et *entre les secteurs* (ACAPS, 2016). Ce principe doit être élargi pour vérifier si, et dans quelle mesure, le secteur humanitaire devrait se concentrer sur les besoins qui sont actuellement hors du champ de ses compétences.

Guatemala, 2018

Des volontaires de la Croix-Rouge du Guatemala dispensent les premiers secours à des migrants à la frontière entre le Guatemala et le Mexique. Le Guatemala, comme ses voisins, El Salvador et le Honduras, connaît des niveaux extrêmes de violence urbaine, aux conséquences humanitaires importantes.

©Croix-Rouge du Guatemala

Laos, 2018

Ban Man ou village de Man, dans le sud-est du Laos, est l'un des 13 villages qui ont été dévastés par les inondations. Les habitants commencent à regagner leur maison après les crues éclairs, mais font face à un nettoyage difficile.

©Bart Verweij/IFRC

7. Tendances en matière de catastrophes et éclairages apportés par la Fédération

Cette section se détache de l'étude thématique sur les laissés-pour-compte de l'action humanitaire pour faire le bilan des tendances générales en matière de catastrophes et des incidences qu'elles ont eu sur les efforts de gestion des risques déployés par le réseau de la Fédération internationale au cours des dix dernières années. L'accent est mis sur les catastrophes, mais certaines des données ont trait aux situations d'urgence complexes et aux besoins humanitaires d'ordre général à l'échelle mondiale. Elle examine d'abord les données disponibles, pour déterminer ce qu'elles révèlent au sujet de la nature, de la fréquence et du lieu des catastrophes, et la réponse de la Fédération internationale. Point tout aussi important, elle s'intéresse aux lacunes dans les données disponibles, et à la façon dont elles pourraient fausser la perception de l'environnement actuel des risques. Enfin, elle étudie les grandes tendances actuelles dans la gestion des risques de catastrophe et l'expérience de la Fédération internationale « au-delà des chiffres ».

Encadré 7.1 Une note sur les deux principales sources de données utilisées dans cette section

EM-DAT (*Emergency Events Database*) est la base de données sur les situations d'urgence de l'Université catholique de Louvain. Elle collecte et compile des informations sur les catastrophes « naturelles » et technologiques tirées de sources publiques. EM-DAT ne contient pas de données sur les guerres, les situations de conflit ou les famines liées à un conflit. Les données sur les catastrophes naturelles incluent les événements liés aux phénomènes climatiques (météorologiques, tels que tempêtes et températures extrêmes; hydrologiques, tels qu'inondations, coulées de boue et crues pluviales/soudaines, et climatologiques, tels que sécheresses et feux de forêt), les phénomènes géophysiques, comme les tremblements de terre, et les événements biologiques/épidémiques. Les données sur les catastrophes technologiques ne sont pas incluses dans cette analyse.

Dans des *Rapports sur les catastrophes dans le monde* précédents, les données d'EM-DAT étaient présentées sous la forme de tableaux dans l'annexe. Le rapport de cette année tente de donner un résumé visuel des données, principalement en se concentrant sur la période 2008-2017, par référence à la décennie précédente (1998-2007). De plus amples détails sont donnés dans les Notes sur les données ou disponibles en ligne.

IFRC GO est une source de données accessible au public, qui contient des informations sur les catastrophes ayant donné lieu à une allocation du Fonds d'urgence pour les secours lors de catastrophes (DREF), un appel d'urgence ou un appel à l'échelle du Mouvement. IFRC GO contient aussi des plans d'action, des rapports du terrain, des informations sur les déploiements rapides, des rapports de situation, etc., présentés dans une interface facile à utiliser, ainsi que dans des cartes, des graphiques et des infographies. La Fédération internationale a lancé la plateforme GO en 2018 pour diffuser l'information sur les opérations d'urgence dans tout le réseau de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

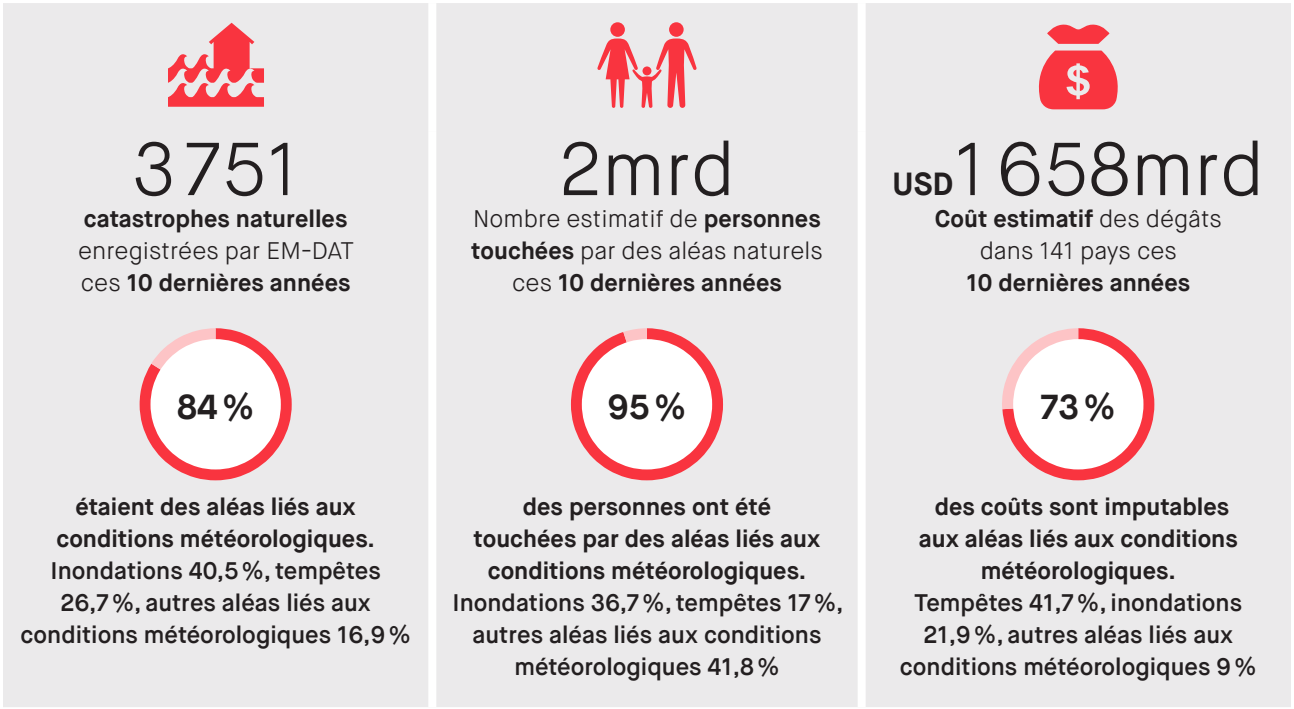
7.1 Tendances en matière de catastrophes : les dix dernières années

7.1.1 Quels types de catastrophes se produisent et quelles en sont les conséquences ?

Données générales

Ces **dix dernières années** (2008-2017), EM-DAT[1] a enregistré **3751 aléas naturels**, parmi lesquels 3157 (84,2 %) étaient liés aux conditions météorologiques, les **inondations** et les **tempêtes** constituant à elles seules près des deux tiers de tous les incidents.

Fig. 7.1 Vue d'ensemble des aléas naturels (2008-2017)



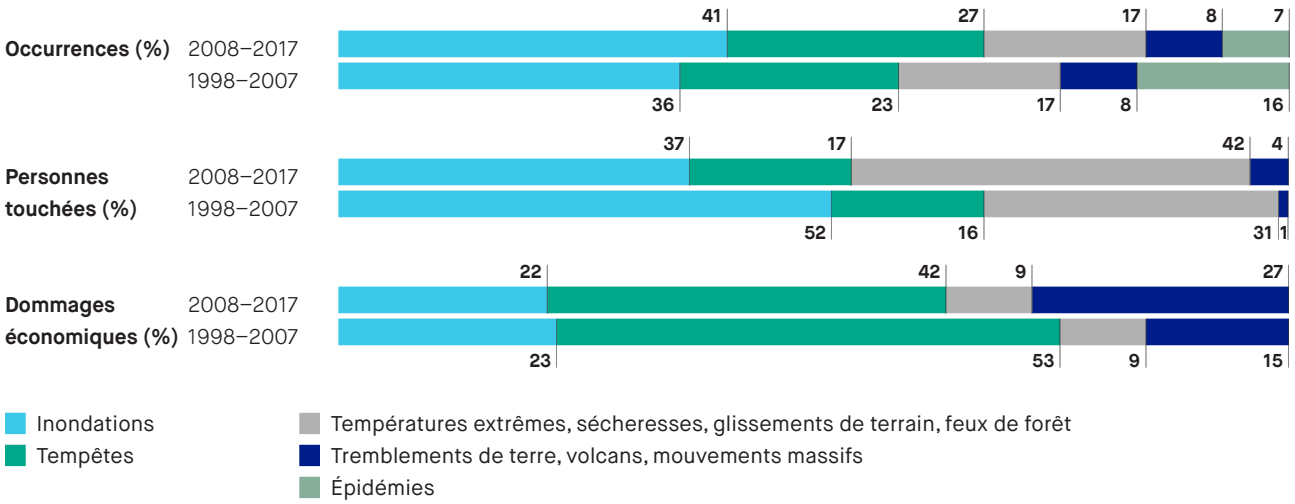
Notes : le nombre total d'aléas naturels résulte des données relatives à 198 pays/territoires. Pour 17 pays, il n'y a pas de données sur les personnes touchées. Pour 57 pays, il n'y a pas de données sur les coûts estimatifs des dégâts. Les dommages dus aux épidémies ne sont pas pris en compte.

Source : EM-DAT (Base de données sur les situations d'urgence) — Université catholique de Louvain (UCL)/CRED. D. Guha-Sapir – www.emdat.be Bruxelles (Belgique) « EM-DAT *The Emergency Events Database* »

1. EM-DAT (Base de données sur les situations d'urgence) — Université catholique de Louvain (UCL)/CRED. D. Guha-Sapir — www.emdat.be Bruxelles (Belgique) (« EM-DAT *The Emergency Events Database* »). Pour qu'une catastrophe soit intégrée dans la base de données EM-DATA, un au moins des critères suivants doit être rempli : 10 personnes ou plus ont été tuées ; 100 personnes ou plus ont été touchées ; un état d'urgence a été déclaré ; un appel à l'assistance internationale a été lancé. Les données présentées ici font référence uniquement aux catastrophes provoquées par un aléa naturel, et ne couvrent pas les aléas technologiques, les guerres, les situations de conflit, ou les famines liées à un conflit. Voir les Notes sur les données pour plus de détails.

Comme le montre la figure 7,2, le nombre d'**inondations** (1 522) dépasse de très loin celui des **tempêtes** (1 001), des autres aléas liés aux conditions météorologiques (634) et de tous les autres déclencheurs de catastrophes enregistrés durant la période. On estime que les inondations ont touché un peu moins de 730 millions de personnes, soit plus d'un tiers (37 %) des quelque 2 milliards de personnes touchées par des aléas naturels entre 2008 et 2017. Toutefois, les inondations comptent pour un nombre relativement limité de décès pendant la période (50 312, représentant 7 % du total).

Fig. 7.2 Comparaison des types de catastrophes entre les deux périodes



Source : EM-DAT *The Emergency Events Database*

Si elles ont touché beaucoup moins de personnes que certaines autres catégories (338 millions), les 1 001 tempêtes comptent pour une plus grande proportion de décès, à 10 %. De même, les tempêtes ont aussi représenté une proportion importante du coût estimatif des dégâts : 42 % de 1 658 milliards de dollars É.U. entre 2008 et fin 2017. Aux Amériques, les tempêtes ont représenté un peu moins d'un tiers (32 %) du total estimatif des dégâts au cours des dix dernières années, dont plus de 47 % causés par les ouragans Harvey, Irma et Maria en 2017. Il convient de noter que des données relatives aux dégâts sont disponibles uniquement pour la moitié des 3 751 aléas naturels enregistrés entre 2008 et 2017[2] : par exemple, seulement 0,5 % des dégâts signalés pendant cette période ont été enregistrés en Afrique. Ce chiffre sous-estime les pertes et les conséquences économiques continues dans les pays pauvres, où la valeur des biens matériels est faible et/ou peut être tue et non déclarée. Il sous-estime aussi les pertes ou les conséquences liées aux catastrophes survenant dans les pays à faible revenu/faible taux de pénétration de l'assurance.

Bien que peu nombreux aussi, les **tremblements de terre** ont été les catastrophes les plus meurtrières, faisant 351 968 morts pendant la décennie, soit environ 49 % du total. Ils ont aussi constitué la part la plus importante des dégâts enregistrés pendant la période, dont une grande partie (20,9 %) est liée aux tremblements de terre en Asie — principalement, le séisme et le tsunami de la région du Tōhoku (Japon), en 2011.

2. Toutes les données sont à prix courants. Voir les Notes sur les données pour plus de détails. Des données relatives aux dégâts sont disponibles uniquement pour la moitié des 3 751 aléas naturels enregistrés pendant la période 2008-2017. Dans les données pour 2008-2017, 0,5 % des dégâts signalés l'ont été en Afrique, 43,9 % aux Amériques, 45,4 % en Asie, 6,6 % en Europe, et 3,5 % en Océanie. En valeur, les montants sont influencés par les pertes subies dans les pays plus riches, où tant la valeur des biens matériels que le taux de pénétration de l'assurance sont plus élevés.

Pendant la décennie, les épidémies ont fait 47 676 morts (7 % du total), soit moins que les catégories déjà mentionnées (à l'exception des sécheresses), et globalement touché beaucoup moins de personnes – 4 210 414, soit moins de 1 % du total.

EM-DAT définit les « personnes touchées » (concernant les chiffres déjà cités) comme « des personnes ayant besoin d'une assistance immédiate pendant une période d'urgence, c'est-à-dire, ayant besoin du minimum nécessaire pour la survie, à savoir, de la nourriture, de l'eau, d'un logement, d'assainissement et d'une assistance médicale immédiate ». En conséquence, sur la base de cette définition, les « personnes ayant besoin d'une assistance » (la demande humanitaire) à la suite d'une catastrophe naturelle avaient été, dans leur immense majorité, touchées par une inondation, une sécheresse ou des températures extrêmes.

Les tempêtes et les tremblements de terre ont été les principales causes directes de décès et de dégâts estimés, ce qui en fait des cibles tout aussi importantes de la réduction des risques. De même, les épidémies, dont l'impact actuel est comparativement limité, appellent une action en raison de leur capacité unique de menacer la planète tout entière. Dans leur cas, la demande humanitaire, englobe non seulement les personnes déjà touchées et nécessitant un traitement médical, mais aussi les personnes susceptibles d'être contaminées et de contribuer à la propagation rapide de la maladie.

Saint-Martin, 2017

L'ouragan Irma a endommagé ou détruit 70 % des maisons et des bâtiments de l'île de Saint-Martin. Des infrastructures essentielles, dont les systèmes d'approvisionnement en eau, ont été gravement endommagés.

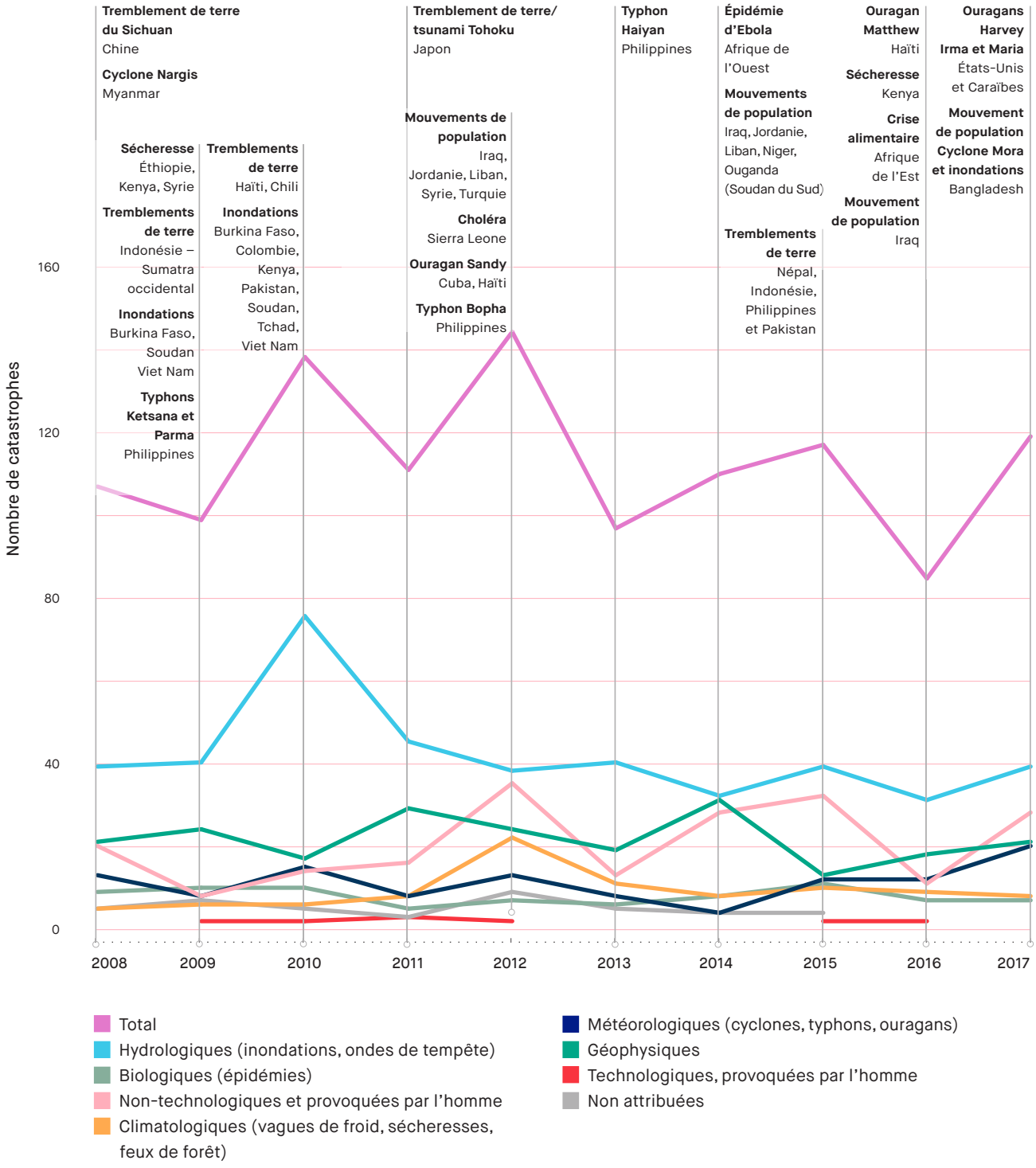
©Arie Kievit, Croix-Rouge néerlandaise

Fig. 7.3 Tendance en matière d'aléas naturels, 2008-2017

Notes : Il n'y a pas de données sur le nombre de personnes touchées dans 17 des 198 pays/territoires touchés par des catastrophes au cours des dix dernières années. Des données relatives aux dégâts sont disponibles uniquement pour un peu plus de 50 % des 3751 catastrophes naturelles enregistrées ; il n'y a pas de données relatives aux coûts pour 57 des pays touchés par des catastrophes. Il n'y a pas de données relatives aux dégâts pour les 291 épidémies enregistrées. Les températures extrêmes, les sécheresses, les glissements de terrain et les feux de forêt sont regroupés pour simplifier ce graphique : pendant la période, 736,6 millions de personnes ont été touchées par des sécheresses et 90,5 millions par des températures extrêmes. Le coût estimatif des dégâts est de 79,3 milliards de dollars É.U. pour les sécheresses et d'un peu plus de 30 millions de dollars É.U. pour les températures extrêmes. Les dégâts liés à la sécheresse ne sont que rarement signalés : des données à ce sujet sont disponibles pour 30 % seulement des 165 cas de sécheresse enregistrés.

Source : EM-DAT *The Emergency Events Database*

Fig. 7.4 Déclencheurs des interventions d'urgence de la Fédération internationale : tendances et chronologie 2007-2017



Source : IFRC GO

Fig. 7.5 Déclencheurs des interventions d'urgence de la Fédération internationale : dix déclencheurs de catastrophes les plus fréquents (comparaison entre deux décennies)

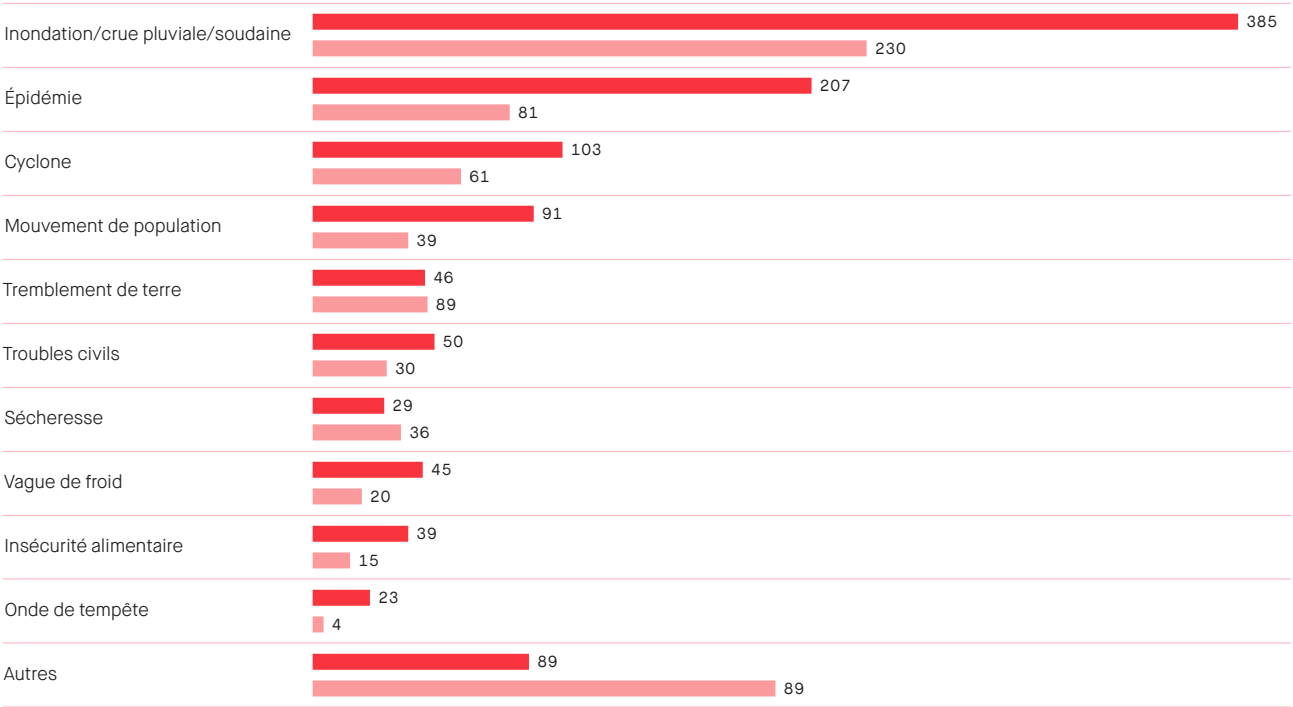


Fig. 7.6 Déclencheurs des interventions de la Fédération internationale, comparaison de deux décennies

	1998–2007	2008–2017
Phénomène météorologique	46,5 %	53,7 %
Hydrologique	31,0 %	36,9 %
Inondation	30,5 %	32,6 %
Crue pluviale/soudaine	0,0 %	2,2 %
Onde de tempête	0,5 %	2,1 %
Climatologique	7,4 %	7,5 %
Vague de froid	2,6 %	4,1 %
Sécheresse	4,8 %	2,6 %
Feu de forêt	0,0 %	0,8 %
Météorologique	8,1 %	9,3 %
Cyclone	8,1 %	9,3 %

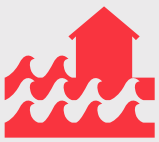
	1998–2007	2008–2017
Épidémie	10,7 %	18,7 %
Non-technologique et provoquée par l'homme	11,3 %	17,6 %
Troubles civils	4,0 %	4,5 %
Situation d'urgence complexe	0,1 %	1,4 %
Insécurité alimentaire	2,0 %	3,5 %
Mouvement de population	5,2 %	8,2 %
Géophysique	8,2 %	6,3 %
Tremblement de terre	6,2 %	4,2 %
Glissement de terrain	0,4 %	0,9 %
Tsunami	0,3 %	0,0 %
Éruption volcanique	1,3 %	1,3 %

Notes : Au total, 755 événements ont fait l'objet d'allocations du Fonds d'urgence pour les secours lors de catastrophes (DREF), d'appels d'urgence et d'appels à l'échelle du Mouvement pendant la période 1998-2007, et 1 107 pendant la période 2008-2017. La figure 7.5 présente les données sur les dix déclencheurs les plus fréquents : les inondations et les crues pluviales et soudaines (24 pendant la période 2008-2017) ont été regroupées pour les besoins de ce graphique. « Autres » (pas dans le graphique) comprend les éruptions volcaniques, tsunamis, urgences chimiques, incendies, accidents de transport et feux de forêt.

Source : IFRC GO

Opérations de la Fédération internationale

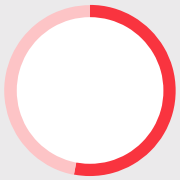
Fig. 7.7 Aperçu des opérations de la Fédération internationale, 2008-2017



1107

Nombre de crises ayant donné lieu à des opérations financées par la Fédération/la communauté internationale au cours des dix dernières années… dont un tiers environ de crises liées à des inondations.

Inondations	**32,6 %**
Épidémies	**18,7 %**
Cyclones	**9,3 %**
Trois principales	**60,6 %**



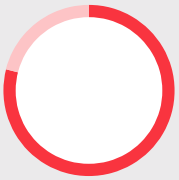
53,7 %

Ces dix dernières années, 53,7 % des opérations ont été déclenchées par des phénomènes météorologiques.

231,7m

Nombre de personnes auxquelles les opérations visaient à apporter une assistance au cours des dix dernières années… 79,4 % d'entre elles ont été touchées par 207 épidémies.

Épidémies	**79,4 %**
Insécurité alimentaire	**4,2 %**
Mouvements de population	**3,5 %**
Trois principales	**87,2 %**



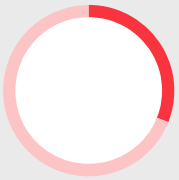
79,4 %

207 épidémies ont compté pour 79,4 % des personnes ciblées par l'assistance depuis 2008.

CHF 2,3mrd

Budget opérationnel de la Fédération au cours des dix dernières années… un cinquième a été affecté à des opérations consécutives à 46 séismes.

Séismes	**20,0 %**
Mouvements de population	**13,4 %**
Cyclones	**12,6 %**
Trois principales	**45,9 %**



30,9 %

Les catastrophes liées aux conditions météorologiques et les catastrophes non technologiques d'origine humaine ont représenté chacune 30,9 % du budget opérationnel des dix dernières années.

Source : IFRC GO

La comparaison des opérations de la Fédération internationale[3] par type de catastrophe offre une perspective supplémentaire sur les tendances. Elle révèle que les événements liés à des phénomènes météorologiques (une combinaison de catastrophes hydrologiques, climatologiques et météorologiques) ont constitué 594 (53,7 %) des 1 107 déclencheurs d'interventions d'urgence aux cours des dix dernières années — en légère hausse par rapport à la période de 1998 à 2007 (351 ou 46,5 %). Dans la logique de leur immense impact dans le monde, les inondations ont été de loin le déclencheur le plus fréquent des interventions de la Fédération internationale, puisqu'elles ont constitué 32,6 % de tous les déclencheurs depuis 2008 (voir figure 7.7)[4,5].

Les activités de la Fédération internationale liées à la réduction des risques ont porté en grande partie sur les catastrophes hydrométéorologiques, notamment les inondations et les tempêtes. Un exemple en est le partenariat de longue date avec la Z Zurich Foundation, axé sur le renforcement de la résilience face aux inondations, dans lequel les projets de la première phase (2003-2017) ont été conduits aux Amériques et en Asie. Prenant appui sur les enseignements tirés de cette première phase, la Flood Alliance, composée de neuf organisations représentants les secteurs privé, humanitaire et de la recherche, s'attachera au cours des cinq prochaines années à tirer parti des expériences et des capacités de recherche sur le terrain pour entraîner un changement global dans l'approche de la résilience des communautés face aux inondations. Il s'agit de faire en sorte que les communautés et les secteurs d'activité puissent prospérer, malgré la fréquence et la gravité croissantes des inondations et des effets des changements climatiques.

Comme le montre la figure 7.7, les réponses aux épidémies ont constitué la deuxième catégorie la plus importante des opérations de la Fédération internationale (207 ou 18,7 %). Ces opérations ont ciblé le plus grand nombre de personnes (79 %) pendant la décennie (ce qui est indispensable pour enrayer une épidémie). Un exemple en a été donné lors de la crise de l'Ebola en Afrique de l'Ouest, durant laquelle plus de 6 000 volontaires ont mené des activités essentielles dans les pays les plus touchés, tandis que des milliers d'autres, dans toute la région, conduisaient des activités d'éducation, de prévention et de suivi.

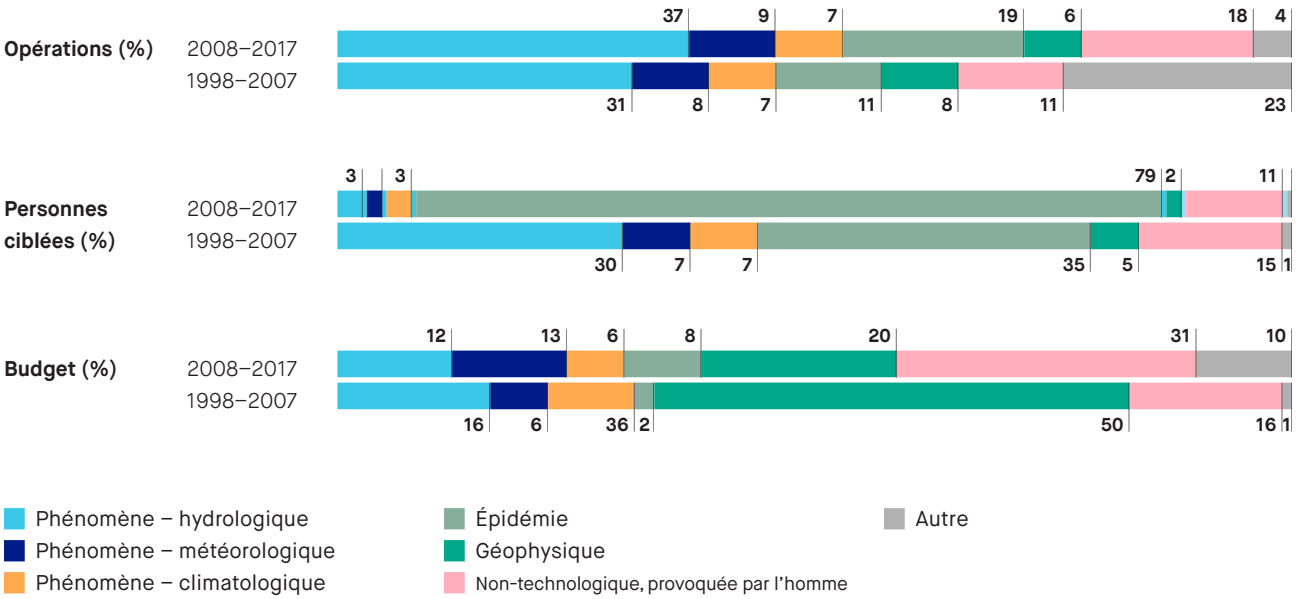
Les réponses aux mouvements de population ont, elles aussi, augmenté en nombre et en intensité (IFRC, 2018g) partout dans le monde, et notamment le long des routes vers l'Europe. Il en a résulté une forte mobilisation des membres de la Fédération internationale et l'adoption, en 2017, d'une nouvelle stratégie relative à la migration pour l'ensemble du réseau, qui vise à intensifier les programmes, les activités de sensibilisation et la coopération dans le soutien aux migrants vulnérables. De même, en 2018, le Secrétariat de la Fédération internationale a entrepris un examen, à l'échelle du système, des services aux personnes déplacées à l'intérieur de leur pays.

3. Il s'agit des opérations qui ont bénéficié d'un financement ou d'un engagement plus direct de la Fédération internationale. Les opérations entreprises par les Sociétés nationales dans leur pays ne sont pas prises en compte.

4. Dans les données de la Fédération internationale, « hydrologique » s'entend des ondes de tempête, inondations et crues pluviales/soudaines, « météorologique », des cyclones et tornades, et « climatologique », des vagues de froid, vagues de chaleur, sécheresses et feux de forêt.

5. IFRC GO contient des données sur les catastrophes qui ont donné lieu à une allocation du DREF, un appel d'urgence ou un appel à l'échelle du Mouvement.

