



Assemblée générale

Distr. générale
20 octobre 2005
Français
Original : anglais

Soixantième session

Point 73 a) de l'ordre du jour

**Renforcement de la coordination de l'aide
humanitaire et des secours en cas de catastrophe
fournis par les organismes des Nations Unies,
y compris l'assistance économique spéciale :
renforcement de la coordination de l'aide humanitaire
d'urgence fournie par les organismes des Nations Unies**

Amélioration du Fonds central autorenewable d'urgence

Rapport du Secrétaire général*

Résumé

Afin de pouvoir répondre de façon plus prévisible et ponctuelle aux crises humanitaires, le Secrétaire général propose dans le présent rapport que l'actuel Fonds central autorenewable d'urgence soit élargi et approvisionné à hauteur de 500 millions de dollars des États-Unis de manière à y inclure une composante dons en plus de sa composante prêts. Le fonds modernisé sera utilisé pour faire en sorte que des sources de financement soient immédiatement disponibles pour appuyer des interventions rapides en cas de crises humanitaires et répondre aux besoins humanitaires critiques dans le contexte d'interventions d'urgence sous-financées. Le Secrétaire général demande que l'Assemblée générale approuve le renforcement de l'actuel Fonds central autorenewable d'urgence afin que les interventions humanitaires puissent être plus prévisibles. Il reconnaît également qu'un financement prévisible de l'assistance humanitaire n'est qu'un des éléments clefs de l'ensemble de sa réforme humanitaire et que l'approbation d'un fonds modernisé, qui serait rebaptisé Fonds central d'intervention d'urgence, contribuera à la réalisation des autres éléments de la réforme humanitaire, y compris ceux qui concernent le renforcement de la coordination de l'aide humanitaire et de la capacité d'intervention humanitaire.

* La parution du présent rapport a été retardée pour des raisons d'ordre technique.



I. Introduction

1. Le présent rapport est présenté comme suite à la résolution 46/182 de l'Assemblée générale, en date du 19 décembre 1991, dans laquelle l'Assemblée demandait que des rapports annuels soient établis sur la coordination de l'assistance humanitaire d'urgence, notamment sur le Fonds central autorenouvelable d'urgence. Le présent rapport est également présenté en application de la résolution 2005/4 du Conseil économique et social, en date du 15 juillet 2005, dans laquelle le Secrétaire général était prié de présenter un rapport à l'Assemblée, à sa soixantième session, sur l'amélioration du fonctionnement du Fonds central autorenouvelable d'urgence, par exemple, en introduisant éventuellement une composante dons alimentée par les contributions volontaires.

II. Historique de la réforme de l'aide humanitaire

2. L'évolution de la situation au cours des 10 dernières années a démontré que la nécessité de fournir une assistance humanitaire efficace s'était considérablement accrue. Au cours de cette période, l'ampleur des catastrophes naturelles s'est accrue et, vu leur vulnérabilité accrue, davantage de personnes qu'avant ont été touchées par ces catastrophes. C'est ainsi que le récent tsunami dans l'océan Indien a représenté un véritable défi pour le système humanitaire qui a dû répondre à des besoins sur une échelle géographique sans précédent. L'ampleur et la nature des situations d'urgence complexes ont également évolué et il a fallu déployer de nouvelles compétences et ressources humanitaires comme l'a encore démontré récemment la crise au Darfour (Soudan). Par sa résolution 46/182, l'Assemblée générale a mis en place le cadre de coordination et les instruments dont le système humanitaire a besoin. Bien qu'ils aient résisté à l'épreuve du temps, il est maintenant nécessaire de moderniser ces instruments qui ont été élaborés dans les années 90 afin qu'ils fonctionnent plus efficacement dans le contexte humanitaire de 2005.

3. Dans son rapport intitulé « Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous » (A/59/2005), le Secrétaire général a reconnu qu'il fallait améliorer encore le système d'intervention humanitaire afin que celui-ci dispose d'une capacité d'action plus prévisible dans des situations d'urgence humanitaire de plus en plus complexes. Les améliorations que le Secrétaire général propose doivent permettre de renforcer la capacité d'intervention du système humanitaire, rendre le financement des interventions humanitaires plus prévisibles afin de pouvoir intervenir plus rapidement en cas de crise et renforcer la coordination des actions humanitaires. Ces recommandations, que l'Assemblée a une fois de plus fait siennes dans sa résolution intitulée « Document final du Sommet mondial de 2005 » (résolution 60/1), doivent maintenant être mises en œuvre simultanément afin que l'Organisation des Nations Unies puisse servir de façon efficace les peuples du monde entier qui souffrent face à des crises humanitaires.

III. Les mécanismes existants et leurs limites

4. Par sa résolution 46/182, l'Assemblée générale a créé un certain nombre d'instruments de coordination et d'intervention, notamment la Procédure d'appel global et le Fonds central autorenewable d'urgence. La Procédure d'appel global (PAG) est devenue le principal instrument de l'ONU pour assurer une intervention efficace et coordonnée en cas de crise humanitaire et le principal instrument de financement et de planification dont disposent les organisations humanitaires des Nations Unies et, de plus en plus, les organisations non gouvernementales (ONG). En outre, l'appel éclair, instrument analogue faisant appel à la méthodologie de la PAG, a été élaboré en tant que mécanisme permettant le décaissement rapide des fonds. L'appel éclair a été largement utilisé en cas de catastrophes naturelles ou de situations d'urgence complexe se détériorant rapidement. Le fonds actuel a été conçu en tant qu'instrument financier devant permettre d'améliorer l'intervention humanitaire en assurant le décaissement rapide de fonds en cas de situation d'urgence.

