



Assemblée générale

Distr. générale
20 mai 2013
Français
Original : anglais

Soixante-septième session
Point 136 de l'ordre du jour
Corps commun d'inspection

Financement de l'action humanitaire dans le système des Nations Unies

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de communiquer aux membres de l'Assemblée générale ses observations et celles du Conseil des chefs de secrétariat du système des Nations Unies pour la coordination en ce qui concerne le rapport du Corps commun d'inspection intitulé « Financement de l'action humanitaire dans le système des Nations Unies » (JIU/REP/2012/11).



Résumé

Dans son rapport intitulé « Financement de l'action humanitaire dans le système des Nations Unies », le Corps commun d'inspection a présenté une analyse des mécanismes et des sources de financement des opérations humanitaires dans le système des Nations Unies, en comparant ou en reliant leurs objectifs de manière à combler les lacunes et à éviter les doubles emplois. Les principales recommandations contenues dans le rapport visent à assurer un cadre de gouvernance et de planification stratégique pour le financement de l'action humanitaire entre les organismes du système des Nations Unies.

La présente note offre les vues des organismes du système des Nations Unies sur les recommandations faites dans le rapport. Ces opinions ont été regroupées sur la base des contributions apportées aux organismes membres du Conseil des chefs de secrétariat du système des Nations Unies pour la coordination, qui ont bien accueilli le rapport et ont appuyé certaines de ses conclusions.

I. Introduction

1. Dans son rapport intitulé « Financement de l'action humanitaire dans le système des Nations Unies », le Corps commun d'inspection a présenté une analyse des mécanismes et des sources de financement de l'action humanitaire dans le système des Nations Unies, en comparant ou en reliant leurs objectifs de manière à combler les lacunes et à éviter les doubles emplois. Les principales recommandations figurant dans le rapport visent à assurer un cadre de gouvernance et de planification stratégique pour le financement de l'action humanitaire entre les organismes du système des Nations Unies, ce qui doit permettre d'améliorer l'efficacité et la responsabilité.

II. Observations générales

2. Les organismes du système des Nations Unies accueillent avec satisfaction le rapport du Corps commun d'inspection, en particulier du fait qu'il prend acte de la multiplication des mécanismes de financement et des acteurs humanitaires. Ils notent que le rapport appuie l'intégration des objectifs des programmes fixés et gérés par divers organes directeurs aussi bien au Siège qu'au niveau des pays.

3. Tout en se félicitant de l'ampleur et du réalisme des vues du Corps commun d'inspection sur ce que l'action humanitaire constitue dans la pratique, allant de la préparation au relèvement rapide, les organismes des Nations Unies ont indiqué que le rapport aurait pu être amélioré de plusieurs manières. En particulier, ils ont noté que le rapport aurait pu tirer parti d'un débat sur les contributions en espèces ou en nature reçues du secteur privé et des particuliers durant les grandes crises humanitaires, contributions qui peuvent être importantes. Ils ont également noté les modalités de répartition rapides et souples du Fonds central pour les interventions d'urgence, qui peut être particulièrement utile dans les cas d'urgence pour lesquels une aide publique n'est pas demandée par un gouvernement mais n'en reste pas moins fort utile.

4. En outre, le rapport aurait pu utilement reconnaître les difficultés qu'il y a à exécuter des évaluations holistiques multipartenaires et aurait pu éclaircir la manière de renforcer les efforts dans l'ensemble du cycle de programmation en se prévalant des mesures de réforme telles que le programme de transformation, qui a été adopté par le Comité permanent interorganisations pour essayer de combler les lacunes de la direction et de la responsabilisation afin d'améliorer la cohérence et la coordination de l'action humanitaire sur le terrain, notamment en contrôlant les plans et les objectifs stratégiques de la procédure d'appel global et en faisant rapport à ce sujet. Les organismes du système estiment que, dans son rapport, le Corps commun d'inspection aurait pu formuler d'utiles recommandations pour relier ces efforts au mécanisme de financement. De plus, le rapport contient d'autres références qui auraient pu être davantage éclaircies, par exemple en ce qui concerne la direction dans les groupes sectoriels de la logistique et des télécommunications d'urgence.

5. En ce qui concerne les paragraphes 75 à 77 et 79 du rapport, qui portent sur le financement des activités essentielles de coordination de l'aide humanitaire, les organismes des Nations Unies notent que les ressources supplémentaires à l'appui des activités de coordination de base conduites par le Bureau de la coordination des

affaires humanitaires (OCHA) peuvent être certes justifiées, mais ne devraient pas élargir uniquement au budget ordinaire de l'OCHA, qui est limité; elles devraient aussi provenir des organismes du système des Nations Unies qui prennent part aux interventions humanitaires d'urgence et bénéficient du rôle central de l'ONU dans la coordination des activités concernées.