Fig. 7.8 Part des opérations de la Fédération internationale, par catégorie de catastrophes, nombre de personnes ciblées et budget, 1998-2007 et 2008-2017



Notes : Hydrologique s'entend des inondations, crues pluviales/soudaines et ondes de tempête. Météorologique s'entend des cyclones. Climatologique s'entend des vagues de froid, sécheresses et feux de forêt. Géophysique s'entend des tremblements de terre, glissements de terrain, tsunamis et éruptions volcaniques. Non technologique et causé par l'homme s'entendent des troubles civils, des situations d'urgence complexes, de l'insécurité alimentaire et des mouvements de population. Voir les tableaux A.1 à A.3 dans les Notes relatives aux données pour une ventilation détaillée.

Source : IFRC GO

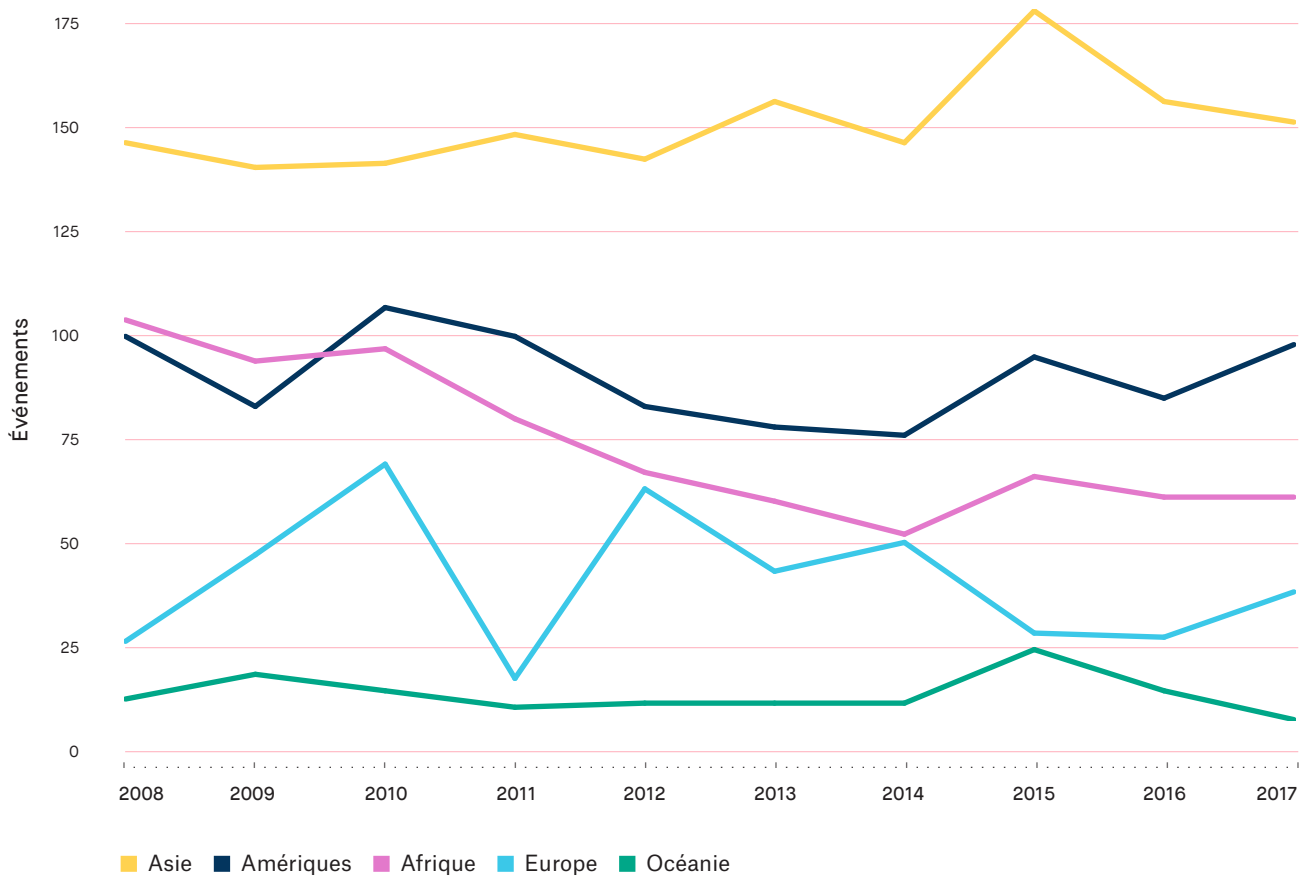
7.1.2 Où les catastrophes frappent-elles ?

C'est l'Asie qui affiche la plus forte proportion (40,6 %) des 3 751 catastrophes enregistrées par EM-DAT au cours des dix dernières années. L'Asie, la région la plus densément peuplée du monde, a en effet subi 69,5 % des tremblements de terre de la dernière décennie, 69 % des glissements de terrain, 43,7 % des tempêtes et 41,1 % des inondations. Elle a aussi la part de loin la plus importante de personnes touchées (79,8 % du total pendant la période) et la plus grosse part des dégâts estimés (45,4 %).

Si les données révèlent que les catastrophes et les personnes touchées ont été moins nombreuses pendant la période 2008-2017 que pendant la décennie précédente (9 % d'incidents en moins et 29 % de personnes touchées en moins), en revanche, le coût estimatif des dégâts a plus que doublé dans la région, passant de 326,6 milliards à 752,2 milliards de dollars É.U. Cette progression est attribuable principalement au tremblement de terre et tsunami de 2011 à Tōhoku (Japon), où les dégâts ont été chiffrés à 210 milliards de dollars É.U. Le coût estimatif des dégâts causés par les inondations a lui aussi plus que doublé (passant de 117 milliards à 235 milliards de dollars É.U.), et les dégâts liés aux tempêtes et à la sécheresse ont aussi augmenté (voir figure 7.10)[6].

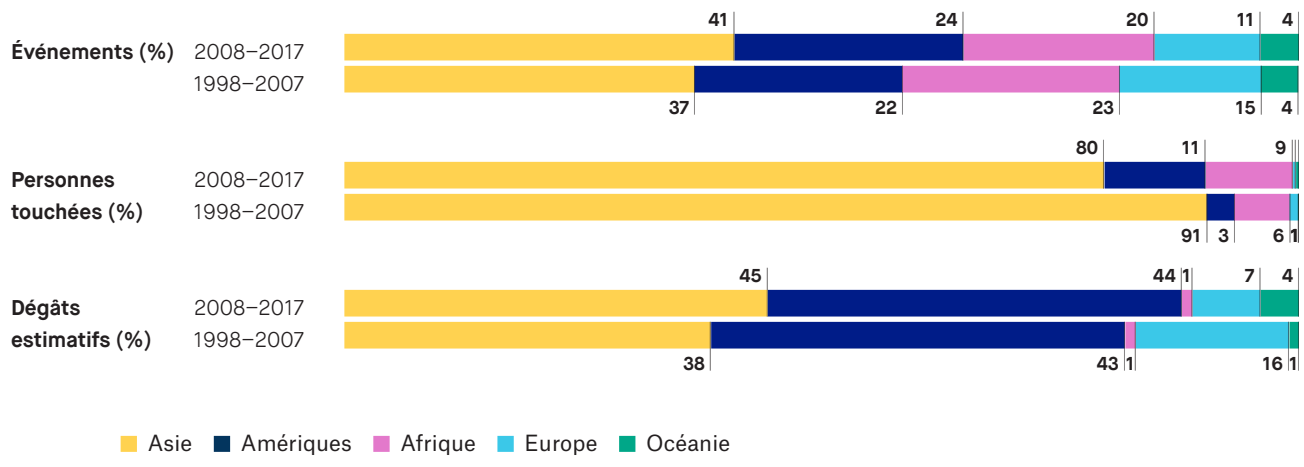
6. Sauf indication contraire, toutes les classifications régionales dans cette section sont fondées sur les classifications standards des Nations Unies, à l'exception des opérations de la Fédération internationale dont les classifications régionales sont utilisées. Pour plus de détails, voir les Notes relatives aux données.

Fig. 7.9 Quelles régions sont les plus touchées par les catastrophes ?



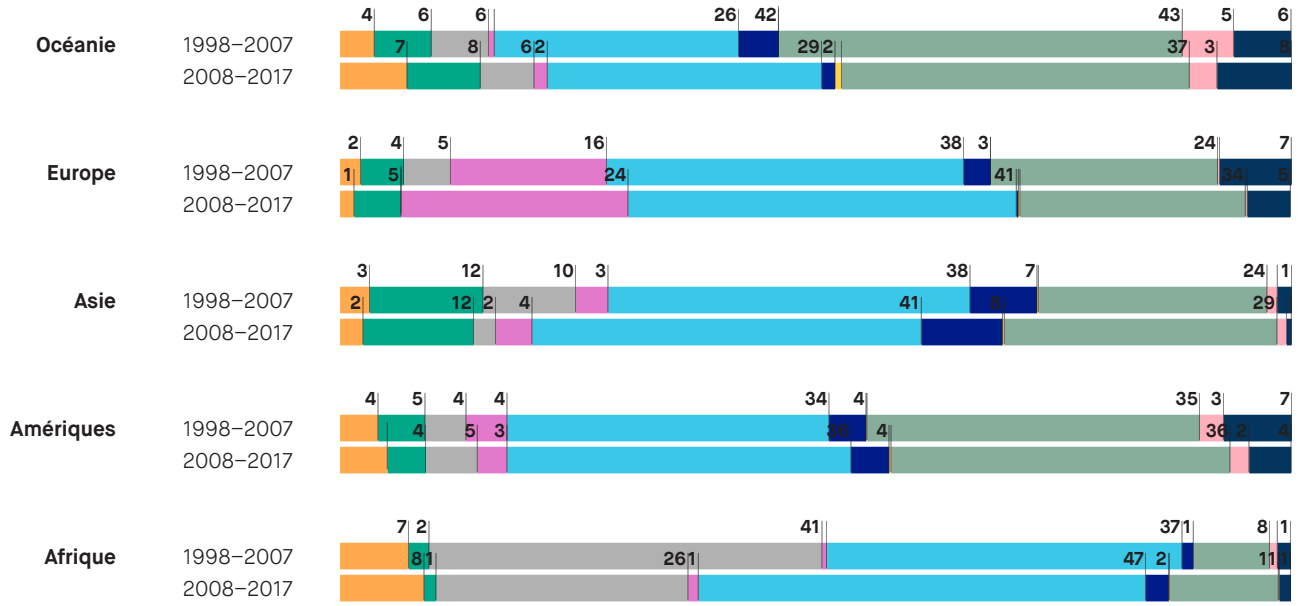
Source : EM-DAT The Emergency Events Database

Fig. 7.10 Comparaison des régions touchées par des catastrophes ces deux dernières décennies



Source : EM-DAT The Emergency Events Database

Fig. 7.11 Quels types de catastrophes touchent chaque région en pourcentage de l'ensemble des catastrophes ?



Source : EM-DAT *The Emergency Events Database*

Les données EM-DAT montrent que la Chine, les États-Unis, les Philippines, l'Inde et l'Indonésie sont les cinq pays qui ont été le plus fréquemment touchés par des aléas naturels ces dix dernières années. La Chine et l'Inde comptent à elles seules pour 62,4 % (1,2 milliard) des 2 milliards de personnes touchées par une catastrophe depuis 2008. Sept des pays les plus touchés, en nombre de personnes touchées, sont situés en Asie.

Fig. 7.12 Quels pays sont touchés par des catastrophes ?

3751

19,4 % des aléas naturels des dix dernières années ont touché trois pays

Pays	Nombre	% du total
3 principales		**19,4 %**
Chine	**313**	**8,3 %**
États-Unis	**230**	**6,1 %**
Philippines	**186**	**5,0 %**
10 principales		**35,4 %**
Inde	152	4,1 %
Indonésie	131	3,5 %
Japon	73	1,9 %
Viet Nam	67	1,8 %
Mexique	66	1,8 %
Brésil	55	1,5 %
Afghanistan	54	1,4 %
Autres	2 424	64,6 %
Total	**3 751**	

32,5 %

des aléas naturels enregistrés par EM-DAT ces dix dernières années ont eu lieu dans des PRITI, viennent ensuite les PRITS (28,6 %), les PRE (21,7 %) et les PFR (16,7 %).

2mrd

67,7 % des personnes touchées par des aléas naturels ces 10 dernières années se trouvaient en Chine, en Inde et aux Philippines

Pays	Personnes touchées (m)	% du total
3 principales		**67,7 %**
Chine	**798**	**40,2 %**
Inde	**442**	**22,2 %**
Philippines	**105**	**5,3 %**
10 principales		**84,1 %**
États-Unis	100	5,0 %
Thaïlande	60	3,0 %
Brésil	39	2,0 %
Pakistan	38	1,9 %
Bangladesh	37	1,8 %
Éthiopie	30	1,5 %
RPDC	23	1,2 %
Autres	315	15,9 %
Total	**1 987**	

47,9 %

des personnes touchées par des aléas naturels enregistrés dans EM-DAT vivent dans des PRITS, 37,7 % dans des PRITI, 8,6 % dans des PFR et 5,8 % dans des PRE.

USD 1658mrd

65,8 % des dégâts estimatifs ont été enregistrés dans trois pays seulement

Pays	CHF (mrd)	% du total
3 principales		**65,8 %**
États-Unis	**525**	**31,7 %**
Chine	**319**	**19,2 %**
Japon	**247**	**14,9 %**
10 principales		**83,0 %**
Porto Rico	69	4,1 %
Thaïlande	46	2,8 %
Inde	45	2,7 %
Chili	35	2,1 %
Italie	33	2,0 %
Nouvelle-Zélande	30	1,8 %
Australie	27	1,7 %
Autres	283	17,0 %
Total	**1 658**	

64 %

du total estimatif des dégâts causés par des aléas naturels ont été enregistrés dans des PRE, 27,1 % dans des PRITS, 7,7 % dans des PRITI et 1,2 % dans des PFR.

Notes : Les quatre classifications de pays par revenu utilisées par la Banque mondiale sont les suivantes : élevé (PRE), intermédiaire, tranche supérieure (PRITS), intermédiaire, tranche inférieure (PRITI) et faible (PFR). Les classifications utilisées dans cette analyse ont été publiées le 1er juillet 2017 et concernent l'exercice budgétaire de la Banque mondiale s'achevant en 2018. RPDC : République populaire démocratique de Corée. Les aléas sont établis sur la base des données relatives à 198 pays/territoires. Pour 17 pays, il n'y a pas de données sur les personnes touchées. Pour 57 pays, il n'y a pas de données sur les coûts estimatifs des dégâts. Les dommages dus aux épidémies ne sont pas pris en compte.

Source : EM-DAT

Fig. 7.13 Opérations de la Fédération internationale dans les pays touchés par une catastrophe

Lieu des catastrophes ayant donné lieu à des opérations financées par la Fédération/la communauté internationale ces dix dernières années

Pays	Nombre	% du total
3 principales		**8,2%**
Kenya	**37**	**3,3%**
Ouganda	**31**	**2,8%**
Philippines	**23**	**2,1%**
10 principales		**21,2%**
Tadjikistan	23	2,1%
République centrafricaine	22	2,0%
RDC	21	1,9%
Soudan	21	1,9%
Cameroun	20	1,8%
Fédération de Russie	19	1,7%
Niger	18	1,6 %
Autres	872	78,8%
Total	**1 107**	

38,6 %

La part la plus importante (38,6 %) des catastrophes donnant lieu à des opérations financées par la Fédération/la communauté internationale ces 10 dernières années s'est produite dans des PRITI.

Lieux où se trouvaient les personnes auxquelles les opérations visaient à apporter une assistance ces dix dernières années

Pays	Personnes touchées (m)	% du total
3 principales		**29,2%**
RDC	**18**	**7,8%**
Ouganda	**15**	**6,8%**
Guinée	**15**	**6,6%**
10 principales		**64,1%**
Mali	13	6,0%
Burkina Faso	13	5,9 %
Kenya	11	4,9 %
Cameroun	10	4,5%
Niger	8	3,7 %
République du Congo	7	3,3%
Sierra Leone	7	3,2%
Autres	109	47,3%
Total	**231**	

50,9 %

La part la plus importante (50,9 %) des personnes ciblées par l'assistance à travers les opérations de la Fédération financées par la communauté internationale ces dix dernières années se trouvait dans des PFR; 27,8 % se trouvaient dans des PRITI.

Budget opérationnel de la Fédération ces dix dernières années, par pays

Pays	CHF (mrd)	% du total
3 principales		**23,5 %**
Haïti	**282**	**12,0%**
Syrie	**174**	**7,4%**
Chine	**154**	**6,6 %**
10 principales		**51,9 %**
Kenya	147	6,2 %
Philippines	143	6,1%
Pakistan	102	4,3 %
Turquie	76	3,2%
Myanmar	74	3,2 %
Sierra Leone	68	2,9%
Éthiopie	68	2,9%
Autres	1060	45,2%
Total	**2 347**	

35,4 %

... des budgets opérationnels de la Fédération/financés par la communauté internationale ces 10 dernières années ont été dépensés dans les PRITI.

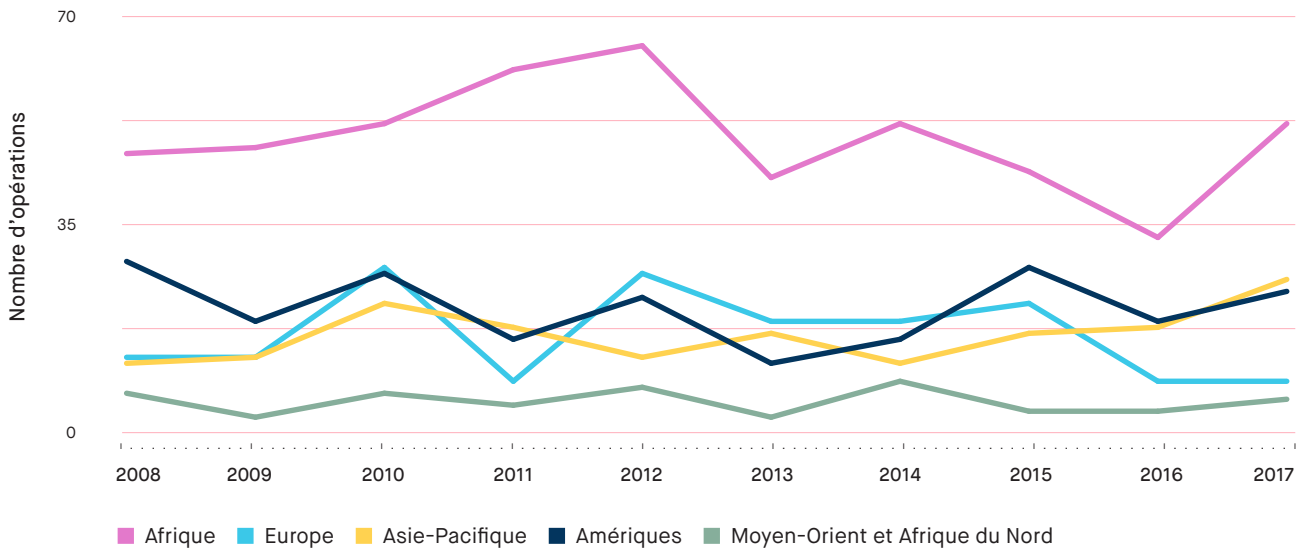
Notes : Ces dix dernières années, le nombre d'opérations engagées à la suite d'une catastrophe a considérablement augmenté dans les PFR, en particulier en Afrique de l'Est, et les opérations ont été plus nombreuses dans les PRE, où elles ont été liées principalement à des mouvements de population. Le nombre des personnes ciblées par les opérations de secours menées dans les PFR pendant la période 2008-2017 est dix fois supérieur à celui de la période 1998-2007, du fait de mouvements de population, d'épidémies, de l'insécurité alimentaire et de sécheresses. Le budget opérationnel de l'assistance dans les PFR a plus que quadruplé au cours des dix dernières années. Le nombre total de personnes ciblées correspond au nombre de personnes incluses dans chacun des plans opérationnels. Il peut y avoir quelques chevauchements/doubles comptages lorsque les mêmes personnes sont ciblées par plus d'une opération.

Source : IFRC GO

La Chine et les Philippines occupent une place prééminente dans les données de la Fédération internationale relatives aux opérations financées par la communauté internationale et les opérations d'urgence. Pendant la seule année 2017, sept opérations étaient en cours aux Philippines, consécutives à quatre typhons (dont deux en décembre), une tempête tropicale, un tremblement de terre et un mouvement de population. La Chine, où trois opérations seulement ont été menées au cours de la dernière décennie, occupe le troisième rang en termes de volume de financement, la quasi-totalité (99 %) ayant été versée à la suite du tremblement de terre de 2008 dans le Sichuan. La Chine est précédée par Haïti et la Syrie : dans le cas d'Haïti, 86 % du financement était lié au tremblement de terre de 2010, mais le pays a aussi subi des dégâts dévastateurs liés aux ouragans Irma (2017), Matthew (2016) et Sandy (2012).

En ce qui concerne le nombre des opérations de la Fédération internationale et celui des personnes ciblées, la part la plus importante revient à l'Afrique subsaharienne qui, au cours de la dernière décennie, a été visée par 474 opérations, soit 42,8 % du total. Les opérations coordonnées par le Bureau régional pour l'Afrique ont ciblé 34 millions de personnes pendant l'épidémie à virus Ebola en 2014, et 2 millions de personnes dans le cadre des opérations liées à l'insécurité alimentaire en 2017. Dix-sept des 31 opérations menées en Ouganda visaient près de 15 millions de personnes touchées par des épidémies (choléra, fièvre jaune, hépatite E, fièvre de Marburg, rougeole, méningite et poliomyélite).

Fig. 7.14 Opérations de la Fédération internationale par région, 2008-2017

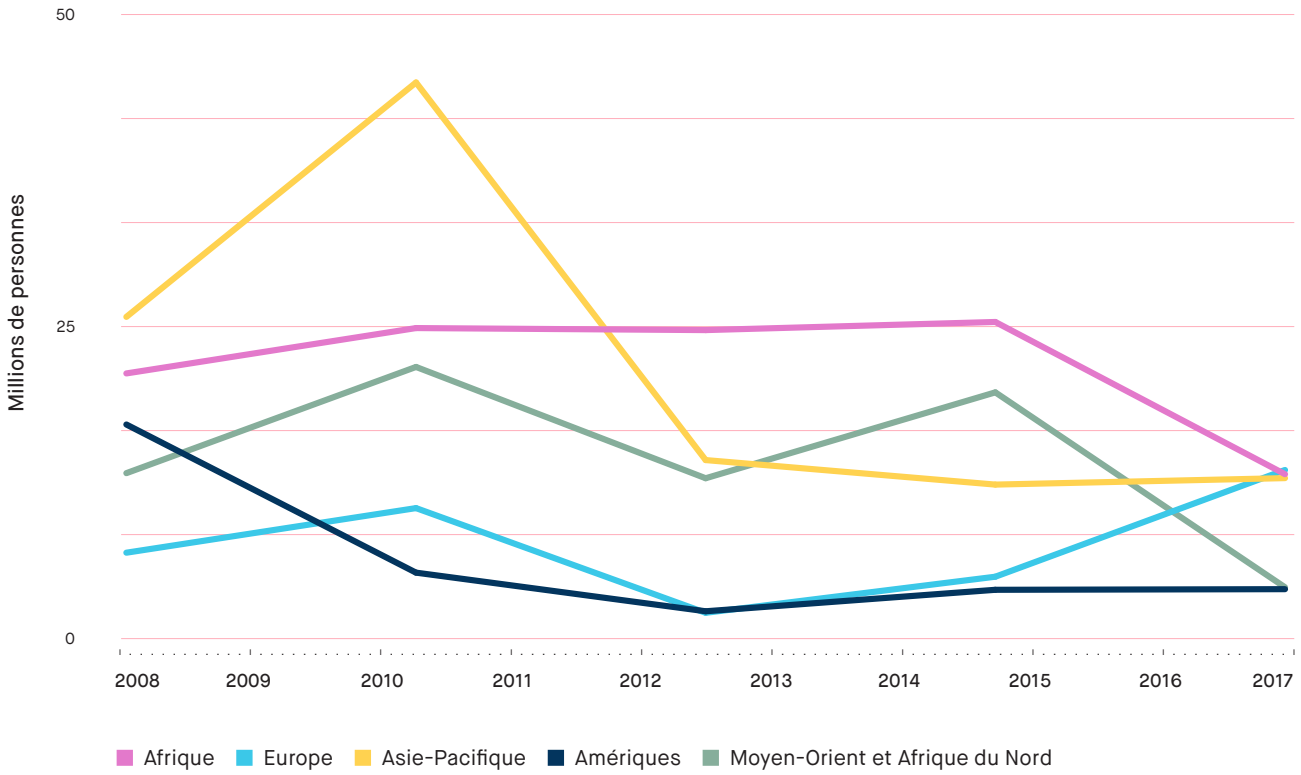


Source : IFRC GO

Rayon d'action des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Malheureusement, les données existantes sur le rayon d'action et les programmes des Sociétés nationales (dans leurs pays respectifs et à l'étranger) ne sont pas encore aussi détaillées et complètes que les données relatives à la portée des opérations internationales conduites par la Fédération internationale. Toutefois, la Base de données et système de compte rendu à l'échelle de la Fédération (FDRS) contient maintenant cinq ans de données sur la portée de certaines activités au niveau national. De 2012 à 2016, les Sociétés nationales ont fourni à plus de 368 millions de personnes des services d'intervention d'urgence et de relèvement précoce dans leurs pays respectifs. Comme le montre la figure 7.15, l'Asie-Pacifique et l'Afrique ont, globalement, représenté la part la plus importante de ce total.

Fig. 7.15 Personnes aidées par les interventions d'urgence et activités de relèvement précoce des Sociétés nationales, 2008-2017



Source : FDRS de la Fédération internationale (toutefois, les comptes rendus des Sociétés nationales ne sont pas complets ; en 2012 et 2016, moins de 80 % des Sociétés nationales en ont présenté, alors que plus de 90 % l'ont fait dans la période intermédiaire. Le taux de comptes rendus émanant de la région Moyen-Orient et Afrique du Nord a été inférieur à 70 % en 2016.

7.1.3 Pays et personnes les plus exposés aux risques aujourd'hui[7]

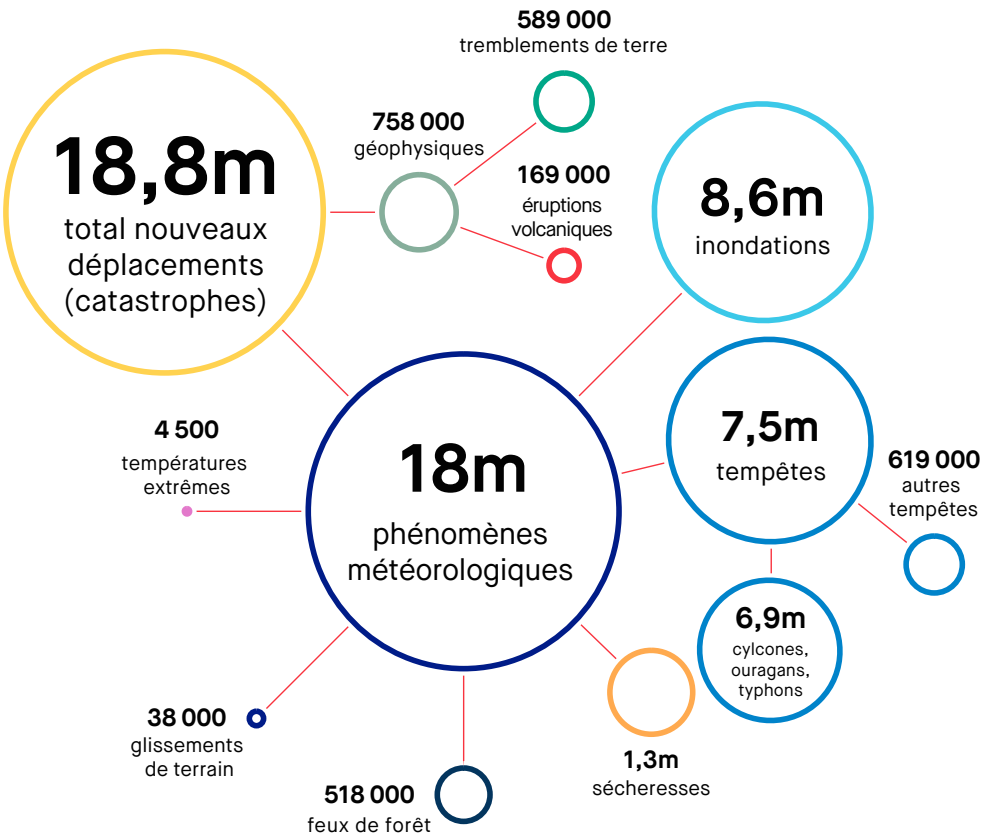
Pays aux prises avec une crise humanitaire et personnes ayant besoin d'une assistance

D'après le *Global Humanitarian Assistance Report* 2018, quelque 201,5 millions de personnes dans 134 pays avaient besoin d'une assistance humanitaire internationale en 2017 en raison des crises en cours et nouvelles (Development Initiatives, 2018). Plus d'un tiers des personnes en détresse se trouvaient dans cinq pays seulement — Yémen, Syrie, Turquie, Éthiopie et Iraq. La plupart des pays ayant besoin d'une assistance internationale étaient touchés par de multiples types de crises, nombre de pays aux prises avec un conflit accueillant des réfugiés et subissant des catastrophes liées à des aléas naturels. Fin 2017, on comptait environ 68,5 millions de personnes contraintes de se déplacer par un conflit ou par la violence, un chiffre sans précédent. Selon le *Global Report on Internal Displacement 2018* (IDMC, 2018), 61 % (18,8 millions) des 30,6 millions de personnes nouvellement déplacées en 2017 l'étaient à la suite de catastrophes (IDMC/NRC, 2018). Les aléas liés aux conditions météorologiques ont déclenché l'immense majorité des déplacements,

7. 2017 est la dernière année pour laquelle des données complètes et finales sont disponibles.

les inondations ayant déplacé 8,6 millions de personnes, et les tempêtes 7,5 millions (voir figure 7.16). La Chine, les Philippines, Cuba et les États-Unis ont été les plus touchés.

Fig. 7.16 Ventilation des déplacements par catastrophe, 2017



Source : IDMC, *Global Report on Internal Displacement 2018*

La carte de la figure 7.17 représente 190,9 millions (95 %) des 201,5 millions de personnes qui, selon les estimations du *Global Humanitarian Assistance Report 2018*, étaient aux prises avec des crises humanitaires en 2017 dans les 36 pays affichant les taux de besoins les plus élevés (Development Initiatives, 2018)[8,9]. Sur ces 36 pays, 28 sont des États fragiles, 12 des États vulnérables sur le plan écologique[10] et 25 ont fait l'objet, en moyenne, d'au moins sept appels de la Fédération internationale, allocations du DREF ou appels à l'échelle du Mouvement pendant la dernière décennie[11].

8. Development Initiatives, d'après les données fournies par ACAPS (2017).

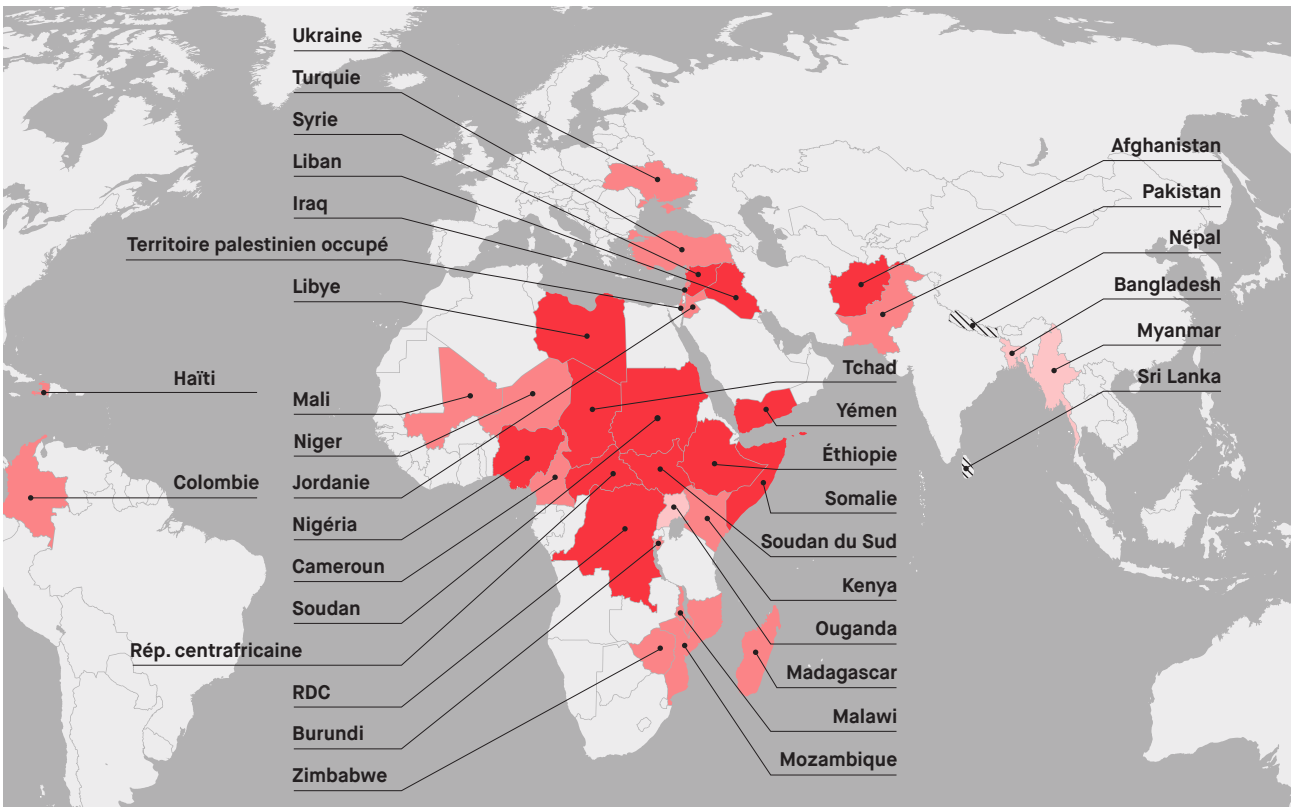
9. Development Initiatives, d'après les données de la *Global Emergency Overview* (GEO) hebdomadaire d'ACAPS.