Fonds central autorenewable d'urgence

5. Le Fonds central autorenewable d'urgence a été créé dans le cadre des réformes humanitaires de 1991 et conformément à la résolution 46/182 de l'Assemblée générale afin de servir d'instrument financier à l'appui d'une action humanitaire rapide. Il bénéficie d'un large soutien de la part des États Membres et de nombreux donateurs, une quarantaine d'États Membres y versant des contributions. Le Fonds a décaissé quelque 337 millions de dollars des États-Unis en prêts au cours de 14 dernières années et fonctionne au mieux en tant que facilité de trésorerie pour les organismes humanitaires des Nations Unies pendant qu'ils attendent que les donateurs traduisent leurs annonces de contributions ou autres engagements financiers en transferts effectifs. Toutefois, étant donné qu'en raison des règles en vigueur le Fonds doit être remboursé dans les six mois, les organisations humanitaires des Nations Unies hésitent souvent à utiliser ce dispositif financier à moins qu'il n'y ait d'indications concrètes de la part des donateurs que des fonds leur seront versés. Les dispositions qui régissent le fonds actuel sont telles qu'il n'est pas possible d'assurer une intervention humanitaire rapide et les règles en matière de remboursement se sont avérées un obstacle supplémentaire lorsqu'il s'agit de répondre aux besoins dans le contexte d'interventions d'urgence sous-financées. En conséquence, le recours au Fonds a fluctué. Le plus souvent il est utilisé dans le cadre de crises très médiatisées comme celles qui ont eu lieu en Afghanistan, en Iraq et au Kosovo, parce que dans des cas pareils un remboursement rapide est garanti par des annonces de contributions confirmées.

Fonds d'urgence des organismes des Nations Unies

6. Outre le Fonds central autorenewable d'urgence, les organisations humanitaires des Nations Unies ont pris des mesures pour renforcer leurs propres dispositifs d'intervention d'urgence. Les fonds des différentes organisations¹ sont utilisés pour financer les besoins initiaux lors d'opérations d'urgence conformément au mandat de chaque organisation. Ils constituent une importante source de liquidités et ont permis à ces organisations d'améliorer leurs propres opérations

d'intervention rapide en maintes occasions. Dans ce contexte, il est recommandé que les donateurs continuent à verser des contributions pour réapprovisionner ces comptes.

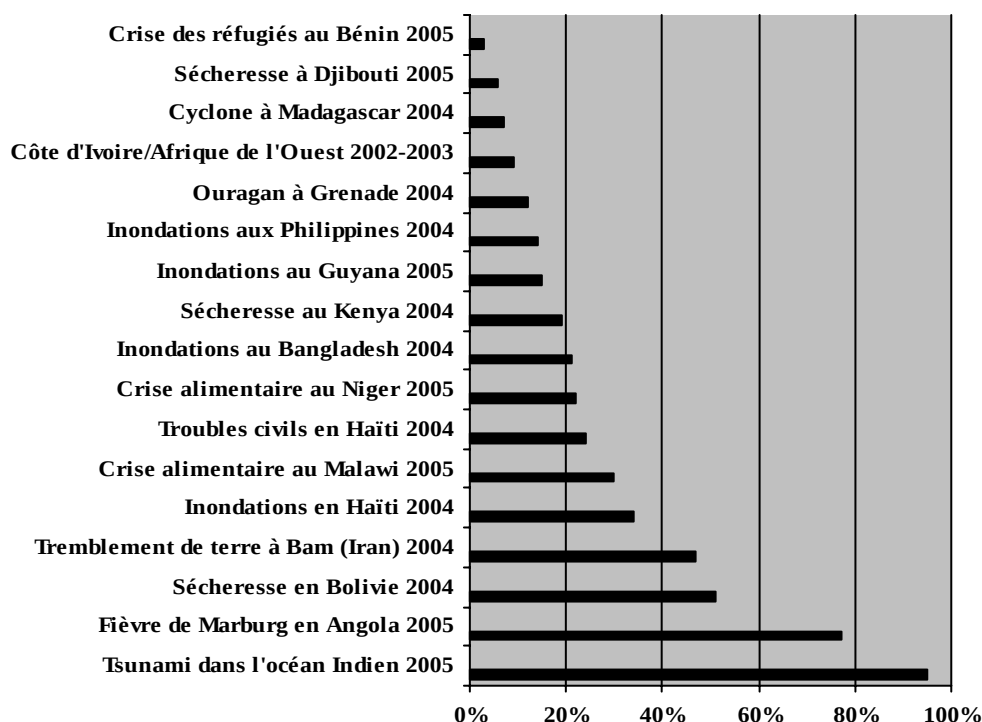
7. En général, les dispositifs de financement d'urgence des organisations des Nations Unies sont semblables à ceux du Fonds en ce qu'ils constituent essentiellement des mécanismes de prêt internes qui nécessitent des garanties de remboursement. Le Programme alimentaire mondial est le seul organisme disposant d'un mécanisme limité d'octroi rapide de dons aux fins d'opérations humanitaires, le Compte d'intervention immédiate, qui fournit jusqu'à 500 000 dollars au titre de programmes de pays lors de la phase initiale du lancement d'un programme d'urgence. En outre, le fait que les fonds des différentes organisations ne peuvent financer que des activités décidées par les organes délibérants de ces dernières limite nécessairement l'utilisation des fonds et expose le système à des déséquilibres sectoriels.