6. En outre, les organismes estiment que les coûts associés de la coordination des activités sur le terrain par l'OCHA devraient être également pris en charge par toutes les entités du système des Nations Unies participant aux activités, en tant que coûts directs ou indirects, et ne devraient pas être supportés uniquement par l'OCHA. Tous les coûts identifiés pouvant être attribués directement à l'exécution de certains projets, qu'ils soient engagés sur le terrain ou au Siège et quel que soit le type d'activité, devraient être financés en tant que coûts directs des projets dans le cadre de leur budget.

7. En ce qui concerne le paragraphe 188 du rapport, qui se réfère aux modalités concernant le montant des soldes inutilisés des fonds multilatéraux d'affectation spéciale, les organismes des Nations Unies notent que tout solde inutilisé de projets financés à l'aide des ressources de fonds d'affectation spéciale du Secrétariat de l'ONU devrait être liquidé à l'achèvement des projets, conformément aux conditions stipulées dans les accords relatifs aux contributions conclus entre l'Organisation et les donateurs. Cela permettrait de veiller à ce que l'ONU ne soit pas en rupture de contrat. Il convient de noter que même si le donateur autorise que les soldes inutilisés soient laissés à la discrétion de l'ONU, le directeur du projet concerné demeure obligé de faire en sorte que les soldes soient utilisés conformément au mandat du fonds d'affectation spéciale et à ses objectifs.

8. Il faudrait aussi préciser que, contrairement au Fonds central pour les interventions d'urgence, au Fonds d'intervention pour les urgences humanitaires ou au Fonds élargi d'intervention humanitaire, le Fonds humanitaire commun est géré par l'intermédiaire du Bureau des Fonds d'affectation spéciale multidonateurs et n'est pas un fonds des Nations Unies. Ainsi, il n'est pas inclus dans les états financiers de l'ONU relatifs aux fonds d'affectation spéciale. Lorsque l'ONU reçoit des ressources du Fonds humanitaire commun afin d'entreprendre des activités, elle suit les directives du Bureau des fonds d'affectation spéciale multidonateurs comme il est convenu dans l'accord relatif aux contributions conclu entre ce bureau et l'ONU. Le Fonds humanitaire commun ne tombe donc pas sous le coup du Règlement financier et des règles de gestion financière de l'Organisation et son mandat ne relève pas du Contrôleur de l'ONU.

9. Les organismes se féliciteraient que le présent rapport donne lieu à des efforts visant à mieux intégrer les aspects humanitaires dans un cadre plus large, à l'échelle du système, pour que soit réglée la question du financement des activités opérationnelles. Cette mesure est conforme au principe sous-jacent d'un dispositif plus global qui facilite le financement relais entre l'action humanitaire et les activités de développement.

10. De plus, le Corps commun d'inspection sous-estime dans son rapport la mesure dans laquelle l'ONU a renforcé la procédure d'appel global, qui est devenue de plus en plus axée sur les résultats, notamment à la suite de cette recommandation. Il est maintenant exigé que les équipes de pays chargées de l'action humanitaire déclarent quels sont leurs objectifs stratégiques collectifs annuels et les comparent à des indicateurs mesurables afin de suivre périodiquement les progrès accomplis

dans ce sens. De même, au niveau plus détaillé des groupes sectoriels, les organismes qui coopèrent dans un secteur technique doivent déclarer des objectifs collectifs sous forme de produits spécifiques (par exemple, points d'eau construits ou abris distribués) et signaler les progrès accomplis lors de l'examen à mi-parcours de l'appel et dans une section rétrospective de l'examen de l'appel de l'année suivante. L'ONU donne actuellement une forme définitive à ce cadre de suivi et appuiera son utilisation dans toute action humanitaire importante entre divers organismes.

11. Enfin, au paragraphe 86 du rapport, le Corps commun d'inspection déclare qu'il a recommandé au Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination (CCS) d'adopter une démarche axée sur les résultats afin de gérer les programmes et les ressources d'une manière cohérente [voir « Un programme d'aide humanitaire des Nations Unies pour la lutte contre les catastrophes : les enseignements de la catastrophe du tsunami dans l'océan Indien (JIU/REP/2006/5) ». Au paragraphe 87, le Corps commun a déclaré que le CCS n'avait pas encore donné suite à la recommandation. Il convient de préciser que cette recommandation a été faite à l'Assemblée générale et non au CCS.