10. Selon les *États de fragilité 2016* de l'OCDE et l'indicateur de vulnérabilité écologique défini pour ce rapport (voir dans les Notes relatives aux données la liste des pays et de plus amples détails).

11. Quatre pays (République centrafricaine, RDC, Soudan et Cameroun) ont fait l'objet de 20 à 30 appels de la Fédération internationale, allocations du DREF ou appels à l'échelle du Mouvement au cours de la dernière décennie, et deux pays (Kenya et Ouganda) de plus de 30.

L'analyse réalisée par ACAPS dans le cadre de son *Humanitarian Overview 2018* a révélé que 12 pays pourraient connaître une détérioration de la situation humanitaire en 2018 – Afghanistan, Bangladesh, République centrafricaine, République du Congo, République démocratique du Congo (RDC), Libye, Mali, Myanmar, Somalie, Soudan du Sud, Venezuela et Yémen (ACAPS, 2017), où, selon les données fournies par ACAPS à Development Initiatives, quelque 61,3 millions de personnes avaient besoin d'une assistance humanitaire. En outre, 55,3 millions de personnes nécessitant une assistance humanitaire vivaient dans des pays ou des territoires où les crises resteraient probablement sévères — Éthiopie, Iraq, Nigéria, territoire palestinien occupé, Soudan et Syrie (ACAPS, 2017).

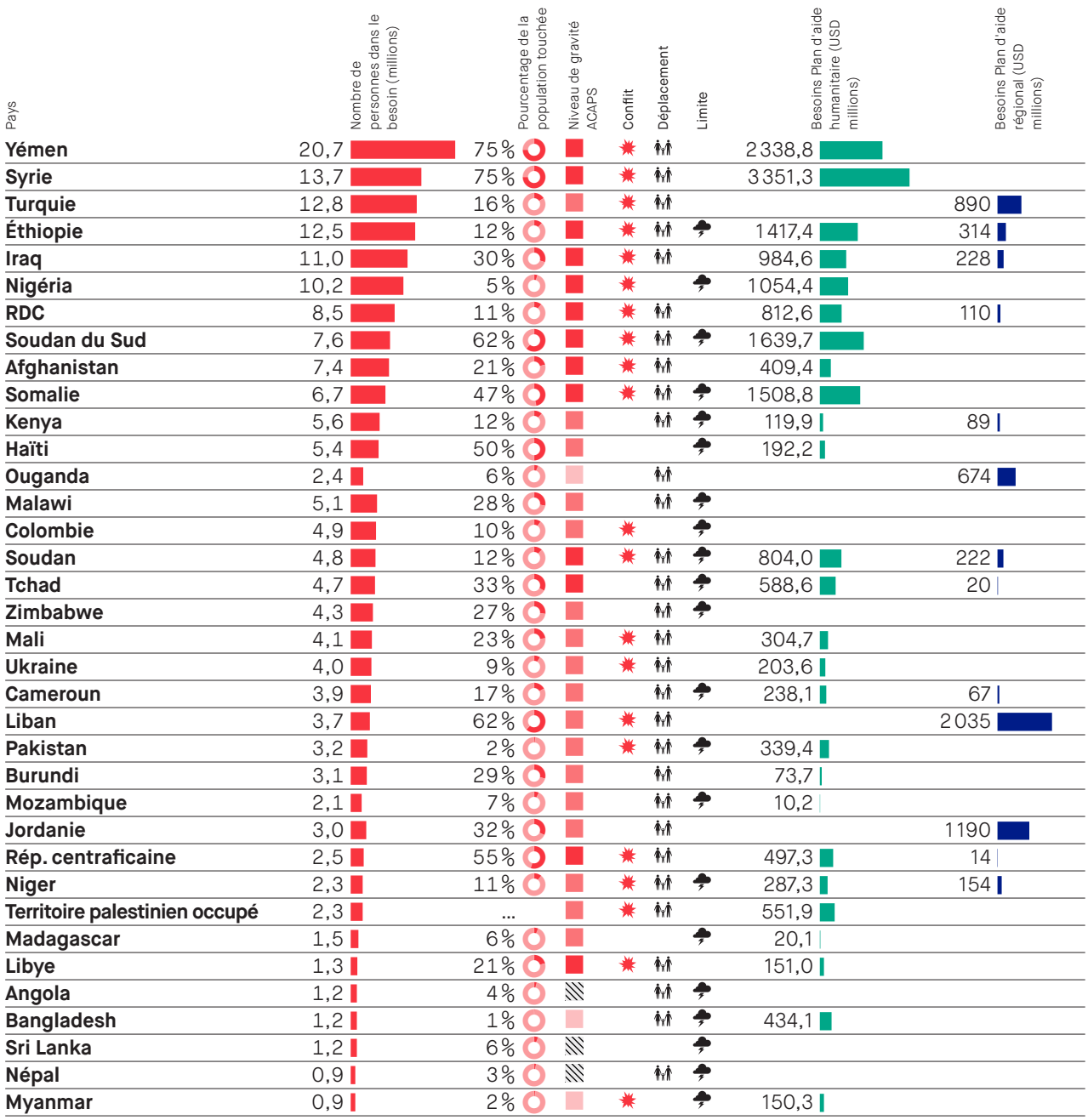
Fig. 7.17 Instantané des crises humanitaires, 2017



Niveau de gravité ACAPS : Crise humanitaire sévère · Crise humanitaire · Situation préoccupante · Pas de niveau de gravité

Notes : Les pays ont été choisis en utilisant les données ACAPS sur la gravité et les estimations correspondantes des personnes dans le besoin. Les pays comptant moins de 0,8 million de personnes dans le besoin ne sont pas représentés. Aux fins de cette analyse, il est considéré qu'un pays « a connu des catastrophes liées aux aléas naturels » quand le nombre des personnes touchées est supérieur à la médiane pays d'EM-DAT, ou que le pays figure dans la liste des pays à haut risque El Niño de la FAO et/ou dans l'appel régional pour le Sahel coordonné par l'ONU (Development Initiatives, 2018).

Fig. 7.18 Instantané des crises humanitaires, 2017

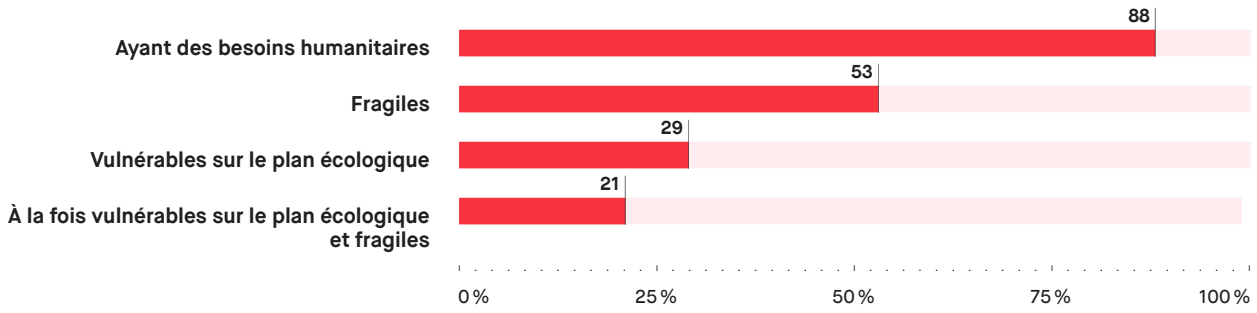


Source : d'après le *Global Humanitarian Assistance Report* 2018 (Development Initiatives) et les données démographiques de la Banque mondiale. Les données démographiques (% de la population) sont celles de la Banque mondiale.

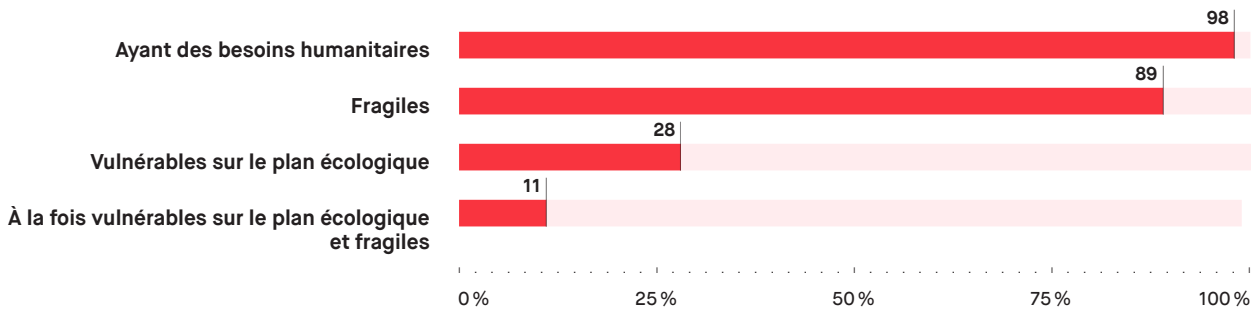
Vulnérabilité écologique et fragilité

Fig. 7.19 Opérations de la Fédération internationale dans les pays vulnérables sur le plan écologique et fragiles et les pays où des personnes avaient des besoins humanitaires, 2017

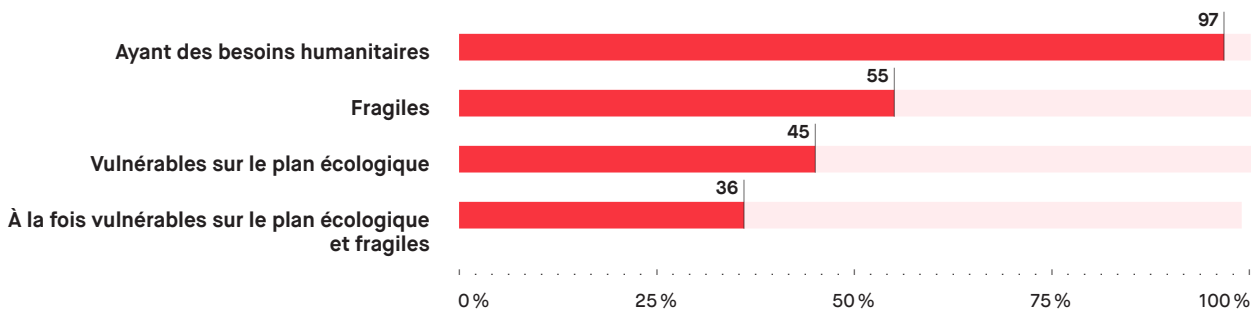
Part des 179 opérations d'urgence de la Fédération en cours en 2017 dans des pays considérés comme...



Part des 79,1 millions de personnes ciblées par l'assistance vivant dans des pays considérés comme...

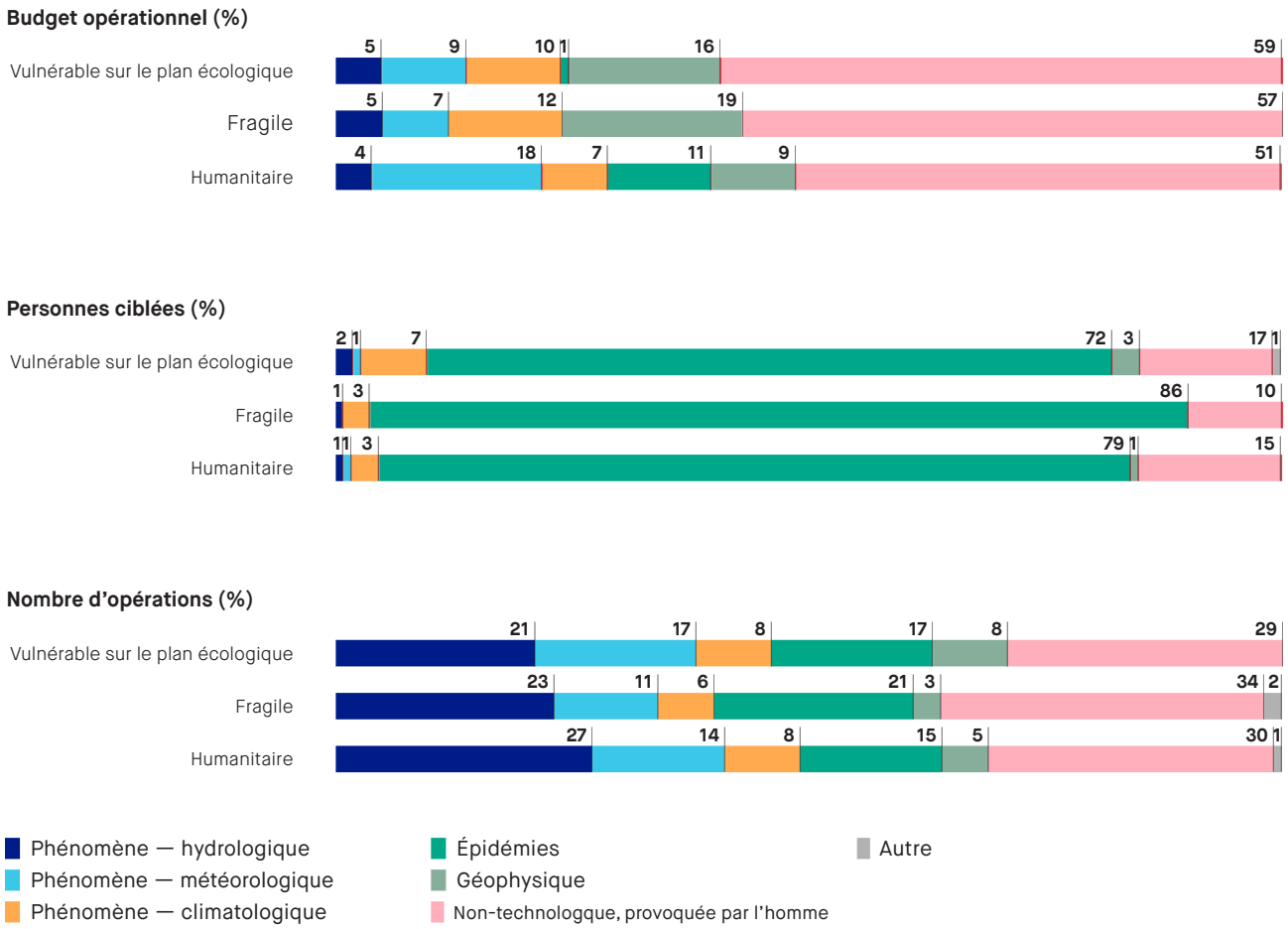


Part des CHF 806,7 millions de budgets opérationnels en cours dans des pays considérés comme...



Note : Les chiffres représentent des données relatives à toutes les opérations de la Fédération internationale actives en 2017.

Fig. 7.20 Types d'interventions ayant reçu un soutien des budgets de la Fédération internationale, 2017



Notes : Les catégories de fragilité sont définies sur la base des *États de fragilité 2016* de l'OCDE. L'indicateur de la vulnérabilité écologique est dérivé des indicateurs de l'indice INFORM 2018 relatifs au manque de capacité d'adaptation d'un pays et à l'exposition aux aléas naturels. Il en résulte une liste de 27 pays (voir Notes relatives aux données pour plus de détails). L'analyse des pays vulnérables sur le plan écologique et fragiles est centrée sur les 90 pays ayant fait l'objet d'appels d'urgence ou d'allocations du DREF, et englobe les opérations du Bureau régional pour l'Afrique liées à la crise alimentaire et à l'Ebola (en cours depuis 2014), tous les pays couverts étant considérés comme fragiles sur la base de la liste de l'OCDE pour 2016.

Source : Development Initiatives, IFRC Go, *États de fragilité 2016* (OCDE) et indice INFORM 2018

En 2017, la Fédération internationale a mené 179 opérations d'urgence bénéficiant d'un financement international, lesquelles visaient à apporter une assistance à 79,1 millions de personnes dans 93 pays[12]. Plus de 46 % (43) des 93 pays couverts par ces 179 opérations avaient fait l'objet d'un nombre d'appels/d'opérations d'urgence supérieur à la moyenne durant la décennie précédente, et plus de la moitié (55,6 %) étaient jugés fragiles (45 pays), vulnérables sur le plan écologique (23) ou les deux (20 pays)[13].

Les inondations et les cyclones ont déclenché 40 % des opérations de la Fédération internationale, et les épidémies et mouvements de populations 30 %. Ainsi que déjà indiqué, l'immense majorité des personnes ciblées par l'assistance (79 %), pour la plupart en Afrique, étaient aux prises avec une épidémie. Toutefois, les mouvements de populations ont représenté la part la plus importante (24 %) des budgets opérationnels, suivis des situations d'urgence complexes (22 %) ; avec l'insécurité alimentaire et les troubles civils, ces catastrophes non technologiques causées par l'homme ont compté pour 50 % des budgets opérationnels combinés en cours.

Sur les 179 opérations susmentionnées, 117 (19 appels d'urgence, 94 allocations du DREF et quatre appels à l'échelle du Mouvement) ont été déclenchées en 2017. Plus de 25 % d'entre elles, et 70 % du budget de 11,2 millions de francs suisses (11,3 millions de dollars É.U.[14]), visaient seulement dix pays. Près d'un tiers (un peu moins de 36 millions de francs suisses/36,3 millions de dollars É.U.) des budgets d'urgence combinés pour l'année était attribué aux opérations menées au Bangladesh : les populations déplacées et les communautés hôtes dans le district de Cox's Bazar à la suite de mouvements de populations massifs ; le cyclone Mora et les glissements de terrain (touchant certaines des mêmes personnes à Cox's Bazar), et des inondations.

S'agissant des données les plus récentes, EM-DAT avait déjà enregistré, à la fin du premier trimestre de 2018, 65 catastrophes provoquées par des aléas naturels, qui avaient touché 1,4 million de personnes et entraîné quelque 5 milliards de dollars É.U. de dégâts. La Fédération internationale s'attachait déjà à venir en aide à 19,9 millions de personnes touchées par 53 catastrophes en cours, dont 21 survenues pendant les trois premiers mois de l'année.

12. Les opérations ont été coordonnées par 98 centres opérationnels en 2017. Sur les 90 pays qui avaient fait l'objet d'appels, 30 ont reçu un soutien additionnel par la voie des opérations coordonnées par les bureaux régionaux de la Fédération internationale pour l'Afrique, l'Asie et l'Europe, l'équipe de soutien aux pays des Caraïbes et l'équipe de soutien à Suva. Les bureaux régionaux pour les Amériques et l'Europe ont couvert les opérations dans trois autres pays (Croatie, Bolivie et Paraguay), qui n'avaient pas fait l'objet d'un appel. Le nombre des personnes ciblées par l'assistance correspond au total des cibles prévues dans chacune des opérations. Les chiffres d'ensemble incluent un nombre important de personnes ciblées indirectement, à travers des opérations liées à la riposte à l'Ebola et des campagnes de vaccination à l'échelle nationale. Il peut y avoir quelques doubles comptages lorsque les mêmes personnes sont ciblées par plusieurs plans, mais des efforts sont faits pour tenir compte du système de comptage de la Fédération internationale (voir IFRC, 2018h).

13. L'indice INFORM pour la gestion des risques mesure, dans différents domaines, les risques de conflit et de catastrophe dans les pays. Le présent rapport utilise une combinaison des indicateurs d'INFORM relatifs à l'absence de capacité d'adaptation et à l'exposition aux aléas naturels. Les pays considérés comme vulnérables sur le plan écologique remplissent les deux critères suivants : 1) un manque de capacités d'adaptation moyen, élevé ou très élevé, et 2) une exposition aux aléas naturels élevée ou très élevée. Dans le cas de l'indice 2018, le score est d'au moins 4,7 pour les deux critères, ce qui donne une liste de 27 pays (INFORM, 2017). Voir les Notes relatives aux données pour la liste complète des pays et de plus amples détails.

14. Conversion, ici et dans la phrase suivante, au 9 août 2018 sur xe.com.

Fig. 7.21 Instantané des opérations en cours de la Fédération internationale, fin mars 2018

53

Opérations en cours, bénéficiant d'un financement international, dont **21** ont été déclenchées au cours des **trois** premiers mois de l'année et **trois** étaient menées depuis **trois** ans ou plus.

50

Pays couverts, dont **11** faisant l'objet de **plus d'un** appel/DREF

19,9m

Personnes ciblées par l'assistance

Principaux déclencheurs		Opérations bénéficiant d'un financement international les plus importantes		Personnes ciblées par l'assistance	
Inondations	**13** interventions, **dont près de la moitié ont été déclenchées au premier trimestre 2018** ; une en cours depuis 2016	**Syrie**	Situation d'urgence complexe, en cours depuis 2012	**Non-technologique, provoquée par l'homme**	**41,6 %** des personnes ciblées par l'assistance début 2018 étaient touchées par des **troubles civils, des mouvements de population, des situations d'urgence complexes et l'insécurité** alimentaire…
Mouvements de population	**11 mouvements de population**, dont cinq (**Burundi, Colombie, Kenya, Ouganda, RDC, Tchad**) opérations déclenchées en 2018	**Turquie**	Mouvement de population (Syrie), en cours depuis 2012	**Épidémies**	… **41,5 %** par des épidémies, qui représentaient **11,7 %** du budget au début de l'année…
Cyclones	**Huit interventions**, dont six en cours depuis 2017	**Sierra Leone**	Ebola, en cours depuis 2014	**Phénomènes météo-rologiques**	… **12,6 %** par des phénomènes hydrologiques, météorologiques ou climatologiques (inondations, cyclones, sécheresse), qui représentaient **15,8 %** du budget au début de l'année…
Épidémies	**Cinq** interventions, dont **deux** (**grippe, RPDC,** et **fièvre de Lassa, Nigéria**) déclenchées en 2018	**Népal**	Tremblement de terre, en cours depuis 2015	**Géophysique**	… **4,3 %** par des phénomènes géophysiques tels que des tremblements de terre et des éruptions volcaniques
Sécheresses	**Quatre** interventions, **Éthiopie (2015), Kenya (2016), Somalie (2016), Uruguay (2018)**	**Grèce**	Mouvement de population (principalement de Syrie et d'Iraq), en cours depuis 2015		

Note : Le nombre des personnes ciblées par l'assistance correspond au nombre total de personnes ciblées par chaque opération.

Source : IFRC GO

7.1.4 Conclusions

Durant les dernières décennies, les inondations et les tempêtes ont été les principaux types de catastrophes provoquées par des aléas naturels dans le monde, mais les sécheresses et les températures extrêmes ont touché plus de personnes. Sur le plan géographique, c'est l'Asie qui a compté le plus de catastrophes et de personnes touchées.

Dans une certaine mesure, ces chiffres font écho aux appels internationaux et déploiements de la Fédération internationale, déclenchés par des événements liés à des phénomènes météorologiques dans plus de la moitié des cas, le plus souvent des inondations. Cependant, la Fédération internationale a mis tout spécialement l'accent sur l'Afrique et sur les réponses à des flambées épidémiques : c'est dans ce contexte qu'elle a atteint le plus grand nombre de personnes en menant des activités de surveillance et d'endiguement de la propagation, et en aidant directement les personnes touchées par la maladie. Il n'est peut-être pas surprenant de constater que les appels de la Fédération internationale concernent surtout des pays considérés comme politiquement ou écologiquement fragiles.

Certains de ces appels sont liés à des aléas naturels se manifestant dans des environnements complexes. Néanmoins, la Fédération internationale, dont le soutien aux Sociétés nationales est recherché, joue aussi un rôle actif dans la réponse à des catastrophes causées par l'homme, en particulier les mouvements de populations, mais aussi les situations d'urgence complexes et les troubles civils. Ces types de crises ont constitué plus de la moitié de ses budgets opérationnels en 2017, et représentent, au moment de la rédaction du présent rapport, près de la moitié des personnes ciblées en 2018. L'Afrique et le Moyen-Orient, où des pays font face à plusieurs types de crises simultanément, sont les premiers concernés, avec une forte concentration des besoins dans un petit nombre de pays.

7.2 Lacunes dans les données et tendances

Les données apportent des éclairages utiles sur les catastrophes et les interventions d'urgence, mais il est capital d'en comprendre les limites. Elles sont devenues une préoccupation première dans le domaine de la gestion des catastrophes et, plus largement, dans le secteur humanitaire. Par conséquent, les tendances dans la manière dont les données sont collectées et utilisées sont devenues des éléments essentiels du paysage humanitaire.

7.2.1 Quelles sont les lacunes ?

Les données présentées dans les sections précédentes donnent quelques chiffres de portée générale sur les catastrophes et les personnes qu'elles ont touchées, fondés principalement sur les données EM-DAT (une compilation conservée et vérifiée de données provenant des Nations Unies, des gouvernements et d'autres sources), les données de IFRC Go (qui contient des informations détaillées sur les allocations du DREF, les appels d'urgence et les appels à l'échelle du Mouvement), et le FDRS (qui s'appuie sur les comptes rendus présentés par les Sociétés nationales et ne collecte que depuis peu des données complètes). Une telle analyse schématique a, bien sûr, ses limites, ce dont sont souvent pleinement conscientes les personnes participant à la collecte, la conservation, l'utilisation, le choix et la présentation des données sous-jacentes. Les limitations, les mises en garde et les annotations portées aux données peuvent être hautement révélatrices quant aux personnes laissées de côté.

Les omissions incluent, sans s'y limiter :

— les crises qui sortent du cadre des définitions, des paramètres et des indicateurs («pour qu'une catastrophe soit intégrée dans la base de données EM-DATA, un au moins des critères suivants doit être rempli : dix (10) personnes ou plus ont été tuées ; cent (100) personnes ou plus ont été touchées ; un état d'urgence a été déclaré ; un appel à l'assistance internationale a été lancé» (voir Notes relatives aux données) ;

— les personnes qui ne sont pas prises en compte dans les indicateurs du fait de l'absence de données ou de seuils méthodologiques d'inclusion. Par exemple, la classification des pays vulnérables sur le plan écologique utilisée à la figure 7.18 exclut de peu des pays comme les Philippines, et INFORM n'inclut pas encore les épidémies dans les indicateurs d'aléas (Marin-Ferrer *et al.*, 2017)[15] ;

— les personnes dont la vie et les moyens de subsistance ont été dévastés par une épidémie et d'autres catastrophes, mais qui n'ont pas été comptabilisées ou prises en compte dans les quantifications des «dégâts» (voir Notes relatives aux données), et

— les personnes qui ne figurent pas dans les statistiques nationales sous-jacentes, ne sont pas prises en compte en raison de capacités locales limitées en matière de collecte de fonds, ou ne sont pas couvertes par les enquêtes du fait d'hypothèses erronées, par exemple, les personnes très démunies dans les pays à revenu intermédiaire.

7.2.2 Difficultés liées à la compilation et à une meilleure utilisation des données

Ces dernières années, une attention croissante a été portée aux données et aux problèmes découlant des lacunes dans les données, parmi lesquels beaucoup figurent maintenant sur les écrans radar et parmi les préoccupations des organisations humanitaires et de développement, des processus généraux et des accords. Ces problèmes se posent souvent dans le contexte de la prise de décisions, de la définition des projets, des programmes innovateurs, du financement, du suivi, de l'évaluation et des éléments de preuve. Les défis sont notamment les suivants :

— un mélange de données administratives, relatives aux ménages et de recensement de mauvaise qualité, lacunaires ou manquantes à certains niveaux nationaux et locaux ;

— des ensembles de données fragmentés et ne se prêtant pas aux comparaisons dans et entre les ministères, les institutions et les organisations non gouvernementales (ONG), et

— une abondance apparemment paradoxale de données (parfois de métadonnées) que les intervenants n'ont pas la capacité de consulter, de traiter, de comparer, d'analyser et/ou d'utiliser.

Le rapport 2017 du secrétaire général des Nations Unies sur la coopération internationale en matière d'aide humanitaire à la suite de catastrophes naturelles, par exemple, souligne la nécessité de disposer de meilleures données sur leurs conséquences, en particulier les dégâts et les pertes (UNGA, 2017). À ce sujet, après plusieurs années de travaux, réalisés par le Bureau des Nations Unies pour la prévention des catastrophes, des partenaires et plus de 90 gouvernements, aux fins de créer des bases de données nationales sur les pertes dues aux catastrophes, les États membres des Nations Unies ont commencé, en mars 2018, à collecter systématiquement des données sur les pertes quotidiennes liées aux aléas naturels ou

15. L'OMS et le Conseil commun de la recherche s'appliquent à intégrer une composante «flambées de maladies infectieuses» dans la catégorie «aléas naturels» d'INFORM. Celle-ci complètera les composantes tremblements de terre, tsunamis, inondations, ondes de tempêtes et cyclones tropicaux. Pour plus de détails, voir les Notes relatives aux données ou INFORM.

causés par l'homme, ainsi que sur les aléas et risques environnementaux, technologiques et biologiques connexes ; c'est en mars 2018, également, qu'a été lancé le système de suivi du Cadre de Sendai (Mizutori, 2018). Cependant, beaucoup reste à faire.

Le rapport du secrétaire général des Nations Unies attire l'attention sur les travaux d'autres initiatives, dont INFORM, le Centre de données humanitaires et Missing Maps, utilisant les données et la technologie en vue de mieux comprendre les risques et leurs conséquences, et de mieux y réagir (UNGA, 2017a). Outre les travaux visant à améliorer la collecte, la standardisation et l'utilisation systématiques des données, divers outils, technologies et approches, dont l'analyse numérique, l'observation de la Terre, la télédétection, l'apprentissage automatique et l'externalisation ouverte *(crowd sourcing)*, peuvent tous être exploités pour établir une image plus précise, alors que la fréquence et l'intensité des risques augmentent.

Encadré 7.2 Utilisation des données et de la technologie par les humanitaires

Partager et connecter les données : le cas du cyclone Enawo

Les responsables de l'information se heurtent à des défis considérables quand ils essaient de collecter, d'harmoniser, de valider et de communiquer des données sur les besoins humanitaires et l'intervention dans les heures et les jours qui suivent une catastrophe, leurs efforts faisant bien souvent double emploi et réduisant le temps qui pourrait être consacré à l'analyse pour disposer de nouveaux éclairages. Le Langage d'échange humanitaire (HXL) est une norme de données en libre accès qui permet de valider, nettoyer, fusionner et analyser les données plus facilement. Il est associé au Humanitarian Data Exchange (HDX), la plateforme ouverte de partage de données humanitaires du Centre de données humanitaires[16]. La Fédération internationale et plusieurs Sociétés nationales, dont la Croix-Rouge malagasy et la Croix-Rouge britannique, utilisent HXL, notamment en complément de Quick Charts, un outil HDX ouvert de visualisation des données (Johnson, 2016).

Après le passage du cyclone Enawo sur Madagascar, en mars 2017, quatre produits d'information essentiels étaient nécessaires pour étayer la prise de décisions opérationnelles : des cartes « qui fait quoi, où ? », des modèles de collecte de données, des rapports de situation et des cartes des évaluations des besoins. Le délégué de la Fédération internationale chargé de la gestion de l'information et l'équipe d'intervention de la Croix-Rouge malagasy ont travaillé ensemble pour collecter des données au moyen des logiciels Excel, QGIS et GPS. L'équipe a ensuite utilisé HXL et la plateforme HDX pour partager les données — et Quick Charts pour les visualiser (Center for Humanitarian Data/Centre de données humanitaires, n.d.). Les outils et produits les plus appropriés ayant été identifiés ensemble, les données ont été collectées, analysées et partagées avec les primo-intervenants de façon plus fluide et plus rapide, ce qui a favorisé une prise de décisions accélérée, fondée sur les faits. Quelques mois après, l'équipe de la Croix-Rouge malagasy a mis en pratique les compétences acquises durant cette intervention dans le cadre de l'action contre la peste.