Appels globaux et éclair

8. Les appels éclair ont été institués pour pouvoir répondre rapidement à une catastrophe naturelle soudaine ou la brusque détérioration d'une situation d'urgence complexe. Ils sont lancés dans les jours qui suivent le début d'une crise et constituent un critère déterminant pour cerner les besoins vitaux à satisfaire au début d'une crise. Cependant, une analyse des données recueillies par le service de surveillance financière du Bureau de la coordination des affaires humanitaires fait apparaître qu'en tant qu'instrument, les appels globaux et éclair n'ont pas permis d'éliminer le délai entre la publication de l'évaluation des besoins et la réception des fonds, de veiller à ce que des fonds soient disponibles à temps pour pouvoir planifier des opérations rentables, de garantir un niveau minimum d'équité dans le financement des opérations humanitaires dans les diverses régions du monde.

9. Comme il ressort du graphique 1 ci-dessous, la plupart des appels éclair n'engendrent pas de fonds suffisants pour couvrir la phase initiale des opérations d'urgence. En fait, la plupart des appels éclair ne permettent de recueillir que moins de 30 % des fonds nécessaires un mois après leur lancement. Plus précisément, l'analyse des statistiques montre que le montant moyen (médian) des fonds recueillis permet de répondre à peine à 16 % des besoins identifiés après un mois. Le décaissement tardif des fonds entrave les efforts faits par la communauté humanitaire pour répondre rapidement à une crise et sauver des vies au cours des premiers jours et mois des opérations.

Graphique 1
Appels éclair lancés en 2002-2005 :
fonds recueillis au cours du premier mois
Appels éclair lancés en 2002-2005 : fonds reçus au cours
du premier mois en tant que pourcentages des besoins



10. Les instruments de financement actuellement disponibles n'offrent que des possibilités très limitées de planifier des opérations humanitaires d'un bon rapport coût-efficacité. Ceci est particulièrement manifeste dans le cas de crises qui s'amorcent lentement telles que le problème des criquets pèlerins au Sahel. Dans ce cas précis, si des fonds avaient été disponibles plus rapidement, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) aurait pu pulvériser les larves de criquets dès le début de l'infestation et aurait ainsi pu empêcher que le problème ne prenne de l'ampleur. La réaction très lente à l'appel initial lancé par la FAO a signifié que l'organisation n'a pu financer les livraisons de quantités suffisantes de pesticides. Il en est résulté qu'en été 2004, les criquets pèlerins s'étaient reproduits de façon spectaculaire, infestant huit pays. La FAO a été alors forcée de demander 100 millions de dollars pour contenir des nuées d'insectes aux proportions épidémiques alors que 9 millions de dollars seulement étaient nécessaires pour s'attaquer à l'infestation au cours des phases initiales.

11. Enfin, il apparaît, selon des données disponibles, que l'actuel système est limité pour ce qui est de fournir les fonds minimums nécessaires pour financer des activités humanitaires essentielles à l'échelle mondiale. Un examen des contributions versées dans le cadre de la procédure d'appel global depuis 1994 fait

apparaître une tendance à la concentration des contributions en faveur d'un nombre limité de situations d'urgence très médiatisées comme celles en Afghanistan et en Iraq ou dans les pays touchés par le tsunami, dans l'océan Indien. Bien que cette analyse ne porte pas sur tous les fonds disponibles à des fins humanitaires, il en ressort que les fonds sont répartis de façon inégale en faveur des crises humanitaires qui retiennent tout particulièrement l'attention des milieux politiques et des médias. Par contre, les interventions d'urgence qui ne font pas la une des journaux alors que les besoins humanitaires sont importants, en particulier en Afrique, sont systématiquement sous-financées. En 2000, seuls 6 des 14 appels avaient permis de recueillir plus de 60 % des fonds nécessaires à la fin de l'année. En particulier, les appels en faveur du Burundi, de la République démocratique du Congo et de la République du Congo n'ont permis que de satisfaire 27 %, 32 % et 17 %, respectivement, des besoins. Par contre, l'appel lancé en 2003 en faveur de l'Iraq a permis de recueillir 91 % des fonds nécessaires. Cette même année, les crises liées à la sécheresse en Zambie et au Zimbabwe n'ont bénéficié que de 22 % et de 24 % des fonds nécessaires. En 2004, l'appel lancé en faveur du Soudan pour un montant de 727 millions de dollars a suscité des contributions représentant 76 % des fonds nécessaires tandis que moins de 50 % des besoins à satisfaire dans le cadre de situations d'urgence prolongées, notamment au Burundi, en République centrafricaine et en Côte d'Ivoire (et pour lesquelles l'ensemble des besoins à satisfaire se chiffraient à 191 millions de dollars) avaient été satisfaits à la fin de l'année.

12. Le déséquilibre persiste également en ce qui concerne la répartition des dépenses entre secteurs, certains secteurs (eau et assainissement, santé, gestion et protection des camps, notamment) souffrant systématiquement d'un sous-financement. Par exemple, en 2004, l'ensemble des appels globaux ont permis de recueillir 64 % des fonds nécessaires, mais en analysant la situation par secteur, on constate que, dans celui de l'eau et de l'assainissement, 34 % seulement des besoins ont été satisfaits, dans celui de l'agriculture, 33 %, dans celui de la santé, 31 %, dans celui de la protection et des droits de l'homme, 29 %, dans celui de l'éducation, 28 %, en ce qui concerne le redressement économique et l'infrastructure, 26 %, et pour ce qui est du logement et des articles non alimentaires, 22 %. Les déséquilibres empêchent toute intervention humanitaire globale. Fournir des aliments mais pas d'eau, ou de l'eau sans fournir des soins de santé, est une intervention peu efficace pour des populations dans le besoin.