III. Observations particulières sur les recommandations

Recommandation 1

Le Secrétaire général devrait demander au Coordonnateur des secours d'urgence, en tant que Président du Comité permanent interorganisations, de développer la procédure d'appel global pour en faire un cadre stratégique de planification du financement de l'action humanitaire qui permette : a) de mettre à la disposition des pays touchés par une catastrophe l'ensemble des ressources nécessaires au maintien de l'aide – de la phase d'urgence à celle du relèvement rapide, puis aux étapes de prévention, de réduction des risques et de reconstruction –, les besoins ayant préalablement été évalués, au cas par cas et de façon réaliste, pour les pays sujets à des catastrophes et les pays en situation de fragilité; et b) d'associer tous les acteurs humanitaires à l'évaluation des besoins, effectuée en commun et sur une base factuelle, en vue de mobiliser et de fournir en temps voulu un financement adapté, prévisible et durable.

12. Les organismes du système des Nations Unies accueillent avec satisfaction et appuient cette recommandation. Ils notent qu'elle pourrait être renforcée en précisant qu'il faudrait s'employer à relier l'éventuelle procédure d'appel global à d'autres instruments de planification et de collecte de fonds, sans en faire bénéficier chaque pays qui a besoin d'une aide au relèvement.

13. Certains organismes se sont préoccupés de la viabilité et des conséquences de cette recommandation. D'autres ont noté la nécessité de constater que certaines activités humanitaires ont été appliquées à des domaines non traditionnels précisément en raison du manque d'engagement d'autres acteurs, d'homologues nationaux et de mécanismes divers. À cet égard, la recommandation aurait dû tenir compte de la nécessité de prêter une plus grande attention aux moyens par lesquels les partenaires et les fonds de développement peuvent intégrer une programmation plus « hardie » afin de répondre à ces besoins.

Recommandation 2

Le Secrétaire général devrait accroître la transparence et l'application du principe de responsabilité en ce qui concerne l'utilisation de ressources militaires pour venir en aide directement, en dernier recours, aux populations touchées, en rendant compte plus largement de ces situations et des ressources mobilisées dans les rapports sur l'exécution du budget des opérations de maintien de la paix soumis à l'Assemblée générale, ainsi que dans les rapports périodiques présentés au Conseil de sécurité sur la protection des civils.

14. Tandis que certains organismes des Nations Unies appuient cette recommandation, d'autres notent que l'utilisation de matériel et de moyens militaires est conforme aux mandats de l'Assemblée générale et qu'il en est par conséquent rendu compte dans les rapports sur l'exécution des budgets, eu égard aux normes et critères approuvés. Il en va de même pour les ressources militaires utilisées à l'appui d'activités d'aide humanitaire, lorsque les circonstances le justifient et suite à des évaluations et des décisions rigoureuses. La pratique des rapports périodiques implique donc la transparence et la responsabilité quant à l'utilisation des ressources.

Recommandation 3

L'Assemblée générale devrait charger le Secrétaire général de proposer, avec l'aide du Comité permanent interorganisations, un ensemble de principes relatifs au financement de l'aide humanitaire fondés sur la préaffectation souple des ressources et la participation, en tenant compte des bonnes pratiques de gestion et de gouvernance des fonds humanitaires communs basées sur les programmes et incluant toutes les parties au niveau local et de l'expérience acquise grâce à l'initiative Good Humanitarian Donorship.

15. Les organismes du système des Nations Unies accueillent avec satisfaction et appuient cette recommandation.

Recommandation 4

Le Secrétaire général, avec l'appui de l'OCHA et du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et en association avec les institutions financières internationales, devrait élaborer des lignes directrices relatives à la convocation et à l'organisation de conférences sur les secours et la reconstruction afin de garantir l'apport de fonds aux pays en situation d'urgence, y compris dans les cas de crises humanitaires sous-financées et/ou négligées, en conformité avec les principes d'impartialité, de neutralité, d'indépendance et d'humanité.

16. Les organismes du système des Nations Unies accueillent avec satisfaction et appuient cette recommandation. Ils notent toutefois que l'obtention de contributions volontaires auprès de donateurs pour les situations d'urgence d'une manière efficiente et correspondant aux besoins va au-delà de l'organisation de conférences d'annonce de contributions. Chaque année, le monde connaît une vingtaine de grandes crises prolongées, ainsi que plusieurs catastrophes soudaines. Les donateurs se démobiliseraient rapidement si l'ONU convoquait dans chaque cas une conférence d'annonce de contributions. Il est aussi concrètement difficile d'organiser une seule conférence portant sur de multiples crises. Néanmoins, l'ONU

élabore actuellement un plan de travail, dans lequel les conférences de donateurs joueront un rôle afin de mobiliser plus globalement les ressources à l'échelle du système.