Programme de préparation des communautés aux pandémies

De plus en plus, les organisations humanitaires et de développement utilisent des capteurs et des outils d'externalisation des données, tels que les systèmes de surveillance des pandémies déployés par la

16. Le Centre de données humanitaires s'attache à renforcer l'utilisation et l'efficacité des données dans le secteur humanitaire. Géré par OCHA, dans le cadre du Programme d'action pour l'humanité, il met l'accent sur quatre domaines : 1) les services de données, 2) la connaissance des données, 3) la politique en matière de données, et 4) la mobilisation du réseau. Il apporte un soutien à des activités diverses, et gère directement HDX et HXL (voir Center for Humanitarian Data, n.d.).

Fédération internationale à travers le Programme de préparation des communautés aux pandémies en Afrique et en Asie de l'Est (voir aussi *The Economist*, 2018). Dans 11 pays pilotes, la Croix-Rouge américaine, la Fédération internationale et les Sociétés nationales partenaires du Programme travailleront avec des parties prenantes au niveau national pour répertorier les ensembles de données essentiels dans une situation d'urgence ou une urgence sanitaire. Des informations à jour sur les réseaux routiers, l'infrastructure de santé, les régimes climatiques, l'incidence des maladies, la densité de population et les comportements en matière de santé peuvent être vitales en cas de flambée épidémique. L'équipe de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge s'appliquera à localiser, valider et publier cette information avec l'autorisation de ses propriétaires. Le Programme tirera parti du réseau Missing Maps pour veiller à ce que les communautés soient « sur la carte ». Ces efforts aideront à améliorer la « préparation des données » aux fins de la planification, de la mise en œuvre, du suivi et du compte rendu durant les interventions en cas de catastrophe.

Protection des données

Même si différentes institutions humanitaires ont des politiques et des lignes directrices relatives à la protection des données, et les investissements dans les technologies de la communication des données et de l'information sont utiles à la préparation aux catastrophes et à l'intervention, opérer dans le nouveau système constitue un défi considérable. Le Règlement général de l'UE sur la protection des données (RGPD) est entré en vigueur en mai 2018, entraînant un réexamen approfondi de la collecte et du stockage des données personnelles (Parker, 2018). Néanmoins, les considérations ne se limitent pas à la protection et à la sécurité (des données). Des dispositions plus précises doivent être prises s'agissant des droits à l'information, de la protection contre les dommages, de l'entité chargée des données et du droit à réparation et rectification (Greenwood *et al.*, 2017). Définis par le Signal Code, ces droits ont été mis en évidence à l'issue d'une étude menée pendant six mois par le Signal Program on Human Security and Technology de la Harvard Humanitarian Initiative (HHI), et appellent des investissements non seulement financiers dans des outils isolés, la technologie et les « innovations », mais aussi dans les normes, des partenariats et des méthodes de travail différentes (Greenwood *et al.*, 2017).

« L'ampleur des données qu'apporte la technologie moderne de l'information est aujourd'hui telle que les frontières des États et les échelles de temps discrètes sont de plus en plus difficiles à appliquer à la collecte et au traitement des données. Des données peuvent être collectées à distance, au sujet de populations qui ignorent qu'elles le sont, et transmises en un instant partout dans le monde. Une fois collectées et transmises, les données vivent éternellement. Les instruments juridiques existants et les interprétations actuelles ne répondent pas toujours aux défis du XXIe siècle. »

THE SIGNAL CODE: A HUMAN RIGHTS APPROACH
TO INFORMATION DURING HUMANITARIAN CRISIS

7.2.3 Conclusions

Les données peuvent et devraient être un facteur déterminant du processus décisionnel dans l'intervention humanitaire. Toutefois, une bonne « dose de prudence » est nécessaire aussi, compte tenu des nombreuses hypothèses et des lacunes qui persistent derrière les chiffres. Les premières touchent à ce qui devrait être harmonisé — ce qui correspond à la définition d'une catastrophe et quel type d'impact évaluer. Les secondes concernent les données qui n'ont pas été collectées, même dans les limites de définition, pour les nombreuses raisons expliquées dans les chapitres précédents. Les données peuvent porter préjudice aux personnes qu'elles visent à aider si les moyens utilisés pour les collecter, les stocker et les analyser ne sont pas suffisamment rigoureux et perfectionnés.

Pour tenir compte tant des opportunités que des mises en garde, une action humanitaire « favorisée par les données » plutôt qu'« axée sur les données » s'impose, une action qui s'appuie, dès le départ, sur la compréhension des droits des personnes touchées et qui se protège contre sa propre déshumanisation (les données et les nouvelles technologies étant considérées comme des priorités plutôt que des catalyseurs). En outre, il faut investir dans des normes communes, la connaissance des outils informatiques et l'accès au numérique, en tant que composantes vitales de l'action humanitaire, et non que frais généraux ponctuels non indispensables.

Enfin, le secteur humanitaire doit apprendre à mieux utiliser les données dont il dispose, et ne pas attendre pour agir parce que tout n'est pas connu. Il doit apprendre à mieux combiner et utiliser les données issues de différentes sources et les nouvelles technologies, en particulier les données générées par les citoyens et les données relatives aux besoins, aux perceptions et aux capacités des communautés.

7.3 Au-delà des chiffres : éclairages de la Fédération internationale sur les tendances récentes dans la gestion des catastrophes

Bien que les données – et leurs limites – jouent un rôle essentiel, elles ne peuvent pas dresser un tableau complet de l'évolution de la gestion des catastrophes. Cette section se penche sur trois domaines de l'action de la Fédération internationale en matière de gestion des catastrophes :

— l'action anticipée face aux catastrophes liées au climat et aux épidémies ;

— les progrès en matière de « localisation », ou adaptation au contexte local, de l'aide humanitaire, et

— les avancées dans les travaux de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge liés au droit relatif aux catastrophes.

7.3.1 Action anticipée face aux catastrophes liées au climat et aux épidémies

Financement fondé sur les prévisions

Comme déjà indiqué, l'un des facteurs déterminants de l'augmentation du nombre des opérations de la Fédération internationale ces dix dernières années est la fréquence accrue des crises liées au climat et l'aggravation de leurs conséquences[17]. La réduction volontariste des risques et l'adaptation aux changements climatiques, visant à éliminer les causes profondes de la vulnérabilité, promouvoir la résilience et renforcer l'anticipation et la préparation, sont donc au premier rang des priorités de la Fédération internationale[18].

La communauté internationale connaît de longue date l'intérêt d'une approche axée sur la préparation[19], et la nécessité d'agir précocement pour réduire les conséquences des catastrophes a été étudiée en détail[20]. Le programme Alerte précoce, Action anticipée a favorisé l'investissement dans les services climatiques et hydrométéorologiques, l'information prévisionnelle et les protocoles de communication dans le monde[21]. La Banque mondiale, par exemple, a accru son investissement dans les projets « hydromet » nationaux, dont le nombre est passé de 25 pour une valeur de 270 millions de dollars É.U. en 2010, à 67 pour une valeur de 870 millions de dollars É.U. en 2017 (GFDRR *et al.*, 2018).

Néanmoins, les investissements de la communauté humanitaire dans l'alerte précoce n'ont pas systématiquement donné lieu à une action suffisamment rapide. Ainsi, des mois avant qu'une situation critique d'insécurité alimentaire ne frappe plus de 13 millions de personnes dans la Corne de l'Afrique en 2011, les prévisionnistes avaient commencé à tirer la sonnette d'alarme, mais ni la réponse des donateurs ni l'action humanitaire n'ont été d'une ampleur suffisante avant que la malnutrition ne s'installe (Save the Children et Oxfam, 2012).

De nombreux aléas liés au climat peuvent être prévus avant qu'ils ne frappent, ce qui laisse le temps d'agir entre une prévision et une catastrophe. Dans ce contexte, le financement fondé sur les prévisions

17. 53,7 % des crises donnant lieu à des opérations internationales de la Fédération ces dix dernières années ont été déclenchées par des phénomènes météorologiques. Les inondations sont, de loin, le déclencheur le plus fréquent — 32,6 % des cas depuis 2008.

18. En 2017, la Fédération internationale et les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ont investi 253,5 millions de francs suisses (254,9 millions de dollars É.U.) dans des projets de réduction des risques de catastrophe, et plus de 12 % des contributions volontaires ont été affectées à la réduction des risques, en faveur de 47,8 millions de personnes vulnérables. D'importants investissements dans la réduction des risques ont été faits en Asie-Pacifique (37 % du financement de la Fédération à ce titre) et en Afrique (26 %). Les projets de réduction des risques ont été mis en place par les Sociétés nationales, pour un investissement par habitant d'environ 5,3 francs suisses (5,3 dollars É.U.). Conversion au 9 août 2018 sur xe.com.

19. Par exemple, l'Accord de Paris sur les changements climatiques, adopté en 2016, est le premier accord mondial juridiquement contraignant à demander l'adoption de mesures de renforcement de la résilience aux changements climatiques. Le Cadre d'action de Hyogo et le Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe soulignent l'importance de la préparation et de la réduction des risques, comme le font aussi de nombreuses résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies.

20. *Le Rapport sur les catastrophes dans le monde* 2016 livrait une analyse coûts-avantages de la réduction des risques de catastrophe (IFRC, 2016b, p.83) et résumait une série d'études que la Fédération internationale avait menées en 2015 au Népal, aux Philippines, au Soudan, au Vietnam, au Bangladesh, en Éthiopie, en Géorgie, au Tadjikistan, en Zambie, en Namibie et au Rwanda. Une étude plus récente a porté sur 117 études de cas de 1996 à 2015, examinant de façon approfondie divers types de catastrophes et les mesures de prévention, de préparation et de transfert des risques : voir Hugenbusch et Neumann (2016). Ses principales conclusions étaient : 1) le ratio coûts-avantages change en fonction de divers facteurs : l'indice de développement humain d'un pays, la nature des catastrophes, la nature des mesures prises (préparation contre prévention) ; 2) les mesures de préparation étaient, en moyenne, moins coûteuses que les mesures de prévention ; 3) le rapport coût-efficacité était meilleur dans les pays affichant des niveaux de développement humain plus faibles ; 4) la réduction des risques liés aux inondations, aux sécheresses et aux aléas hydrométéorologiques a été jugée efficace par rapport aux coûts ; 5) dans 87 % (102 sur 117) des études de cas, le ratio coûts-avantages plaidait pour l'investissement dans la réduction des risques de catastrophe.

21. Le *Rapport sur les catastrophes dans le monde 2009* avait pour thème Alerte précoce, action anticipée (IFRC, 2009).

est un mécanisme qui permet d'avoir accès à des financements aux fins d'une action anticipée et de la préparation de l'intervention, sur la base de prévisions météorologiques spécifiques et d'une analyse des risques. La Fédération internationale travaille sur ce concept depuis 2008, avec le soutien du gouvernement allemand et d'autres partenaires. Un élément essentiel de ce mécanisme est que l'allocation de fonds est convenue à l'avance, de même que la prévision qui déclenchera leur versement. Les rôles et les responsabilités de toutes les parties concernées sont définis dans des protocoles d'action anticipée.

En collaboration avec des partenaires, 19 Sociétés nationales d'Afrique, des Amériques et d'Asie-Pacifique ont atteint des stades divers de la mise en œuvre de projets pilotes de financement fondé sur les prévisions[22]. Dans ce contexte, les prévisions ont déclenché avec succès une action anticipée des Sociétés nationales au Pérou, au Togo, en Ouganda, au Bangladesh et en Mongolie. Pour renforcer cette approche anticipative, la Fédération internationale vient d'établir un nouveau mécanisme de financement, l'Action fondée sur les prévisions, dans le cadre du DREF[23] pour donner aux Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge la possibilité d'avoir accès à un financement prévisible aux fins d'une action anticipée. Le financement sera orienté vers des activités prédéfinies dans des protocoles d'action anticipée, et déclenché par des aléas pouvant être scientifiquement prévus sur la base de données relatives aux risques hydrométéorologiques et de l'observation.

La Fédération internationale n'est pas seule à faire œuvre de pionnier avec le financement fondé sur les prévisions. D'autres partenaires, comme le Programme alimentaire mondial (PAM), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et le Start Network explorent et mettent en place des approches qui s'appuient sur des principes similaires. Le financement fondé sur les prévisions et les approches analogues de l'action anticipée qu'utilisent d'autres partenaires attirent un soutien accru, d'autant plus qu'ils peuvent faire le lien entre le financement de l'humanitaire, du développement et du climat, et assurer une meilleure préparation aux risques liés aux changements climatiques sur des échelles de temps différentes.

Cependant, le mécanisme reposant sur le principe de probabilité, les conséquences graves prévues ne se matérialisent pas toujours, même si le financement a été versé, comme cela s'est produit à plusieurs reprises, par exemple au Pérou et en Ouganda. Néanmoins, le financement fondé sur les prévisions est conçu de telle façon que le risque d'agir en vain pèse moins lourd que les avantages probables de la prévention ou de la préparation aux catastrophes et, dans la durée, les conséquences négatives de l'absence d'action anticipée sont plus lourdes que celles d'une action vaine occasionnelle (Coughlan de Perez *et al.*, 2014).

Encadré 7.3 Financement fondé sur les prévisions en pratique au Bangladesh

Comme l'avaient prévu les météorologues, les précipitations abondantes de la fin du mois de juillet 2017 ont provoqué de graves inondations dans les zones riveraines du Brahmapoutre au Bangladesh. De nombreuses personnes ont dû fuir en abandonnant tout derrière elles, des maisons ont été gravement endommagées, les biens des familles pauvres des zones touchées ont été détruits. Pourtant, dans quatre communautés, les conséquences ont été bien moins dévastatrices que celles que des inondations comparables avaient entraînées dans le passé. Cinq jours avant la pointe de crue ne soit atteinte, le Croissant-Rouge du Bangladesh avait engagé une action anticipée avec le soutien de la Croix-Rouge allemande. La population a reçu des messages d'alerte précoce et des espèces ont été distribuées à 1039 ménages

22. Équateur, Pérou, Mali, Togo, Zambie, Zimbabwe, Mozambique, Niger, Éthiopie, Soudan, Kenya, Malawi, Ouganda, Mongolie, Bangladesh, Népal, Philippines, Vietnam, Indonésie, Îles Salomon, Tanzanie et Haïti.

23. Voir Fonds pour l'action fondée sur les prévisions (en anglais).

vulnérables, qui ont pu ainsi acheter ce dont ils avaient besoin pour survivre et se mettre à l'abri sans s'endetter ou vendre leurs biens.

Cette intervention réussie a été possible parce que des ressources financières avaient été dégagées dans le cadre du financement fondé sur les prévisions avant que la catastrophe ne frappe. Dans le cas du Bangladesh, l'équipe du financement fondé sur les prévisions, composée du Croissant-Rouge du Bangladesh, de la Croix-Rouge allemande et du Centre de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge pour le climat, avait défini à l'avance, avec les services hydrométéorologiques nationaux, des seuils de prévision pour les inondations dans les régions cibles. Ces seuils avaient été établis sur la base des évaluations détaillées réalisées dans les communautés, ainsi que des analyses des phénomènes extrêmes passés et des prévisions disponibles. Une fois que les principales conséquences de ces phénomènes sur les populations ont été identifiées, au moyen de discussions dans les communautés, d'enquêtes, d'études et des données historiques, l'équipe a sélectionné les actions anticipées les plus appropriées pour les atténuer.

Une évaluation des incidences de ce projet pilote a révélé que les personnes qui avaient dû contracter un prêt ou avaient perdu du bétail du fait de l'inondation étaient nettement moins nombreuses dans les communautés couvertes par le financement que dans les zones voisines. Elles se sont donc relevées beaucoup plus rapidement et seront, dans l'avenir, incontestablement plus résilientes face à des phénomènes similaires.

Malgré les progrès accomplis, beaucoup reste à faire avant que des approches anticipatives comme le financement fondé sur les prévisions ne devienne la nouvelle norme (Wilkinson *et al.*, 2018). Davantage de gouvernements devraient intégrer ce mode de financement dans leurs cadres, plans et lois relatifs à la gestion des catastrophes. Davantage de donateurs devraient fournir un financement souple, fondé sur des phénomènes déclencheurs, nonobstant le risque que le phénomène prévu ne se produise pas. Davantage d'institutions devraient adopter des mécanismes de financement fondé sur les prévisions. Il est temps d'étendre le principe du financement anticipé.

Action anticipée face aux épidémies

L'épidémie de maladie à virus Ebola de 2014 et 2015, qui a fait plus de 11 000 morts dans trois pays, a servi de rappel à la réalité au secteur humanitaire international. Cette expérience a très clairement montré qu'une action bien plus rapide sera nécessaire pour éviter de lourdes pertes humaines, tant par le dépistage que par des efforts visant à contenir et prévenir la propagation de telles maladies.

Un accent accru est mis, dans les politiques, sur la sécurité sanitaire et la préparation aux pandémies, y compris la mise en œuvre du Règlement sanitaire international au niveau national, lesquelles restent des priorités absolues. Le Conseil mondial de suivi de la préparation a été lancé à l'Assemblée mondiale de la santé 2018, pour assurer le suivi de l'état de préparation aux situations d'urgence sanitaire et faire rapport à ce sujet (WHO, 2018a).

La question essentielle, toutefois, est celle de savoir s'il y a eu des changements dans la préparation au niveau national et la rapidité d'intervention du secteur humanitaire. L'encadré 7.4 montre que des signes encourageants indiquent qu'il y en a eu.

Encadré 7.4

Comparaison entre les flambées de fièvre hémorragique de 2014, 2017 et 2018

Ebola en Afrique de l'Ouest (Guinée, Libéria et Sierra Leone), 2014-2016 (2,5 ans)

La présence du virus Ebola a d'abord été identifiée en Guinée le 14 mars 2014. Le gouvernement guinéen a déclaré la flambée huit jours après, le 22 mars. Le premier rapport de l'OMS a été publié le lendemain, signalant 49 cas de la maladie et 29 décès. Cinq jours plus tard, la Fédération internationale lançait un appel, mais l'argent a tardé à venir, et près d'un mois après, la couverture n'était que de 14 %. Le 8 août, l'OMS déclarait que l'épidémie était « une urgence de santé publique de portée internationale ». Dès septembre, la Croix-Rouge menait des opérations dans 11 pays, plus de 3 500 volontaires participaient à la riposte, et plus de 35 millions de personnes étaient ciblées par des programmes d'éducation et de sensibilisation. Ce n'est qu'en janvier 2016 que le Libéria a déclaré la fin de l'épidémie, la Sierra Leone a suivi en mai et la Guinée en juin. Deux ans et demi après la découverte du premier cas, plus de 28 600 cas et 11 325 décès avaient été enregistrés.

Marburg en Ouganda, 2017 (six semaines)

La flambée de maladie à virus Marburg d'octobre 2017 a commencé dans un village isolé, à la frontière entre le Kenya et l'Ouganda. Moins de 24 heures se sont écoulées entre le diagnostic et le déploiement d'un soutien international, les gouvernements ougandais et kenyan, des intervenants locaux (dont la Croix-Rouge de l'Ouganda et la Croix-Rouge du Kenya), et des intervenants internationaux (dont l'OMS, l'UNICEF et Médecins sans Frontières [MSF]) ayant réagi rapidement[24]. La flambée a été maîtrisée (bien qu'elle se soit produite près d'une frontière internationale) alors que trois décès seulement (deux confirmés, et un probable) et six cas avaient été enregistrés. Les agents de santé ont effectué un suivi des contacts en Ouganda et au Kenya pour s'assurer qu'ils n'avaient pas été contaminés. Le 8 décembre, environ six semaines après le début de la flambée, le ministère ougandais de la Santé déclarait que la flambée était contenue. Marburg est une fièvre hémorragique différente de l'Ebola qui se répand moins rapidement, mais il est frappant de constater à quel point la riposte a été plus rapide.

Ebola dans la province de l'Équateur (République démocratique du Congo), 2018 (12 semaines)

Le 3 mai 2018, les autorités sanitaires de la province de l'Équateur (RDC) notifiaient aux autorités des cas suspects de maladie à virus Ebola. La flambée a été confirmée le 8 mai. Le ministère de la Santé a commencé à mobiliser ses partenaires et, très vite, des laboratoires mobiles étaient pleinement opérationnels dans les principaux foyers épidémiques. Peu après, 21 cas d'Ebola étaient confirmés. Trois jours après (le 19 mai), plus de 7 000 doses de vaccin arrivaient à Kinshasa. Le 24 mai, soit 16 jours après la confirmation de la flambée, plus de 150 personnes avaient été vaccinées. Trente-cinq jours après le premier cas avéré, la maladie cessait de progresser, avec 28 décès, 38 cas d'infection confirmée et 14 cas probables. L'OMS et le ministère de la Santé de RDC ont officiellement déclaré la fin de la flambée le 24 juillet, 42 jours (deux fois la période d'incubation) après que les tests sanguins du dernier cas confirmé d'Ebola se sont révélés négatifs deux fois. Au total, la flambée a fait 33 morts.

Le graphique ci-après présente une riposte plus vigoureuse et plus rapide. Le secteur humanitaire modifie ses délais d'intervention, engage une action dès que quelques cas sont signalés, et se concentre sur des ripostes accélérées pour maîtriser rapidement la maladie à sa source si possible. Cette approche est clairement un succès et laisse espérer qu'il sera mieux à même de faire face aux flambées futures.

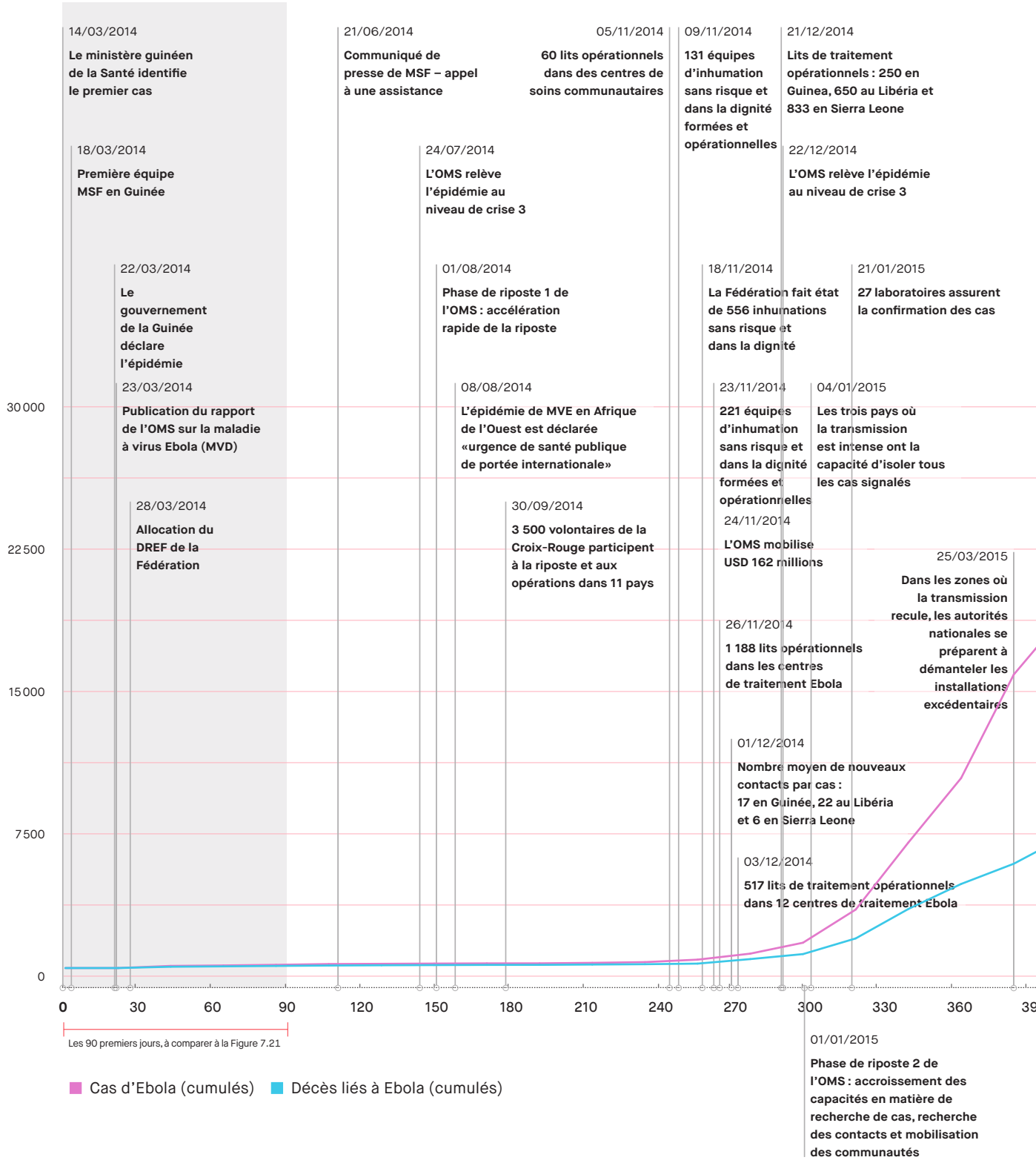
24. La riposte conjointe à la flambée de maladie à virus Marbourg a été dirigée par les autorités sanitaires ougandaises et kényanes, en coordination avec les entités suivantes : OMS, Réseau mondial OMS d'alerte et d'action en cas d'épidémie, Centers for Disease Control and Prevention des États-Unis, African Field Epidemiology, UNICEF, MSF, Fédération internationale, CICR, Croix-Rouge de l'Ouganda, Mécanisme européen de protection civile et Centre de coordination de la réaction d'urgence, Institut de médecine tropicale Bernhard Nocht et Université de Marbourg en Allemagne, Laboratoire mobile de l'Union européenne (EMLab), Alliance for International Medical Action, Uganda Virus Research Institute, Joint Mobile Emerging Diseases Intervention Clinical Capability, Infectious Diseases Institute de l'Université Makarere, Société de la Croix Rouge du Kenya, et Kenya Medical Research Institute (voir WHO, 2017a).

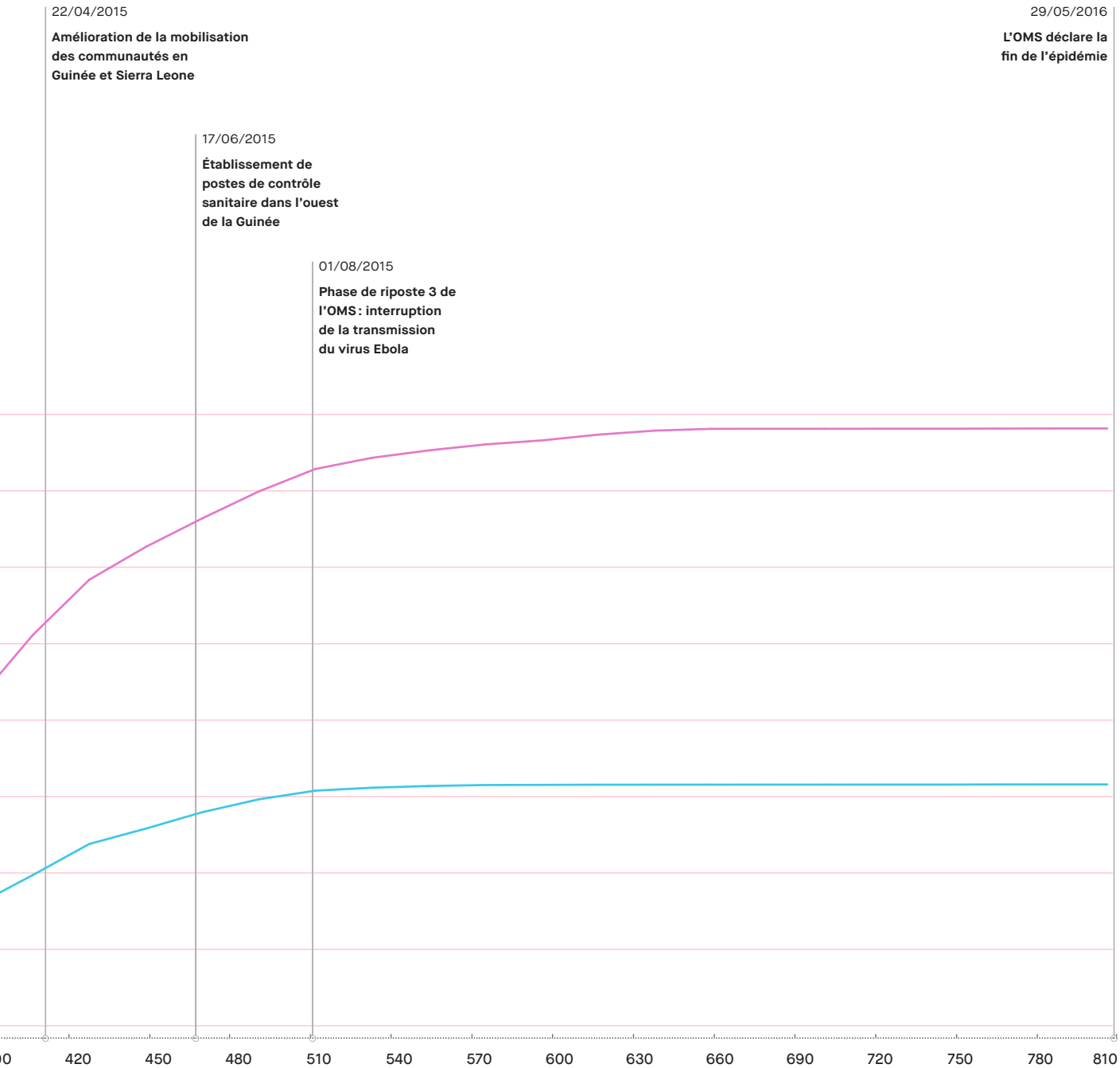
RDC, 2018

Barnabé Looma, chef du Bureau des volontaires à la Croix-Rouge de la République démocratique du Congo, dirige une équipe de volontaires qui réalisent des inhumations sans risque et dans la dignité dans les environs de la ville de Mbandaka (RDC). À la demande du ministère de la Santé, la Croix-Rouge a joué un rôle prépondérant dans ce domaine de la riposte à la maladie à virus Ebola.

©Corrie Bulter/IFRC

Fig. 7.22 Nombre de cas d'Ebola et délais de riposte : comparaison entre l'épidémie de 2016 en Afrique de l'Ouest et la flambée de 2018 dans la province de l'Équateur (RDC)

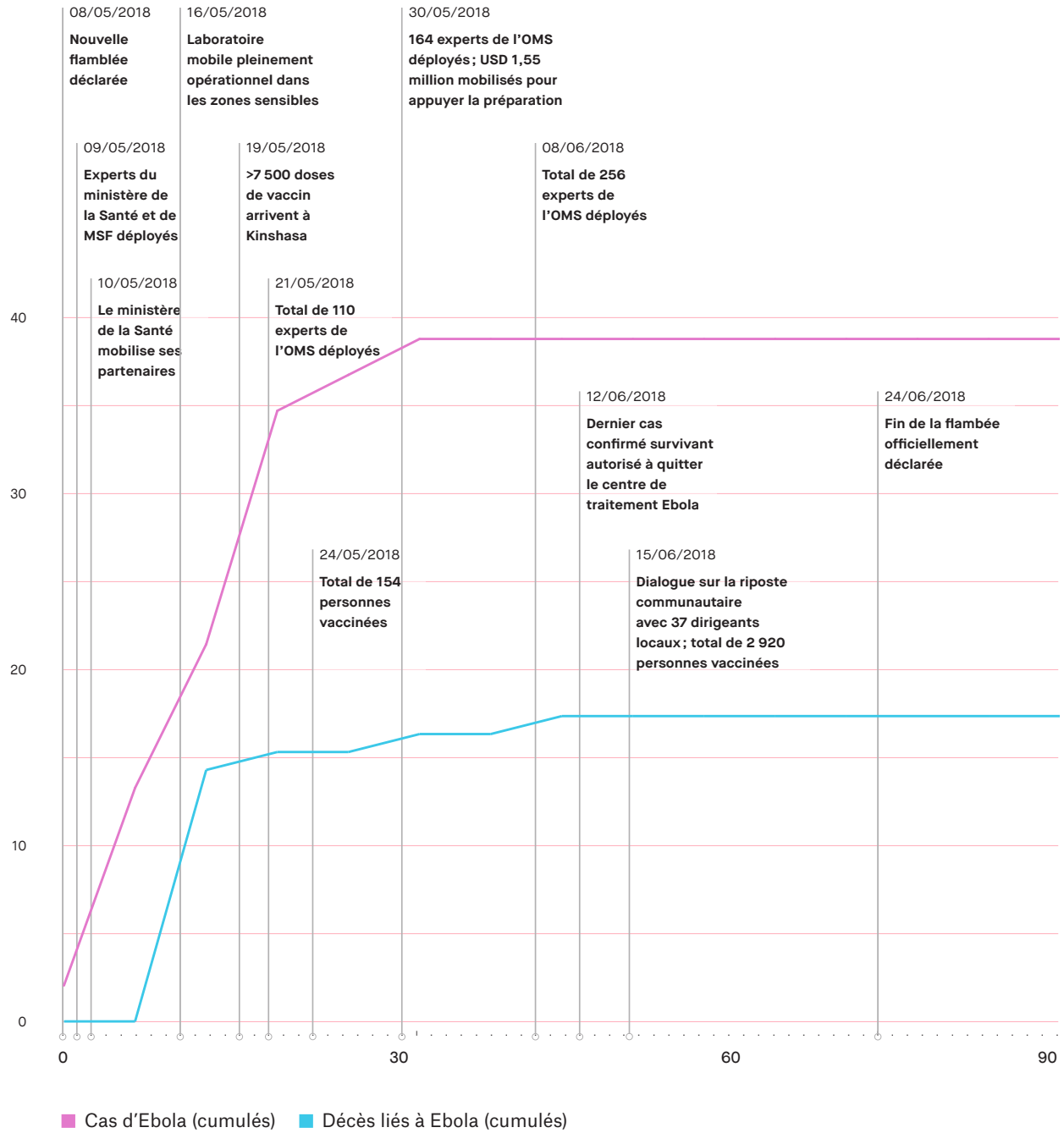




Notes : Voir page suivante pour plus de détails sur la flambée et la riposte dans la province de l'Équateur (RDC).