Étude de cas : Darfour

Le problème du temps qui s'écoule entre le lancement d'un appel et la réception des contributions est particulièrement frappant dans le cas d'appels éclair en faveur des victimes de catastrophes naturelles, mais il a également de graves conséquences pour la fourniture d'une assistance vitale dans le cas de situations d'urgence complexes. En mars 2004, les organismes humanitaires des Nations Unies ont lancé un appel pour quelque 130 millions de dollars en faveur de projets urgents au Darfour. Cependant, en août 2004, les besoins financiers étaient encore loin d'avoir été satisfaits. À ce moment-là, ils étaient déjà passés à 350 millions, notamment parce que des solutions de rechange plus économiques n'étaient plus disponibles. La réception des fonds a été l'un des facteurs critiques qui a permis de renforcer les effectifs des

opérations humanitaires, qui sont passés à quelque 12 000 personnes et de fournir l'assistance globale qui a entraîné une diminution des taux de mortalité. Toutefois, les retards intervenus dans le versement des contributions ont été un facteur important, qui a limité l'aptitude de l'ONU à fournir une assistance humanitaire vitale aux plus de 1,4 million de personnes déplacées au Darfour, a contribué à de trop nombreuses pertes en vies humaines et a considérablement renchéri les opérations de secours.

IV. Proposition tendant à améliorer le Fonds central autorenewable d'urgence

Objectifs du fonds

13. Le système actuel de financement des interventions humanitaires impose certaines restrictions à l'aptitude des organisations humanitaires à mobiliser rapidement des fonds. Il convient de disposer de sources de financement prévisibles pour les interventions humanitaires afin de pouvoir fournir à temps une assistance vitale et assurer un minimum d'équité dans la répartition géographique de l'assistance. Il est donc proposé que l'actuel Fonds central autorenewable d'urgence soit renforcé et modernisé pour devenir un Fonds central d'intervention d'urgence grâce à l'incorporation d'une composante dons. Le fonctionnement de l'ensemble du Fonds sera mesuré par rapport à la réalisation des trois objectifs décrits ci-après sur la base des indicateurs de résultats proposés par le Coordonnateur de secours d'urgence et examiné chaque année par le Groupe consultatif (voir par. 33 et 34).

- **Objectif 1 :** Promouvoir des mesures et des interventions rapides afin de réduire les pertes en vies humaines. Le premier objectif du Fonds renforcé sera de faire en sorte que des mesures puissent être prises rapidement en cas de nouvelles crises ou en cas de détérioration de situations de crise existantes. Des mesures rapides peuvent être prises à l'initiative du Coordonnateur des secours d'urgence ou des organisations intéressées ou à la demande conjointe du coordonnateur de l'action humanitaire/coordonnateur résident des Nations Unies de l'équipe de pays. Afin de préserver l'intégrité de la procédure d'appel global/appel éclair, les fonds nécessaires à une intervention rapide pourront être rapidement décaissés dès le début d'une crise ou dès que l'on constate qu'une situation humanitaire est en train de se détériorer rapidement, mais le montant des fonds sera limité et décaissé pour une période de temps définie.
- **Objectif 2 :** Renforcer les interventions lorsque le facteur temps est décisif et les besoins avérés. Dans le cas de certaines interventions humanitaires importantes, le facteur temps est décisif et les mesures doivent être prises lors de saisons précises ou dans un laps de temps prédéfini pour protéger et sauver efficacement des vies humaines. Le fonds sera utilisé pour faire en sorte que, lorsque le facteur temps est décisif, des mesures puissent

être prises dans le laps de temps jugé nécessaire pour sauver des vies et limiter les frais.

- **Objectif 3** : Renforcer les éléments clefs des interventions humanitaires sous-financées. Dans le cas d'interventions d'urgence sous-financées, l'objectif est de faire en sorte que les activités humanitaires essentielles puissent être entreprises lorsqu'il y a d'importants besoins humanitaires à satisfaire. On entendra par activités essentielles celles qui sont indispensables pour sauver, à l'aide d'interventions efficaces, des vies humaines.

Dotation du nouveau fonds et échelonnement de sa mise en place

14. Tel qu'il est conçu actuellement, le Fonds bénéficie d'un large appui de la part des donateurs et des États Membres et continue de prouver son utilité en tant que mécanisme de trésorerie à l'appui du bon déroulement des interventions humanitaires existantes. C'est pourquoi il est proposé que l'élément autorenouvelable du Fonds actuel soit préservé et continue de fonctionner en application des mêmes critères que ceux actuellement en vigueur.

15. Il est proposé que le Fonds renforcé comprenne un élément dons afin d'atteindre l'objectif général de 500 millions de dollars qui se répartiraient entre l'actuel élément autorenouvelable (50 millions) et l'élément dons qui, à terme, devrait être de 450 millions de dollars. Le Fonds renforcé, comprenant des composantes prêts et dons, pourrait devenir opérationnel au début de 2006 grâce aux contributions annoncées déjà reçues à ce jour. Par ailleurs, sa dotation serait échelonnée sur les trois premières années d'exploitation. Il est prévu que la dotation du Fonds serait de 250 à 300 millions de dollars au cours de la première année. À mesure que les efforts de collecte de fonds s'intensifient et que des rapports intérimaires sont fournis aux donateurs actuels et potentiels, le Fonds pourra approcher l'objectif de 500 millions de dollars d'ici à la troisième année.