Recommandation 5

Le Secrétaire général devrait prier le Coordonnateur des secours d'urgence de charger le Comité permanent interorganisations d'arrêter des directives générales à l'échelle du système concernant la constitution de fonds et de réserves pour les secours et le relèvement, ainsi que la reconstitution de leurs ressources et leur approvisionnement, afin de permettre aux organismes d'aide concernés, notamment d'aide humanitaire, de fournir une aide rapide en temps opportun et de combler l'écart entre les engagements de financement et la mobilisation des montants nécessaires.

17. Les organismes du système des Nations Unies se félicitent de l'esprit de cette recommandation. Ils reconnaissent l'importance de directives générales à l'échelle du système pour des mécanismes particuliers aux diverses entités qui sont d'importants compléments aux sources extérieures de financement, qu'elles soient bilatérales ou communes. Ils notent toutefois que l'application de cette recommandation soulève des difficultés étant donné les différences entre les organes délibérants ou directeurs de chaque entité et compte tenu des activités spécifiques à tel ou tel organisme.

Recommandation 6

L'Assemblée générale devrait s'appuyer sur un rapport du Secrétaire général pour adopter une politique de renforcement des capacités afin d'aider les pays touchés par des catastrophes à mettre en place des régimes nationaux d'assurance contre des catastrophes, en tenant compte des travaux novateurs entamés par la Banque islamique de développement, le Fonds international de développement agricole, l'Organisation panaméricaine de la santé, le PNUD, le Programme alimentaire mondial et l'Organisation mondiale de la Santé.

18. Les organismes du système des Nations Unies accueillent avec satisfaction et appuient cette recommandation.

Recommandation 7

Le Secrétaire général, en sa qualité de Président du CCS et avec la collaboration de l'OCHA et du Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUM), devrait promouvoir l'élaboration au niveau national de bases de données harmonisées sur les portefeuilles de projets humanitaires afin de compléter les informations transmises par le PNUD, l'OCHA, les institutions financières internationales et les organisations multilatérales de développement.

19. Les organismes du système des Nations Unies accueillent avec satisfaction cette recommandation et se félicitent que la création de bases de données harmonisées sur les portefeuilles de projets humanitaires soit encouragée dans un plus grand nombre d'institutions et de types d'interventions. Ils notent toutefois qu'il est nécessaire de reconnaître à cet égard la primauté du Service du suivi des

flux d'aide de l'OCHA et d'éviter d'élaborer des bases de données au niveau des pays qui feraient double emploi avec les fonctions et les mandats de ce service.

20. Les organismes notent aussi que, puisque le Service du suivi des flux d'aide de l'OCHA dépend de la communication volontaire d'informations par les organismes et les donateurs, il est important que ceux-ci continuent d'honorer leurs engagements concernant le partage régulier d'informations par l'intermédiaire du Service. En outre, les organismes du système notent que le rapport implique qu'il est nécessaire d'aller au-delà de la communication d'informations sur les résultats par rapport aux besoins de financement humanitaire et que l'aide humanitaire devrait tirer parti d'une gestion plus rigoureuse de l'information pour tous les aspects de l'action coordonnée dans le domaine de l'aide humanitaire. Les organismes du système appuient cette démarche. Ils estiment nécessaire de faire appel aux derniers progrès de l'informatique et de regrouper les systèmes existants mais peu reliés entre eux afin de créer un instrument puissant qui permette de savoir : a) où les besoins humanitaires sont les plus grands dans toute crise majeure; b) qui agira pour répondre à quels besoins, à l'intention de quels bénéficiaires et dans quels endroits; c) quels sont les besoins de financement, y compris le montant des ressources qui ont été obtenues pour répondre aux tâches définies; d) ce qui a été fait pour atteindre les objectifs fixés. Les organismes du système des Nations Unies appuient la mise en place d'un système de ce genre.

Recommandation 8

Le Secrétaire général, en sa qualité de Président du CCS et avec la collaboration de l'OCHA, du PNUD et du GNUM, devrait appuyer, dans la mesure du possible, la mise en place au niveau national d'équipes conjointes chargées d'assurer une gestion rationnelle, responsable et systématique des ressources et d'harmoniser les procédures, les méthodologies et le format de présentation des rapports sur les projets humanitaires et de développement.

21. Les organismes du système des Nations Unies accueillent avec satisfaction et appuient cette recommandation. Ils notent toutefois qu'elle risque d'être par trop ambitieuse. La création d'un groupe conjoint de gestion risque d'impliquer que ce groupe sera également chargé de coordonner les processus qui conduisent à la collecte de fonds, y compris la conceptualisation des projets, la préparation des propositions et la négociation de tous les accords de confirmation. Cette démarche risque de ne pas être possible, étant donné la nature des contextes humanitaires. Malgré tout, les organismes du système notent qu'une structure de ce genre devrait être située au secrétariat des équipes de pays des Nations Unies et dépendre directement de la supervision du coordonnateur résident ou du coordonnateur de l'action humanitaire.