Sources : Rapports de situation, OMS (2014-2016), CDC Case Counts (2014-2016)

Fig. 7.23 Riposte à l'Ebola dans la province de l'Équateur (RDC), 2018



Notes : La figure 7.23 ne concerne que la flambée d'Ebola dans la province de l'Équateur (RDC) en 2018, et ne couvre pas la flambée distincte qui s'est produite ultérieurement dans la province du Kiwi et qui était en cours au moment où ce rapport était mis en page.

Source : WHO, 2018b

Divers facteurs sont déterminants pour la réussite d'une riposte qui met fin rapidement à une maladie, avant qu'elle ne puisse se propager. L'expérience en matière de diagnostic et de riposte dans la communauté touchée en est un. Par exemple, dans le cas de la flambée de maladie à virus Marburg de 2017, le lieu était un foyer connu de fièvre hémorragique et l'Ouganda savait comment identifier et gérer des flambées de maladie à virus Ebola et Marburg. Un solide réseau de surveillance au niveau local et de bonnes relations entre les intervenants sur le terrain et le ministère de la Santé sont importants aussi pour que l'alerte soit prise au sérieux quand elle est lancée.

« Les flambées épidémiques sont inévitables, mais les pandémies sont pour l'essentiel évitables si une action est engagée rapidement. L'argent et le soutien apportés au moment opportun peuvent sauver des vies et des économies. »

MÉCANISME DE FINANCEMENT D'URGENCE EN CAS DE PANDÉMIE, BANQUE MONDIALE

Pour qu'une riposte soit rapide et efficace, le financement doit, lui aussi, être rapide. C'est pourquoi un certain nombre d'organisations, dont la Fédération internationale, ont préfinancé la riposte à la flambée de Marburg. Le financement fondé sur les prévisions, utilisé pour les inondations, n'existe pas en l'état pour les épidémies, mais c'est une approche qu'il faut explorer. L'approche pourrait être judicieuse pour certaines maladies comme le choléra, où les facteurs susceptibles de déclencher une flambée épidémique sont connus avant que le premier cas ne soit constaté. L'UNICEF, l'OMS et MSF ont rapidement dégagé des fonds propres (ce qui signifie que des fonds non affectés doivent avoir été levés), y compris à la flambée la plus récente de maladie à virus Ebola. Il faut espérer que le nouveau Mécanisme de financement d'urgence en cas de pandémie de la Banque mondiale, qui a été utilisé pour la première fois lors de la flambée d'Ebola de mai 2018 en RDC (Financial Times, n.d.), favorisera une riposte plus rapide aux flambées épidémiques futures (World Bank, 2017).

7.3.2 Acteurs locaux : reconnus en paroles mais pas dans les actes

Le *Rapport sur les catastrophes dans le monde 2015* avait pour thème les acteurs locaux, en tant que clés de l'efficacité humanitaire. La Charte pour le changement[25] a été lancée la même année par quelques ONG internationales. Depuis, le secteur humanitaire international a reconnu progressivement le rôle essentiel des acteurs humanitaires locaux, en particulier, du fait de leur mobilisation durant les consultations préparatoires du Sommet humanitaire mondial et des engagements que certains des principaux donateurs et organismes humanitaires ont pris dans le cadre du Grand compromis en 2016. Les signataires du Grand compromis se sont engagés, sous l'intitulé « fournir davantage d'appui et d'outils de financement aux premiers intervenants nationaux » à faire en sorte que « l'action humanitaire respectueuse des principes utilise des ressources locales autant que possible, et des ressources internationales si nécessaire », tout en continuant à reconnaître le rôle vital des acteurs internationaux, en particulier dans les situations de conflit armé. Des engagements ont été pris dans les domaines du financement, du renforcement des capacités, des partenariats et de la coordination.

25. La Charte pour le changement se décrit comme « Une initiative, dirigée par des ONG tant nationales qu'internationales, et destinée à apporter des changements concrets dans le fonctionnement du système humanitaire pour favoriser une action davantage gérée par les ressources locales ».

Il y a eu quelques petites avancées depuis[26], mais il reste beaucoup de défis systémiques à surmonter pour atteindre un investissement accru dans une action humanitaire locale, respectueuse des principes et durable.

Encadré 7.5 Action locale au-delà des grands titres

L'expérience de la Fédération internationale a mis en évidence l'action essentielle, et pourtant peu connue, que les acteurs nationaux et locaux mènent dans divers pays affichant des Indices de développement humain différents. Ces dix dernières années, l'organisation a lancé des opérations internationales à la suite de 1107 crises, et au premier trimestre de 2018, 53 opérations bénéficiant d'un financement international étaient engagées dans 50 pays, en faveur de plus de 19 millions de personnes. Chaque année, pendant la même période, toutes les Sociétés nationales ont réagi à bien plus de catastrophes dans leur propre pays, et ce sans assistance internationale. Ainsi, de juillet 2016 à juin 2017, la Croix-Rouge américaine est intervenue à la suite de 260 « catastrophes de grande ampleur » dans 45 États et deux territoires des États-Unis, dont des feux de forêt, des tempêtes et des inondations (American Red Cross/Croix-Rouge américaine, 2017).

La Croix-Rouge mexicaine a mené une action à la suite d'un violent tremblement de terre et de deux fortes tempêtes tropicales en 2017, ainsi que d'un ouragan et d'inondations en 2016. Dans le cas du tremblement de terre, elle a mobilisé 1200 secouristes et sauveteurs, établi 16 centres d'accueil avec 31000 volontaires, et apporté 4507 tonnes d'aide humanitaire à plus d'un million de personnes dans le besoin. Un appui international limité a été fourni à cette intervention (un peu de soutien financier direct ainsi que du personnel de recherche et de sauvetage d'autres Sociétés nationales de la Croix-Rouge de la région), mais toutes les autres opérations d'urgence ont été conduites sans soutien international formel.

De même, en 2016, la Croix-Rouge du Kenya est venue en aide à plus de 3 millions de personnes, en particulier lors d'une épidémie de choléra qui a touché 30 des 47 comtés du pays, de l'épidémie de chikungunya, d'inondations dans quatre comtés, dont celui de Nairobi, d'effondrements de bâtiments commerciaux et d'habitation, ainsi que pour atténuer les effets de conflits et d'attentats sur des communautés de quatre comtés. Toutefois, la plupart de ces crises n'ont fait ni les unes des médias internationaux, ni donné lieu à un appel à l'assistance internationale.

Il est temps de reconnaître et de promouvoir le rôle crucial des acteurs locaux et nationaux

Les capacités et contributions des acteurs humanitaires locaux et nationaux sont souvent considérables. Un exemple en est l'esprit d'initiative de la Société du Croissant-Rouge turc, qui verse chaque mois des espèces à 1,3 million de réfugiés enregistrés (voir encadré 7.6). La Société nationale cherche maintenant à déterminer comment elle pourrait aider d'autres Sociétés nationales à renforcer leurs programmes de transferts monétaires.

26. Pour un examen de la mise en œuvre du Grand compromis, et des engagements à l'égard des intervenants locaux et nationaux, voir Metcalfe-Hough et al. (2018) et Fédération internationale (2017b).

Encadré 7.6 Le plus vaste programme humanitaire de transferts monétaires au monde aujourd'hui — Turquie

La Turquie héberge plus de réfugiés que n'importe quel autre pays au monde. Elle compte 3,3 millions de réfugiés enregistrés, dont environ 3,2 millions de Syriens. Un peu moins de la moitié (46 %) des réfugiés syriens sont des enfants. Plus de 90 % des réfugiés résident hors des camps.

Le gouvernement de la Turquie a joué un rôle central dans la crise des réfugiés, en versant plus de 25 milliards de dollars É.U. depuis 2011 (AFAD, 2017). Le financement international a augmenté année après année, passant de 80 millions de dollars É.U. en 2012, à 795 millions en 2017. Mis en œuvre par la Société du Croissant-Rouge turc (Kizilay), le programme de transfert d'espèces (y compris distribution de bons) fait partie de l'intervention depuis 2012 et de l'assistance en espèces depuis 2015.

En 2016, les négociations entre le gouvernement et la Commission européenne ont abouti à l'allocation, dans le cadre du Plan d'exécution humanitaire de l'Union européenne, de 348 millions d'euros (403,5 millions de dollars É.U.) aux fins de la mise en place d'un Plan d'aide sociale d'urgence, le plus vaste programme de transferts monétaires au monde aujourd'hui. Le programme apporte une assistance mensuelle pour la satisfaction des besoins essentiels de plus d'un million de réfugiés, qui reçoivent des allocations à buts multiples. Il s'appuie sur les systèmes existants du système de protection sociale des citoyens turcs. Défini en collaboration avec le gouvernement, il est mis en œuvre par le biais d'un partenariat entre le PAM, Kizilay, le ministère de la Famille et des politiques sociales, la Direction générale pour la gestion des migrations, la Direction générale de la population et de la citoyenneté, et la Présidence de la gestion des catastrophes et situations d'urgence (AFAD). Les montants versés par le Plan d'aide sociale d'urgence et les programmes de transferts monétaires conditionnels sont retirés à des guichets automatiques (GAB) au moyen d'une carte appelée KızılayKart, qui a fait l'objet d'un contrat passé séparément par le Croissant-Rouge avec Halk Bank.

Kizilay joue un rôle essentiel dans la mise en œuvre de cet immense programme de transferts monétaires. Le PAM et les partenaires gouvernementaux le reconnaissent, et choisissent d'investir dans les systèmes et processus d'une organisation locale — la Société nationale.

Cependant, si le Grand compromis reconnaît implicitement le rôle important des acteurs locaux, il n'y a eu ni reconnaissance particulière des capacités existantes, ni appel formel à cette reconnaissance. À l'inverse, les engagements de la Charte pour le changement (Charter4Change, 2015), reconnaissent le rôle et le travail des acteurs locaux et appellent à promouvoir ce rôle. Les signataires s'engagent à :

« Promouvoir le rôle des partenaires auprès des médias et du public. Tous nos communiqués à l'attention des médias internationaux et nationaux et du public devront promouvoir le rôle des acteurs locaux et valoriser leur travail, ainsi que les intégrer en tant que porte-parole lorsque les conditions de sécurité le permettent. » (Charte pour le changement, engagement 8)

Sans cette reconnaissance, les acteurs locaux continueront probablement à peiner à obtenir des financements et d'autres types de soutien.

Valeur des partenariats locaux et de la dotation en ressources au niveau local

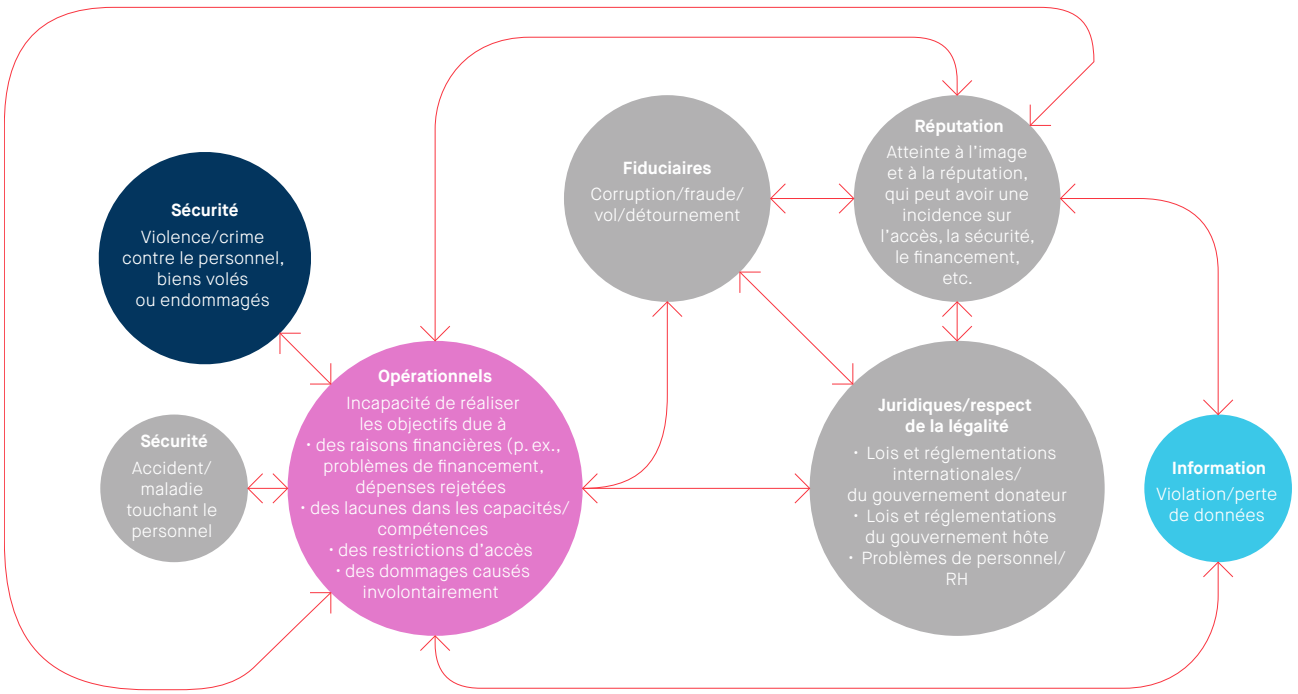
L'assistance internationale est souvent la plus efficace quand elle est le catalyseur ou le coefficient multiplicateur de solutions locales, en particulier en servant de lien entre des partenaires divers (de la société civile, des gouvernements nationaux et locaux, du secteur privé et du monde universitaire entre autres), qui peuvent mettre en commun des compétences, des ressources financières et matérielles, et l'accès à d'autres réseaux en vue d'obtenir un soutien supplémentaire. Par exemple, KCB Bank, Safaricom et la Croix-Rouge du Kenya ont noué un partenariat en 2012, dans le cadre de la campagne les Kényans pour le Kenya (IFRC, 2017d), levant 10 millions de dollars É.U. au Kenya pour la lutte contre la sécheresse.

Pour conserver leur pertinence, les réseaux humanitaires devront être en mesure de faciliter la conclusion de ces types de partenariats partout dans le monde. La Coalition d'un milliard pour la résilience, conduite par la Fédération internationale, l'UNICEF, le PAM et l'initiative «Connecting Business» des Nations Unies, s'appuie sur ces enseignements et éclairages pour promouvoir des stratégies et des pratiques de partenariat à l'échelle des réseaux en œuvrant de concert au renforcement de la résilience des communautés.

Qui assume le risque ?

Il faut noter que les engagements relatifs à la localisation adoptés dans les accords récents ne font pas mention des risques et du partage des risques. Ces risques sont, en particulier, les risques pour la sécurité du personnel et des volontaires travaillant pour les acteurs locaux, le risque qu'un programme ne soit pas mis en œuvre ou n'atteigne pas ses objectifs, et les risques de fraude, de corruption et autres violations des lois ou du code de conduite par des personnes travaillant pour une organisation donnée.

Fig. 7.24 Catégories de risques



Note : RH : Ressources humaines.

Source : d'après Stoddard *et al.* (2016a)

Récemment, les donateurs et le secteur humanitaire plus largement ont dirigé davantage leur attention vers les problèmes d'intégrité. Les environnements opérationnels complexes ont pour corollaires des risques divers dans des secteurs divers, des montants importants de flux financiers, une montée en puissance accélérée et une surveillance limitée. En même temps, on considère que le secteur humanitaire est composé de personnes de bonne volonté, mais il n'en est pas moins composé de personnes, qui ont des forces et des faiblesses, parfois même des comportements délictueux. Ces problèmes touchent toutes les organisations (internationales et locales), et toutes les mesures doivent être prises pour réduire les risques au minimum, mais ils ne pourront jamais être ramenés à zéro.

Beaucoup d'acteurs internationaux se contentent de reporter la recherche d'une solution. Un aspect curieux du programme de localisation est que les donateurs internationaux qui, dans le cadre du Grand compromis, ont signé les mêmes engagements à ce sujet que les ONG internationales, les institutions des Nations Unies, le CICR et la Fédération internationale, ne sont souvent guère disposés à assumer les risques associés à la collaboration avec de nouveaux partenaires. Les donateurs se sont engagés à accroître les financements qui sont confiés « de manière aussi directe que possible » aux acteurs nationaux et locaux[27], mais beaucoup souhaitent voir les intermédiaires internationaux continuer à porter la pleine responsabilité de la manière dont les fonds sont dépensés et dont il est rendu compte.

Des ressources et du temps ont été nécessaires pour élaborer les politiques, les procédures et les mécanismes que les donateurs en sont venus à attendre de leurs partenaires connus, les grandes organisations humanitaires internationales. Sans investissement dans les capacités, nombre de petits acteurs locaux auront de la peine à ne pas se laisser distancer et seront rejetés par les donateurs. Si la communauté internationale prend au sérieux la localisation et la redevabilité, elle doit véritablement investir et aider les acteurs locaux à élaborer et mettre en œuvre les politiques et procédures nécessaires.

7.3.3 Bien définir les règles : évolution du droit relatif aux catastrophes

Le droit peut jouer un rôle fondamental dans tout l'éventail de la gestion des risques de catastrophe, en garantissant que des mesures adéquates de réduction des risques sont en place, comme des codes de la construction et des plans d'occupation des sols, en définissant clairement les rôles et responsabilités des acteurs locaux, et en garantissant que les droits, les rôles et les responsabilités des personnes les plus vulnérables sont pris en compte et protégés.

Les études et les consultations de la Fédération internationale auprès d'intervenants et de responsables partout dans le monde ont mis en évidence des obstacles persistants à l'efficacité des opérations, dus en grande partie à l'absence de procédures ou de règlements nationaux clairs. Ce sont non seulement les goulets d'étranglement réglementaire inutiles qui entravent une action rapide (retards dans l'obtention de visas, douanes, droits d'atterrissage), mais aussi les difficultés qu'ont les autorités nationales à exercer leur leadership et une supervision (par exemple, quand les intervenants internationaux ne coordonnent pas leurs activités ou apportent une aide de mauvaise qualité). Les cadres du droit relatif aux catastrophes sont essentiels pour régler ces problèmes et placer les autorités aux commandes.

Novembre 2017 a marqué le dixième anniversaire de l'adoption des « Lignes directrices relatives à la facilitation et à la réglementation nationales des opérations internationales de secours et d'assistance au relèvement initial en cas de catastrophe » (Lignes directrices IDRL) par les États parties aux Conventions

27. Les définitions et catégories actuelles d'un financement aussi direct que possible (tel que convenu par les signataires du Grand compromis) comprennent le versement direct, par le donateur, d'un financement à l'acteur local ou national, via un fonds commun ou un intermédiaire (voir IASC, n.d.).

de Genève, à la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Des Sociétés nationales du monde entier ont, depuis, aidé les autorités de leur pays à mettre en œuvre les recommandations, ce qui a abouti à des nouvelles lois et procédures dans plus de 30 pays, trois traités régionaux et un soutien matériel à des exercices de simulation et des opérations[28].

Bien que ces avancées soutiennent bien la comparaison avec la mise en œuvre de documents directifs internationaux similaires, il n'en reste pas moins que de très nombreux États doivent encore adopter des règles détaillées pour gérer l'assistance internationale en cas de catastrophe (IFRC, 2015c). De surcroît, la recherche récente indique que des problèmes de réglementation continuent de peser sur les opérations internationales (ibid.). Si les Sociétés nationales et la Fédération internationale restent attachées à un travail patient et régulier de promotion de la préparation en matière de réglementation dans ce domaine, elles s'emploient maintenant plus souvent à promouvoir des approches plus rapides, moins politiquement pesantes, telles que des lignes directrices, des manuels et des procédures opérationnelles normalisées nationales, malgré le risque que ces instruments ne puissent pas prévaloir sur des lois non compatibles. De plus, des solutions régionales et transfrontières commencent à donner des résultats prometteurs, comme le montre l'encadré 7.7.

Encadré 7.7 Préparation transfrontière améliorée en Amérique du Nord

Le Mexique, les États-Unis et le Canada ont des frontières communes et une vulnérabilité commune à des catastrophes diverses. Ces trois pays ont une grande expérience de la préparation aux tremblements de terre, aux ouragans, aux inondations, aux incendies et autres, et de l'intervention. Mais qu'adviendrait-il en cas d'incident véritablement catastrophique en Amérique du Nord, qui surpasserait une de leurs capacités de réagir ? Comment ces trois pays travailleraient-ils ensemble, en tant que région, pour intervenir rapidement et efficacement ?

Cette dernière question était au cœur du projet de Sommet nord-américain sur l'intervention humanitaire, mis en œuvre par la Croix-Rouge américaine, en partenariat avec la Société canadienne de la Croix-Rouge, la Croix-Rouge mexicaine, et avec la participation directe des gouvernements respectifs. Le projet vise à améliorer l'efficacité d'une intervention transfrontières consécutive à un événement catastrophique éventuel en Amérique du Nord. Une étude et une analyse multinationale des politiques et instruments juridiques ont été réalisées dans le cadre de ce processus, pour évaluer l'environnement opérationnel politique, juridique et diplomatique dans et entre ces trois pays et l'état de préparation actuel dans des domaines clés de l'intervention transfrontières en cas de catastrophe. (Bookmiller *et al.,* 2017). Cette analyse a abouti à l'énoncé suivant du problème :

« Des efforts nombreux et divers (lois, autorités légales, pactes, protocoles d'accord, projets) sont faits pour renforcer le soutien transfrontière durant les crises en Amérique du Nord. Toutefois, ces diverses actions sont peu connues au-delà des entités directement chargées de leur élaboration et leur mise en place. Ce cloisonnement, à l'intérieur et au-delà des frontières des trois pays (Canada, États-Unis et Mexique), conjugué aux barrières administratives, entravera les efforts d'intervention, en particulier consécutifs à un événement catastrophique, quand un flux rapide de l'assistance humanitaire (personnel professionnel, équipements et fournitures) est nécessaire pour sauver des vies et alléger les souffrances. »

Pour résoudre ce problème, des réunions préparatoires ont été organisées au niveau national aux fins de débattre des niveaux d'intervention opérationnelle avec des professionnels de l'intervention d'urgence et

28. Les informations les plus récentes sur l'élaboration et l'adoption de lois nationales relatives aux catastrophes fondées sur les Lignes directrices IDRL et autres outils de la Fédération sont disponibles à la page interactive disaster law map.

des experts nord-américains des politiques. Ces débats ont eu pour point culminant le Sommet nord-américain sur l'intervention d'urgence, tenu en mars 2018 à Washington. Les questions qui y ont été examinées allaient de la détermination des besoins nationaux et des déclencheurs requis pour accepter une assistance internationale, aux moyens de faciliter au mieux la circulation transfrontière des marchandises et du personnel, et de garantir une redevabilité rigoureuse.

Tout au long du processus, un engagement commun a été encouragé entre les acteurs régionaux. L'élaboration d'un accord de coopération régionale juridiquement contraignant a été évoquée, ce qui met en évidence l'importance de la collaboration régionale en cas de catastrophe, et de disposer des cadres juridiques nécessaires pour l'étayer.

À mesure que les Sociétés nationales ont accru leur soutien technique aux gouvernements nationaux, elles ont été de plus en plus sollicitées pour donner des conseils plus complets sur les moyens de couvrir au mieux tout l'éventail de la gestion des risques de catastrophe. De 2012 à 2014, la Fédération internationale a travaillé en partenariat avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) à l'une des plus vastes études comparatives des législations nationales relatives à la réduction des risques de catastrophe dans 31 pays (IFRC et UNDP, 2014). Les deux organisations ont constaté que, dans bien des cas, y compris dans les législations les plus récentes, l'accent n'était pas mis sur la réduction des risques de catastrophe et les lacunes étaient encore considérables. Ce constat concerne, en particulier, la manière dont la réduction des risques est traitée dans les lois relatives à la planification urbaine, à l'utilisation de l'eau, à l'environnement, à la planification du développement, et la définition imprécise des rôles et responsabilités au sein du gouvernement. Prenant appui sur ces conclusions et consultations étendues, la Fédération internationale et le PNUD ont élaboré, en 2015, une liste de vérification sur la législation et la réduction des risques.

La question de la protection dans la législation relative aux catastrophes est un autre sujet de préoccupation grandissante. Ainsi, une étude menée par la Fédération internationale en 2017 sur le droit et la violence sexuelle et sexiste dans les situations de catastrophe (IFRC, 2017a), a révélé que cette forme de violence était rarement mentionnée dans les lois et politiques relatives aux catastrophes. En outre, elle a mis en évidence l'absence de coordination entre les mécanismes de protection contre la violence sexuelle et sexiste et les institutions chargées de la gestion des catastrophes, et une planification très lacunaire de la « continuité des activités » face à des risques accrus de violence, quand les forces de police, les tribunaux et les services de soutien sont eux-mêmes touchés par une catastrophe. Ces problèmes de protection, et d'autres similaires, sont le thème d'un projet de liste de vérification de la Fédération internationale actuellement en cours.

7.3.4 Conclusions

Les données disponibles sur les catastrophes montrent que, nonobstant les avancées en matière de réduction des risques, des centaines de catastrophes surviennent chaque année, qui touchent des millions de personnes. Elles mettent aussi en évidence l'énorme tribut humain et économique que lèvent les catastrophes. En même temps, elles occultent quelques vérités — les petites catastrophes dont elles ne tiennent jamais compte, les communautés qui ne sont pas présentes sur les cartes, les expériences différentes de communautés différentes, les raisons de ces expériences différentes.

Sur le plan opérationnel, les Sociétés nationales portent assistance à des millions de personnes touchées par des catastrophes, de petite ou de grande ampleur, partout dans le monde. Pour sa part, la Fédération internationale continue à agir partout dans le monde, mais une part considérable de ses appels et ses

actions ont pour objets les mêmes pays, où complexité, fragilité et risques de catastrophe se conjuguent de longue date. Il est tout aussi urgent aujourd'hui de renforcer les efforts pour accroître la résilience des communautés et réduire l'exposition aux risques qu'en 2016, quand l'édition précédente de ce rapport a été publiée.

En même temps, les mesures concrètes pour une action anticipée en cas de catastrophe liée au climat ou d'épidémie sont de bonnes nouvelles (et des exemples à suivre). La Fédération internationale et ses partenaires cherchent à porter assistance avant qu'il ne soit trop tard, et réalisent des progrès tangibles dans ce sens. De même, le soutien que les Sociétés nationales apportent depuis dix ans aux gouvernements en matière de droit relatif aux catastrophes commence à porter ses fruits, sous la forme de lois et de politiques modernisées, et d'une meilleure compréhension de la manière dont les lois peuvent influer sur le cours des choses. Dans le domaine de la localisation de l'aide, qui était le thème de l'édition 2015 de ce rapport, des engagements très importants ont été pris par les donateurs et les institutions internationales, mais beaucoup reste à faire pour transformer ces nouvelles attitudes en un financement, un respect et un soutien accrus.

Sanaa (Yémen), 2017

Point d'eau du Croissant-Rouge du Yémen dans le centre de Sanaa. La ville, comme le reste du Yémen, connaît une grave pénurie d'eau qui est exacerbée par le conflit. Selon Mohammed H. Al Fakeeh, chef des programmes de la Société nationale, « le conflit a réduit à presque néant l'approvisionnement en eau du centre-ville et de bien d'autres quartiers de Sanaa ». L'accès limité aux services de soins de santé, conjugué à l'effondrement de l'approvisionnement en eau potable et à la rupture du système d'assainissement, accroît l'incidence des maladies à transmission hydrique, en particulier le choléra.

©Maria Korkunc/Croix-Rouge de Norvège

Province de l'Équateur (RDC), 2018

Mirielle Miguanga, pédiatre au Centre Hospitalier Universitaire de Mbandaka, soigne Narcis, un patient de six mois, qui a sa maman, Raphine, à ses côtés. Mirielle a récemment suivi une formation sur la manière de mieux réagir aux cas présumés d'Ebola. L'équipe de la Croix-Rouge a assuré une formation spécialisée sur la prévention de l'infection par le virus Ebola et installé des salles de pré-triage pour séparer les cas d'Ebola du public. Des agents de santé locaux comme Mirielle jouent un rôle essentiel dans les efforts déployés pour mettre fin à des flambées d'Ebola et d'autres maladies.

©Corrie Butler/IFRC

Conclusion

Des personnes qui ont des besoins humanitaires considérables sont laissées de côté de multiples façons par le secteur humanitaire. Les groupes négligés, et les raisons pour lesquelles ils le sont, changent parfois, mais des voies communes conduisent indiscutablement à l'exclusion.

Le *Rapport sur les catastrophes dans le monde* de cette année a porté son attention sur les **personnes qui ne sont pas vues** et qui restent hors du radar collectif – les personnes non visibles qui sont sans papiers, les lieux et les problèmes qui n'apparaissent pas sur les cartes, dans les bases de données des gouvernements ou des humanitaires, et les personnes dont les besoins échappent autrement à l'action humanitaire. Il a recherché certaines des **personnes qu'il est difficile d'atteindre** même quand il est notoire qu'elles sont dans le besoin, par exemple, à cause d'un conflit et de l'insécurité, de l'isolement et/ou de l'absence ou de la destruction des infrastructures. Il a tenté d'identifier certaines des **personnes laissées hors cadre** en raison des approches passe-partout des programmes, dans lesquelles les humanitaires optent pour la facilité et apportent une assistance selon une méthode qui est la plus simple pour eux, mais qui ne peut pas être comprise ou est inaccessible du fait de limitations physiques, culturelles, sociales ou politiques.

Le rapport a examiné aussi des causes d'exclusion plus délibérée. Il a cherché à appeler l'attention sur les personnes qui, lorsque les ressources sont limitées, **sont reléguées au second plan des financements**, souvent parce qu'elles ne sont pas sous le feu des projecteurs des médias et des donateurs. Et, dans le contexte à la fois du débat actuel sur la nécessité de combler les lacunes entre le développement, l'action humanitaire et la consolidation de la paix, et d'une évaluation plus traditionnelle et limitée de la portée de l'action humanitaire, des **personnes sont réputées se trouver hors du champ des compétences**. Ce sont des personnes qui ne sont pas considérées comme le problème des humanitaires, même si elles ont des besoins très manifestes, parfois aussi grands et aussi aigus que ceux de personnes que les humanitaires estiment relever de leur compétence.

Chaque chapitre a émis une série de recommandations détaillées que la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Fédération internationale) appelle les décideurs et les acteurs humanitaires à mettre en œuvre. Dans cette section, nous (la Fédération internationale) proposons quelques conclusions et recommandations générales. Si nombre des recommandations formulées dans ce rapport concernent aussi bien la Fédération internationale et ses membres que nos partenaires, nous prendrons spécifiquement note ici de certains de nos propres engagements à agir.

Adopter l'objectif : décider de ne laisser personne de côté

L'engagement que consacrent les Objectifs de développement durable de « ne laisser personne de côté » peut être le cri de ralliement à une action collective qui répond aux besoins de toutes les personnes touchées par des crises, mais les principes fondamentaux de l'humanitaire, en particulier les principes d'humanité et d'impartialité, imposent de longue date un impératif similaire.

En réalité, l'action humanitaire touche, par essence, au triage – et, face à la montée des risques et des contraintes qui pèsent sur les ressources et l'accès dans le monde, les humanitaires n'auront jamais

la capacité de répondre à tous les besoins qu'engendrent les conflits et les catastrophes. Pourtant, ils peuvent et devraient aller au-delà des personnes les plus visibles, celles qu'il est le plus facile d'aider et d'atteindre, celles qu'il est le plus simple d'intégrer dans les programmes et qui cadrent parfaitement avec le modèle d'action.

Assurément, les ressources et les efforts ne devraient pas toujours être utilisés en priorité au service des « quelques personnes coûteuses » quand beaucoup d'autres sont tout aussi touchées. Cependant, ce sera parfois la chose à faire et, à tout le moins, les choix doivent être réalisés de façon plus délibérée et plus transparente.