16. Le premier rapport annuel du Fonds renforcé sera l'occasion de faire le bilan de la nouvelle composante dons et de procéder aux mises au point nécessaires. À la fin de la deuxième année de fonctionnement du Fonds renforcé, il sera procédé à un examen indépendant, notamment à une évaluation de la composante dons et de l'élément autorenouvelable, de l'administration du Fonds, de son fonctionnement et des activités qu'il finance ainsi que sa capacité d'atteindre les objectifs essentiels dont il a été convenu.

17. En ce qui concerne la mobilisation des ressources, le Fonds renforcé tirera parti de son statut de fonds créé par tout le monde et pour tout le monde. Les États Membres, y compris les donateurs traditionnels et non traditionnels, le secteur privé et les particuliers sont vivement encouragés à contribuer des ressources supplémentaires non programmées au Fonds. En outre, les donateurs sont encouragés à faire des engagements pluriannuels afin d'assurer la reconstitution rapide du Fonds.

V. Fonctionnement du Fonds

Conditions d'admission au bénéfice du Fonds

18. Il est proposé que les mêmes organisations humanitaires des Nations Unies qui ont accès au Fonds actuel puissent obtenir des dons et des prêts du Fonds renforcé. Ainsi, l'ONU et ses fonds et programmes et les institutions spécialisées, ainsi que l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), pourront faire appel au Fonds. Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, en tant qu'administrateur désigné du Fonds, ne pourra pas bénéficier de dons². Pour des raisons d'ordre administratif et comptables et afin de préserver la capacité de décaisser rapidement des fonds, il ne sera pas possible, toutefois, pour les ONG, d'avoir directement accès au Fonds. Les ONG en tireront parti indirectement grâce à leurs accords de partenariat avec des organismes des Nations Unies.

Décaissements aux fins d'intervention rapide

19. Deux tiers, au maximum, du montant total de la composante dons du Fonds seront consacrés au financement d'interventions rapides vitales relevant des objectifs 1 et 2 ci-dessus. En général, la composante dons aux fins d'intervention rapide du Fonds financera des programmes ne durant pas plus de trois mois et un maximum de 30 millions de dollars sera décaissé pour une situation de crise donnée.

20. La composante dons aux fins d'intervention rapide du Fonds fournira des liquidités pour des opérations vitales à des organisations humanitaires remplissant les conditions requises dans un délai maximum de trois à quatre jours. Sur la base des besoins vitaux prioritaires avérés évalués par le Coordonnateur de l'action humanitaire/coordonnateur résident ou à la demande d'un organisme des Nations Unies, le Fonds statuera immédiatement sur les demandes et allouera des fonds dès réception d'une demande. Les demandes adressées au Fonds doivent se fonder sur les besoins avérés, tels qu'ils ressortent de l'analyse utilisée pour les appels globaux ou éclair, des évaluations disponibles ou d'autres moyens d'identifier des besoins humanitaires.

21. Les demandes et le décaissement de fonds au titre de la composante dons aux fins d'intervention rapide peuvent se faire à tout moment et ne sont pas liés à la procédure d'appel global et éclair. Toutefois, dans le cas des appels éclair, le Coordonnateur des secours d'urgence communiquera immédiatement des informations détaillées sur l'allocation des fonds décaissés à la communauté des donateurs afin de lui donner une image précise des activités que le Fonds pourra financer dans la limite de ses capacités.

22. Il convient de rappeler que le Fonds ne doit fournir qu'un apport financier initial étant donné que ses ressources constituent un pourcentage modeste de l'ensemble des fonds disponibles à des fins humanitaires dans le système des Nations Unies. Par exemple, un fonds avec un solde de 500 millions de dollars représenterait en moyenne 14 % seulement du fonds sollicité chaque année dans le cadre des procédures d'appel global ou éclair, si l'on prend comme base les niveaux indicatifs de 2002 à 2005. Comme c'est le cas aujourd'hui, la plupart des interventions humanitaires seront financées dans le cadre de la procédure d'appel global et éclair.

Décaissements en faveur d'interventions d'urgence sous-financées

23. Même l'augmentation générale des fonds disponibles à l'échelle mondiale au titre des interventions humanitaires, estimés à 7,8 milliards de dollars en 2003³, n'a pas permis de mener des opérations humanitaires équitables à l'échelle mondiale et le financement continue d'être concentré sur un certain nombre de situations d'urgence humanitaire fortement médiatisées. Conformément à l'initiative sur les pratiques à recommander aux donateurs de l'action humanitaire dont l'objectif est de promouvoir l'équité dans le financement des opérations humanitaires, il est proposé qu'un tiers au maximum des fonds disponibles au titre de la composante dons soit alloué à des interventions sous-financées.

24. Dans les conditions susmentionnées, des fonds seraient alloués pour répondre à des besoins critiques et financer des activités qui relèvent des éléments essentiels des besoins humanitaires immédiats, et ne serviraient pas à financer toute la gamme des activités humanitaires. Il est proposé que les pays en faveur desquels des appels globaux sont lancés, les pays dont le Comité permanent interorganisations estime qu'ils nécessitent une assistance humanitaire et que d'autres pays ou régions proposés par le Coordonnateur des secours d'urgence puissent obtenir des fonds au titre de la composante dons. Le rang de priorité accordé aux pays pouvant bénéficier d'un financement se fondera sur le montant des ressources disponibles pour répondre à des besoins humanitaires critiques et des critères communs. Il est proposé qu'un critère important soit la preuve d'une tendance au sous-financement de programmes humanitaires essentiels sur la base d'une analyse de la suite donnée à la procédure d'appel global compte tenu de l'examen semestriel et des fonds recueillis par des moyens autres que l'appel⁴. Un autre critère à appliquer pourrait inclure un inventaire des besoins critiques non satisfaits à la suite d'un appel global; les résultats d'évaluations et procédures ou d'autres besoins avérés; une détérioration des indicateurs sanitaires et nutritionnels et le nombre des personnes déplacées.

25. Comme mentionné plus haut, l'allocation des fonds au titre du guichet dons se fondera sur les besoins tels qu'ils ont été évalués dans le cadre des appels globaux et éclair, ainsi que sur les résultats d'évaluations et sur d'autres besoins avérés. En tant que tel, le fonctionnement du Fonds sera lié à l'amélioration continue des plans d'action humanitaire communs, de la procédure d'appel commun et des dispositifs d'évaluation des besoins. Dans ce contexte, le Département de la coordination des affaires humanitaires utilisera sa présence sur le terrain pour appuyer les coordonnateurs de l'action humanitaire et coordonnateurs résidents, les équipes de pays et des Nations Unies, les organisations humanitaires des Nations Unies pour faire en sorte que ces instruments soient encore renforcés grâce au soutien des donateurs au Fonds.

26. Une fois que le Coordonnateur des secours d'urgence estime qu'un programme de pays remplit les conditions pour bénéficier d'un financement au titre du guichet dons, les coordonnateurs de l'action humanitaire et coordonnateurs résidents intéressés identifieront les besoins vitaux prioritaires sur la base des apports des organismes chefs de file sectoriels. En principe, les décaissements en faveur d'interventions d'urgence sous-financées sont approuvés par le Coordonnateur des secours d'urgence deux fois par an, après le lancement de la procédure d'appel global annuelle, en janvier, et l'examen à mi-parcours, en juillet.

Critères d'octroi des prêts et des dons

27. Les critères d'octroi des prêts et des dons continueront d'être guidés par les dispositions de la circulaire du Secrétaire général du 22 juillet 1992 (ST/SGB/251). En particulier, les fonds provenant de l'élément autorenewable du Fonds continueront d'être accordés conformément aux procédures promulguées dans la circulaire. Les fonds fournis aux organisations à partir de l'élément dons du Fonds seront, dans l'ensemble, également conformes aux critères énoncés dans la circulaire. Toutefois, les paragraphes 13 à 17 de la circulaire, dans lesquels sont énoncés les principes directeurs régissant le remboursement, seront étoffés pour tenir compte de la nouvelle composante dons. Le nouveau libellé précisera que, en principe, les fonds reçus au titre de l'élément dons ne devront pas être remboursés. Toutefois, chaque organisme demandeur devra justifier la nécessité du don qu'il sollicite, compte tenu du montant global des ressources disponibles, y compris les contributions non réservées et les ressources disponibles au titre des fonds d'urgence existants.

VI. Gestion

Rôle du Coordonnateur des secours d'urgence

28. Le rôle que le Coordonnateur des secours d'urgence jouera en matière d'administration et de gestion du Fonds renforcé sera le même rôle que celui qu'il jouait dans le cadre des dispositions actuelles régissant le Fonds. Le Coordonnateur des secours d'urgence continuera à gérer le Fonds au niveau opérationnel sous l'autorité et la direction générales du Secrétaire général et conformément aux directives proposées. Le Coordonnateur des secours d'urgence approuvera tous les dons octroyés par le Fonds conformément aux objectifs généraux exposés plus haut aux indicateurs correspondants proposés par le Coordonnateur, sous réserve de l'examen annuel auquel procédera le Groupe consultatif.

Capacité de gestion

29. Les utilisateurs du Fonds (les organisations humanitaires remplissant les conditions requises) appliqueront aux fonds reçus au titre de projets leurs propres principes comptables, et le Bureau de la coordination des affaires humanitaires fera appel, avant tout, aux effectifs existants pour procéder à l'analyse détaillée nécessaire pour justifier l'allocation des fonds. Toutefois, la capacité du Bureau devra être renforcée parallèlement au renforcement des fonctions du Fonds. Le Secrétaire général adjoint aura besoin de quatre fonctionnaires supplémentaires dont les postes seront financés à l'aide de fonds extrabudgétaires pour assumer les fonctions suivantes : traitement des demandes, établissement de rapports et gestion de l'information.

30. Les effectifs existants du Bureau fourniront toutefois le gros de l'appui nécessaire aux opérations du Fonds. Le Bureau réorientera ses activités pour mettre à la disposition du Coordonnateur des secours d'urgence des moyens analytiques spécialisés pour l'aide dans l'allocation des fonds conformément aux objectifs du Fonds. Le Bureau suivra l'évolution de la situation sur le terrain, recueillera des

données, fournira un appui aux coordonnateurs de l'action humanitaire et coordonnateurs résidents vu le rôle que ceux-ci jouent dans l'identification des priorités aux fins du financement. La Section de la procédure d'appel global du Bureau contribuera à l'analyse des besoins de financement et fournira un appui en vue de renforcer le suivi du financement et des dépenses au titre d'un site Web propre au Fonds. Le Service de l'élaboration des politiques et des études s'occupera de l'évaluation et dirigera les efforts tendant à améliorer le dispositif d'évaluation. Enfin, le Groupe des relations extérieures et des relations avec les donateurs dirigera la mobilisation des ressources et les efforts de reconstitution du Fonds. Le Coordonnateur des secours d'urgence sera aussi appuyé par les coordonnateurs de l'action humanitaire et coordonnateurs résidents et les bureaux extérieurs du Bureau de la coordination des affaires humanitaires, qui seront chargés de lui fournir les données dont il a besoin.