Qui plus est, l'action humanitaire devrait *assurément* toujours tenter de donner la priorité aux personnes les plus en difficulté, quels que soient les dépenses à engager ou les défis à surmonter pour les atteindre, mais le secteur peut difficilement le faire s'il ne sait pas, est ignorant de propos délibéré ou inadaptable. Comme le décrit le Chapitre 6 « Hors du champ des compétences », les humanitaires doivent, en outre, être prêts et disposés à trouver les personnes les plus en détresse où qu'elles soient, y compris dans les situations de crise et les lieux non traditionnels.

Les idées ont du pouvoir et si l'ensemble du secteur souscrit à l'objectif central de ne laisser personne de côté, de nouvelles pratiques viendront s'ajouter à celles qui sont exposées dans ce rapport et la volonté de changement sera renforcée. Adopter cet objectif en toute connaissance de cause est donc la première recommandation qui est faite à tous dans le secteur. Néanmoins, le succès dépendra aussi de transformations plus systémiques, dont certaines sont déjà proposées dans le débat politique en cours, et d'autres ne le sont pas encore. Toutes sont examinées plus ici en détail.

Ne pas se tromper de motivations

L'étape suivante consiste à fortifier les bonnes intentions par les bonnes motivations. Nombre des personnes laissées de côté le sont pour une raison : il est souvent plus difficile, plus coûteux et plus risqué d'aller jusqu'au bout pour les trouver et les aider. Une couverture médiatique maximale, des coûts minimaux par personne aidée, et le calme plat sur le plan politique sont souvent le mieux garantis aux personnes qui restent près des capitales et à l'écart des populations défavorisées. À l'autre extrême, la criminalisation de l'aide, par exemple dans des lois trop générales, relatives à la lutte contre le terrorisme, le blanchiment d'argent ou la traite d'êtres humains, et (dans une moindre mesure) les obstacles bureaucratiques à l'entrée de personnels et d'articles de secours ou au financement des intervenants locaux peuvent avoir un effet dissuasif certain.

Pour transformer ces motivations faussées, il faudra un engagement et un investissement véritables de tous les acteurs du secteur, ainsi que des changements spécifiques de politique.

En conséquence, la Fédération internationale recommande que :

Les donateurs

— définissent le « rapport qualité-prix » à la lumière de l'objectif consistant à ne laisser personne de côté, en recherchant le moyen le plus efficace d'atteindre les personnes qui sont le plus en difficulté, même si les aider est plus coûteux ;

— privilégient et motivent les personnes les plus difficiles à atteindre au moyen de stratégies et d'outils dynamiques et spécialement adaptés, tels que l'allocation de fonds spécifiques pour les groupes qui ne reçoivent pas un soutien suffisant et sont les plus difficiles à atteindre (en gardant à l'esprit l'objectif général de venir en aide aux personnes les plus en détresse, qu'il soit facile ou difficile de le faire) ;

— éliminent les obstacles à une action dans les zones d'accès difficile, en particulier les lois antiterroristes mal conçues qui érigent en infraction l'action humanitaire respectueuse des principes ; le fait d'exiger la présence de travailleurs humanitaires étrangers quand des intervenants locaux sont parfaitement à même d'exécuter les programmes, et l'adoption d'approches qui transfèrent les risques en aval de la chaîne de mise en œuvre au lieu de favoriser le partage et l'atténuation conjointe des risques à prendre pour répondre aux besoins des personnes laissées de côté.

Tous les gouvernements

— adoptent des lois, des règles et des procédures à la fois pour faciliter les opérations internationales de secours en cas de catastrophe et pour promouvoir des normes de qualité adéquates ;

— veillent à ce que leurs lois, leurs procédures et leurs personnels garantissent aux organisations humanitaires l'accès à toutes les personnes en détresse, et notamment à ce que les lois relatives à la lutte contre la traite et le trafic d'êtres humains n'érigent pas en infraction l'assistance humanitaire aux migrants vulnérables respectueuse des principes ;

— attirent l'attention sur les besoins des personnes se trouvant dans les zones d'accès difficile, et insistent pour que les intervenants internationaux en tiennent compte aussi.

Les organisations humanitaires

— intègrent systématiquement dans leurs appels et plans d'intervention des mesures de soutien aux personnes les plus difficiles à atteindre, en particulier, le cas échéant, en donnant rang de priorité à la mobilisation de fonds aux fins de l'atténuation des risques éventuels pour la sécurité (à la fois pour elles et pour leurs partenaires locaux).

L'engagement de la Fédération internationale

— La Fédération internationale s'engage à privilégier, dans ses propres opérations, le soutien aux personnes les plus en détresse, quelles que soient les difficultés à surmonter pour les atteindre, notamment en orientant ses lignes directrices relatives à l'évaluation des besoins (en cours de révision) vers l'identification des personnes les plus en détresse, et en attirant l'attention sur elles dans ses appels.

Reconnaître et appuyer le rôle de l'action humanitaire locale

Les intervenants locaux peuvent faire beaucoup pour réduire les lacunes dans presque tous les aspects de l'exclusion examinés dans ce rapport. Souvent, ils sont les seuls à même d'acheminer de l'aide aux populations des zones reculées ou dangereuses. Les associations locales de femmes, de personnes handicapées

et de personnes âgées (comme les comités de grands-mères d'Afghanistan), apportent une perspective sans équivalent sur la manière dont ces populations peuvent être touchées et la façon dont les efforts d'aide ne décèlent pas leurs besoins particuliers. Les organisations locales peuvent aussi apporter une connaissance des populations dont les souffrances ne sont pas visibles, que n'ont pas les personnes de l'extérieur.

Bien sûr, les intervenants locaux ne sont pas parfaits – comme leurs homologues internationaux, ils ont des préjugés et des angles morts, ils font des suppositions et des erreurs. Mais à l'heure actuelle, l'investissement international dans leurs points forts, et le soutien dont ils ont besoin pour pallier les faiblesses et des risques particuliers (notamment dans les zones dangereuses) demeurent extrêmement limités, nonobstant les engagements qui ont été pris, par exemple dans le Grand compromis. La part du total de l'assistance humanitaire internationale versée directement aux intervenants locaux et nationaux (telle qu'indiquée par le système de surveillance financière d'OCHA) a légèrement progressé, passant de 2 % en 2016 (458 millions de dollars É.U.) à 2,9 % (603 millions de dollars É.U.) en 2017 (Development Initiatives, 2018), ce qui reste très loin de la cible définie dans le Grand compromis, de leur en confier 25 % de manière aussi directe que possible d'ici à 2020. Qui plus est, bien qu'il y ait des signes encourageants de progrès dans certaines des institutions des Nations Unies et des ONG internationales, les partenariats international-local restent dans l'ensemble des relations à sens unique, au désavantage du partenaire local, et ne profitent pas au mieux des connaissances locales ou ne renforcent pas les capacités locales à long terme.

En conséquence la Fédération internationale recommande que

Les donateurs

— investissent dans les intervenants locaux, en particulier dans leurs capacités institutionnelles à long terme, conformément aux hautes ambitions du Grand compromis et à la cible qu'il a fixée de leur confier 25 % du financement international de manière aussi directe que possible d'ici à 2020. L'investissement peut et devrait comprendre un soutien à l'élaboration et la mise en œuvre de politiques et de procédures relatives au renforcement des capacités en matière de gestion de fonds internationaux, de lutte contre la fraude, de redevabilité et de sauvegarde, ainsi que de sécurité du personnel ;

— investissent dans la capacité des gouvernements nationaux de faciliter et réglementer de manière adéquate l'assistance internationale, de garantir leur rôle prépondérant dans la coordination et d'éviter les obstacles bureaucratiques inutiles, ainsi que de renforcer leur redevabilité s'agissant de l'utilisation des fonds engagés pour venir en aide à leurs populations.

Les gouvernements

— investissent leurs propres ressources dans les capacités locales d'intervention, y compris celles de la société civile, au niveau local, pour réduire la dépendance à l'égard du financement international, notamment en élaborant les lois et procédures nécessaires pour faciliter et réglementer l'assistance internationale ;

— saluent et autorisent l'investissement international dans les capacités locales, y compris celles de la société civile, et le recherchent activement quand ils estiment que leurs propres ressources ne sont pas suffisantes pour s'attaquer aux risques.

Les organisations humanitaires

— renforcent leurs partenariats avec les intervenants locaux, dans le but délibéré de leur transférer la prise de décisions et d'entretenir les capacités à long terme ;

— trouvent les moyens de mieux intégrer les connaissances locales (en particulier sur les questions culturelles, les vulnérabilités cachées et les capacités locales) dans les évaluations des besoins, en particulier en investissant dans des exercices de cartographie avant-catastrophe avec des partenaires locaux dans les États sujets aux catastrophes.

L'engagement de la Fédération internationale

— La Fédération internationale s'engage à continuer de renforcer son investissement dans les capacités opérationnelles et d'exécution des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en tant qu'intervenantes de première ligne, afin qu'elles puissent fournir des services adéquats. Elle s'attachera, dans ce contexte, à coopérer avec le CICR à la mise en place d'une nouvelle « Alliance pour l'investissement dans les Sociétés nationales » : un fonds commun qui assurera un financement substantiel, flexible et pluriannuel, et un soutien à la durabilité à long terme des Sociétés nationales.

— La Fédération internationale s'engage à apporter un soutien accru aux Sociétés nationales dans les efforts qu'elles font pour conseiller le gouvernement de leur pays et l'aider à élaborer des lois, procédures et mécanismes efficaces aux fins de faciliter et réglementer l'assistance internationale.

Adopter une approche participative, axée sur la communauté

Pour éviter de se méprendre sur les besoins prioritaires et de ne pas remarquer des personnes qui ont besoin d'une aide, le secteur humanitaire doit aussi intensifier la mise en œuvre d'engagements précédents (tels ceux qui ont été pris dans le cadre du Grand compromis), relatifs à la participation des communautés touchées, en particulier de ceux de leurs membres qui autrement pourraient être oubliés.

Malgré les excellentes intentions du secteur tout entier, des communautés continuent de dire qu'elles ne sont pas bien informées des moyens d'avoir accès à un soutien, n'estiment pas être en mesure de participer à la prise des décisions qui les concernent, et considèrent que l'assistance qu'elles reçoivent ne correspond pas à leurs besoins (Ground Truth, 2018).

En conséquence, la Fédération internationale recommande que :

Les organisations humanitaires

— donnent la priorité à l'intégration de la participation des communautés, en portant une attention particulière aux groupes susceptibles d'être oubliés, comme les femmes, les personnes âgées et les personnes handicapées, dans tous les domaines des programmes, idéalement avant, mais au moins au tout début d'une crise. Les informations en retour devraient être communiquées plus efficacement à toutes les organisations d'aide, afin que tous les acteurs connaissent les préoccupations des communautés et puissent y répondre ;

— repensent les méthodes et approches de l'évaluation des besoins pour s'assurer qu'elles recherchent et trouvent les personnes les plus en difficulté, même si elles ne font pas partie des catégories « traditionnelles », et tiennent dûment compte des préférences des personnes touchées au moment de classer les besoins par ordre de priorité ;

— recherchent activement des informations sur les besoins, les capacités, les vulnérabilités et les perspectives pendant la phase de la préparation, avant qu'une catastrophe ne frappe, notamment en cherchant les moyens de communiquer au mieux avec les membres des communautés (y compris langues et niveaux d'alphabétisation).

Les donateurs

— garantissent, pendant toute la durée d'une crise, la flexibilité dans la manière dont les fonds sont alloués aux programmes, de façon à ce que le cap puisse être corrigé sur la base des informations en retour des communautés ;

— donnent la priorité aux ressources visant la mobilisation des communautés, celle-ci et l'action des communautés étant attendues de tous les bénéficiaires de subventions et une composante du suivi et de l'évaluation.

L'engagement de la Fédération internationale

— La Fédération internationale s'engage à renforcer son engagement auprès des communautés et sa redevabilité à leur égard, notamment en élaborant des normes minimales dans ce domaine pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

— La Fédération internationale s'engage à garantir une utilisation accrue des résultats des évaluations de la vulnérabilité et des capacités dans les programmes d'intervention, notamment en élaborant un registre en ligne de ces évaluations.

Assumer notre part de la responsabilité en matière de résilience

Comme indiqué dans l'introduction, les institutions humanitaires et leurs donateurs se sont toujours considérées comme le dernier recours, n'agissant qu'une fois que les crises ont submergé les ressources locales et là, seulement pour en réduire les pires conséquences. Cependant, près de 30 ans après la proclamation de la Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles, cette vision limitée ne décrit plus de manière adéquate le rôle ou la responsabilité du secteur humanitaire.

Sans investissements dans la réduction des risques, la résilience des communautés et des approches anticipatives, nombre de personnes continueront d'être laissées de côté. Comme le signalait le *Rapport sur les catastrophes dans le monde* 2016, le bien-fondé de cette approche a été démontré et généralement accepté il y a longtemps. Pourtant, les pratiques restent très éloignées de ce qu'elles devraient être. Le financement de la réduction des risques de catastrophe reste négligeable en pourcentage de l'aide au développement – à peine 0,5 % de l'aide publique au développement en 2016, les chiffres disponibles les plus récents.

Alors que l'immense majorité des organisations « humanitaires » sont des organisations à « double chapeau » (ou le deviennent rapidement), qui mènent des activités d'urgence et de développement, le caractère déséquilibré du financement international signifie que les activités restent en fait fortement centrées sur l'intervention, ce qui n'est pas surprenant. Bien que les efforts de réduction des risques contribuent sans doute bien davantage à sauver des vies que l'assistance consécutive à une crise, il n'est pas considéré prioritaire de relever les lacunes en la matière, qui ne sont pas systématiquement mises en évidence, comme le sont régulièrement les lacunes dans la couverture des appels d'urgence.

S'il est vrai, bien sûr, que les institutions qui se consacrent exclusivement au développement ont un rôle indispensable à jouer (que certaines, comme la Banque mondiale, s'emploient à assumer), les divisions sont internes et auto-imposées pour nombre des parties prenantes internationales. Les bifurcations conceptuelles et administratives entre le renforcement de la résilience et l'intervention ne font qu'exacerber la dispersion négative de la responsabilité tant des institutions que des donateurs à l'égard des personnes qui restent exposées aux risques.

En conséquence, la Fédération internationale recommande que :

Tous les gouvernements (y compris les donateurs) et toutes les organisations humanitaires

— vérifient et examinent la couverture des « appels » au titre des situations d'urgence et du renforcement de la résilience simultanément, garantissant ainsi que le succès est mesuré à l'aune des souffrances humaines qui ont été évitées (de préférence) ou réduites (le cas échéant) ;

— investissent beaucoup plus massivement dans la résilience des communautés et les capacités locales d'intervention avant les catastrophes et autres crises ;

— utilisent la solution efficace qu'est le financement anticipé au titre des aléas prévisibles et récurrents, notamment en recourant davantage à des instruments à l'efficacité avérée, tels que le financement fondé sur les prévisions, et encourageant son utilisation dans les systèmes d'intervention internationaux et nationaux ;

— promeuvent les cadres juridiques et de politiques pour la gestion des risques de catastrophe, qui sont centrés sur les besoins des personnes les plus vulnérables.

Les donateurs

— brisent les cloisonnements artificiellement créés entre leurs propres structures de financement pour le développement, le climat et l'assistance humanitaire, qui font que la résilience, le soutien aux capacités locales, le renforcement de ces capacités et la préparation sont sous-financés en permanence ;

— financent, quand la demande leur en est faite, les activités des organisations humanitaires liées au renforcement de la résilience, même s'il est habituellement considéré qu'elles sont orientées vers le développement, et recherchent d'autres prestataires quand les humanitaires estiment qu'ils ne peuvent pas les mener.

Les organisations humanitaires

— intègrent systématiquement le renforcement de la résilience dans les interventions, même si elles relèvent davantage du « développement » que de « l'humanitaire », à moins qu'elles n'aient pas les compétences ou les capacités voulues ou que cette activité compromette le respect des principes humanitaires.

L'engagement de la Fédération internationale

— La Fédération internationale s'engage à poursuivre son soutien au renforcement de la résilience, en particulier, autant qu'il est possible, en incorporant les activités appropriées dans les opérations d'urgence.

— La Fédération internationale s'engage à aider les Sociétés nationales à renforcer la résilience des communautés, qu'il s'agisse d'une activité « humanitaire » ou de « développement ».

— La Fédération internationale s'engage à poursuivre son soutien à l'élaboration de cadres législatifs et de politiques relatifs à la gestion des risques de catastrophe et l'adaptation aux changements climatiques, centrés sur les approches de la résilience.

Améliorer l'utilisation appropriée des données et de la technologie

Les données ont un potentiel transformateur, celui de garantir que personne n'est laissé de côté. Il sera effectivement impossible, faute d'une utilisation accrue de cet outil essentiel, de savoir si l'objectif – ne laisser personne de côté – a été atteint. Les données, en particulier les données dûment ventilées, peuvent aussi mettre en évidence des tendances et des problèmes cachés, dont les conséquences seraient que des groupes de personnes sont laissés de côté. De même, les nouvelles technologies offrent des possibilités incroyables de combler nombre de lacunes.

Toutefois, être tributaire des données et de la technologie présente des risques. Une mauvaise compréhension des lacunes dans les ensembles de données peut créer des impressions trompeuses et occulter, plutôt que révéler, les lacunes. Les initiatives mal protégées et mal conçues en matière de données peuvent exposer les personnes vulnérables à de nouvelles formes de dommages. De même, une dépendance excessive à l'égard des solutions technologiques, comme les drones et l'information par satellite, risque de déplacer la mobilisation humaine.

En conséquence, la Fédération internationale recommande que :

Tous les gouvernements (y compris les donateurs) et toutes les organisations humanitaires

— investissent dans le renforcement très significatif des capacités en matière de collecte et d'analyse des données dans tout le secteur humanitaire et au niveau national, l'accent étant mis sur l'identification des personnes et des besoins qui pourraient être hors du champ de vision, en particulier les personnes âgées et les personnes handicapées ;

— veillent à s'accorder sur les normes et la méthodologie concernant les données de base pour garantir la comparabilité et l'interopérabilité ;

— s'assurent que les données sous-tendent effectivement la prise de décisions, y compris en renforçant la connaissance des données au sein de leurs organisations en plus des investissements dans l'infrastructure numérique ;

— se refusent à dépendre exclusivement de la modélisation technologique ou des données pour comprendre les complexités de différents contextes ;

— garantissent une approche « ne pas nuire » en ce qui concerne la protection et le partage des données.

Les donateurs

— s'assurent que les résultats de ces investissements sont accessibles aux différentes parties prenantes, en particulier les intervenants locaux, et que la collecte des données ne devient pas une fin en soi, une activité qui remplace plutôt que stimule l'action (ce qui semble être le cas pour la violence urbaine et la migration irrégulière).

L'engagement de la Fédération internationale

— La Fédération internationale s'engage à continuer d'investir dans ses propres capacités et celles de ses membres de collecter et d'analyser des données pertinentes, conçues pour déterminer qui est le plus en difficulté et repérer toute personne qui pourrait être laissée de côté. Il s'agira, notamment, de renforcer sa connaissance de l'utilisation des données, de collecter systématiquement des données ventilées par sexe, par âge et par handicap, et d'accroître la participation aux approches logicielles libres de l'échange de données dans le secteur.

— La Fédération internationale s'engage à promouvoir l'utilisation de données pour renforcer la résilience des communautés et les activités liées aux interventions, sans que la collecte de données se substitue à l'action directe.

— La Fédération internationale s'engage à élaborer et mettre en place des politiques appropriées de protection et de confidentialité des données, et à aider ses membres à faire de même.

S'occuper des cas critiques

Ce rapport a présenté divers exemples de situations dans lesquelles des personnes sont laissées de côté. Toutefois, ces exemples ne sont pas de simples illustrations : ils mettent en évidence des cas critiques de délaissement, qui appellent une attention immédiate à la lumière de l'objectif global. Les personnes sans papiers d'identité ou titres de propriété officiels, les personnes vulnérables à la violence sexuelle et sexiste, les personnes âgées et les personnes handicapées, les migrants en situation irrégulière et les personnes souffrant de la violence urbaine grave sont autant de cas critiques. Aucun d'eux n'est particulièrement nouveau – les lacunes ont été amplement signalées dans le passé. Le moment est venu d'agir.

En conséquence, la Fédération internationale recommande que :

Tous les gouvernements (y compris les donateurs) et toutes les organisations internationales

— parent aux angles morts dans l'assistance aux personnes sans pièce d'identité délivrée par les pouvoirs publics, sans titre de propriété officiel de leur logement, dont les communautés ne sont pas cartographiées et qui endurent en silence des risques élevés de violence sexuelle et sexiste. Il faudra, à cette fin, faire des efforts accrus pour comprendre où et comment des lacunes sont susceptibles d'exister, par exemple, en cartographiant à l'avance les lois nationales relatives au logement, à la terre et à la propriété (comme le fait actuellement la région du Pacifique à l'initiative de la Croix-Rouge australienne), et s'appliquer à former et préparer le personnel humanitaire à poser les bonnes questions. Pour sa part, la Fédération internationale s'engage à soutenir ces efforts et à poursuivre son action avec les Sociétés nationales aux fins de réduire la violence sexuelle et sexiste dans les situations de catastrophe, et de s'y préparer ;

— veillent à ce que les budgets, les plans et le financement humanitaires comprennent des allocations et des programmes spécifiques en faveur des personnes âgées et des personnes handicapées, et améliorent la qualité et le partage des données collectées à leur sujet. Les organisations humanitaires, en particulier, devraient s'attacher davantage à associer activement les personnes âgées et les personnes handicapées à la prise de décisions, en particulier en nouant des partenariats avec les organisations locales spécialisées quand elles existent. Pour sa part, la Fédération internationale s'engage à établir des partenariats avec les organisations de personnes âgées et de personnes handicapées et à élaborer des données ventilées à l'échelle du réseau sur ses programmes et ceux des Sociétés nationales ;

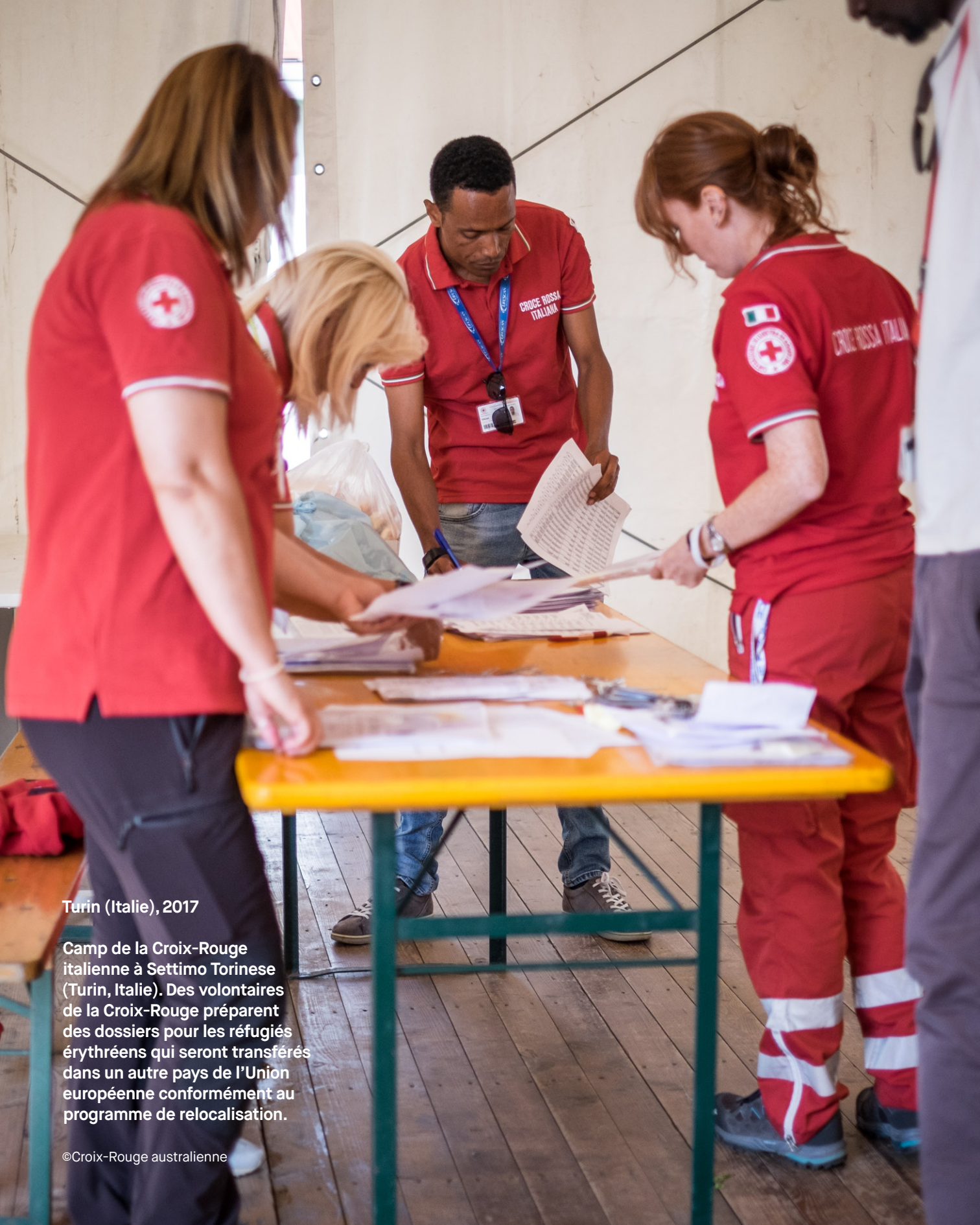
— reconnaissent que les souffrances des migrants en situation irrégulière et des personnes confrontées à la violence urbaine dans de nombreuses régions du monde ont déjà atteint des niveaux qui en font des crises humanitaires et que l'investissement doit être à leur mesure. Ils le font en gardant à l'esprit que les intervenants locaux continueront probablement à être les mieux placés pour mettre en œuvre la plupart des initiatives, mais auront besoin de ressources additionnelles pour le faire. Pour leur part, les Sociétés nationales membres de la Fédération internationale se sont fermement engagées à intensifier leurs programmes humanitaires en faveur des migrants le long des voies migratoires, en adoptant en 2017 la première stratégie à l'échelle du réseau, relative à l'assistance aux migrants vulnérables. La Fédération internationale s'engage à aider ses membres à renforcer leurs services en faveur des migrants et à faire mieux comprendre leur rôle et leurs contributions aux autorités de leur pays. La Fédération internationale s'engage en outre à aider ses membres à développer les activités, à promouvoir la non-violence et à faire face aux conséquences de la violence urbaine, telles que les traumatismes psychologiques.

Tout en sachant qu'il y aura toujours des besoins non satisfaits et que les humanitaires peineront en permanence à combler les lacunes, le secteur doit néanmoins faire mieux pour répondre aux besoins les plus urgents. Ce rapport a tenté d'examiner ce que nous, en tant qu'humanitaires mais aussi en partenariats avec d'autres, pouvons faire mieux pour ne laisser personne de côté. Surtout, il a cherché à mettre au défi tous les acteurs de l'humanitaire – les donateurs, les fournisseurs multilatéraux, internationaux, nationaux et locaux de services – de s'employer en permanence à identifier les personnes les plus en détresse et les plus difficiles à atteindre, les personnes qui sont susceptibles d'être exclues pour toutes les raisons décrites ici et d'autres, et de veiller à ce que ces personnes deviennent une priorité absolue. Il est temps que nous prenions tous l'engagement de faire de la dernière étape la première.

Portugal, 2018

Plus de 200 volontaires et membres du personnel de la Croix-Rouge portugaise prodiguent les premiers secours, des soins de santé et un soutien psychosocial aux personnes touchées par les feux de forêt.

©Croix-Rouge portugaise



Turin (Italie), 2017

Camp de la Croix-Rouge italienne à Settimo Torinese (Turin, Italie). Des volontaires de la Croix-Rouge préparent des dossiers pour les réfugiés érythréens qui seront transférés dans un autre pays de l'Union européenne conformément au programme de relocalisation.

©Croix-Rouge australienne

Données relatives aux interventions de la Fédération en cas de catastrophe

Tableau A.1 Opérations de la Fédération internationale (Fonds d'urgence pour les secours lors de catastrophes, appels d'urgence et à l'échelle du Mouvement), par catégorie et type de catastrophe

	Nombre d'opérations de la Fédération par catégorie et par type		Part des incidents par catégorie et par type		Croissance
Type d'opération	1998-2007 (10 ans)	2008-2017 (10 ans)	1998-2007 (10 ans)	2008-2017 (10 ans)	Évolution 1998-2007 et 2008-2017
Biologique	**81**	**207**	**10,7%**	**18,7%**	**155,6%**
Épidémie	81	207	10,7%	18,7%	
Climatologique	**56**	**83**	**7,4%**	**7,5%**	**48,2%**
Vague de froid	20	45	2,6%	4,1%	
Sécheresse	36	29	4,8%	2,6%	
Feu de forêt		9	0,0%	0,8%	
Géophysique	**62**	**70**	**8,2%**	**6,3%**	**12,9%**
Tremblement de terre	47	46	6,2%	4,2%	
Glissement de terrain	3	10	0,4%	0,9%	
Tsunami	2		0,3%	0,0%	
Éruption volcanique	10	14	1,3%	1,3%	
Hydrologique	**234**	**408**	**31,0%**	**36,9%**	**74,4%**
Inondation	230	361	30,5%	32,6%	
Crue pluviale/éclair		24	0,0%	2,2%	
Onde de tempête	4	23	0,5%	2,1%	
Météorologique	**61**	**103**	**8,1%**	**9,3%**	**68,9%**
Cyclone	61	103	8,1%	9,3%	
Non-technologique et provoquée par l'homme	**85**	**195**	**11,3%**	**17,6%**	**129,4%**
Troubles civils	30	50	4,0%	4,5%	
Situation d'urgence complexe	1	15	0,1%	1,4%	
Insécurité alimentaire	15	39	2,0%	3,5%	
Mouvement de population	39	91	5,2%	8,2%	
Technologique et provoquée par l'homme	**4**	**7**	**0,5%**	**0,6%**	**75,0%**
Autre	2	1	0,3%	0,1%	
Accident de transport	2	6	0,3%	0,5%	
Divers	172	34	22,8%	3,1%	
Urgence chimique	1	1	0,1%	0,1%	
Feu	11	10	1,5%	0,9%	
Autre	**160**	**23**	**21,2%**	**2,1%**	
Total	**755**	**1 107**	**100%**	**100%**	**46,6%**

Tableau A.2 Nombre de personnes ciblées par l'assistance à travers les opérations de la Fédération, par catégorie et type de catastrophe, 1998–2007 et 2008–2017

	Nombre de personnes ciblées par l'assistance à travers les opérations de la Fédération, par type de catastrophe		Part des personnes ciblées par type de catastophe		Croissance
Type d'opération	1998-2007 (10 ans)	2008-2017 (10 ans)	1998-2007 (10 ans)	2008-2017 (10 ans)	Évolution nombre de personnes ciblées
Biologique	**24 283 762**	**184 055 812**	**35,1%**	**79,4%**	**657,9%**
Épidémie	24 283 762	184 055 812	35,1%	79,4%	
Climatologique	**5 183 263**	**6 239 629**	**7,5%**	**2,7%**	**20,4%**
Vague de froid	2 673 452	545 947	3,9%	0,2%	
Sécheresse	2 509 811	5 572 742	3,6%	2,4%	
Feu de forêt		120 940	0,0%	0,1%	
Géophysique	**3 463 931**	**3 856 741**	**5,0%**	**1,7%**	**11,3%**
Tremblement de terre	3 265 972	2 638 312	4,7%	1,1%	
Glissement de terrain	2 000	28 696	0,0%	0,0%	
Tsunami	10 000		0,0%	0,0%	
Éruption volcanique	185 959	1 189 733	0,3%	0,5%	
Hydrologique	**20 678 861**	**7 689 766**	**29,9%**	**3,3%**	**-62,8%**
Inondation	20 678 861	7 426 784	29,9%	3,2%	
Crue pluviale/éclair		190 527	0,0%	0,1%	
Onde de tempête		72 455	0,0%	0,0%	
Météorologique	**4 757 358**	**4 159 353**	**6,9%**	**1,8%**	**-12,6%**
Cyclone	4 757 358	4 159 353	6,9%	1,8%	
Non-technologique et provoquée par l'homme	**10 122 065**	**25 141 146**	**14,6%**	**10,8%**	**148,4%**
Troubles civils	4 928 000	2 302 529	7,1%	1,0%	
Situation d'urgence complexe		4 879 031	0,0%	2,1%	
Insécurité alimentaire	3 135 750	9 764 244	4,5%	4,2%	
Mouvement de population	2 058 315	8 195 342	3,0%	3,5%	
Technologique et provoquée par l'homme	**42 000**	**31 221**	**0,1%**	**0,0%**	**-25,7%**
Autre	42 000	2 800	0,1%	0,0%	
Accident de transport		28 421	0,0%	0,0%	
Divers	**686 088**	**557 428**	**1,0%**	**0,2%**	
Urgence chimique	4 560	30 000	0,0%	0,0%	
Feu	7 880	42 997	0,0%	0,0%	
Autre	**673 648**	**484 431**	**1,0%**	**0,2%**	
Total	**69 217 328**	**231 731 096**	**100%**	**100%**	**234,8%**