Gestion financière et reconstitution

31. On ne prévoit pas que les fonds seront nécessairement intégralement décaissés chaque année, le solde étant reporté d'année en année. En outre, le groupe consultatif sera invité à fournir au Coordonnateur des secours d'urgence des avis concernant l'objectif annuel de reconstitution du Fonds et sur l'élaboration d'une stratégie de reconstitution qui tienne compte de l'utilisation du Fonds, des priorités existantes et des besoins escomptés. En outre, lorsqu'une organisation reçoit des fonds à titre de dons du Fonds en vertu des objectifs 1 et 2 et lorsqu'elle recueille par la suite d'autres fonds aux mêmes fins, elle sera tenue de rembourser le Fonds.

VII. Gouvernance

Assemblée générale

32. Comme dans le cas de l'actuel Fonds central **autorenewable** d'urgence, le Fonds central **d'intervention** d'urgence proposé sera un mécanisme créé sous les auspices de l'Assemblée générale, qui continuera de superviser et d'examiner de près les opérations du Fonds renforcé. Le Fonds renforcé fonctionnera conformément aux dispositions de la résolution 46/182 de l'Assemblée générale et à ses principes directeurs. Conformément à cette résolution, l'Assemblée recevra chaque année pour examen un rapport analytique sur le fonctionnement et l'utilisation du Fonds renforcé. Sur la base de ce rapport, l'Assemblée pourra donner des directives de politique générale concernant l'utilisation du Fonds afin d'en maximiser l'impact et présenter des recommandations en vue d'en améliorer le fonctionnement.

Groupe consultatif

33. Un groupe consultatif sera chargé de fournir au Fonds des avis sur la rapidité avec laquelle les fonds doivent être alloués et le bien-fondé des décaissements, d'examiner le fonctionnement du Fonds et de procéder à des audits financiers et, enfin, de contribuer à la visibilité et à la transparence. Le groupe se réunira au moins deux fois par an et recevra un appui administratif du secrétariat du Fonds.

34. Le groupe consultatif sera un organe indépendant composé de 12 experts au maximum. Il devra être représentatif de la communauté des donateurs humanitaires, ses membres devant en outre posséder les compétences techniques et une expérience des pays touchés par des crises. Sur les 12 membres, 8 seront choisis parmi les contributeurs à la nouvelle composante dons du Fonds⁵. Chaque membre potentiel du groupe consultatif devra posséder des connaissances spécialisées dans le domaine des interventions humanitaires et sa candidature devra être proposée par un gouvernement ou un organisme privé contributeur. Le Secrétaire général examinera les candidatures et choisira les membres du groupe. Le groupe devra être représentatif de donateurs aussi bien traditionnels que non traditionnels ayant été retenus compte tenu du montant et de l'importance de leurs contributions⁶. Les quatre autres membres seront nommés par le Secrétaire général en qualité d'experts indépendants. Tous les membres auront un mandat de deux ans, de nouveaux membres étant nommés par roulement⁷. La première réunion se tiendra immédiatement après que l'Assemblée générale aura approuvé le nouveau Fonds.

Consultation des donateurs

35. Afin que tous les contributeurs au Fonds soient informés de l'évolution de la situation, une consultation des donateurs au Fonds se tiendra tous les ans. Cette consultation sera convoquée tous les ans par le Coordonnateur des secours d'urgence en tant que mécanisme permettant de recueillir des informations sur l'utilisation du Fonds, qui seront utilisées pour procéder à des mises au point de cet instrument et de ses opérations.

Comité permanent interorganisations

36. Le Coordonnateur des secours d'urgence s'entretiendra fréquemment avec les institutions membres du Comité permanent interorganisations de l'utilisation faite du Fonds et de son impact. En outre, la gestion et le fonctionnement du Fonds feront l'objet d'un point régulier de l'ordre du jour du Groupe de travail du Comité permanent interorganisations.

VIII. Transparence, obligation redditionnelle et visibilité

Audit général du Fonds

37. Des vérificateurs internes et externes des comptes de l'ONU seront invités à procéder chaque année à l'audit de l'utilisation et de la gestion du Fonds. Leurs rapports seront présentés au groupe consultatif.

Audits des organisations

38. Les utilisateurs du Fonds renforcé procéderont eux-mêmes à l'audit des différents projets financés par le Fonds, conformément aux dispositions actuelles arrêtées par leurs conseils d'administration respectifs.

Évaluation

39. Les activités financées par le Fonds feront également l'objet d'évaluations conformément aux procédures d'évaluation adoptées par chaque organisation. Le Coordonnateur des secours d'urgence peut demander, le cas échéant, des évaluations supplémentaires. À la fin des deux premières années, le Coordonnateur des secours d'urgence pourra faire procéder à une évaluation indépendante du Fonds afin d'examiner de façon critique sa pertinence, son efficacité et son impact.

Publication d'informations

40. La transparence et l'obligation redditionnelle sont encore renforcées par la publication d'informations sur les dons et les dépenses grâce à un site Web propre au Fonds relié à l'actuel service de surveillance financière du Bureau de la coordination des affaires humanitaires s'inspirant du système actuellement en place pour le tsunami, le Bureau communiquera aux donateurs et au public les résultats de l'analyse de l'allocation des fonds, des dépenses et des résultats des programmes. Le site Web propre au Fonds servira également d'instrument d'appel de fonds et assurera la visibilité des donateurs. Des rapports pertinents, y compris des rapports intérimaires et des rapports d'évaluation, pourront y être consultés.

IX. Exécution

41. Sous réserve d'approbation par l'Assemblée générale, un certain nombre de mesures devront être prises pour mener à bien la mise en place du nouveau Fonds. Il s'agira notamment des mesures ci-après :

- Création au sein du Bureau de la coordination des affaires humanitaires d'un petit secrétariat chargé d'assurer le service du Fonds et de veiller à ce que les demandes et les décaissements soient traités de façon rationnelle et efficace;
- Élaboration et fourniture d'avis et de documents sur les conditions d'admission au bénéfice du Fonds et les obligations en matière d'établissement de rapports à l'usage des organisations concernées, des coordonnateurs de l'action humanitaire et coordonnateurs résidents et le personnel du Bureau de la coordination des affaires humanitaires;
- Perfectionnement du système de surveillance financière pour mieux traduire et suivre le financement des interventions humanitaires à l'échelle mondiale et incorporation des rapports du Fonds dans la procédure d'appel global et éclair;
- Mise en place d'un site Web propre au Fonds pour contribuer à l'établissement de rapports, à la diffusion d'informations à l'intention du public, à la transparence et à l'obligation redditionnelle.

X. Conclusion et recommandations

42. Pendant plus de 10 ans, le Fonds central autorenouvelable d'urgence a joué un rôle important en offrant aux organisations des ressources immédiatement disponibles pour leur permettre de répondre rapidement à des situations d'urgence

humanitaire. Toutefois, étant donné qu'il s'agit d'un fonds exclusivement autorenewable, le Fonds a éprouvé de plus en plus de difficultés à jouer le rôle qui lui avait été attribué à l'origine, à savoir fournir les ressources suffisantes pouvant être utilisées lors de la phase initiale de secours d'urgence. L'examen de la rapidité avec laquelle il a été répondu aux appels globaux et éclair fait ressortir que, pour diverses raisons, le temps s'écoulant entre le moment où un appel est lancé et le moment où les fonds sont effectivement reçus est trop long. Dans le cas de catastrophes soudaines ou d'une détérioration rapide de crises humanitaires existantes, un tel délai compromet la capacité de la communauté humanitaire de sauver des vies dès les premiers jours qui suivent le début d'une catastrophe.

43. L'ONU continue d'œuvrer pour rendre l'assistance humanitaire plus efficace à l'appui des populations touchées. Les efforts tendant à améliorer le processus d'appel se poursuivront et les différents volets de la réforme humanitaire du Secrétaire général, y compris ceux qui concernent le renforcement de la coordination des opérations humanitaires et les capacités d'intervention, sont tous examinés simultanément. Les aspects essentiels de la réforme concernant le financement prévisible sont concrétisés grâce au renforcement proposé de l'actuel Fonds central autorenewable d'urgence. L'Assemblée générale est donc priée instamment de faire siennes les recommandations suivantes afin que les objectifs qu'elle avait fixés il y a une quinzaine d'années pour le Fonds puissent être pleinement réalisés :

a) Appuyer la modernisation de l'actuel Fonds central autorenewable d'urgence en l'élargissant grâce à la mise en place d'un élément dons pour financer les interventions rapides face aux situations d'urgence et résoudre le problème des interventions d'urgence sous-financées conformément aux objectifs suivants : promouvoir les mesures et les interventions rapides pour réduire le nombre de pertes en vies humaines, améliorer les interventions répondant à des situations critiques ponctuelles sur la base de besoins avérés et renforcer les éléments essentiels des interventions humanitaires dans le cas d'opérations réalisées;

b) Reconnaître l'importance d'un financement rapide, prévisible et suffisant des opérations humanitaires lorsqu'il s'agit d'intervenir rapidement en cas de situation d'urgence humanitaire, rebaptiser le Fonds renforcé « Fonds central d'intervention d'urgence » et approuver la mise en place d'une composante dons. Le Fonds renforcé devra pouvoir compter sur une dotation totale de 500 millions de dollars, dont 50 millions de dollars pour l'actuel élément autorenewable et 450 millions de dollars pour l'élément dons et pourra être opérationnel au début de 2006;

c) Étant donné que la composante dons sera alimentée par des contributions volontaires, les États Membres sont vivement encouragés à contribuer de façon généreuse au Fonds central d'intervention d'urgence, tout en veillant à ce que leurs contributions viennent compléter leurs engagements actuels vis-à-vis des programmes humanitaires.

Notes

- ¹ Le Programme alimentaire mondial, l'Organisation mondiale de la santé, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, le Programme des Nations Unies pour le développement, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance disposent tous de fonds d'intervention d'urgence.
 - ² Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires pourra cependant solliciter des prêts aux conditions actuelles d'admission au bénéfice du Fonds.
 - ³ Voir *Global Humanitarian Assistance Update 2004-2005*, (Somerset, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Development Initiatives 2005), chap. I.
 - ⁴ Les appels globaux servent de plus en plus comme dénominateur des besoins humanitaires avérés depuis la participation accrue d'ONG. Toutefois, si l'on procède au cas par cas, la prise de décisions se fondera sur le niveau global des fonds disponibles aux fins d'activités humanitaires dans le pays. Dans ce contexte, le service de surveillance financière, qui recense les fonds disponibles parallèlement à la procédure d'appel, sera un instrument utile.
 - ⁵ Le terme « contribuants » désigne à la fois des États Membres et le secteur privé.
 - ⁶ Le « montant » des contributions s'entend du montant brut, tandis que l'« importance » s'entend de la contribution en tant que pourcentage du PIB d'un État Membre.
 - ⁷ Afin d'assurer la continuité, jusqu'à 6 des 12 membres pourront être nommés pour un mandat initial d'un an afin de pouvoir commencer le système de roulement.
-