Tableau A.3 Budget opérationnel de la Fédération par catégorie et type de catastrophe, 1998–2007 et 2008–2017

	Budget des opérations d'urgence de la Fédération (CHF)		Part du budget pendant la période		Croissance
Type d'opération	1998-2007 (10 ans)	2008-2017 (10 ans)	1998-2007 (10 ans)	2008-2017 (10 ans)	Évolution 1998-2007 et 2008-2017
Biologique	**35 635 355**	**216 691 633**	**1,5%**	**8,4%**	**508,1%**
Épidémie	35 635 355	216 691 633	1,5%	8,4%	
Climatologique	**201 863 782**	**163 204 718**	**8,6%**	**6,3%**	**-19,2%**
Vague de froid	101 560 518	10 242 944	4,3%	0,4%	
Sécheresse	100 303 264	151 571 560	4,3%	5,9%	
Feu de forêt		1 390 214	0,0%	0,1%	
Géophysique	**1 186 031 516**	**524 918 084**	**50,3%**	**20,3%**	**-55,7%**
Tremblement de terre	507 964 927	516 911 223	21,5%	20,0%	
Glissement de terrain	252 984	1 195 857	0,0%	0,0%	
Tsunami	671 578 010		28,5%	0,0%	
Éruption volcanique	6 235 595	6 811 004	0,3%	0,3%	
Hydrologique	**372 021 077**	**310 912 157**	**15,8%**	**12,0%**	**-16,4%**
Inondation	371 831 326	299 379 920	15,8%	11,6%	
Crue pluviale/éclair		8 644 337	0,0%	0,3%	
Onde de tempête	189 751	2 887 900	0,0%	0,1%	
Météorologique	**150 238 782**	**325 455 381**	**6,4%**	**12,6%**	**116,6%**
Cyclone	150 238 782	325 455 381	6,4%	12,6%	
Non-technologique et provoquée par l'homme	**378 288 282**	**798 650 364**	**16,0%**	**30,9%**	**111,1%**
Troubles civils	108 477 512	67 802 643	4,6%	2,6%	
Situation d'urgence complexe	0	216 691 680	0,0%	8,4%	
Insécurité alimentaire	182 552 784	168 549 441	7,7%	6,5%	
Mouvement de population	87 257 986	345 606 600	3,7%	13,4%	296,1%
Technologique et provoquée par l'homme	**3 282 000**	**600 013**	**0,1%**	**0,0%**	**-81,7%**
Autre	3 207 000	209 789	0,1%	0,0%	
Accident de transport	75 000	390 224	0,0%	0,0%	
Divers	**30 066 645**	**248 329 129**	**1,3%**	**9,6%**	
Urgence chimique	36 000	157 481	0,0%	0,0%	
Feu	514 369	1 034 064	0,0%	0,0%	
Autre	**29 538 276**	**247 137 584**	**1,3%**	**9,5%**	
Total	**2 357 427 439**	**2 588 761 479**	**100%**	**100%**	**9,8%**

Tableau A.4 Réponses opérationnelles de la Fédération (appels d'urgence et DREF), par région

	Nombre d'opérations de la Fédération, par région		Part des incidents, par région		Croissance
Type d'opération	1998-2007 (10 ans)	2008-2017 (10 ans)	1998-2007 (10 ans)	2008-2017 (10 ans)	Évolution 1998-2007 et 2008-2017
Afrique	314	521	41,6%	47,1%	65,9%
Amériques	139	213	18,4%	19,2%	53,2%
Asie	203	240	26,9%	21,7%	18,2%
Europe	83	104	11,0%	9,4%	25,3%
Océanie	14	19	1,9%	1,7%	35,7%
Monde	1	7	0,1%	0,6%	
Non attribué	1	3	0,1%	0,3%	
Total	**755**	**1 107**	**100%**	**100%**	**46,6%**

	Budget opérationnel d'urgence de la Fédération (CHF)		Part du budget durant la période		Croissance
Type d'opération	1998-2007 (10 ans)	2008-2017 (10 ans)	1998-2007 (10 ans)	2008-2017 (10 ans)	Évolution 1998-2007 et 2008-2017
Afrique	465 348 730	765 636 555	19,7%	29,6%	64,5%
Amériques	183 696 668	410 663 176	7,8%	15,9%	123,6%
Asie	1 543 495 399	1 027 846 137	65,5%	39,7%	-33,4%
Europe	146 471 064	104 895 775	6,2%	4,1%	-28,4%
Océanie	5 494 958	17 927 211	0,2%	0,7%	226,2%
Monde	7 905 601	243 000 000	0,3%	9,4%	
Non attribué	5 037 019	18 792 625	0,2%	0,7%	
Total	**2 357 449 439**	**2 588 761 479**	**100%**	**100%**	**9,8%**

	Nombre de personnes ciblées à travers les opérations de la Fédération		Part des personnes ciblées par région		Croissance
Type d'opération	1998-2007 (10 ans)	2008-2017 (10 ans)	1998-2007 (10 ans)	2008-2017 (10 ans)	Évolution du nombre de personnes ciblées
Afrique	22 466 025	200 294 922	32,5%	86,4%	791,5%
Amériques	2 365 697	4 902 024	3,4%	2,1%	107,2%
Asie	31 232 548	22 552 659	45,1%	9,7%	-27,8%
Europe	3 009 558	2 923 911	4,3%	1,3%	-2,8%
Océanie	78 500	622 580	0,1%	0,3%	693,1%
Monde	10 000 000		14,4%	0,0%	
Non attribué	65 000	435 000	0,1%	0,2%	
Total	**69 217 328**	**231 731 096**	**100%**	**100%**	**234,8%**

Notes relatives aux données

Classifications des pays et groupements

Niveaux de revenu des pays

La Banque mondiale utilise quatre classifications de pays par revenu : élevé, intermédiaire tranche supérieure, intermédiaire tranche inférieure, et faible (PFR). Les classifications s'appuient largement sur les données relatives à 2016, ont été publiées le 1er juillet 2017 (les dernières disponibles au moment de la rédaction) et concernent l'exercice budgétaire de la Banque mondiale s'achevant le 30 juin 2018. Les classifications de pays par revenu sont établies le 1er juillet de chaque année pour toutes les économies membres de la Banque mondiale, et toutes les autres économies comptant une population de plus de 30 000 personnes. Voir Banque mondiale pour plus de détails.

Pays vulnérables sur le plan écologique

Aux fins du présent rapport, les pays qui ont obtenu un score d'au moins 4,7 pour les deux indicateurs de l'indice INFORM 2018 relatifs au manque de capacités d'adaptation et à l'exposition aux aléas naturels, sont considérés comme « vulnérables sur le plan écologique ». Il en résulte une liste de 27 pays : Afghanistan, Bangladesh, Belize, Cambodge, République populaire démocratique de Corée (RPDC), Djibouti, République dominicaine, Guatemala, Haïti, Honduras, Indonésie, Iraq, Kenya, République démocratique populaire lao, Madagascar, Maroc, Mauritanie, Mozambique, Myanmar, Népal, Nicaragua, Pakistan, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Îles Salomon, Somalie, République arabe syrienne (Syrie) et Tadjikistan..

INFORM est un indice de risque global à source ouverte pour les crises humanitaires. Il couvre 191 pays et produit un indicateur composite des risques de crises humanitaires et de catastrophes qui pourraient dépasser les capacités de réaction nationales. Il est centré sur trois dimensions principales de risques : survenance d'aléas naturels et humains et exposition à ces aléas ; vulnérabilité (des communautés à ces aléas), et absence de capacité d'adaptation (manque de ressources pouvant atténuer l'impact).

Des détails complets et la méthodologie sont disponibles sur le site web de INFORM Index.

États fragiles

Ce rapport fait référence aux 36 États fragiles mentionnés dans la publication *États de fragilité 2016 : Comprendre la violence* de l'OCDE.

Ce sont les pays suivants : Afghanistan, Angola, Bangladesh, Burkina Faso, Burundi, Cambodge, Cameroun, République centrafricaine, Comores, République démocratique du Congo, République du Congo, Côte d'Ivoire, Égypte, Érythrée, Éthiopie, Gambie, Guatemala, Guinée, Guinée-Bissau, Haïti, Honduras, Iraq, Kenya, République démocratique populaire lao, Lesotho, Libéria, Libye, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Myanmar, Niger, Nigéria, Ouganda, Pakistan, territoire palestinien occupé[1], Papouasie-Nouvelle-Guinée, RPDC, Rwanda, Sierra Leone, Îles Salomon, Somalie, Soudan, Soudan du Sud, Swaziland, Syrie, Tadjikistan, Tanzanie, Tchad, Timor-Leste, Venezuela, Yémen, Zambie et Zimbabwe.

Régions

La classification régionale des pays peut varier suivant les institutions. Sauf indication contraire, les graphiques, diagrammes et tableaux contenus dans ce rapport sont fondés sur les classifications de l'ONU. De plus amples détails sont disponibles en ligne sur le site web de la Division de statistique de l'ONU. De plus amples informations sur les classifications régionales de la Fédération internationale sont disponibles sur le site web de la Fédération.

Données relatives aux catastrophes et aux risques de catastrophe

La base de données sur les situations d'urgence (EM-DAT)

Les données EM-DAT utilisées dans ce rapport ont été téléchargées à partir de EM-DAT le 30 avril 2018 (version en date du 16 avril 2018). EM-DAT fait une distinction entre deux catégories générales de catastrophes : naturelles et technologiques. Les données relatives aux catastrophes technologiques ne sont pas incluses dans l'analyse livrée au Chapitre 7. EM-DAT ne contient pas de données sur les guerres, les situations de conflits ou les famines liées à un conflit.

Les principales sources de données de EM-DAT sont les suivantes : Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires, Programme alimentaire mondial, Organisation météorologique mondiale, Organisation mondiale de la Santé, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, gouvernements nationaux, gouvernement des États-Unis (Agence fédérale de gestion des situations d'urgence, National Oceanic and Atmospheric Administration, Bureau d'assistance en cas de catastrophe à l'étranger, US Geological Survey, Smithsonian, Centers for Disease Control and Prevention), Fédération internationale, Banque mondiale, Swiss Re et Munich Re.

1. Cisjordanie et Gaza dans la liste.

Si des définitions et des paramètres stricts s'appliquent à la compilation des données de EM-DAT, les informations originelles, collectées auprès de diverses sources publiques, peuvent ne pas avoir été recueillies à des fins statistiques, et les définitions et méthodes de collecte ne sont pas normalisées. De plus amples détails sont donnés dans le *Rapport sur les catastrophes dans le monde 2016* (Fédération internationale).

Les données relatives au nombre de personnes touchées par une catastrophe sont parfois imprécises, et les définitions varient.

Les données relatives aux coûts des dégâts ne sont indiquées que pour un petit nombre d'événements. Des données relatives aux dégâts sont disponibles uniquement pour la moitié (50 %) des 3 751 aléas naturels enregistrés entre 2008 et 2017. En valeur, les montants sont influencés par les pertes subies dans les pays plus riches, où tant la valeur des biens que le taux de pénétration de l'assurance sont plus élevés. Dans les données 2008-2017, à peine 0,5 % des dégâts signalés l'ont été en Afrique, 43,9 % aux Amériques, 45,4 % en Asie, 6,6 % en Europe, et 3,5 % en Océanie. Ces chiffres sous-estiment les pertes et les conséquences économiques continues dans les pays pauvres, où la valeur des biens matériels est faible et/ou peut être tue et non déclarée. Ils sous-estiment aussi les pertes ou les conséquences liées aux catastrophes survenant dans les pays à faible revenu/faible taux de pénétration de l'assurance.

Pour qu'une catastrophe soit intégrée dans la base de données EM-DATA, un au moins des critères suivants doit être rempli :

— dix personnes ou plus ont été tuées ;

— 100 personnes ou plus ont été touchées ;

— un état d'urgence a été déclaré ;

— un appel à l'assistance internationale a été lancé.

Les données sont au prix courant (dollars É.U.)

Informations complémentaires : https://www.emdat.be/

IFRC GO

Les données 1919-2017 ont été téléchargées à partir de http://ifrcgo.org/histappeals/ le 10 février et à partir de http://ifrcgo.org/currentappeals/#All le 13 février 2018.

Les données relatives aux appels en cours en 2018 ont été téléchargées le 7 avril 2018.

Catégories comparatives de catastrophes

Les catégories de catastrophes définies par la Fédération internationale (version au 22 janvier 2018) ont été utilisées pour classer par catégories les types de catastrophes mentionnées dans l'analyse des interventions de l'organisation ; ces catégories diffèrent légèrement de celles de EM-DAT. Les principales différences sont les suivantes :

Taxonomie de la Fédération	**Catégorie de la Fédération**	**Catégorie de EM-DAT** (sous-groupe de catastrophe)	**Dans le Chapitre 7 de ce rapport**
Vague de froid	Climatologique	Météorologique	La catégorisation de la Fédération s'applique aux données de la Fédération et la catégorie de EM-DAT s'applique aux données de EM-DAT.
Vague de chaleur	Climatologique	Météorologique	La catégorisation de la Fédération s'applique aux données de la Fédération et la catégorie de EM-DAT s'applique aux données de EM-DAT.
Glissement de terrain	Géophysique	Hydrologique (avalanche [neige, débris, coulée de boue, chute de pierres]), géophysique (sec)	Dans EM-DAT, les catégories glissements de terrain secs et coulées de boue sont évidentes d'après le titre ou le contexte ; dans les données de la Fédération les catégories utilisées sont « géophysique » et « hydrologique » respectivement.
Vague de tempête	Hydrologique	Météorologique	La catégorisation de la Fédération s'applique aux données de la Fédération et la catégorie de EM-DAT s'applique aux données de EM-DAT.
Incendie	Non-technologique et provoqué par l'homme	Incendie est « technologique » dans EM-DAT. Feu de forêt est dans la catégorie « climatologique »	La catégorisation est évidente dans les données de la Fédération ; dans EM-DAT, les feux de forêt sont dans la catégorie « climatologique ».

L'opération régionale contre la crise alimentaire en Afrique en 2017 (avril 2017 à octobre 2018) couvre la capacité de déploiement rapide et la coordination, notamment des opérations suivantes : Burkina Faso, Tchad, Éthiopie (lancée en 2016), Kenya (2016), Malawi (2015), Mauritanie, Mozambique (2016), Namibie (2015), Niger, Nigéria, Sénégal et Somalie (2016).

L'opération consécutive à l'ouragan Irma, conduite par le groupe pour les pays des Caraïbes, couvre Saint-Kitts et Antigua, tous deux considérés comme des pays dans cette analyse.

Les données sont en prix courants (francs suisses ou dollars É.U. le cas échéant).

Bangladesh, 2017

Un match de volley-ball dans le camp de Kutapalong (Bangladesh) pour personnes déplacées par la violence dans l'État rakhine (Myanmar) voisin.

©Victor Lacken/IFRC

Bibliographie (en anglais)

A

ACAPS (Assessment Capacities Project) *Global Emergency Overview*. (Database: last accessed 30 August 2018).

ACAPS (2014) *Other Situations of Violence in the Northern Triangle of Central America Humanitarian Impact*.

ACAPS (2015) Ebola outbreak, Liberia: Communication challenges and good practices.

ACAPS (2015b), Crisis Overview 2015: Humanitarian trends and risks for 2016

ACAPS (2016a) *Crisis Overview 2016: Humanitarian trends and risks for 2017*.

ACAPS (2016b) *Improving needs assessments*.

ACAPS (2017) *Humanitarian Overview: An analysis of key crises into 2018*.

ACAPS (2018a) 'Kenya Overview' (last accessed August 2018).

ACAPS (2018b) *Humanitarian Access Overview – March 2018*.

Adleh F and Favier A (2017) *"Local reconciliation agreements" in Syria: a non-starter for peacebuilding*, Research Project Report, RSCAS/Middle East Directions, 2017.

AFAD (Turkey's Disaster and Emergency Management Authority) (2017) *Turkey Response to Syria Crisis (as of August, 2017)*.

Age and Disability Consortium (2018) *Humanitarian inclusion standards for older people and people with disabilities*. CBM International, HelpAge International and Humanity & Inclusion.

Agerhem S and Baillie Smith M (2017) ViCE Initiative – Listening Study workshop material. Swedish Red Cross.

Airbus (2017) *Airbus Foundation and IFRC fly relief goods to Uganda*, March 2017.

Aldridge R et al (2017) *Falling through the Cracks: The Failure of Universal Healthcare Coverage in Europe, Observatory Report*. European Network to Reduce Vulnerabilities in Health.

Aljazeera (2016) *NGOs decry charges against volunteers in Greece*.

ALNAP (2003) *Participation by Crisis-Affected Populations in Humanitarian Action: A Handbook for Practitioners*. Overseas Development Institute (ODI).

ALNAP (2015a) *Crisis Overview 2015: Humanitarian Trends and Risks for 2016*.

ALNAP (2015b) *State of the Humanitarian System*.

ALNAP (2017a) Webinar: 'Gathering and using quality information and in situations of constrained access.'

ALNAP (2017b) Webinar: 'Who is out there – getting an accurate picture of humanitarian presence.'

American Red Cross (2017) *Help When It's Needed Most: Disaster Update: Fiscal Year 2017*. 1 July 2016 – 30 June 2017

ASEAN (Association of Southeast Asian Nations) (2017) *ASEAN Joint Disaster Response Plan*, ASEAN Coordination Centre for humanitarian assistance on disaster management 2017.

B

Bailey R (2012) *Famine Early Warning and Early Action: The Cost of Delay*. Chatham House.

Bailey R (2013) *Managing Famine Risk: Linking Early Warning to Early Action*. Royal Institute of International Affairs.

Barbelet V (2017) *Humanitarian access and local organisations in Ukraine*. ODI.

Bassau G (2017) 'Strengthening state and regional responses to Central America's forced displacement crisis', Special feature: The humanitarian consequences of violence in Central America. *Humanitarian Exchange*, 69 June 2017. Humanitarian Practice Network (HPN).

Bennett C et al (2016a) *Time to let go: remaking humanitarian action for the modern era*. ODI.

Bennett C et al (2016b) *Time to let go: A three-point proposal to change the humanitarian system*. ODI.

Bennett C (2017) 'Crisis Appeals cost us political action'. 5 April 2017. ODI.

Berger N and Tang G (2015) Ebola: a crisis of language.

Binder A, Koddenbrock K and Horváth A (2013) *Reflections on the Inequities of Humanitarian Assistance*. GPPI.

Bond (2016) *Leaving no one behind: The value for money of disability-inclusive development*.

Bookmiller KN (2017) North American Humanitarian Response Summit Project Multinational Legal and Policy Preparedness Scan.

Borton J (2016) 'The humanitarian impulse: alive and well among the citizens of Europe,Refugees and Vulnerable Migrants in Europe', *Humanitarian Exchange*, 67, September 2016. HPN.

Borton J et al (2009) *Future of the Humanitarian System: Impacts of Internal Changes*. Feinstein International Center, HFP, King's College London, Tufts University.

Bosch Bonacasa M and Estrada Cocina E (2017) 'Forced to flee: the humanitarian crisis on America's doorstep.' Special feature: The humanitarian consequences of violence in Central America. *Humanitarian Exchange* 69, September 2017. HPN.

British Red Cross (2012) *Principles in Action in Lebanon*. British Red Cross, ICRC, Lebanese Red Cross.

Bulman, M (2017) *Pregnant and ill migrants going without medical care as government intensifies NHS immigration policy*.

Burniske J and Modirzadeh N (2017) *Pilot Empirical Survey on the Impact of Counterterrorism Measures on Humanitarian Action*.

Burns D and Oswald K (2014) *We can also make change: Piloting participatory research with persons with disabilities and older people in Bangladesh. IDS with the 'Voices of the Marginalised' consortium* (Sightsavers et al). Institute of Development Studies.

C

Cabot Venton C (2016) *The Economic Case for Early Humanitarian Response to the Ethiopia 2015/2016 Drought*. Valid Evaluations. DFID.

Cabot Venton C and Sida L (2017) *The Value for Money of Multi-year Humanitarian Funding: Emerging Findings*. Valid Evaluations. DFID.

Cabot Venton C et al (2012) *The Economics of Early Response and Resilience: lessons from Ethiopia and Kenya*. DFID.

Campbell L and Knox Clarke P (2018) *Making Operational Decisions in Humanitarian Response: A Literature Review*. ALNAP/ODI.

CARE International (2018) *Suffering in Silence*.

Carr-Hill R (2013) Missing Millions and Measuring Development Progress, *World Development* 46: 30–44.

CBM (2017) *Disability Inclusion in Disaster Risk Reduction: Experiences of people with disabilities in Vanuatu during and after Tropical Cyclone Pam and recommendations for humanitarian agencies*. CBM-Nossal Institute Partnership for Disability Inclusive Development.

CDAC Network (Communicating with Disaster Affected Communities Network) (2017) *Policy Paper. The Role of Collective Platforms, Services and Tools to support Communication and Community Engagement in Humanitarian Action*.

Centers for Disease Control and Prevention (CDC) (2014-2016) *Number of Cases and Deaths in Guinea, Liberia, and Sierra Leone during the 2014-2016 West Africa Ebola Outbreak*.

Centre for Humanitarian Data (n.d.).

CERF (Central Emergency Response Fund) (2017) CERF Underfunded Emergencies, 2017, 1st Round. Overview of Decisions.

CERF (2017b) *Underfunded Emergency Window allocations 2017.*

CERF (2018) Underfunded Emergencies. Overview Methodology.

Charter on Inclusion of Persons with Disabilities in Humanitarian Action (2016) Agreed at the World Humanitarian Summit: Istanbul.

Charter4Change (2015) *Charter for Change: Localisation of Humanitarian Aid*.

Chattopadhyay S (2016) *What gets measured, gets managed. Challenges ahead for UN's data-driven development agenda*. ODI.

CIA (Central Intelligence Agency) (2018) *The World Factbook*.

Clarke D and Dercon S (2016) *Dull Disasters. How planning ahead will make a difference*. Oxford University Press.

CNN (2017) *People for sale: Where lives are auctioned for 400 dollars*.

Collyer M (2012) Deportation and the Micropolitics of Exclusion: The Rise of Removals from the UK to Sri Lanka, *Geopolitics* 17(2).

Coughlan de Perez E et al (2014) *Forecast-based financing: an approach for catalyzing humanitarian action based on extreme weather and climate forecasts, Natural Hazards and Earth Science Systems*.

CRED (Centre for Research on the Epidemiology of Disasters) (2008–2013). *CRED Crunch 13-50*.

Crisis Group (2016) *Easy Prey: Criminal Violence and Central American Migration, Report 57, Latin America & Caribbean*.

Crisp J (2008) *Beyond the Nexus: UNHCR's Evolving Perspective on Refugee Protection and International Migration*. Research paper 155, UNHCR.

Cue W and Raimundo Núñez-Flores V (2017) 'According to need? Humanitarian responses to violence in Central America.' Special feature: The humanitarian consequences of violence in Central America, *Humanitarian Exchange*, 69, June 2017. HPN.

Currion P (2013) '*Slave to the algorithm*'. *IRIN*, 11 July 2016.

Cusumano, E (2017) 'Straightjacketing migrant rescuers? The code of conduct on maritime NGOs', 27 September 2017.

D

Dalrymple S and Smith K (2015) *Inception Report: Coordinating decision-making: meeting needs*. Development Initiatives.

Dar Ramani Huria (2018) *Home page*.

Darcy J (2012) *Real time evaluation – East Africa crisis appeal, Synthesis report*. Disasters Emergency Committee.

Darcy J et al (2013) *The Use of Evidence in Humanitarian Decision Making. ACAPS Operational Learning Paper* .Feinstein International Center.

Darcy, J (2016) *Syria CALL: Evaluation Synthesis and Gaps Analysis Steering group for inter-agency humanitarian evaluations*. Steering group for inter-agency humanitarian evaluations.

Data Revolution Group (2014) *A World that Counts. Mobilising the Data Revolution for Sustainable Development*. UN Secretary-General's Independent Expert Advisory Group on a Data Revolution for Sustainable Development. UN.

De Geoffroy V, Léon V and Beuret A (2015) *Evidence-based decision-making for funding allocations*. Groupe Urgence - Réhabilitation - Développement.

DeLargy P (2016) 'Europe's humanitarian response to refugee and migrant flows: volunteerism thrives as the international system falls short.' Special feature: Refugees and Vulnerable Migrants in Europe. *Humanitarian Exchange*, 67, September 2016. HPN.

Department for International Development (DFID) (2015) *Disability Framework – One Year on Leaving No One Behind*.

Desai VT (2018) 'The global identification challenge: Who are the 1 billion people without proof of identity?'. World Bank, 25 April 2018.

Development Initiatives (2016) *Civil Registration*.

Development Initiatives (2017a) *The P20 initiative data to leave no one behind: baseline report*.

Development Initiatives (2017b) *Global Humanitarian Assistance Report 2017*.

Development Initiatives (2018) *Global Humanitarian Assistance Report 2018*.

DHS. (Demographic and Health Surveys) The DHS Program Demographic Data and Health Surveys (Database: last accessed 1 December 2017).

Donini A (2012) *'Humanitarian action: A victim of its own successes?* Forced Migration Review.

Donini A and Maxwell D (2013) 'From face-to-face to face-to-screen: remote management, effectiveness and accountability of humanitarian action in insecure environments', *International Review of the Red Cross*, 95(890), 383–413.

Drummond J, Metcalfe-Hough V, Willits-King B and Bryant J (2017) *Beyond donorship: UK foreign policy and humanitarian action*. ODI.

Dubois M (2016) *Leaving people behind: Impartiality's forgotten clause*. ICRC Humanitarian Law and Policy Blog.

Dubois M (2018) *The new humanitarian basics*. ODI.

E

ECHO (European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations) (2008) *Technical Note: Methodology for the identification of priority countries for European Commission Humanitarian Aid "GNA and FCA"*.

ECHO (2016) *Guidance - Integrated Analysis Framework Template.* (Not available online.)

ECHO (2018) *Central America and Mexico Fact Sheet*.

ECHO (2017) *Forgotten Crisis Assessment 2016-2017*. No longer available online – link is to latest available version.

El Taraboulsi-McCarthy S and Cimatti C (2018) *Counter-terrorism, de-risking and the humanitarian response in Yemen: a call for action*.

EM-DAT (Emergency Events Database). Université catholique de Louvain (UCL) – CRED, D Guha-Sapir (Database: last accessed 30 April 2018).

EU (European Union) (2016) *Fit for purpose? The Facilitation Directive and the criminalisation of humanitarian assistance to irregular migrants*. EU Directorate General for Internal Policies: Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs.

F

FAO (Food and Agriculture Organization) et al (2017) *Living up to the promise of multi-year financing*.

FAO (n.d.) *El Niño*.

Financial Times (2018) (by John Aglionby) (23 May 2018).

French S (2014) When disaster strikes: Emergency management in the Arctic. *Northern Public Affairs*.

Froberg M (2015) 'Marginalized communities receiving vital Red Cross support following earthquakes', International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC), 27 May 2015.

G

GFDRR (Global Facility for Disaster Reduction and Recovery) et al (2018) *Strengthening and Sustaining National Meteorological and Hydrological Services: "Beyond business as usual – closing the capacity gap"*. Outcomes of the Second Development Partners Conference on Strengthening and Sustaining National Hydro-meteorological Service, Geneva 2018.

GHD (Good Humanitarian Donorship) (2003) *Principles and Good Practice of Good Humanitarian Donorship*

GLIDE (2018).

Global Compact for Migration (2018) *Global compact for safe, orderly and regular migration*. UN.

Gordon M (2013) Exploring existing methodologies for allocating and tracking disaster risk reduction in national public investment. UN Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR).

Gordon S and Donini A (2016) 'Romancing Principles and Human Rights: Are Humanitarian Principles Salvageable?' *Review of the Red Cross*, 1–33.

Grand Bargain / A Shared Comitment to Better Serve People in Need (2016).

Grand Bargain signatories (2017) *Recommendations that promote effective participation of people affected by crisis in humanitarian decisions and incentivise participation as a way of working for GB signatories*.

Greenwood F et al (2017) *The Signal Code: A Human Rights Approach to Information During Crisis*. HHI (Harvard Humanitarian Initiative) (last accessed 31 May 2018).

Ground Truth Solutions (2017) *Perspectives from the field: aggregated report*.

Ground Truth Solutions (2018) *The Grand Bargain: Perspectives from the field*.

Grünewald F and de Geoffroy V (2008) *Principle 7 of the Good Humanitarian Donorship Initiative. Policy Paper*. Groupe URD.

GSMA (2017a) 'Number of Mobile Subscribers Worldwide Hits 5 Billion', 13 June 2017.

GSMA (2017b) *Enabling Access to Mobile Services for the Forcibly Displaced*.

GSMA (2018a) *2017 State of the Industry Report on Mobile Money*.

GSMA (2018b) *Access to Mobile Services and Proof-of-Identity: Global policy trends, dependencies and risks*.

Guadagno L, Fuhrer M and Twigg J (eds.) (2017) *Migrants in disaster risk reduction: practices for inclusion*. IOM.

Guardian (2017) 'Calais mayor bans distribution of food to migrants', 2 March 2017.

Guha-Sapir D and Hoyois P (2012) *Measuring the Human and Economic Impact of Disasters*, Foresight project 'Reducing Risks of Future Disasters: Priorities for Decision Makers', Government Office of Science, 27 November 2012.

Guinote F (2018) *'A humanitarian-development nexus that works'*, ICRC Humanitarian Law and Policy Blog.

H

Hagen-Zanker J and Mallett R (2016) *Journeys to Europe: the role of policy in migrant decision-making*. ODI.

Hallegatte S, Vogt-Schilb A, Bangalore M and Rozenberg J (2017) *Unbreakable: Building the resilience of the poor in the face of natural disasters*. World Bank Group.

Hanley T, Binas R, Murray J and Tribunalo B (2014) *IASC interagency evaluation of the Typhoon Haiyan Response*. Inter-agency Humanitarian Evaluation Steering Group.

Harild N, Christensen A and Zetter R (2015) *Sustainable Refugee Return: triggers, constraints and lessons on addressing the development challenges of forced displacement*. World Bank.

Hassin A and Al-Juboori M (2016) *Humanitarian challenges in Iraq's displacement crisis*. Ceasefire Centre for Civilian Rights and Minority Rights Group International.

Haver K (2016) *Ethical decision-making to enable humanitarian access in high-risk environments*.

Haver K and Carter W (2016) *What It Takes: Principled pragmatism to enable access and quality humanitarian aid in insecure environments*. Report from the Secure Access in Volatile Environments research programme: SAVEresearch.net, Humanitarian Outcomes.

HelpAge International (2013) *Older people disproportionately affected by Typhoon Haiyan*.

HelpAge International (2016) *End the neglect: a study of humanitarian financing for older people*.

HelpAge International (2017) *Rapid Needs Assessment of Older People (RNA-OP) forcibly displaced from Myanmar in Balukhali 2 camp, Cox's Bazar, Bangladesh*.

HelpAge International (2018) *Missing millions: How older people with disabilities are excluded from humanitarian response*.

HelpAge International and Handicap International (2012) *A study of humanitarian financing for older people and people with disabilities, 2010–2011*.

HelpAge International and IDMC (Internal Displacement Monitoring Centre) (2012) *The neglected generation: The impact of displacement on older people*.

HelpAge International on behalf of the Age and Disability Consortium (2015) *Minimum Standards for Age and Disability Inclusion in Humanitarian Action (pilot version)*.

HelpAge International/Coalition of Services of the Elderly (COSE) (2014) *Older people in the Typhoon Haiyan response: The one year report of HelpAge-COSE's response for older people in typhoon-affected communities in the Philippines*.

Hendow M, Mansour-Ille D and Youssef S (2017) *Engaging Migrant Domestic Workers in an Emergency: The Case of Lebanon*. International Centre for Migration Policy Development.

HERE-Geneva (Humanitarian Exchange and Research Centre-Geneva) (2015) *The impact of regulatory problems and the gains from legal preparedness in recent response operations*.

HHI (Harvard Humanitarian Initiative) (2018) *The Signal Code*. (last accessed 31 May 2018).

High-Level Panel on Humanitarian Financing (2016) *Too important to fail – addressing the humanitarian financing gap*.

Hillier D (2017) *Accelerating progress to deliver a faster, better, cheaper response to forecast crises through earlier action*. Oxfam. Unpublished.

Hillier D (2018) *Facing risk: Options and challenges in ensuring that climate/disaster risk finance and insurance deliver for poor people*. Oxfam.

Holder v Humanitarian Law Project, 561 U.S. 1 (2010), 130 S.Ct. 2705.

Horwood C and Reitano T (2016) *A Perfect Storm? Forces shaping modern migration & displacement, RMMS Discussion Paper*.

HPN (Humanitarian Practice Network) Webinar (2017) *The humanitarian consequences of violence in Central America*, 5 July 2017.

Hugenbusch D and Neumann T (2016) *Cost-Benefit analysis of disaster risk reduction: A synthesis for informed decision making*, Aktion Deutschland Hilft (Germany's relief coalition).

Human Rights Watch (2014) *Yemen's Torture Camps: Abuse of Migrants by Human Traffickers in a Climate of Impunity*.

Humanitarian Outcomes (2017) *Behind the attacks: A look at the perpetrators of violence against aid workers*. Aid Worker Security Report 2017.

Humanitarian Outcomes (2018) *Aid Worker Security Database*.

Humanity & Inclusion (2014) *Sierra Leone: Educating people with disabilities about Ebola*.

Humanity & Inclusion (2015) *Disability in humanitarian context Views from affected people and field organisations*. Humanity & Inclusion (published as Handicap International).

I

IASC (Inter-Agency Standing Committee) (2015) *Guidelines for Integrating Gender-Based Violence Interventions in Humanitarian Action. Reducing risk, promoting resilience and aiding recovery*.

IASC (2018) 'IASC Task Team on Accountability to Affected Populations and Protection from Sexual Exploitation and Abuse.'

IASC (n.d.) *Identified categories for tracking funding flows*.

ICRC (1979) 'The Fundamental Principles of the Red Cross: commentary.'

ICRC (2011a) *Health Care in Danger: Making the case*.

ICRC (2011b) Resolution 2. 31st International Conference. 4-year action plan for the implementation of international humanitarian Law.

ICRC (2013) *Safer Access in Action: Case Study: Afghanistan*.

ICRC (2014) The International Committee of the Red Cross's role in situations of violence below the threshold of armed conflict: Policy document. *International Review of the Red Cross*, 96(893): 275–304.

ICRC (2016) Rules of Customary international Humanitarian Law.

ICRC (2017a) *Missing migrants and their Families: The ICRC's recommendations to policy-makers*. Policy Brief.

ICRC (2017b) *Second ICRC comment on the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: focus on immigration detention*.

ICRC and IFRC (2003) *28th International Conference of the Red Cross and Red Crescent, Resolution 1, Agenda for Humanitarian Action.*

ICRC and IFRC (2015) *Sexual and gender-based violence: joint action on prevention and response. Background report for the 32nd International Conference of the Red Cross and Red Crescent*.

ICVA (International Council of Voluntary Agencies) (2017) *The New Way of Working examined: An ICVA briefing paper*.

IDMC (Internal Displacement Monitoring Centre) (2015) *Global Estimates 2015: People displaced by disasters*.

IDMC (2018) *Global Report on Internal Displacement 2018*.

IFRC (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies) *Emergency Appeals 2017 – Donor response in cash, kind and services* (last accessed 1 August 2018).

IFRC. *IFRC Federation-wide Databank and Reporting System (FDRS database) (2016) 2012-2016 National Society data submitted through the FDRS.*

IFRC. *IFRC GO*. (last accessed February 2018 for all years before 2018; data for 2018 last accessed 16 April 2018).

IFRC (2006) *World Disasters Report: Focus on neglected crises*.

IFRC (2007) *World Disasters Report 2007: Focus on discrimination*.

IFRC (2009) *World Disasters Report 2009: Focus on earlz warning, earlz action*.

IFRC (2010a) *Strategy 2020: Saving Lives Changing Minds*.

IFRC (2010b) *World Disasters Report 2010: Urban Risk*.

IFRC (2012) *Disasters Emergency Relief Fund (DREF): background paper*.

IFRC (2013) *Principles and Rules for Red Cross and Red Crescent Humanitarian Assistance*.

IFRC (2015a) *All Under One Roof: Disability-inclusive shelter and settlements in emergencies*.

IFRC (2015b) *Everyone Counts*.

IFRC (2015c) *Ready or not? Third progress report on the implementation of the Guidelines for the domestic facilitation and regulation of international disaster relief and initial recovery assistance*.

IFRC (2015d) *Rapid tenure assessment Guidelines for post-disaster response planning*. Pilot version.

IFRC (2015e) *Unseen, unheard: Gender-based violence in disasters. Global study*.

IFRC (2016a) *Smart practices that enhance resilience of migrants*.

IFRC (2016b) *World Disasters Report 2016*.

IFRC (2017a) *Effective law and policy on gender equality and protection from sexual and gender-based violence in disasters*.

IFRC (2017b) *Snapshot: 2017 Mid-Year Report, Disaster Law Programme*

IFRC (2017c) *Access to assistance for all: Meeting the basic humanitarian needs of all irregular migrants*.

IFRC (2017d) Kenyans for Kenya campaign.

IFRC (2017e) Co-conveners' summary of progress 2017.

IFRC (2017f) *From law to action: Saving lives through International Disaster Response Law.*

IFRC (2018a) *Catalyzing Sustainable Financing with Duty and Dignity*. 15 May 2018.

IFRC (2018b) Disaster Law site.

IFRC (2018c) Interviews (May 2018).

IFRC (2018d) *New Walled Order: barriers to basic services turn migration into a humanitarian crisis*.

IFRC (2018e) *The responsibility to prevent and respond to sexual and gender-based violence in disasters and crises*.

IFRC (2018f) *Data Socialization – Fostering a Data Culture*.

IFRC (2018g) *IFRC Global Strategy on Migration 2018 – 2022: Reducing Vulnerability, Enhancing Resilience*.

IFRC (2018h) Everyone Counts 2018.

IFRC (no date a) Disaster law projects, laws adopted, laws pending (Interactive map).

IFRC (no date b) *Advisory Note to assist migrants in return*. (Not available online.)

IFRC and Ground Truth Solutions (2018) *How to Establish and Manage a Systematic Community Feedback Mechanism. Special focus on migration programmes*.

IFRC and NRC (Norwegian Refugee Council) (forthcoming) 'Housing, Land and Property' in *State of Humanitarian Shelter and Settlements Report*.Sanderson D and Sharma A (eds.) IFRC.

IFRC and UNDP (UN Development Programme) (2014), *Effective law and regulation for disaster risk reduction: a multi-country report*,

IFRC et al (2018). Interviews (May 2018).

IHSA (International Humanitarian Studies Association) (2018) *Conference Introduction*.

INFORM (2016) *INFORM Global Model: Interpreting and applying – guidance note*.

INFORM (2017) Index for Risk Management 2018 (version released 1 September 2017).

Ingleby D and Petrova-Benedict R (2016) *Recommendations on access to health services for migrants in an irregular situation: an expert consensus*.

INSO (International NGO Safety Organisation) (2018) Interviews.

International Alert (2017) *When merely existing is a risk. Sexual and gender minorities in conflict, displacement and peacebuilding*.

International Network for Education in Emergencies (INEE) (2010) INEE Minimum Standards.

International Telecommunications Union (ITU) *Fast-forward progress. Leveraging tech to achieve the global goals*.

Inuit Tapirit Kanatami, (2017) Social and economic inequality in Inuit Nunangat.

IOM (International Organization for Migration) (2016) *Migrant Smuggling Data and Research: A global review of the emerging evidence base.* M McAuliffe and F Laczko (eds.)

IOM (2017a) *Fatal Journeys, Volume 3 Part 1: Improving Data on Missing Migrants*.

IOM (2017b). *IOM Learns of 'Slave Market' Conditions Endangering Migrants in North Africa*.

IOM (2017c) *Knowledge Update: Effective Protection of Migrants in Vulnerable Situations*.

IOM (2018a) *Missing Migrants*.

IOM (2018b) *World Migration Report 2018*. M McAuliffe and M Ruhs (eds.) .

IOM (no date a) *Immigration detention and alternatives to detention*, Global Compact Thematic Paper.

IOM (no date b) *Readmission*, Global Compact Thematic Paper.

IOM DTM (Displacement Tracking Matrix) (2018) *Mixed migration in the Horn of Africa and in the Arab Peninsula June-Dec 2017*, IOM regional office, Kenya.

IOM Kenya (n.d.) *Urban Health Programme*.

IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) (2001) Third Assessment Report.

IRIN News (2017) *How will joining the UN change IOM?*

IRIN News (2018) 'Mosul: Lives saved, credibility lost?', 21 March 2018.

J

Jackson A (2016) *In their own words: Perceptions of Non- State Armed Groups of humanitarian action*.

Jackson A and Zyck S (2017) *Presence and proximity: Stay and Deliver Five Years on,* OCHA (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) et al.

Johnson SB (2016) *How HXL is being used at the British Red Cross*, January 2016.

Johnson SB (n.d.) *HXL is creating efficiency at the IFRC*. Centre for Humanitarian Data.

K

Kees de Bot C and Makoni S (2005) *Language and Aging in Multilingual Contexts*.

Kellet J and Caravani A (2013) *Financing Disaster Risk Reduction: A 20 year story of international aid*. GFDRR and ODI.

King K, Modirzadeh NK and Lewis DA (2016). *Understanding Humanitarian Exemptions: UN Security Council Sanctions and Principled Humanitarian Action*. Harvard Law School Program on International Law and Armed Conflict Counterterrorism and Humanitarian Engagement Project.

Kirk J (ed.) (2009) *Certification Counts. Recognising the Learning Attainments of Displaced and Refugee Students*. International Institute for Educational Planning.

Konyndyk J (2018) *Rethinking the Humanitarian Business Model. CGD Brief, May 2018*. Center for Global Development.

Korkmaz E (2018) 'Blockchain for Refugees: Great Hopes, Deep Concerns', 13 April 2018. Bosphorus Migration Studies.

Koser K (2005) *Irregular migration, state security and human security*. Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration.

L

LAPOP. *Proyecto de Opinión Pública de Americá Latina: Barómetro de las Américas 2014* (Database: last accessed 1 April 2018).

Leson H (2018) *Data Literacy Program at IFRC, 2017*.

Logistics Cluster (2016) *Nepal: Lessons Learned Report, 2016*.

Logistics Cluster (2018) *Haiti: Hurricane Matthew Lessons Learned Report*.

Lucchi E (2013) *Humanitarian interventions in situations of urban violence*. ALNAP Lessons Paper. London: ALNAP/ODI.

Lucchi E (2014) *Humanitarian actors' struggle for access, impartiality, and engagement with armed non-state actors*. Professionals in Humanitarian Assistance and Protection.

M

Mackintosh K and Duplat P (2013) *Study of the Impact of Donor Counter-Terrorism Measures on Principled Humanitarian Action*, OCHA and NRC.

Maietta M et al (2017) *The Future of Aid NGOs in 2030*. Inter-Agency Regional Analysis Network.

Majidi N (forthcoming) *What happens after a voluntary return? Afghan returnees from Europe*.

Malakooti A (2015) *Migration Trends Across the Mediterranean: Connecting the Dots*. Altai Consulting for IOM Middle East and North Africa Regional Office.

Marin-Ferrer M, Vernaccini L and Poljansek K (2017) *Index for Risk Management INFORM Concept and Methodology Report*. Joint Research Centre.

Martin S (2016) *Conflict or Natural Disaster: Does It Matter for Migrants*, Issue Brief, Migrants in Countries in Crisis (MICIC) Initiative.

Mendenhall M et al (2017) *Strengthening Policies and Practices for Access, Quality and Inclusion*. Columbia University.

Meneghetti L (2018) *Three ways big data is transforming the humanitarian sector*.

Metcalfe-Hough V et al (2018) *Grand Bargain annual independent report*. ODI.

Micallef M (2017), *The Human Conveyor Belt: trends in human trafficking and smuggling in post-revolution Libya*. Global Initiative Against Transnational Organised Crime.

MICIC (Migrants in Countries in Crisis) (2016) Guidelines to protect migrants in countries experiencing conflict or natural disaster.

MICIC (n.d.) Home page.

Mirza M (2011) *Unmet needs and diminished opportunities: disability, displacement and humanitarian healthcare*. Research Paper 212. Published by UNHCR as part of its New Issues in Refugee Research series.

Missing Maps (n.d.).

Mitchell T et al (2014) *Technical guidance on choosing targets for reducing natural disaster risk*, ODI.

Mizutori M (2018) 'To prevent disasters count your losses.' UNISDR blog, 13 March 2018.

Mowjee A, Baker J and Poole L (2018) *Independent Review of the Value Added of the Central Emergency Response Fund (CERF) in the Countries Affected by El Nino*. UN CERF.

MSF (Médecins sans Frontières) (2016) *MSF to pull out of World Humanitarian Summit*.

MSF (2017) *Forced to flee: Central America's Northern Triangle: a neglected humanitarian crisis*.

MSF (2018) *Dozens of refugees and migrants wounded after trying to escape horrific captivity conditions*.

Muggah R (2012) *Researching the urban dilemma: urbanization, poverty and violence*. International Development Research Centre and Department for International Development.

N

Nando S (2017) NGOs under attack for saving too many lives in the Mediterranean, *The Conversation*.

NASA (National Aeronautics and Space Administration) (n.d.) *The Impact of Climate Change on Natural Disasters*, Earth Observatory.

Nayee R (2017) *Recruiting, Supporting and Developing Black, Asian and Minority (BAME) Staff*. British Red Cross.

Nepal Ministry of Health (2016) Demographic and Health Survey 2016.

Niland N (2014) *Inhumanity and Humanitarian Action, Protection Failures in Sri Lanka*, Feinstein International Centre, Tufts University.

NRC (Norwegian Refugee Council) (2014) *Life can Change: Securing housing, land and property rights for displaced women*.

NRC (2017a) *The world's most neglected displacement crises*.

NRC (2017b) *Recognising Nairobi's Refugees. The Challenges and Significance of Documentation Proving Identity and Status*.

NRC (2018a) *Legal Identity and Education in Central African Republic: Promoting access to birth registration and education*.

NRC (2018b) *Principles under pressure, 2018*.

NRC and IFRC (2014) *Security of Tenure in Humanitarian Shelter Operations*.

NRC and IFRC (2016) *The Importance of addressing Housing, Land and Property (HLP). Challenges in Humanitarian Response*.

O

Obrecht A (2017) *Using Evidence to Allocate Humanitarian Resources: Challenges and Opportunities*. ALNAP.

Obrecht A (2018) *Dynamic gridlock: adaptive humanitarian action in the Democratic Republic of Congo*. ALNAP.

OCHA (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) FTS (Financial Tracking Service) (Database: last accessed 1 July 2018).

OCHA (2011a) *OCHA and slow onset disasters*. Occasional brief, no.6.

OCHA (2011b) *To Stay and Deliver: Good practice for humanitarians in complex security environments*.

OCHA (2012) OCHA Access Monitoring and Reporting Framework.

OCHA (2015) *Nepal Earthquake Humanitarian Response: April to September 2015*.

OCHA (2016a) *Agenda for Humanity*.

OCHA (2016b) *Global Humanitarian Overview 2017*.

OCHA (2016c) *Leaving no one behind: Humanitarian Effectiveness in the Age of the Sustainable Development Goals*.

OCHA (2017a) *Global Humanitarian Overview 2018*.

OCHA (2017b) *Kenya Flash Appeal 2017*.

OCHA (2017c) *Humanitarian Bulletin, Latin America and the Caribbean* 31, January–March.

OCHA (2017d) *Rapport périodique de monitoring. Réponse humanitaire 2017- Centrafrique*. (In French.)

OCHA (2017e) *The New Way of Working*.

OCHA (2017f) *West and Central Africa Regional Policy Dialogue. The New Way of working: from delivering aid to ending need*.

OCHA (2017g) *Sahel Overview of humanitarian needs and requirements 2018*.

OCHA (2018a) *Global Humanitarian Overview*.

OCHA (2018b) *Tchad: Plan de Résponse humanitaire: Janvier-Décembre 2018*. (In French.)

OCHA Afghanistan (2017a) *Common Humanitarian Fund Afghanistan Annual Report*.

OCHA Afghanistan (2017b) *Humanitarian Response Plan 2018–2021*.

OCHA Afghanistan (2018) *Humanitarian Needs Overview, 2017*.

OCHA South Sudan (2018) *Humanitarian Snapshot*, February 2018.

OCHA (2017) South Sudan 3Ws, February 2017.

OCHA Syria (2017) *Syria Humanitarian Fund Annual Report*.

ODI (Overseas Development Institute) (2010) *Social protection programming: the need for a gender lens*.

ODI (2016a) (Samman E et al). *Women's work: Mothers, children and the global childcare crisis*.

ODI (2016b) (Bennett C, Foley M and Pantuliano S). *Time to let go. Remaking humanitarian action for the modern era*.

ODI (2017) *10 things to know about 'leave no one behind'*.

OECD. *OECD.Stat*. (Database: last accessed 29 May 2018.)

OECD (2016) *States of Fragility 2016: Understanding Violence*.

OECD (2018) *States of Fragility 2018*.

OECD and UNDP (2017) *From funding to financing: Financing Strategy Mission Report – Sudan*.

OHCHR (Office of the UN High Commissioner for Human Rights) (1990) 'International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families.' Adopted by General Assembly resolution 45/158 of 18 December 1990.

OHCHR (2015) *Thematic study on the rights of persons with disabilities under article 11 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, on situations of risk and humanitarian emergencies*. Report to the UN General Assembly.

OHCHR (2018) *Report of the UN High Commissioner for Human Rights to the Human Rights Council on Principles and practical guidance on the protection of the human rights of migrants in vulnerable situations*, A/HRC/37/34.

One Billion Coalition (2018) *'Making Local Resilience Count: One Billion Coalition for Resilience.'*

Osuteye E, Johnson C and Brown D (2017) 'The Data Gap: An analysis of data availability on disaster losses in sub-Saharan African Cities.' *International Journal of Disaster Risk Reduction*. 26: 24–33. December 2017.

Oxfam (2015) Prioritising Community Engagement to Strengthen Health Systems in Ebola Recovery.

Oxfam et al (2017) *A Dangerous Game: The pushback of migrants, including refugees, at Europe's borders*.

P

Parker B (2017) *Security lapses at aid agency leave beneficiary data at risk*. IRIN, 27 November 2017.

Parker B (2018) Aid agencies rethink personal data as EU rules loom. IRIN, 18 January 2018.

Patel S and Van Brabant K (2017) *The Start Fund, Start Network and Localisation: current situation and future directions*, Global Mentoring Initiative.

Pictet J (1979) *The Fundamental Principles of the Red Cross: Commentary*.

Poole L (2014) *A calculated risk: how donors should engage with risk financing and transfer mechanisms*. OECD.

Poole L (2015) *Future Humanitarian Financing: Looking beyond the crisis*. FAO, CAFOD, World Food Programme.

R

Radio Free Asia (2017) 'Malaysia will probe alleged cover-up in discovery of mass graves, minister says.'

REACH (2017) *South Sudan: Challenges and opportunities for communication with disaster-affected communities*.

Reilly L (2018) Presentation at ICRC hosted event: *Going Local, Going Safely: the localization agenda and security risk management*, June 2018.

Richter-Menge J, Overland JE, Mathis JT and Osborne E (eds.) (2017) *Arctic Report Card 2017*.

RMMS (Regional Mixed Migration Secretariat) (2017) *Weighing the Risks: Protection risks and human rights violations faced by migrants in and from East Africa*.

Rogers K (2015) 'Traditional vs. citizen-generated data: Is it a case of either-or?'Devex, 23 April 2015.

Rohwerder B (2014) Impact and implications of the Ebola crisis.

Rohwerder B (2015) *Disability inclusion: Topic guide*. Governance and Social Development Resource Centre, University of Birmingham.

Ronalds P (2016) *The Nauru Dilemma*, Development Policy Centre Discussion Paper #51, Crawford School of Public Policy, The Australian National University.

S

Sanchez Soler M (2016) *Central American Migration*. (last accessed 9 July 2018).

Savage K and Muggah R (2012) 'Urban Violence and Humanitarian Action: Engaging the Fragile City', *Journal of Humanitarian Assistance*.

Save the Children and Oxfam (2012) *A dangerous delay: the cost of late response to early warnings in the 2011 drought in the Horn of Africa*.

Schiermeier, Q (2017) Huge Landslide Triggered Rare Greenland Mega-tsunami. *Nature*.

Schuller M (2010) Haiti's Disaster after the Disaster: The IDP Camps and Cholera, *The Journal of Humanitarian Assistance*.

Schuster L and Majidi N (2014): 'Deportation Stigma and Re-migration', *Journal of Ethnic and Migration Studies*.

SEEDS/CRED (Sustainable Environment and Ecological Development Society/ CRED) (2018) *Decoding the monsoon floods in Bangladesh, India, Myanmar and Nepal*.

Seguridad, justicia y paz (2018) Metodología del ranking (2017) de las 50 ciudades más violentas del mundo.

Shelter Cluster Fiji (2016) *Help for homes: Tips to build back safer. How to make your house more resilient to natural disaster*.

Signal Program on Human Security and Technology and HHI (2018) The Signal Code: a human rights approach to information during crisis.

Slim H (2018) 'Impartiality and Intersectionality' (blog). Humanitarian Law and Policy.

Small Arms Survey. *Small Arms Survey Database on Violent Deaths* (Database: last accessed 15 May 2018).

Spiegel P, Khalifa A and Matten F (2014) Cancer in refugees in Jordan and Syria between 2009 and 2012: challenges and the way forward in humanitarian emergencies, *The Lancet Oncology* 15(7): 290–297.

Steele J (2016) 'Pathway of Hope: A Learning Certification Solution for Internally Displaced Children in Northern Syria', Ensor MO, Goździak EM (eds.) *Children and Forced Migration*, 153–177.

Stoddard A and Jillani S (2016) *The Effects of Insecurity on Humanitarian Coverage (Report from the Secure Access in Volatile Environments (SAVE) research programme*. Humanitarian Outcomes.

Stoddard A et al (2017a) *Efficiency and inefficiency in humanitarian financing*. Humanitarian Outcomes.

Stoddard A et al (2017b) Out of Reach: How Insecurity Prevents Humanitarian Aid from Accessing the Neediest. *Stability: International Journal of Security and Development*. 6(1): 1.

Stoddard A et al (2016a) *NGO risk management: principles and promising practice*. Humanitarian Outcomes.

Stoddard A et al (2016b) *NGOs and Risk: How international humanitarian actors manage uncertainty*. Humanitarian Outcomes.

Stuart E and Samman E (2017) *Defining 'leaving no one behind*. ODI.

Sumadiwiria C (2015) *Putting Vulnerable Communities on the Map: A research report on what influences digital map-making with young volunteers in Bangladesh*. Y Care International.

Svoboda E and Haddad S (2017) *What's the magic word? Humanitarian access and local organisations in Syria*, HPG Working and discussion papers.

Svoboda E, Barbelet V and Mosel I (2018) *Holding the keys: humanitarian access and local organizations*, ODI.

Syria Protection Cluster (Turkey) (2017) *Protection Monitoring Quarterly Report March–June 2017*.

T

The Conversation (2017) 'NGOs under attack for saving too many lives in the Mediterranean.'

The Economist (2014) 'Off the map', 13 November 2014.

The Economist (2018) 'How volunteer cartographers are mapping epidemics and atrocities.' 24 May 2018 .

The Engine Room and Oxfam (2018) *Biometrics in the Humanitarian Sector*.

Thomas N et al (2018) *Theme Paper 2: The dangers of being local*, Swedish Red Cross ViCE project.

Tiller S and Healy S (2014) *Where is everyone?* MSF.

Tozier de la Poteria A et al (2018) 'Understanding the use of 2015–2016 El Niño forecasts in shaping early humanitarian action in Eastern and Southern Africa'. *International Journal of Disaster Risk Reduction.*

TWB (Translators without Borders) (2015) Does Translated Health-related Information Lead to Higher Comprehension? A Study of Rural and Urban Kenyans.

TWB (2017a) Putting Language on the Map in the European Refugee Response.

TWB (2017b) Language barriers in the humanitarian response in north-east Nigeria.

UN (United Nations) (2006) *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*.

UN (2015a) *The Millennium Development Goals Report*.

UN (2015b) *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, A/Res/70/1.

UN (2017) *Report of the Secretary-General on the protection of civilians in armed conflict*, S/2017/414.

UN (2018a) 'Secretary-General's High-level Panel on Digital Cooperation'.

UN (2018b) *Report of the Secretary-General on the protection of civilians in armed conflict*, S/2018/462.

UNDESA (UN Department of Economic and Social Affairs) (2016) '*ODA allocation and other trends in development cooperation in LDCs and vulnerable contexts.*'2016 Development Cooperation Forum Policy Briefs No. 13.

UN Human Rights Council (2018) *Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*. Report to the Human Rights Council, 37th session, 26 February–23 March 2018, A/ HRC/37/50, advance unedited version.

UN OHCHR (2018) *Combatting discrimination based on sexual orientation and gender identity*. (last accessed 10 June 2018).

UNSG (UN Secretary-General) (2014) *Conflict-related sexual violence. Report of the Secretary-General to the UN Security Council*. UN doc. S/2014/181.

UNSG (2016a) *Outcome of the World Humanitarian Summit*, Report of the Secretary-General, UN Doc. No. A/71/353.

UNSG (2018) *UNSG report on International cooperation on humanitarian assistance in the field of natural disasters, from relief to development* (first draft).

UN Statistics Division (2015) *The World's Women 2015: Trends and Statistics*.

UN-HABITAT (2003) *Slums of the World: The face of urban poverty in the new millennium?*

UN-HABITAT (n.d.) *Land and Property: UN-HABITAT in Disaster and Conflict Contexts*.

UNDESA (UN Department of Economic and Social Affairs) (n.d.) Population Division.

UNDESA (2017) *Economic Inequalities in Old Age*.

UNESCO (Educational, Scientific and Cultural Organization) (2018) *Global Education Monitoring Report – Accountability in Education: Meeting our Commitments*.

UNGA (UN General Assembly) (1991) *Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations*, A/RES/46/182, 78th plenary meeting, 19 December 1991.

UNGA (2016) *One humanity, shared responsibility: report of the Secretary General for the World Humanitarian Summit.* UN General Assembly.

UNGA (2017a) *International cooperation on humanitarian assistance in the field of natural disasters, from relief to development*. Report of the Secretary-General A/72/348.

UNGA (2017b) *Report of the Secretary-General: Making migration work for all*, A/72/643.

UNGA (2016) *Special Rapporteur on the human rights of IDPs on his mission to Iraq, April 2016, UN doc. A/ HRC/32/35/Add.1*.

UNHCR (UN High Commissioner for Refugees) (2017a) *Global Trends. Forced Displacement in 2016*.

UNHCR (2017b) Highlighted Underfunded Situations in 2017.

UNHCR (2017c) *UNHCR Age, Gender and Diversity Accountability Report 2016*.

UNHCR (2017d), *From a Refugee Perspective: Discourse of Arabic speaking and Afghan refugees and migrants on social media from March to December 2016*.

UNHCR (2017e) *'Migrants in vulnerable situations': UNHCR's perspective*.

UNHCR (2018a) 'As Mediterranean Sea arrivals decline and death rates rise, UNHCR calls for strengthening of search and rescue'.

UNHCR (2018b) 'Over 1,000 refugees evacuated out of Libya by UNHCR.'

UNHCR (2018c) *UNHCR Strategy on Digital Identity and Inclusion*.

UNICEF. MICS (Multiple Indicator Cluster Surveys) (Database: last accessed 1 December 2017).

UNICEF (2013) *Every Child's Birth Right. Inequities and trends in birth registration*.

UNICEF (2017a). *A Deadly Journey for Children: The Central Mediterranean Migration Route*.

UNICEF (2018) *Refugee and Migrant Crisis in Europe Humanitarian Situation Report 26*.

UNICEF (2017b). *A child is a child: Protecting children on the move from violence, abuse and exploitation*.

UNISDR (UN Office for Disaster Risk Reduction) (2013) *Global Survey of Persons with Disabilities*.

UNISDR (no date a) *Desinventar*.

UNISDR (no date b) *Sendai Framework Monitor System*. (last accessed 16 May 2018).

University of Melbourne (2016) *Strengthening CRVS Systems. CRVS systems matter for Sustainable Development Goal Achievement*.

UNODC (UN Office on Drugs and Crime) (n.d.) *Smuggling of Migrants: The Harsh Search for a Better Life*.

V

Van Hear N (2011) *Mixed Migration: Policy Challenges, the Migration Observatory*.

Verjee A (2018) 'Let's end this competition of misery.' IRIN, 10 April 2018.

Vito et al (2015) *Public Health Aspects of Migrant Health: A Review of the Evidence on Health Status for Undocumented Migrants in the European Region*. Health Evidence Network Synthesis Report, No. 42. WHO Regional Office for Europe.

VOICE (Voluntary Organisations in Cooperation in Emergencies) (2013) *Funding Disaster Risk Reduction*. Disaster Risk Reduction Series.

W

Washington Group on Disability Statistics (2018) Home page.

WaterAid, Sightsavers and ADD International (2016) *Ensuring no one is left behind: Mainstreaming disability inclusive development. Summary of workshop findings*. January 2016.

Wells, J (2005) 'Protecting and assisting older people in emergencies' in *Network Paper* Number 53, December 2005. HPN.

WhatWorks to Prevent Violence (2015) *No Safe Place: A Lifetime of Violence for Conflict-affected Women and Girls in South Sudan*.

WHO (2004) *WHO World Health Survey (2002–2004)*.

WHO (2007) *Risk reduction and emergency preparedness: WHO six-year strategy for the health sector and community capacity development*.

WHO (2008) *Older persons in emergencies: an active ageing perspective*.

WHO (2011) *World Report on Disability*. and *technical appendices*.

WHO (2013) *Global and regional estimates of violence against women: prevalence and health effects of intimate partner violence and non-partner sexual violence*.

WHO 2014-2016, Ebola Situation Reports - archive.

WHO (2017a) 'Uganda ends Marburg virus disease outbreak'. News release.

WHO (2017b) *Health SDG Profile: Nepal*.

WHO (2018a) 'WHO and World Bank Group join forces to strengthen global health security.' News release.

WHO (2018b) Global Cooperation on Assistive Technology (GATE).

WHO (2018c) Weekly bulletins on outbreaks and other emergencies.

WHO (n.d.) *Definitions: emergencies*. (last accessed 9 July 2018).

WHS (World Humanitarian Summit) (2016) *Changing people's lives: from delivering aid to ending need*. High Level Leaders' Roundtable.

Wilkinson et al (2018) *Forecasting hazards, averting disasters: implementing forecast-based early action at scale*. ODI.

Williams J (2011) *Insights on Ageing: a survey report: Older people are speaking out, we're listening*. HelpAge International.

Wiltz T. (2018) *Aging undocumented immigrants pose costly health care challenge*.

Women's Refugee Commission (2015) *"I See That It Is Possible" Building Capacity for Disability Inclusion in Gender-Based Violence Programming in Humanitarian Settings*.

Women's Refugee Commission (2016) *Mean Streets: Identifying and Responding to Urban Refugees' Risks of Gender-Based Violence. Refugees with Disabilities*.

World Bank. Identification for Development (*ID4D*) global data set (Database: last accessed 1 June 2018).

World Bank Population data (Database: last accessed 8 June 2018).

World Bank. PovcalNet (Database: last accessed 1 June 2018).

World Bank Data Help Desk. World Bank Country and Lending Groups (Database: last accessed 1 August 2018).

World Bank (2003) *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*.

World Bank (2017a) 'Pandemic Emergency Financing Facility: Frequently Asked Questions.'

World Bank (2017b) *Somali Poverty Profile 2016 Findings from Wave 1 of the Somali High Frequency Survey*.

World Bank (2018) Tanzania Urban Resilience Program.

World Bank Group and Center for Global Development (2017) *Principles on Identification for Sustainable Development: Toward the Digital Age*.

Z

Zandonini G (2017) 'How the humanitarian NGOs operate at sea', 22 May 2017, Open Migration.

Les Principes fondamentaux du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Humanité Né du souci de porter secours sans discrimination aux blessés des champs de bataille, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, sous son aspect international et national, s'efforce de prévenir et d'alléger en toutes circonstances les souffrances des hommes. Il tend à protéger la vie et la santé ainsi qu'à faire respecter la personne humaine. Il favorise la compréhension mutuelle, l'amitié, la coopération et une paix durable entre tous les peuples.

Impartialité Il ne fait aucune distinction de nationalité, de race, de religion, de condition sociale et d'appartenance politique. Il s'applique seulement à secourir les individus à la mesure de leur souffrance et à subvenir par priorité aux détresses les plus urgentes.

Neutralité Afin de garder la confiance de tous, le Mouvement s'abstient de prendre part aux hostilités et, en tout temps, aux controverses d'ordre politique, racial, religieux et idéologique.

Indépendance Le Mouvement est indépendant. Auxiliaires des pouvoirs publics dans leurs activités humanitaires et soumises aux lois qui régissent leur pays respectif, les Sociétés nationales doivent pourtant conserver une autonomie qui leur permette d'agir toujours selon les principes du Mouvement.

Volontariat Il est un mouvement de secours volontaire et désintéressé.

Unité Il ne peut y avoir qu'une seule Société de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge dans un même pays. Elle doit être ouverte à tous et étendre son action humanitaire au territoire entier.

Universalité Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, au sein duquel toutes les Sociétés ont des droits égaux et le devoir de s'entraider, est universel.

Fédération internationale des Sociétés
de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge