

JIU/REP/2012/11

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

Rapport établi par

Tadanori Inomata

Corps commun d'inspection

Genève 2012



Nations Unies

Merci de recycler 



JIU/REP/2012/11
Français
Original : anglais

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

Rapport établi par

Tadanori Inomata

Corps commun d'inspection



Nations Unies • Genève 2012

Résumé analytique

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

JIU/REP/2012/11

Résumé

Dans la présente étude, le Corps commun d'inspection étudie en profondeur l'univers des sources et dispositifs de financement de l'action humanitaire dans le système des Nations Unies. Il compare et rapproche les différents objectifs poursuivis en vue d'éviter que ceux-ci soient lacunaires ou se recoupent. Ses principales recommandations portent sur l'établissement d'un cadre de gouvernance et de planification stratégique du financement des activités humanitaires des organismes du système qui permettrait d'améliorer l'efficacité des mécanismes de financement et d'en assurer le fonctionnement responsable.

Le financement de l'action humanitaire se situe dans un contexte qui a évolué ces dernières années. Des tendances se dégagent : augmentation importante de la part de l'aide humanitaire dans l'aide publique au développement; concentration de ces deux types d'aide dans les pays en situation de fragilité et les pays sujets à des catastrophes naturelles; augmentation des ressources destinées aux activités de prévention et de préparation aux catastrophes, qui restent toutefois dans un ordre de grandeur modeste; difficulté d'attirer des fonds destinés non seulement aux mesures de sauvetage et de protection mais aussi aux activités de relèvement, y compris rapide, à l'intention des populations touchées; multiplication des instruments de financement de l'action humanitaire; atténuation du phénomène de préaffectation des ressources grâce à l'introduction des mécanismes communs de financement; apparition de nouveaux types d'appels de fonds distincts des procédures des Nations Unies.

Depuis le tsunami de l'océan Indien et la crise du Darfour, on a assisté à plusieurs grandes réformes de l'action humanitaire tenant compte des principaux enseignements de ces crises et, dans une moindre mesure, des critiques formulées à l'occasion d'évaluations et d'audits : programme de réforme de l'action humanitaire proposé par le Coordonnateur des secours d'urgence en 2005; programme de transformation élaboré plus récemment par le Comité permanent interorganisations; mesures prises par des donateurs importants comme l'initiative Good Humanitarian Donorship et la création de fonds humanitaires communs. L'Assemblée générale a adopté plusieurs résolutions visant à renforcer le système d'aide humanitaire et son financement. La transformation du Fonds central pour les interventions d'urgence, devenu un instrument de financement rapide de premier plan à l'échelle du système, et l'adoption du principe de la responsabilité sectorielle sont deux éléments clefs de la réforme, décisifs pour l'amélioration de l'efficacité du financement de l'action humanitaire.

L'adoption d'un certain nombre de bonnes pratiques a concouru à améliorer la rapidité, la prévisibilité, la planification et l'efficacité du financement de l'action humanitaire. Tel est le cas de la création, à l'échelle du système, du Fonds central

pour les interventions d'urgence et, à l'échelle des pays, des fonds d'intervention pour les urgences humanitaires et des fonds humanitaires communs. En outre, plusieurs organismes ont créé leur propre dispositif d'urgence pour amorcer leurs activités en attendant l'arrivée des ressources provenant du Fonds central pour les interventions d'urgence ou de donateurs. Les régimes d'assurance fondée sur des indices climatiques mis en place par certaines entités (Programme alimentaire mondial et Fonds international de développement agricole) sont très prometteurs. Pour atténuer les effets négatifs de la préaffectation des ressources dans certains pays, comme le Soudan, les donateurs ont renoncé, en contrepartie de leur participation à l'élaboration du plan humanitaire d'ensemble et de projets particuliers, à affecter strictement les sommes qu'ils versent aux fonds multidonateurs (tels que le fonds d'intervention pour les urgences humanitaires et le fonds humanitaire commun).

Malgré tout, il manque encore au dispositif humanitaire global des Nations Unies un mécanisme intergouvernemental qui régirait le cadre de planification et de gestion stratégiques de l'action humanitaire et de la réduction des risques. La concurrence en matière de financement, les collectes de fonds en ordre dispersé et la gestion fragmentée des instruments financiers pourraient empêcher que les ressources soient mobilisées et affectées en fonction des besoins réels. Par ailleurs, le système de financement actuel pâtit de l'absence d'un organe intergouvernemental d'appui qui assurerait la coordination à l'échelle du système conformément à la volonté collective des États Membres.

Les pratiques prometteuses mentionnées ci-dessus demandent encore à être généralisées.

En effet, les besoins de financement élémentaires ne sont satisfaits que partiellement, de façon incohérente et imprévisible. Les évaluations des besoins effectuées collectivement sur des bases factuelles mettent du temps à se propager. L'opposition entre l'aide humanitaire et l'aide au développement nuit à d'autres priorités telles que le renforcement des capacités et le rétablissement des moyens de subsistance pendant la phase de relèvement rapide, qui ont été laissées de côté ou sous-financées. L'inspecteur insiste sur la nécessité d'adopter, pour éviter de telles pénuries, une méthode d'élaboration des programmes plus exhaustive, englobant l'ensemble du dispositif humanitaire des Nations Unies au niveau des pays. À cet égard, il trouve que l'augmentation du nombre de cadres stratégiques intégrés dans les missions de maintien de la paix intégrées et le plan de travail pour le Soudan, qui porte à la fois sur l'aide humanitaire et sur le développement, montrent la voie à suivre.

Le nombre d'instruments financiers a augmenté. Il convient de relativiser cet aspect positif, car les instruments en questions ne sont pas toujours coordonnés et gérés collectivement, ce qui accroît le risque de redondance et de gaspillage. L'inspecteur a constaté que l'ajout aux fonds d'affectation spéciale traditionnels de divers mécanismes de financement multidonateurs, orientés vers des objectifs différents (secours, relèvement, développement et reconstruction), a parfois eu pour conséquence la double allocation de ressources à tel ou tel secteur ou des disparités entre secteurs. Il est apparu que la coexistence, dans un même pays, de fonds d'affectation spéciale multidonateurs et de fonds de financement commun posait problème. D'après les études de cas relatives à la situation en Haïti et au Soudan, des fonds d'affectation spéciale multidonateurs administrés par la Banque mondiale et

des fonds de consolidation de la paix et de stabilisation relevant du Département des affaires politiques de l'ONU viennent s'ajouter aux fonds d'affectation spéciale multidonateurs des Nations Unies, qui sont toujours plus nombreux et ne sont, en outre, pas tous gérés par le même organisme. L'inspecteur est d'avis qu'il faut faire davantage pour que soient assurées conjointement les fonctions de planification, de gestion et de compte rendu d'activité relatives aux différents instruments de financement.

L'examen des portefeuilles de projets a montré que la plupart des organismes des Nations Unies engagés dans l'action humanitaire avaient des mandats distincts, des procédures et modalités de financement variées ainsi que des modes de fonctionnement qui différaient considérablement, et que les politiques et procédures de ces organismes étaient très éloignées les unes des autres. Le système actuel de surveillance financière ne donne pas une idée exacte de tous les fonds reçus. L'inspecteur estime qu'il est possible d'établir des bases de données humanitaires communes décentralisées. Par ailleurs, les pratiques en matière de contrôle, d'évaluation et d'information concernant les instruments financiers varient en fonction des organismes, qui n'appliquent pas tous le principe de responsabilité de la même façon; l'information financière, souvent parcellaire, n'est pas axée sur les résultats et ne donne pas une image complète de la situation du pays sur lequel elle porte; aucune évaluation concernant l'ensemble des fonds de financement commun n'a été entreprise. Enfin, les principales recommandations d'audits et d'évaluations, comme le rapport du Groupe d'auditeurs externes sur le tsunami, ne sont pas encore appliquées.

L'inspecteur est parvenu aux conclusions suivantes : les activités essentielles de coordination de l'aide humanitaire, en particulier les services de coordination d'OCHA, exigent un financement sur le budget ordinaire qui soit plus prévisible; la planification du financement de l'action humanitaire doit revêtir un caractère plus stratégique; le financement à court terme doit être mieux articulé avec le financement à long terme; il faut atténuer les effets négatifs de la préaffectation des ressources; il est essentiel de définir des procédures communes pour l'organisation de conférences sur l'aide humanitaire et le relèvement.

On trouvera dans le rapport huit grandes recommandations stratégiques portant sur l'amélioration du cadre de gouvernance et de planification stratégique du financement des opérations humanitaires des organismes du système des Nations Unies.

Six de ces recommandations sont destinées au Secrétaire général. Leurs visées sont les suivantes : a) développer la procédure d'appel global pour en faire un cadre stratégique de planification du financement de l'action humanitaire, le but étant de fournir à tous les acteurs humanitaires une évaluation des besoins effectuée conjointement et sur une base factuelle permettant de mobiliser et de fournir en temps voulu un financement adapté, prévisible et durable, et de mettre à la disposition des pays touchés par une catastrophe l'ensemble des ressources dont ils ont besoin, en particulier les pays sujets à des catastrophes et les pays en situation de fragilité (recommandation 1); b) accroître la transparence et l'application du principe de responsabilité en ce qui concerne l'utilisation de ressources militaires en vue de venir en aide directement, en dernier recours, aux populations touchées, et rendre compte plus largement de cette utilisation (recommandation 2); c) établir une procédure et des règles systématiques et impartiales relatives à la convocation et à

l'organisation de conférences sur les secours et la reconstruction (recommandation 4); d) arrêter des directives 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 (recommandation 5); e) promouvoir l'élaboration au niveau national de bases de données harmonisées sur les portefeuilles de projets humanitaires (recommandation 7); et f) appuyer la mise en place d'équipes conjointes de gestion des fonds d'affectation spéciale multidonateurs dans tous les pays concernés (recommandation 8).

Recommandations présentées à l'Assemblée générale pour examen

Pour prévenir ou atténuer les effets négatifs de la préaffectation des ressources, 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 (recommandation 3).

Pour améliorer l'efficacité de l'action humanitaire, 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 les catastrophes, compte tenu des travaux novateurs entamés par la Banque interaméricaine de développement, le Fonds international de développement agricole, l'Organisation panaméricaine de la santé, le Programme des Nations Unies pour le développement, le Programme alimentaire mondial et l'Organisation mondiale de la Santé (recommandation 6).

Table des matières

| | <i>Paragraphes</i> | <i>Page</i> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|-------------|
| Résumé | | iii |
| Sigles et acronymes | | ix |
| I. Introduction..... | | 1 |
| A. Objectif et portée | | 1 |
| B. Méthode et limites | | 2 |
| II. Histoire du financement de l'action humanitaire dans le système des Nations Unies | | 3 |
| A. Coordination du financement de l'action humanitaire | | 3 |
| B. Financement des opérations humanitaires | | 6 |
| III. Évolution récente du financement de l'action humanitaire à l'échelle mondiale..... | | 10 |
| A. Augmentation régulière du nombre de catastrophes | | 10 |
| B. Un système d'aide humanitaire de plus en plus complexe | | 11 |
| C. Multiplication du nombre d'acteurs humanitaires et d'instruments financiers..... | | 12 |
| D. Évolution des apports d'aide mondiaux | | 14 |
| IV. Cadre de gouvernance du financement de l'action humanitaire | | 21 |
| A. Allouer des ressources prévisibles aux activités essentielles de coordination de l'aide humanitaire..... | | 21 |
| B. Planifier de manière plus stratégique le financement de l'action humanitaire | | 23 |
| C. Articuler les financements à court terme et à long terme | | 28 |
| D. Efforts visant à surmonter les effets négatifs de la préaffectation des ressources | | 31 |
| E. Définir des procédures communes en vue des conférences sur l'aide humanitaire et le relèvement | | 34 |
| V. Gestion des instruments de financement de l'action humanitaire..... | | 35 |
| A. Cadre de gestion stratégique..... | | 35 |
| B. Analyse des principaux instruments financiers | | 36 |
| C. Régimes d'assurance | | 44 |
| D. Financement de services communs d'appui humanitaire | | 45 |
| VI. Établissement de rapports, contrôle et évaluation | | 49 |
| A. Rapports, contrôle et suivi financiers | | 49 |
| B. Audit et évaluation | | 51 |
| C. Soldes inutilisés et engagements non réglés..... | | 53 |
| D. Partage d'informations et base de données commune sur le financement de l'action humanitaire..... | | 54 |

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| E. Responsabilité financière | 56 |
| Annexe | |
| Bilan des mesures à prendre par les organisations participantes comme suite aux recommandations du Corps commun d'inspection | 58 |

Sigles et acronymes

| | |
|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|
| AIEA | Agence internationale de l'énergie atomique |
| APD | Aide publique au développement |
| BCP | Bilan commun de pays |
| BID | Banque interaméricaine de développement |
| BSCI | Bureau des services de contrôle interne |
| CAD | Comité d'aide au développement (OCDE) |
| CCS | Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination |
| CICR | Comité international de la Croix-Rouge |
| CNUCED | Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement |
| CPI | Comité permanent interorganisations |
| DAM | Département de l'appui aux missions |
| DAP | Département des affaires politiques |
| DOMP | Département des opérations de maintien de la paix |
| ERRF | Emergency Relief Response Fund |
| FAO | Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture |
| FICR | Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge |
| FIDA | Fonds international de développement agricole |
| FNUAP | Fonds des Nations Unies pour la population |
| FPSU | Fonds de programmation pour les secours d'urgence (UNICEF) |
| GNUD | Groupe des Nations Unies pour le développement |
| HCR | Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés |
| IAET | Télécommunications interorganisations dans les situations d'urgence |
| INCAF | Réseau international sur les conflits et les situations de fragilité (organe subsidiaire du CAD) |
| IPSAS | Normes comptables internationales pour le secteur public |
| MINUSTAH | Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti |
| MSF | Médecins Sans Frontières |
| OACI | Organisation de l'aviation civile internationale |
| OCDE | Organisation de coopération et de développement économiques |

| | |
|-------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| OCHA | Bureau de la coordination des affaires humanitaires |
| OIM | Organisation internationale pour les migrations |
| OIT | Organisation internationale du Travail |
| OMI | Organisation maritime internationale |
| OMM | Organisation météorologique mondiale |
| OMPI | Organisation mondiale de la propriété intellectuelle |
| OMS | Organisation mondiale de la Santé |
| OMT | Organisation mondiale du tourisme |
| ONG | Organisation non gouvernementale |
| ONUDI | Organisation des Nations Unies pour le développement industriel |
| ONU-Habitat | Programme des Nations Unies pour les établissements humains |
| OPS | Organisation panaméricaine de la santé |
| PAM | Programme alimentaire mondial |
| PNUAD | Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement |
| PNUD | Programme des Nations Unies pour le développement |
| PNUE | Programme des Nations Unies pour l'environnement |
| SIPC | Stratégie internationale de prévention des catastrophes |
| UIT | Union internationale des télécommunications |
| UNESCO | Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture |
| UNHAS | Services aériens d'aide humanitaire des Nations Unies |
| UNICEF | Fonds des Nations Unies pour l'enfance |
| UNOPS | Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets |
| UNRWA | Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient |
| UPU | Union postale universelle |

I. Introduction

1. Le Corps commun d'inspection (CCI) a fait figurer le thème du financement de l'action humanitaire dans le système des Nations Unies dans son programme de travail pour 2010, comme l'avait suggéré le Bureau des services de contrôle interne (BSCI).

2. Le financement et la planification stratégique des activités opérationnelles sont l'un des principaux centres d'intérêt du Corps commun, qui a consacré récemment plusieurs rapports à des questions telles que les incidences des contributions volontaires sur l'exécution des programmes¹, les politiques et procédures dans le domaine de l'administration des fonds d'affectation spéciale² ou encore la coordination des opérations humanitaires dans le système des Nations Unies et la coopération en la matière³. Il est tenu compte de ces différents rapports ci-après.

A. Objectif et portée

3. Il s'agit, dans la présente étude, de recenser toutes les sources et tous les dispositifs de financement de l'action humanitaire dans le système des Nations Unies, et de comparer ou de rapprocher les objectifs poursuivis de façon à combler les lacunes et à supprimer ceux qui font double emploi. Le but est d'offrir aux organismes du système un cadre cohérent de gouvernance responsable et de planification stratégique du financement de l'action humanitaire afin de renforcer l'aptitude du système à apporter de manière sûre une assistance adaptée aux populations des pays touchés par des catastrophes.

4. Le rapport porte également sur les points suivants :

a) L'examen de l'efficacité, de l'efficacités, de la prévisibilité, de la rapidité et de la transparence du financement de l'action humanitaire dans le système des Nations Unies, qui vise à détecter les possibilités de rationalisation des politiques, dispositifs et pratiques actuels;

b) L'identification et l'évaluation des pratiques optimales des organismes et des États membres dans le domaine du financement de l'action humanitaire, et les possibilités d'exploitation de ces bonnes pratiques.

5. Le rapport couvre l'ensemble du financement de l'action humanitaire et des opérations menées dans le cadre du système des Nations Unies.

6. L'action humanitaire ne se réduit pas aux interventions en cas de crise ou de catastrophe : elle se prolonge au-delà. L'inspecteur rappelle que le Corps commun l'a définie ainsi : « l'assistance humanitaire est l'aide apportée aux victimes de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme; elle consiste notamment à traiter les situations d'urgence complexes par une action de courte durée ou de longue haleine »⁴. Aux fins de la présente étude, l'inspecteur a également gardé à

¹ JIU/REP/2007/1.

² JIU/REP/2010/7.

³ JIU/REP/95/9, JIU/REP/97/3, JIU/REP/2006/5, JIU/NOTE/2008/3 et JIU/REP/2009/9.

⁴ Francesco Mezzalama, « Exécution des programmes d'aide humanitaire confiés à des partenaires opérationnels », JIU/REP/97/3, par. 8.

l'esprit la définition ci-après, adoptée en 2003 par la Réunion internationale sur les bonnes pratiques d'action humanitaire :

« Les objectifs de l'action humanitaire sont de sauver des vies, d'atténuer les souffrances et de préserver la dignité humaine pendant et après des crises provoquées par l'homme ou des catastrophes naturelles, ainsi que de prévenir de tels événements et d'améliorer la préparation à leur survenue »⁵.

7. Cette définition, que l'inspecteur a prise en considération, suppose que le financement de l'action humanitaire ne se limite pas aux opérations de sauvetage immédiates mais s'étend également aux activités de relèvement rapide destinées à rétablir – durablement – les moyens de subsistance. Elle est cohérente avec les définitions de l'aide humanitaire et des situations d'urgence adoptées par l'Organisation de coopération et de développement économiques⁶ (OCDE) et le Programme alimentaire mondial (PAM)⁷.

B. Méthode et limites

8. Le Corps commun d'inspection a effectué la présente étude entre mai 2010 et mai 2012. Conformément à ses directives, normes et procédures de travail internes, il a employé différentes méthodes pour élaborer le rapport : analyse préliminaire sur dossier, questionnaires, entretiens, visites sur le terrain et analyse financière approfondie, entre autres. Des questionnaires détaillés ont été envoyés aux organisations participantes concernées. Compte tenu des réponses reçues, l'inspecteur s'est entretenu avec des représentants de ces organisations. Il s'est aussi enquis du point de vue qui prévaut dans un certain nombre d'autres organisations internationales et d'organisations non gouvernementales (ONG) ainsi que chez les représentants et fonctionnaires des États membres chargés des interventions en cas de catastrophe et de la prévention des catastrophes, y compris ceux des instances nationales d'audit. L'inspecteur s'est entretenu avec des représentants d'organisations humanitaires et avec des donateurs à Rome, à Genève, à New York, à Bruxelles, à Paris, au Caire, à Londres, à Oslo, à Tokyo, à Kobe et à Bangkok. Les études de cas concernant Haïti et le Soudan, effectuées en complément des analyses sur dossier, ont nécessité des visites sur le terrain⁸ à Khartoum, Port-au-Prince et Léogâne. Des informations générales et des données recueillies pendant ces visites peuvent être consultées sur le site Web du Corps commun⁹.

⁵ Pour en savoir plus, se reporter aux Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire adoptés en juin 2003, consultables à l'adresse : http://www.goodhumanitariandonorship.org/Libraries/Ireland_Doc_Manager/FR-23-Principles-and-Good-Practice-of-Humanitarian-Donorship.sflb.ashx

⁶ DCD/DAC (2010)40/REV1, 12 novembre 2010. Voir aussi le glossaire du Comité d'aide au développement à l'adresse <http://www.oecd.org/fr/cad/stats/aidepubliqueaudeveloppementdefinitionetchampcouvert.htm>.

⁷ Programme alimentaire mondial, décision du Conseil d'administration WFP/2005/EB.1/2 du 2 février 2005 et document intitulé « Définition des situations d'urgence » publié sous la cote WFP/EB.1/2005/4-A/Rev.1, par. 22, <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/eb/wfp043677.pdf>.

⁸ La quantité d'informations recueillies au Soudan a été limitée par le fait que l'inspecteur a pu se rendre seulement à Khartoum et qu'il n'a pu aller ni au Darfour ni au Soudan du Sud.

⁹ <http://www.unjiu.org>.

9. En juillet 2011, l'inspecteur a organisé à Genève une séance de réflexion à laquelle ont participé des experts et spécialistes représentant des États membres et des organismes du système des Nations Unies qu'il avait invités à donner un premier avis sur ses constatations et conclusions préliminaires.

10. L'étude du Corps commun coïncidant avec l'évaluation quinquennale du Fonds central pour les interventions d'urgence et avec les évaluations des fonds humanitaires communs de la République centrafricaine, de la République démocratique du Congo et du Soudan effectuées par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA), l'inspecteur s'est efforcé d'éviter tout chevauchement et s'est servi des conclusions de ces travaux. Il a également demandé aux organisations participantes de lui communiquer leurs observations sur son projet de rapport et en a tenu dûment compte pour établir la version définitive du rapport.

11. Le manque de données disponibles a également été un obstacle. Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE n'étant en mesure de fournir que des données préliminaires partielles pour 2010, l'inspecteur a utilisé les données du Service de surveillance financière d'OCHA pour cette période, sachant toutefois que celles-ci peuvent laisser à désirer vu qu'elles proviennent, pour l'essentiel, des informations que les donateurs et les organismes humanitaires communiquent sur la base du volontariat.

12. Conformément aux dispositions du paragraphe 2 de l'article 11 du Statut du Corps commun d'inspection, l'inspecteur a établi le présent rapport à l'issue de consultations entre les inspecteurs, tenues avant et après avoir reçu les observations des organisations participantes, de façon que les conclusions et les recommandations formulées soient soumises au jugement collectif du Corps commun.

13. Pour faciliter l'utilisation du rapport et l'application des recommandations qui y sont contenues, ainsi que leur suivi, on trouvera à l'annexe I un tableau qui indique si le rapport est soumis aux organisations concernées pour suite à donner ou pour information. Pour chaque recommandation, il y est précisé si elle appelle une décision de l'organe délibérant ou directeur concerné ou s'il revient au chef du secrétariat de lui donner suite.

14. L'inspecteur tient à remercier toutes les personnes qui l'ont aidé à établir le présent rapport, en particulier celles qui ont pris part aux entretiens et qui l'ont ainsi aimablement fait bénéficier de leurs connaissances et de leur expertise.

15. L'inspecteur remercie aussi le Gouvernement norvégien de sa généreuse contribution à l'appui de la présente étude, qui a comblé l'insuffisance chronique des ressources mises à la disposition du Corps commun pour examiner des questions intéressant l'ensemble du système.

II. Histoire du financement de l'action humanitaire dans le système des Nations Unies

A. Coordination du financement de l'action humanitaire

Le rôle central de l'ONU

16. Les résolutions 2034 (XX) et 2435 (XXIII), adoptées respectivement les 7 décembre 1965 et 19 décembre 1968 sur la base des travaux du Conseil

économique et social, sont les premières dans lesquelles l'Assemblée générale s'est emparée de la question de l'assistance humanitaire aux victimes de catastrophes naturelles. Elle y encourageait l'assistance internationale, celle-ci comprenant non seulement les secours d'urgence mais aussi les activités de relèvement, de reconstruction, de prévention des catastrophes et d'atténuation des effets de celles-ci dans les pays touchés.

17. Depuis, à la suite des catastrophes naturelles graves qui se sont succédé, notamment au début des années 70, l'Assemblée générale a créé, par sa résolution 2816 (XXVI) du 14 décembre 1971, le poste de Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe et le bureau dudit coordonnateur, qu'elle a chargé d'une vaste mission de conseil auprès des gouvernements portant sur les systèmes d'alerte rapide, la planification en prévision des catastrophes et l'établissement de dispositifs d'urgence permettant d'intervenir immédiatement en cas de catastrophe naturelle. Le Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe devait être le centre de coordination pour les interventions d'urgence et la préparation aux catastrophes. Face à des situations d'urgence liées à une catastrophe naturelle ou à d'autres fléaux, il a lancé des appels à la communauté internationale pour qu'elle vienne en aide aux sinistrés. Il a joué un rôle important dans le programme des Nations Unies relatif à la Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles (1990-1999), intégralement financé par des contributions volontaires.

18. Jusqu'en 1991, le Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe était la plus importante structure de coordination du système. Néanmoins, plusieurs dispositifs ont été mis en place ponctuellement à l'occasion de catastrophes et de situations d'urgence particulièrement graves, notamment le Bureau des opérations d'urgence en Éthiopie (collectif chapeauté par l'ONU). De ce fait, la nécessité s'est fait jour d'établir, à l'échelle du système, un mécanisme plus cohérent de coordination des organismes concernés.

19. Ces dernières années, le financement de l'action humanitaire a connu de profonds changements dont le but était de permettre le déblocage, au bon moment et avec souplesse, de fonds répondant aux besoins humanitaires à court comme à long terme. En 1991, alors que les situations d'urgence se multipliaient et se complexifiaient, l'Assemblée générale a pris une décision appelée à faire date en adoptant la résolution 46/182, où elle affirmait que l'ONU avait un rôle central et unique à jouer dans la direction et la coordination des efforts que faisait la communauté internationale pour aider les pays touchés. Dans l'annexe de la résolution, elle a énoncé les principes relatifs à l'action humanitaire, esquissé un cadre institutionnel et défini le dispositif de renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence du système des Nations Unies. Le texte s'articule autour des points suivants : principes directeurs, prévention, planification préalable et capacité de réserve – y compris les mécanismes de financement pour imprévus et les mesures visant à assurer une intervention rapide.

20. Dans la résolution, l'Assemblée générale a également défini les attributions du Coordonnateur des secours d'urgence, créé le Comité permanent interorganisations (CPI) et établi la procédure d'appel global et le Fonds central autorenewable d'urgence, mécanisme d'autofinancement permettant aux organismes du système d'intervenir rapidement et de façon coordonnée. Le Coordonnateur des secours d'urgence et le Coordonnateur résident et Coordonnateur de l'action humanitaire

sont responsables au premier chef de la coordination de l'aide d'urgence fournie par les organismes et doivent, en collaboration avec ceux-ci, faire le nécessaire pour assurer un passage rapide et sans heurts de la phase des secours à celles du relèvement et du développement. En 1992, le Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe a été intégré dans le Département des affaires humanitaires, prédécesseur d'OCHA. Le Directeur du Secrétariat interinstitutions de la Stratégie internationale de prévention des catastrophes (qui a succédé au Secrétariat de la Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles) a aussi été placé sous l'autorité du Coordonnateur des secours d'urgence, qui est aussi Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires.

Multiplication des services spécialisés

21. Pour mener leurs activités, les organes susmentionnés et les organismes actifs sur le terrain ont longtemps recouru à des modes de financement traditionnels reposant principalement sur les contributions volontaires. Le système financier se caractérisait par le rôle moteur des donateurs, sa sensibilité aux aléas de l'actualité, l'insuffisance des fonds levés et le manque de coordination. Cette situation s'explique par la prolifération des services à vocation humanitaire dans le système des Nations Unies. Comme le prescrit la résolution 46/182, les organisations et entités du système des Nations Unies doivent continuer de répondre aux demandes de secours d'urgence dans le cadre de leurs mandats respectifs. Les organisations spécialisées dans le développement et l'action humanitaire se sont, pour la plupart, dotées de structures de gestion des situations d'urgence qu'elles ont renforcées au fil du temps. Afin de renforcer encore leur capacité opérationnelle d'intervenir rapidement et de façon coordonnée en cas de situation d'urgence, leurs organes directeurs respectifs ont compétence pour examiner les dispositions prises par elles pour constituer des réserves et autres mécanismes de financement pour imprévus. Eu égard aux moyens des organisations en matière d'évaluation sectorielle des situations d'urgence et d'appui aux activités de terrain, entre autres, il convient de noter l'existence de liens intrinsèques entre les opérations humanitaires d'urgence et les activités de relèvement socioéconomique.

22. En revanche, le rôle du Coordonnateur des secours d'urgence se limite au financement, sur des fonds de réserve, d'interventions d'urgence menées par d'autres organismes mais ne couvre pas les activités de relèvement socioéconomique.

Recours à des ressources militaires et aux moyens de protection civile

23. En outre, depuis le début des années 90, on a vu se généraliser le recours aux ressources militaires en cas de catastrophe naturelle. Les Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de protection civile étrangères dans le cadre des opérations de secours en cas de catastrophe (Directives d'Oslo), élaborées en 1994, ont été révisées en 2007; les Directives sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre des situations d'urgence complexes ont été adoptées en 2003. L'adoption de ces directives a permis le déploiement sans précédent de forces et de moyens militaires à l'appui des équipes humanitaires lors du tsunami qui a frappé l'océan Indien en 2005 et d'autres déploiement inévitables et exceptionnels de moyens militaires visant à assurer la protection des populations civiles. Elle rend possible les opérations humanitaires dans certaines situations d'urgence complexes et facilite l'assistance humanitaire dans ce contexte.

24. Tout en insistant sur le caractère essentiellement civil de l'aide humanitaire, l'Assemblée générale a admis, dans sa résolution 66/119, que certaines situations exigeaient de mobiliser des moyens militaires à l'appui de l'action humanitaire.

25. Le Conseil de sécurité s'est doté, depuis 1999, d'un cadre global permettant la prise en considération de la protection des civils dans la définition des missions de maintien de la paix et l'amélioration de la protection offerte. À cet égard, il a notamment adopté les résolutions 1265 (1999) et 1894 (2009), et un aide-mémoire pour l'examen des questions relatives à la protection des civils dans les conflits armés (voir S/PRST/2009/1, annexe). Il a aussi créé un groupe d'experts non officiel sur la protection des civils, auquel le Coordonnateur des secours d'urgence et les organismes humanitaires communiquent régulièrement leur avis sur la formulation des mandats des nouvelles missions afin que ceux-ci comprennent, dans leur volet humanitaire, des dispositions relatives à la protection des civils.

26. Le mandat de la quasi-totalité des missions de maintien de la paix renferme des dispositions relatives à la protection des civils. La Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre et la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH) sont explicitement investies d'une mission d'aide humanitaire. Leurs contingents, en particulier ceux qui assurent la logistique et la protection de la population sur le terrain, collaborent étroitement avec les divers groupes chargés de tel ou tel secteur de l'action humanitaire. Dans les situations d'urgence complexes, il arrive que les soldats et les civils participent à des activités telles que la protection des populations vulnérables, en particulier des femmes et des enfants, la stabilisation des conditions de sécurité, la lutte contre la violence sexiste, la création d'un environnement protecteur, notamment par l'instauration d'une protection juridique, la conduite de projets à effet rapide visant à gagner la confiance de la population locale, la lutte antimines, l'introduction de moyens de sensibilisation à l'intérêt de l'action humanitaire et de moyens de faire parvenir l'aide aux populations, l'organisation du retour de déplacés et de réfugiés ou encore l'appui aux structures nationales chargées du désarmement, de la démobilisation et de la réintégration et de la réforme du secteur de la sécurité.

27. Le recours aux services du génie et aux moyens logistiques des contingents est également inévitable lorsqu'il n'existe pas de tels moyens sur place. L'ONU consacre à la protection des populations civiles une part importante des sommes allouées aux opérations de maintien de la paix et des postes de fonctionnaires civils dans les missions (voir l'analyse présentée au chapitre VI ci-après), mais il lui reste à établir les modalités de fonctionnement qui permettront de satisfaire les besoins humanitaires en tirant parti des moyens militaires de façon anticipée et efficace tout en respectant les principes de la coordination civilo-militaire et en évitant de tenir les militaires et les civils à l'écart les uns des autres.

28. Du fait de la diversification et de la spécialisation des services chargés des activités humanitaires et connexes, il est devenu de plus en plus difficile d'assurer de manière centralisée la coordination de l'action humanitaire du système des Nations Unies.

B. Financement des opérations humanitaires

29. La fonction centrale de coordination a été financée pour une faible part au moyen du budget ordinaire de l'ONU. En ce qui concerne le Bureau du

Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe et ses successeurs, le Département des affaires humanitaires et OCHA, qui sont gérés par le Coordonnateur des secours d'urgence, le financement de leurs activités essentielles est assuré au moyen du budget ordinaire et de contributions extrabudgétaires non préaffectées. Depuis 1990, les ressources du budget ordinaire de l'Organisation allouées aux activités liées aux droits de l'homme et aux affaires humanitaires sont passées de 83,1 millions de dollars des États-Unis (soit 3,9 % du budget total) pour l'exercice biennal 1990-1991 à 326,6 millions de dollars (6,3 % du budget total) pour l'exercice biennal 2010-2011. Ces ressources représentent toutefois moins de 2 % seulement de l'ensemble des ressources (provenant du budget ordinaire et de sources extrabudgétaires) allouées aux activités humanitaires des organismes des Nations Unies¹⁰.

30. Les fonds et engagements obtenus au moyen d'appels éclair et de la procédure d'appel global ont augmenté, passant de 2,1 milliards de dollars en 1992¹¹ à 7,9 milliards de dollars en 2010¹². Or, les appels ont été lancés ponctuellement, lorsqu'une situation d'urgence survenait. Les réactions des donateurs, mus par des considérations géopolitiques et bilatérales, ont varié en fonction du pays touché, de la nature du problème et du degré d'urgence. Bien que respectant la procédure (suivant laquelle les appels sont lancés après que les équipes de pays pour l'action humanitaire et les équipes de pays des Nations Unies, qui travaillent par groupes sectoriels sur le terrain, ont fait remonter les recommandations issues de leurs travaux d'évaluation des besoins et de planification stratégiques), les organismes ont mis au point des formules d'appel de fonds au coup par coup offrant davantage de visibilité aux donateurs. Cette tendance à se centrer sur les projets entrave l'intégration d'objectifs multisectoriels et la programmation intersectorielle.

31. Sous l'effet des critiques qui ont visé l'action de la communauté humanitaire au moment de la crise rwandaise¹³ par exemple, plusieurs initiatives tendant à améliorer l'efficacité de l'action humanitaire et l'application du principe de responsabilité ont vu le jour. En juin 2003, les principaux donateurs ont approuvé les Principes et bonnes pratiques d'action humanitaire (Good Humanitarian Donorship)¹⁴. Il y est réaffirmé que l'action humanitaire devrait être guidée par les principes d'humanité, d'impartialité, de neutralité et d'indépendance. Le texte présente également les grands principes de financement, notamment l'obligation de s'appliquer à mobiliser rapidement des financements souples et de répartir le financement à proportion des besoins et sur la base d'une évaluation de ces besoins¹⁵.

¹⁰ Corps commun d'inspection, *Background Materials on the 2012 Review of Humanitarian Financing, 2013, Annex III*.

¹¹ Bureau de la coordination des affaires humanitaires, *OCHA d'une seule voix : la procédure d'appel global*, juin 2010.

¹² Voir fts.unocha.org.

¹³ Voir S/1999/1257, *Rapport de la commission indépendante d'enquête sur les actions de l'Organisation des Nations Unies lors du génocide de 1994 au Rwanda*, 15 décembre 1999, p. 3.

¹⁴ En juin 2003, les principes ont été approuvés par l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Commission européenne, le Danemark, les États-Unis, la Finlande, la France, l'Irlande, le Japon, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse. Le groupe Good Humanitarian Donorship compte actuellement 37 membres.

¹⁵ Voir http://www.goodhumanitarianandonorship.org/Libraries/Ireland_Doc_Manager/FR-23-Principles-and-Good-Practice-of-Humanitarian-Donorship.sflb.ashx, par. 5 et 6.

32. Au lendemain du tsunami qui a frappé l'océan Indien en décembre 2004, l'Assemblée générale a souligné dans sa résolution 59/279 du 19 janvier 2005, que la communauté internationale devait rester attentive, au-delà des secours d'urgence actuels, à maintenir la volonté politique nécessaire pour soutenir les opérations de relèvement, de reconstruction et de réduction des risques à moyen et à long terme et encourager la coopération entre les nombreuses et diverses parties prenantes et les organismes et organisations humanitaires. En janvier 2005, à Kobe (Japon), la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes a adopté le Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015 : pour des nations et des collectivités résilientes face aux catastrophes, résultat d'un consensus intergouvernemental sur les modalités d'intégration de toutes les étapes de la gestion des catastrophes et de la réduction des risques, qui s'accompagnait de l'idée que les mécanismes de développement et les entités chargées de la réduction des risques de catastrophe comme des interventions devaient se mobiliser davantage et développer des synergies.

33. Lors de l'examen approfondi qu'il a fait, à l'occasion du tsunami de 2004 dans l'océan Indien, du fonctionnement du système humanitaire des Nations Unies dans les domaines des interventions d'urgence et de la réduction des risques de catastrophe¹⁶, le Corps commun d'inspection a mis au jour les problèmes structurels de l'ensemble du système et préconisé la mise en place d'une gouvernance intégrée et d'un cadre de planification et de gestion régissant le financement et l'administration des fonds d'affectation spéciale, y compris de ceux qui reçoivent des fonds extrabudgétaires, et des coûts afférents.

34. L'Assemblée générale a accueilli avec satisfaction le rapport du Corps commun et d'autres rapports dans lesquels elle a reconnu une volonté de tirer les leçons du tsunami et d'en évaluer les enseignements de façon à améliorer la coordination et l'efficacité des interventions en cas de catastrophe et des activités de relèvement¹⁷.

35. Dans le prolongement de l'application des principes de l'initiative Good Humanitarian Donorship et compte tenu de la façon dont ont été gérées les crises du tsunami de l'océan Indien et du Darfour, entre autres, le système des Nations Unies a entrepris de se réformer. C'est le Coordonnateur des secours d'urgence qui a lancé le mouvement et engagé le CPI et ses membres dans une démarche d'évaluation et de réforme. En 2005, il a commandé une étude indépendante¹⁸ dont les auteurs ont formulé des recommandations sur le caractère plus ou moins adapté, rapide et souple du financement des activités humanitaires face aux situations d'urgence d'aujourd'hui et de demain, ainsi que sur le problème de la stricte affectation des fonds et celui des situations d'urgence oubliées ou des besoins négligés. Sur la base de ces recommandations, le Coordonnateur des secours d'urgence a lancé la réforme de l'action humanitaire, qui devait améliorer l'efficacité des interventions humanitaires grâce à l'amélioration de la prévisibilité, à la responsabilisation des acteurs et au renforcement des partenariats. La réforme s'articulait autour de quatre

¹⁶ Corps commun d'inspection, *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), dans A/61/699-E/2007/8, 2006.

¹⁷ Résolution 62/91 de l'Assemblée générale, par. 3 et note 6.

¹⁸ C. Adinolfi et al., *Humanitarian Response Review, An independent report commissioned by the United Nations Emergency Relief Coordinator and Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs* (août 2005).

piliers¹⁹ : amélioration de la coordination moyennant l'application du principe de la responsabilité sectorielle; renforcement des qualités de dirigeant des coordonnateurs d'opérations humanitaires; financement adapté, rapide, souple et prévisible de l'action humanitaire; renforcement des partenariats entre les organismes des Nations Unies et les acteurs extérieurs au système.

36. Dans la même logique, en adoptant la résolution 60/124 en décembre 2005, l'Assemblée générale a transformé le Fonds central autorenewable d'urgence en Fonds central pour les interventions d'urgence, ajoutant à la composante prêts d'origine, plafonnée au niveau cible de 50 millions de dollars, une composante dite « dons » alimentée par des contributions volontaires, dont le plafond annuel cible était fixé à 450 millions de dollars. En principe, s'il est géré de façon stratégique, le Fonds – dont les ressources ne sont pas affectées à un usage particulier puisqu'il s'agit de contributions générales versées par des États, des ONG et des donateurs privés – est en mesure de répondre à tout besoin de financement non satisfait lié à une situation d'urgence particulièrement pressante, au gré des circonstances²⁰, et de combler les lacunes des dispositifs existants, améliorant de ce fait la fonction de coordination incombant au Coordonnateur des secours d'urgence.

37. Dans le cadre de la réforme de l'action humanitaire, ont également été créés, localement, des fonds d'intervention pour les urgences humanitaires et des fonds humanitaires communs alimentés par des contributions volontaires provenant de gouvernements et de donateurs privés. Ce sont des fonds de financement commun (fonds d'affectation spéciale multidonateurs) auxquels contribuent divers donateurs sur le terrain. En ce qui concerne les fonds humanitaires communs administrés par le PNUD, ce sont les coordonnateurs des opérations humanitaires qui assument les fonctions de directeur de programme. Les fonds humanitaires communs et les fonds d'intervention pour les urgences humanitaires sont gérés par les bureaux de pays d'OCHA pour le compte des coordonnateurs des opérations humanitaires, qui sont investis d'un rôle de gardien des fonds d'intervention pour les urgences humanitaires.

38. Au niveau décentralisé, des fonds sont levés au moyen de plusieurs procédures autres que la procédure d'appel global. Il existe également plusieurs dispositifs de financement multidonateurs ayant différents objectifs (secours, relèvement, réduction des risques de catastrophe, reconstruction et développement), dont la multiplicité crée des déséquilibres et des chevauchements dans l'allocation des ressources. Le relèvement et la reconstruction relèvent d'autres fonds d'affectation spéciale multidonateurs associés aux activités de relèvement après une catastrophe ou un conflit, aux bilans communs de pays et au plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (CCA/UNDAF) pour ce qui est du développement, du rétablissement et de la consolidation de la paix, et des investissements réalisés aux fins du relèvement et de la relance de l'économie nationale. Les organismes ont donc plusieurs casquettes puisqu'ils sont à la fois les administrateurs de leurs propres mécanismes de financement et les entités chargées non seulement de

¹⁹ Bureau de la coordination des affaires humanitaires, The four pillars of humanitarian reform, consultable à l'adresse http://www.terzomondo.org/library/essentials/The_humanitarian_reform-Four_Pillars.pdf.

²⁰ Bureau de la coordination des affaires humanitaires, « Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires : critères du sauvetage », janvier 2010, consultable à l'adresse http://docs.unocha.org/sites/dms/CERF/French_Life-Saving_Criteria_26_Jan_2010.pdf.

l'exécution des opérations humanitaires mais aussi de la transition vers la reconstruction, deux activités étroitement liées.

39. L'existence dans un même pays de plusieurs fonds d'affectation spéciale multidonateurs et fonds de financement commun pose problème. En Haïti, au Soudan et ailleurs, le fonds d'affectation spéciale multidonateurs des Nations Unies administré par le Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires coexiste avec des fonds d'affectation spéciale multidonateurs administrés par la Banque mondiale et des fonds de consolidation de la paix et de stabilisation relevant du Département des affaires politiques de l'ONU. Il semble que ce phénomène se manifeste surtout dans les pays qui connaissent des situations d'urgence complexes et sont touchés par des catastrophes de grande ampleur, où des missions intégrées sont déployées. Dans ce cas, un cadre stratégique intégré est établi conformément aux Directives du Secrétaire général relatives à la préparation des missions intégrées²¹ pour coordonner les activités de la mission et de tous les membres concernés de l'équipe de pays des Nations Unies. Le cadre stratégique intégré est un moyen d'aider le pays à rétablir la paix et la sécurité et de soutenir les initiatives de relèvement rapide ainsi que les activités ultérieures de relèvement et de reconstruction, en ce qu'il permet de surmonter les difficultés de coordination et de faire appel au fonds d'affectation spéciale multidonateurs commun.

40. Les fonds susmentionnés, qui ont reçu des contributions diversifiées émanant notamment de donateurs qui ne sont pas membres du CAD, ont permis de financer des actions sur le terrain de manière plus adaptée. Néanmoins, il reste à préciser comment le gouvernement et les acteurs locaux du pays hôte peuvent s'appropriier la planification, la coordination et la gestion des différents mécanismes de manière à influencer sur le financement des activités humanitaires organisées par groupes et par secteurs dans le pays. **L'inspecteur considère que, lorsqu'un cadre stratégique commun de planification intégrée à l'échelle du système n'est pas établi dans le pays, l'efficacité laisse souvent à désirer malgré la fonction de planification des levés de fonds de la procédure d'appel global qui doit, en principe, guider les donateurs.**

III. Évolution récente du financement de l'action humanitaire à l'échelle mondiale

A. Augmentation régulière du nombre de catastrophes²²

41. Les situations qui appellent une intervention humanitaire évoluent constamment. L'augmentation du nombre de catastrophes survenues depuis une dizaine d'années tient pour une large part à la modification du climat de la planète. Entre 2001 et 2010, chaque année, 384 catastrophes en moyenne ont touché quelque

²¹ <http://www.undg.org/index.cfm?P=1100>.

²² « On entend par "catastrophe" une grave perturbation du fonctionnement de la société causant une menace réelle et généralisée à la vie ou à la santé humaine, aux biens ou à l'environnement, que la cause en soit un accident, un phénomène naturel ou une activité humaine et qu'il s'agisse d'un événement soudain ou du résultat de processus complexes se déroulant sur une longue période », *Convention de Tampere sur la mise à disposition de ressources de télécommunication pour l'atténuation des effets des catastrophes et pour les opérations de secours en cas de catastrophe*, adoptée à Tampere (Finlande) le 18 juin 1998, par. 6. de l'article 1.

120 pays et 232 millions de personnes, tué près de 107 000 personnes et causé des pertes économiques d'un montant de 109,3 milliards de dollars²³. En 2011, le Centre de recherche sur l'épidémiologie des catastrophes a dénombré 302 catastrophes naturelles – dues pour beaucoup à des phénomènes géophysiques comme le séisme (et tsunami) qui a frappé la région de Tohoku, au Japon. Celles-ci ont, selon les estimations, coûté la vie à quelque 29 780 personnes, et ont touché près de 206 millions d'êtres humains et causé des pertes économiques d'un montant record de 366 milliards de dollars. On a estimé cette année-là qu'au moins 51 millions d'habitants de 16 pays avaient besoin d'une forme quelconque d'aide humanitaire.

42. Le nombre de conflits armés, qui s'explique par l'extraordinaire augmentation du nombre de guerres civiles, a culminé au début des années 90 où l'on en a compté une cinquantaine par an. Bien qu'il ait ensuite décliné pendant la première décennie du XXI^e siècle, ce chiffre était encore de 31 en 2010 et de 37 en 2011, essentiellement à cause de la multiplication des conflits sur le continent africain et dans certaines régions du Moyen-Orient²⁴. À la fin de l'année 2011, on comptait 26,4 millions de déplacés²⁵, auxquels il convient d'ajouter quelque 15,2 millions de réfugiés²⁶.

43. Parallèlement à cette évolution, l'aide humanitaire a elle aussi augmenté de façon spectaculaire à l'échelle du monde. Elle a plus que doublé en 10 ans, passant de 6,7 milliards de dollars en 2000 à 18,8 milliards de dollars en 2010 et 17,1 milliards de dollars en 2011²⁷. Entre 2000 et 2010, les fonds liés à l'aide humanitaire provenant du système des Nations Unies sont passés de 2,7 milliards de dollars à 7,4 milliards de dollars²⁸. L'aide humanitaire en constitue la part la plus importante puisqu'elle représente environ 30 % du montant total des dépenses engagées au titre des activités opérationnelles de développement pendant la période 2005-2010²⁹.

B. Un système d'aide humanitaire de plus en plus complexe

44. Toutes les catastrophes de grande ampleur, qu'elles soient le fait de la nature, de l'homme ou de conflits, provoquent des déplacements de population, menacent la vie des êtres humains et compromettent leurs moyens de subsistance. Pour protéger les déplacés, rétablir leur cadre de vie et reconstruire les infrastructures nécessaires,

²³ Centre de recherche sur l'épidémiologie des catastrophes, *Annual Disaster Statistical Review 2011*, http://www.cred.be/sites/default/files/ADSR_2010.pdf.

²⁴ Lotta Themnér et Peter Wallensteen, *Armed conflict, 1946-2011*, in Special Data Feature of Uppsala Conflict Data Program (UCDP), Journal of Peace Research, 2012.

²⁵ Observatoire des situations de déplacement interne, Conseil norvégien pour les réfugiés, *Global Overview 2011-People internally displaced by conflict and violence*, p. 13, voir [http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/081F7B080CF6371AC12579E40046EDA9/\\$file/global-overview-2011.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/081F7B080CF6371AC12579E40046EDA9/$file/global-overview-2011.pdf).

²⁶ HCR, *Tendances mondiales 2011* (<http://www.unhcr.fr/501145f39.html>) et A/66/81-E/2011/117.

²⁷ Rapports de Global Humanitarian Assistance pour 2006 et 2012. Le montant total de l'aide publique au développement a augmenté, passant de 72,8 milliards de dollars en 2000 à 130 milliards de dollars en 2010 : voir la page « Financement public du développement vers les pays en développement » du site Web de l'OCDE, à l'adresse <http://www.oecd.org/dac/aidstatistics/statisticsonresourceflowstodevelopingcountries.htm>, (tableau 6).

²⁸ Voir A/67/94-E/2012/80.

²⁹ Ibid., tableau 5. Voir aussi A/66/79-E/2011/107, fig. XXII.

il faut agir sur-le-champ mais aussi à moyen et à long terme. L'aide humanitaire, qui s'est confondue avec les activités de relèvement rapide et souvent aussi avec les activités de relèvement et de développement à long terme, est devenue un domaine d'action de plus en plus complexe et d'une importance décisive, dont les besoins financiers nécessitent des apports réguliers et des instruments efficaces permettant de débloquer des fonds rapidement. Peu à peu, la protection des civils est entrée dans les attributions d'ordre humanitaire des organismes du système des Nations Unies, en particulier dans les pays où sont déployées des missions intégrées.

45. Comme on l'a relevé plus haut, il n'existe pas de mécanisme intergouvernemental unique responsable, pour l'ensemble du système des Nations Unies, de la coordination, de la gouvernance et de la gestion stratégique des activités humanitaires et connexes, ainsi que de l'élaboration des politiques s'y rapportant. Le système actuel de financement de l'action humanitaire repose en partie sur la procédure d'appel global et les appels éclair pour ce qui est de planifier les levées de fonds et de guider les donateurs face aux situations d'urgence. Dans une certaine mesure les fonds communs de financement permettent d'orienter les contributions des donateurs vers certains objectifs communs (thématiques, sectoriels et locaux) à l'échelon des pays. Cependant, ils ne peuvent ni gérer l'ensemble des fonds provenant de tous les organismes et ONG concernés ni décider de leur utilisation.

C. Multiplication du nombre d'acteurs humanitaires et d'instruments financiers

46. À mesure que l'on assistait à l'éclatement du cadre de financement de l'action humanitaire et à la diversification des besoins financiers, les acteurs spécialisés sont devenus plus nombreux et variés, de même que les sources de financement et les donateurs. Les ONG nationales et internationales (comme la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR), le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), Oxfam, Médecins sans frontières (MSF), etc.) coopèrent avec des entités intergouvernementales telles que le PNUD, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le Programme alimentaire mondial (PAM), la Banque mondiale et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), ainsi qu'avec les opérations de maintien de la paix des Nations Unies qui apportent leur protection aux opérations humanitaires quand le besoin s'en fait sentir. Le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, créé en 2002, est une institution financière interorganisations qui a vocation à mobiliser des fonds au service de la prévention de ces trois maladies et de l'atténuation de leurs effets. On relève par ailleurs l'existence de centaines d'ONG et d'autres unions comme celles qui ont œuvré à Banda Aceh (Indonésie) et en Haïti. À cause de cette situation, il est devenu impératif de coordonner plus efficacement les activités des nombreux acteurs présents sur le terrain.

47. Plusieurs mécanismes de financement ont été mis au point, tant au Siège de l'ONU que sur le terrain, pour compléter le financement bilatéral traditionnel que les organismes reçoivent directement des gouvernements ou des donateurs privés. OCHA gère et administre plusieurs fonds d'affectation spéciale, dont le Fonds

central pour les interventions d'urgence³⁰ au Siège et, sur le terrain, les fonds d'intervention pour les urgences humanitaires et fonds d'intervention humanitaire renforcée. OCHA s'occupe aussi de la direction de programme pour les fonds humanitaires communs des différents pays, avec l'appui administratif du PNUD en tant qu'agent de gestion (sauf dans le cas de la Somalie³¹). Outre ces fonds, il existe dans certain pays des fonds d'affectation spéciale multidonateurs axés sur le relèvement et la reconstruction, qui sont administrés par le PNUD et la Banque mondiale. Certaines entités, comme l'UNICEF, le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) et le PAM ont créé leur propre mécanisme de financement anticipé et des fonds thématiques ouverts aux donateurs qui servent à financer des gammes de services humanitaires correspondant à des points précis de leurs plans et programmes stratégiques respectifs.

48. Ces fonds ont souvent servi à financer des activités de prévention des crises et de relèvement, y compris des activités de reconstruction nationale, lesquelles confinent à l'aide humanitaire lorsque que le financement du développement n'est pas assuré dans le pays concerné. En 2006, dans le cadre de la réforme de l'ONU, le Fonds pour la consolidation de la paix a été créé en vue de prévenir toute reprise de conflit violent au moyen de deux dispositifs : le mécanisme de financement des interventions rapides et le mécanisme de financement du relèvement pour la consolidation de la paix.

49. La Stratégie internationale de prévention des catastrophes – dont l'appui est assuré par son secrétariat et la promotion par le Dispositif mondial pour la réduction des risques de catastrophe – englobe le développement et certains champs de l'action humanitaire ayant trait à la prévention des catastrophes (prévention, atténuation des effets et préparation)³². Elle vise à renforcer la capacité d'adaptation aux catastrophes et intègre le principe de la prévention dans les programmes de préparation aux situations d'urgence, d'intervention en pareille situation et de relèvement. Néanmoins, en cas de crise grave, de grande ampleur et prolongée, lorsque la planification et la gestion stratégiques sont absolument indispensables, d'importants problèmes se posent. Parmi les acteurs concernés, peu ont fait une priorité de la réduction des risques de catastrophe, qu'il serait donc difficile de mettre en œuvre durablement en cas de crise majeure.

50. Il existe une kyrielle de mécanismes de financement des interventions en cas d'urgence et des opérations de relèvement mais aussi des activités de reconstruction et d'édification d'une nation. Or, ces mécanismes reposent sur des contributions volontaires gérées par des dispositifs distincts. De plus, le fait que les objectifs des programmes soient arrêtés par différents organes délibérants peut conduire à un chevauchement des activités et à un manque d'efficacité dans l'exécution des programmes.

³⁰ « Le Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et Coordonnateur des secours d'urgence a la responsabilité d'ensemble des décisions concernant les financements et la gestion du programme du Fonds ». Voir ST/SGB/2010/5, par. 1.5.

³¹ En Somalie, OCHA est l'agent de gestion du fonds humanitaire commun (et non le PNUD).

³² Résolution 56/195 de l'Assemblée générale.

D. Évolution des apports d'aide mondiaux

51. Ayant passé en revue les apports d'aide au niveau mondial en se fondant sur les données du CAD, l'inspecteur a constaté que les flux de l'aide publique destinée au secteur humanitaire étaient en augmentation, qu'il s'agisse de l'aide humanitaire globale ou de l'aide d'urgence³³. Il a relevé les grandes tendances ci-après.

52. La part de l'aide humanitaire dans le montant total de l'aide publique au développement (APD) a augmenté considérablement depuis 10 ans. D'après les données du CAD³⁴, malgré la crise financière récente, les apports d'APD ont continué de grimper pendant la dernière décennie pour atteindre en 2010 un montant de 130 milliards de dollars, leur plus haut niveau de tous les temps en valeur réelle. Le montant de l'aide humanitaire, qui a nettement augmenté, s'est élevé à 13,1 milliards de dollars la même année, ce qui représente la plus importante proportion (près d'un dixième) de l'apport global jamais atteinte et place l'aide humanitaire à la hauteur des secteurs de l'assistance aux pouvoirs publics et à la société civile.

Des aides concentrées sur les pays en situation de fragilité et les pays sujets à des catastrophes

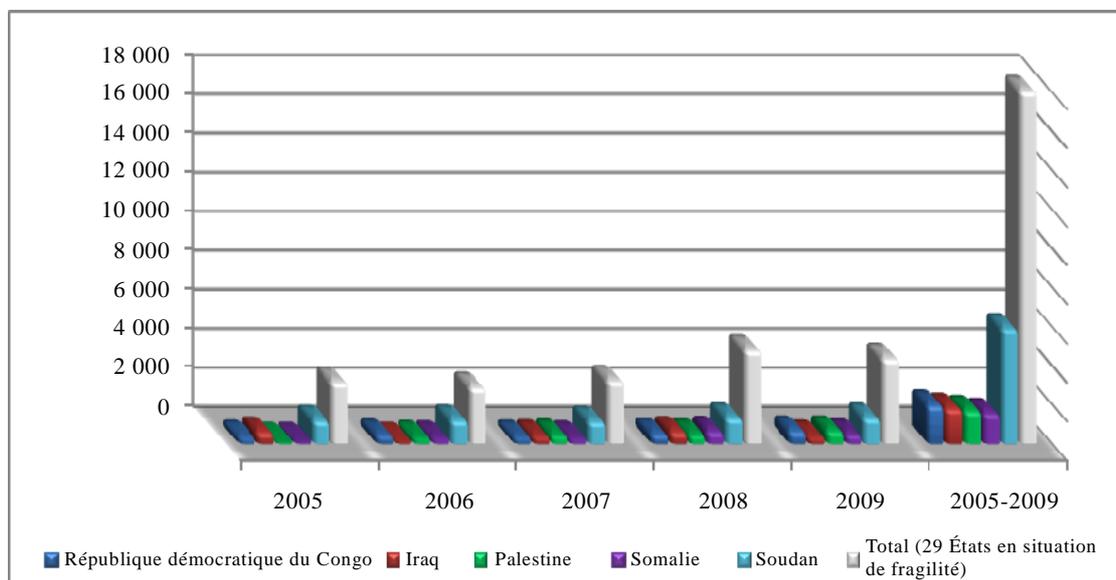
53. **L'APD et l'aide humanitaire se sont concentrées sur les pays en situation de fragilité et les pays sujets à des catastrophes** (voir fig. 1 et 2 ci-après). Les données détaillées relatives aux flux d'APD montrent que les fonds destinés à l'aide d'urgence sont extrêmement concentrés sur quelques pays en situation de fragilité, tels que le Soudan et ont augmenté en valeur réelle au fil des ans. Ces pays ont reçu la part la plus importante des fonds d'urgence pour la période 2005-2009 (18 milliards de dollars). Les pays sujets à des catastrophes ont, quant à eux, reçu un financement d'urgence d'un montant total de l'ordre de 8 milliards de dollars, bien supérieur aux montants affectés aux activités de préparation et de prévention (146 millions de dollars et 536 millions de dollars respectivement). Les flux destinés à la reconstruction et au redressement économique, reçus principalement par ces mêmes types de pays, se sont montés à 2,7 milliards de dollars au total³⁵.

³³ Op. cit., note 10.

³⁴ Les apports (d'APD) ont atteint en 2010 leur plus haut niveau en valeur réelle, s'établissant à 129 milliards de dollars. CAD (OCDE), « 50 ans d'aide publique au développement ».

³⁵ Op.cit., note 10 (fig. 6).

Figure 1
**Apports d'APD destinés à financer des interventions d'urgence
dans des pays en situation de fragilité³⁶ ou en conflit**

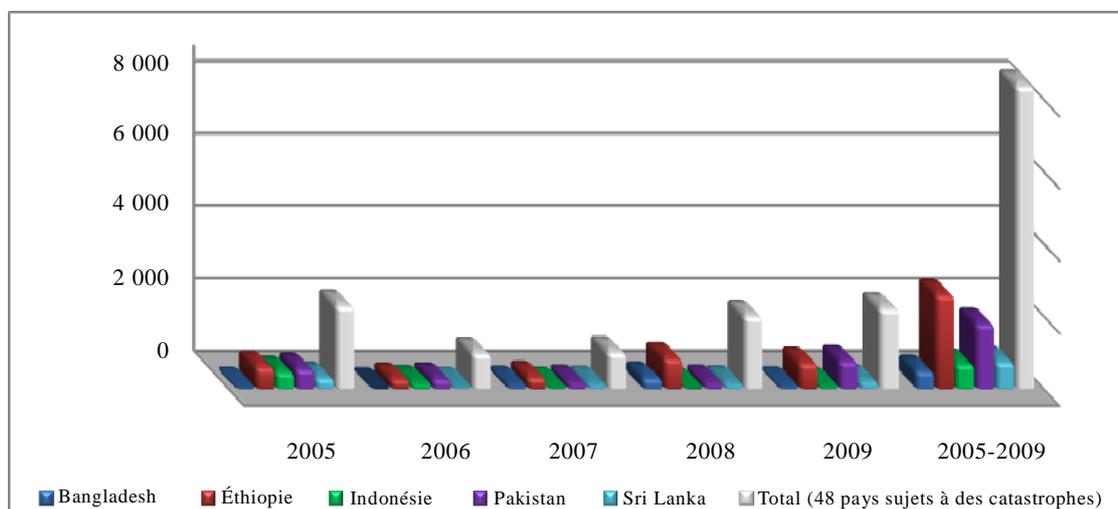


Note : Une unité égale un million de dollars, aux prix courants.

Source : Base de données du CAD et Banque mondiale.

³⁶ Définition de la Banque mondiale en date du 19 octobre 2010.

Figure 2
Apports d'APD destinés à financer des interventions d'urgence dans des pays sujets à des catastrophes³⁷



Note : Une unité égale un million de dollars, aux prix courants.

Source : Base de données du CAD et base de données EM-DAT de la Banque mondiale.

Prévention et préparation : une augmentation rapide des ressources

54. **Malgré une augmentation sensible, les ressources destinées à la prévention des catastrophes et à la préparation aux catastrophes restent faibles.** Le CAD distingue trois composantes dans le financement de l'aide humanitaire : les interventions d'urgence, la prévention des catastrophes et la préparation aux catastrophes, et le relèvement et la reconstruction. Les apports d'APD destinés aux interventions d'urgence ont augmenté de 8,6 % par an. Ceux destinés aux activités de prévention et de préparation ont augmenté spectaculairement de près de 200 % par an pour les pays en situation de fragilité et de plus de 150 % par an pour les pays sujets à des catastrophes. Néanmoins, les montants de l'aide restent peu élevés.

55. De même, d'après un rapport de la Banque mondiale, ces 10 dernières années, un cinquième de l'ensemble des apports humanitaires a été consacré aux secours en cas de catastrophe tandis que la part du financement allouée aux activités de

³⁷ Les pays sujets à des catastrophes sont ceux qui figurent en tant que priorité ou auxquels les donateurs ont préaffecté les fonds sur la liste du Dispositif mondial de réduction des effets des catastrophes et de relèvement créé par la Banque mondiale, ou ceux qui font partie des 30 pays pour lesquels le rapport (aux prix courants) entre les dégâts économiques causés en moyenne par des catastrophes naturelles et le produit intérieur brut moyen entre 2005 et 2009 est le plus défavorable. Il n'a pas été tenu compte des États-Unis d'Amérique qui, bien que figurant au nombre de ces 30 pays, ne sont pas considérés comme pertinents aux fins de la présente analyse.

prévention augmentait rapidement, passant de 0,1 % à 0,7 % par an, mais restait infime³⁸.

Relèvement : un financement inadapté

56. **Le drainage de fonds vers les activités de relèvement rapide est un problème de taille pour la communauté internationale des donateurs.** Selon le rapport de la Banque mondiale mentionné plus haut, alors que les apports destinés à la prévention augmentaient faiblement en valeur absolue, les fonds alloués aux activités de reconstruction, de secours et de redressement ont stagné, en 2008 et 2009, à un niveau inférieur à celui des années précédentes. Un groupe d'étude de la Banque interaméricaine de développement (BID) a analysé ce recul en comparant l'aide reçue aux pertes causées par des catastrophes dans 16 pays d'Amérique latine. Il en ressort que l'on peut s'attendre, en moyenne, à ce que 8,6 % des pertes résultant directement de catastrophes soient compensées par l'aide internationale consacrée au relèvement et à la reconstruction pendant la période postérieure à la catastrophe³⁹.

57. Dans son rapport, la Banque mondiale constate que, par essence, la prévention, le relèvement et la reconstruction exigent souvent que des dépenses de développement soient engagées à long terme alors que les interventions d'urgence portent sur des mesures de secours ou de sauvetage à caractère immédiat et, par extension, sur des activités de rétablissement rapide des moyens de subsistance. En ce qui concerne le décloisonnement des deux domaines d'action (aide au développement et interventions d'urgence), **l'inspecteur observe que de nombreux pays sujets à des catastrophes se dotent – ou devraient se doter – de systèmes nationaux complets visant à assurer la gestion des catastrophes à proprement parler et de l'action à mener pendant la période qui suit. L'augmentation des modestes fonds destinés à la prévention correspond aux premières initiatives de cette sorte qui ont été prises pour répondre aux besoins – en matière tant de secours d'urgence que de relèvement rapide, de prévention, de réduction des risques et de reconstruction – en faisant appel non seulement aux pouvoirs publics mais aussi à la société civile et au secteur privé.**

Financement hors de la procédure d'appel global

58. **La difficulté d'étendre le financement humanitaire à des activités de développement liées à une catastrophe a conduit de nombreux pays sinistrés à recourir à d'autres voies que les procédures d'appel des Nations Unies (procédure d'appel global et appels éclair).**

59. Lorsqu'elle s'est rendue sur le terrain, l'équipe du Corps commun d'inspection a été informée par plusieurs organismes que, dans certaines régions, les pouvoirs locaux levaient des fonds en empruntant des voies parallèles ou extérieures aux procédures (procédure d'appel global et appels éclair) que les organismes des Nations Unies suivent habituellement pour faire face aux situations d'urgence, au moment de la crise et pendant les phases ultérieures. L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), la BID, le PNUD et l'UNICEF en

³⁸ Banque mondiale, *Risques naturels, catastrophes naturelles, aspects économiques d'une prévention efficace*, consultable à l'adresse https://www.gfdrr.org/sites/gfdrr.org/files/New%20Folder/NHUD_OV_Web_French.pdf.

³⁹ Freeman *et al.*, *Disaster Risk Management*, BID, Washington, 2003, p. 52.

ont donné des exemples précis. Plusieurs organismes organisent des collectes de fonds par leurs propres moyens aux niveaux national, régional et mondial. Les entités humanitaires telles que le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), l'UNICEF et le PAM, mais aussi le CICR et la FICR, lancent de temps à autre des appels visant à satisfaire leurs besoins financiers opérationnels sans passer par la procédure d'appel global ou par un appel éclair. L'UNICEF procède ainsi lorsqu'aucun appel éclair interorganisations n'est lancé ou en cas d'appel tardif. Tous les appels lancés parallèlement aux appels globaux sont alignés sur ces derniers. Le PNUD s'associe souvent à ces appels lorsqu'ils portent sur le relèvement rapide et sur certaines activités comme le rétablissement de la cohésion sociale, la réduction des risques de catastrophe, l'accès à la justice et le déminage. La Banque mondiale, les banques de développement régionales et d'autres organisations régionales mobilisent aussi des fonds au moment où des situations d'urgence surviennent et ultérieurement.

60. D'après le rapport de l'initiative Global Humanitarian Assistance pour 2011, les organismes des Nations Unies ont lancé quelques appels de fonds hors de la procédure d'appel global, grâce auxquels ils ont recueilli la somme de 1,6 milliard de dollars, qui a servi à financer des activités humanitaires au Burkina Faso, en Iraq, au Népal, au Pakistan et à Sri Lanka, ainsi que le plan régional d'intervention pour les réfugiés irakiens de 2010. Cela étant, les fonds obtenus grâce à ces appels n'ont atteint que 43,7 % du montant demandé contre 70 % dans le cas des appels éclair⁴⁰.

61. Entre 2005 et 2009, 13 pays se sont servis – au moins en partie – de ces canaux de financement distincts de la procédure d'appel global des Nations Unies⁴¹.

62. Sur ces 13 pays, huit étaient des pays à revenu intermédiaire (tranche inférieure ou supérieure), caractérisés par le fait que la coordination du financement y est assurée par l'État. Le recours à la procédure d'appel global dépend des capacités que possède chaque pays hôte en matière de gouvernance et de prise en main de la gestion des catastrophes.

63. Il ressort d'une analyse sommaire que de nouveaux acteurs et de nouvelles modalités de financement, qui sortent du cadre de la procédure d'appel global et des appels éclair, ont fait leur apparition. En effet, les fonds provenant de donateurs non membres du CAD de l'OCDE ont augmenté. Ils représentaient 6 % du montant total de l'aide humanitaire enregistrée entre 2000 et 2008 et ont atteint, en 2010, un montant de 622 millions de dollars⁴². Dans certaines situations d'urgence causées par des catastrophes de grande ampleur, de nouveaux donateurs, dont beaucoup sont souvent eux-mêmes des bénéficiaires de l'aide d'urgence, sont venus s'ajouter aux donateurs traditionnels en apportant des sommes importantes. L'Arabie saoudite est ainsi devenue un donateur de premier ordre du fonds Emergency Relief Response Fund, auquel elle a contribué à hauteur de 50 millions de dollars destinés à Haïti en

⁴⁰ Voir le rapport de Global Humanitarian Assistance, p. 61.

⁴¹ La procédure d'appel global s'entend ici comme comprenant l'ensemble des appels traités par le système des Nations Unies au moyen du dispositif d'OCHA, y compris les appels éclair. On trouvera à l'annexe II du document du Corps commun intitulé *Background Materials on the 2012 Review of Humanitarian Financing, 2013* une compilation des apports du Comité d'aide au développement de ce type.

⁴² Service de surveillance financière d'OCHA.

2010. L'Inde a fait savoir qu'elle avait déboursé 36,5 millions de dollars au titre de l'aide humanitaire en 2010 contre 200 000 dollars en 2000⁴³.

64. Les apports des organisations privées et associations philanthropiques concourent également à changer le paysage. Grâce à la multiplication des donateurs (États, particuliers, ONG, entreprises, etc.), les contributions et promesses de dons sont soit largement supérieures aux objectifs chiffrés de la procédure d'appel global et des appels éclair, soit recueillies dans un autre cadre avec un certain succès.

65. La communauté internationale a réagi spontanément à certaines catastrophes naturelles majeures du fait de leur gravité sans précédent et de leurs répercussions internationales. Cette réaction s'explique par le sens de la solidarité et l'interdépendance des États, ainsi que par le rôle des médias dans la prise de conscience des incidences mondiales des catastrophes.

66. Après le tsunami de l'océan Indien, le montant total des fonds levés au moyen de l'appel éclair de 2005 a atteint 6,2 milliards de dollars alors que les besoins recensés dans le cadre de la procédure d'appel global étaient de 980 millions de dollars. Les fonds (environ 5 milliards de dollars), qui provenaient majoritairement de dons privés et de l'aide publique bilatérale, ont été versés directement à des ONG, en particulier à la FICR, hors de la procédure d'appel global. Ils ont permis de financer non seulement les secours d'urgence mais aussi les activités de relèvement rapide, de reconstruction et d'atténuation des effets de la catastrophe. Plus de la moitié des fonds promis ou versés dans le cadre de la procédure d'appel global n'avaient pas été dépensés au bout de deux ans et, à l'heure actuelle, on ne connaît pas encore le montant décaissé pour financer les travaux postérieurs à la catastrophe.

67. Les catastrophes provoquées par l'ouragan Katrina en 2005 et par le séisme et le tsunami qui ont frappé l'est du Japon le 11 mars 2011, ont attiré une aide étrangère considérable malgré l'absence d'appels bilatéraux. En ce qui concerne l'ouragan Katrina, les États-Unis ont reçu du monde entier des promesses de dons s'élevant à 854 millions de dollars⁴⁴. Pour le Japon, le montant total des fonds versés et des promesses de dons émanant d'États, d'ONG, d'entreprises privées et de particuliers avait atteint 1,1 milliard de dollars à la fin du mois de novembre 2011 dont près de 88 % provenant directement d'organisations privées et de particuliers, ce qui place le Japon en tête des destinataires de dons humanitaires internationaux en 2011.

68. Les contributions évoquées ci-avant n'ont pas été versées en fonction de critères globaux d'évaluation des situations qui auraient permis d'optimiser davantage l'emploi de toutes les ressources offertes aux pays touchés. Il est donc clair que l'on risque de plus en plus de voir se développer des phénomènes de concurrence, d'aide non sollicitée, de superposition et de chevauchement des aides.

69. Ces exemples mettent en évidence la nécessité a) de se donner des moyens d'évaluer les besoins de financement de l'action humanitaire qui reposent davantage sur les faits, tant pour les pays industrialisés que pour les pays en développement et b) de faire un usage stratégique de ces évaluations de manière à fournir aux médias

⁴³ Voir <http://www.irinnews.org/InDepthMain.aspx?indepthid=91&reportid=94011>.

⁴⁴ Voir le rapport de la Maison-Blanche intitulé « The Federal Response to Hurricane Katrina: Lessons Learned » à l'adresse <http://georgewebush-whitehouse.archives.gov/reports/katrina-lessons-learned/> (25 novembre 2011).

internationaux des éléments éclairants afin qu'ils orientent l'aide vers les secteurs et les populations qui en ont le plus besoin.

70. Afin que l'apport de ressources soit planifié et exécuté de telle sorte que le financement soit suffisant et mis à disposition rapidement, durablement et conformément aux prévisions, **l'inspecteur conclut que le système des Nations Unies doit élaborer un cadre stratégique de planification du financement de l'action humanitaire fondé sur une évaluation stratégique de l'évolution historique et sectorielle de l'offre et de la demande de financement, de l'allocation des fonds et de l'usage qui en est fait dans les pays touchés.**

71. De toute évidence, certains pays touchés par des catastrophes ont besoin d'une aide étrangère pendant plus longtemps que d'autres. Ce cas de figure se présente avec une fréquence croissante et concerne les pays sujets à des catastrophes et les pays en situation de fragilité. Il est essentiel d'anticiper les besoins financiers de ces pays au cas par cas. En effet, c'est là un moyen crédible de mobiliser les donateurs multilatéraux et bilatéraux en vue de satisfaire *ex ante* ces besoins et d'aider les populations sinistrées à passer en douceur de la phase d'urgence à celle du relèvement rapide puis aux étapes de prévention, de réduction des risques et de reconstruction. À cette fin, il convient de faire concorder le financement initial relevant du Plan d'action humanitaire commun avec le financement à moyen et long terme établi dans le cadre du bilan commun de pays (BCP) et du plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD).

72. La mise en œuvre des recommandations ci-après doit en principe améliorer l'efficacité et la prévisibilité du financement de l'action humanitaire dans le système des Nations Unies.

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 :

a) Qui mette 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;

b) Qui associe 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.

IV. Cadre de gouvernance du financement de l'action humanitaire

73. Depuis la fin de ce que l'on a appelé la guerre froide, il y a eu un accroissement notable des fonds alloués à l'action humanitaire et du nombre d'acteurs intervenant dans le domaine des secours en cas de catastrophe et des secours d'urgence; le nombre d'ONG œuvrant dans ce domaine aurait, selon les estimations, plus que décuplé. La plupart des organismes des Nations Unies ont des activités et des structures de gestion des catastrophes sous une forme ou une autre. Les contingents militaires ont pour mission de permettre et de protéger des opérations d'aide humanitaire et de fournir une forme d'assistance humanitaire dans des situations *in extremis*, notamment de protéger les populations civiles touchées par une catastrophe. Cette multitude d'acteurs humanitaires inclut aussi des donateurs et des organismes individuels et du secteur privé. Comme cela a été exposé en détail plus haut, la prolifération et la spécialisation des services d'aide humanitaire a rendu de plus en plus difficile la fonction de coordination et de centralisation du système d'aide humanitaire des Nations Unies.

74. La concurrence en matière de financement, les collectes de fonds en ordre dispersé et la gestion fragmentée des instruments financiers pourraient nuire à la mobilisation et à l'affectation de ressources aux opérations d'aide humanitaire. Le dispositif existant se caractérise par l'absence d'un mécanisme intergouvernemental propre à assurer une gouvernance solide à l'échelle du système, ainsi que d'un cadre de gestion et de planification stratégiques pour la lutte contre les catastrophes par les organismes des Nations Unies. À cet égard, **l'inspecteur réaffirme ses recommandations précédentes⁴⁵ tendant à ce que les États Membres établissent un programme des Nations Unies pour l'aide humanitaire assorti d'un mécanisme intergouvernemental où seraient débattus le principe et le financement des opérations humanitaires, sous la forme d'un comité intergouvernemental chargé de traiter de manière intégrée les politiques de lutte contre les catastrophes et d'aider l'Assemblée générale à superviser la gestion des fonds d'aide humanitaire dont dispose le système des Nations Unies.**

A. Allouer des ressources prévisibles aux activités essentielles de coordination de l'aide humanitaire

75. Les ressources de base et/ou régulières sont les principaux instruments permettant aux gouvernements d'exercer une gouvernance collective sur les activités du Secrétariat. Elles ne financent cependant qu'une très petite partie des opérations humanitaires. Une plus grande part du budget ordinaire de l'ONU et des contributions statutaires devrait servir à financer des activités essentielles de l'aide humanitaire, dont la coordination. Comme l'a souligné le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires dans ses recommandations relatives à la section 27 – aide humanitaire – du budget ordinaire de l'ONU pour l'exercice biennal 2012-2013, il conviendrait de renforcer les éléments du budget ordinaire d'OCHA⁴⁶ afin d'assurer un financement plus adapté et prévisible de la

⁴⁵ Voir JIU/REP/2006/5, recommandation 7.

⁴⁶ Voir budget de l'ONU, section 27, sous-programme 2 – Coordination de l'aide humanitaire et des interventions d'urgence.

coordination de l'action humanitaire et des interventions d'urgence. De fait, en dépit de l'accroissement recommandé de la part du budget d'OCHA prise en charge par le budget ordinaire, les ressources extrabudgétaires devraient encore représenter 94 % du montant total des ressources d'OCHA pour la période 2012-2013.

76. Le secrétariat de la SIPC – l'entité responsable de la réduction des catastrophes naturelles, sous-programme 3 de la section 27 – comporte 115 postes qui sont tous, sauf 1, financés par les 64,9 millions de dollars de ressources extrabudgétaires pour l'exercice 2012-2013. En 2011, l'Assemblée générale, dans sa résolution 65/157 (par. 15 du dispositif) a noté la nécessité d'accroître sans retard, de manière durable et prévisible, les ressources consacrées à la mise en œuvre de la Stratégie, et a prié le Secrétaire général d'étudier les meilleurs moyens de la soutenir afin que son secrétariat dispose des moyens nécessaires à son fonctionnement. Le Secrétaire général a donné suite à cette demande par une proposition visant à répondre partiellement à cette nécessité, à savoir une ouverture de crédit au budget ordinaire pour financer les activités d'un organe de coordination interinstitutions responsable de la réduction des risques de catastrophe, c'est-à-dire le secrétariat de la SIPC, dans le cadre du sous-programme. Ainsi, l'Assemblée générale a récemment approuvé la création d'un poste à la classe D-1 financé sur le budget ordinaire pour la SIPC, représentant un coût de 260 700 dollars [voir A/66/6 (Sect. 27)]. Cela représente certes un progrès pour assurer un financement prévisible des activités essentielles de coordination de l'aide humanitaire, mais il faudrait envisager plus systématiquement de mobiliser et d'utiliser les ressources du budget ordinaire. L'inspecteur rappelle que chaque exercice biennal, l'ONU accorde près de 2,2 millions de dollars au PNUD pour financer des postes au sein du Bureau de la prévention des crises et du relèvement, en application de la résolution 52/12 B de l'Assemblée générale⁴⁷. **En 2006, le Corps commun a proposé que le Secrétaire général fasse établir une évaluation indépendante de l'usage qui est fait de cette subvention⁴⁸; cette évaluation n'a toujours pas été entreprise.**

77. Il faudrait aussi allouer des ressources extrabudgétaires mieux adaptées et plus prévisibles pour financer les activités de coordination sur le terrain. Une question qui a été soulevée par de récentes évaluations, comme l'évaluation quinquennale du Fonds central pour les interventions d'urgence⁴⁹ et l'évaluation du Fonds humanitaire commun⁵⁰, concerne la nécessité de renforcer le financement du personnel d'appui local de ces mécanismes de financement commun. Le BSCI a également signalé l'insuffisance des effectifs chargés de gérer le Fonds de secours d'urgence pour Haïti (ERRF). En vue d'assurer une gestion efficace sur le terrain de ces mécanismes de financement, des ressources devraient être fournies soit par l'affectation d'une partie de ces fonds à la coordination, soit par l'utilisation d'un pourcentage des dépenses d'appui pour ces fonds. Une autre possibilité qui pourrait

⁴⁷ Voir par. 16.

⁴⁸ Voir JIU/REP/2006/5, par. 89.

⁴⁹ La recommandation 11 du rapport d'évaluation quinquennale du Fonds central pour les interventions d'urgence (p. 106) adressée au Bureau du Contrôleur de l'ONU vise à affecter une part des ressources du Fonds, sur les 3 % perçus au titre des honoraires de gestion du Secrétariat de l'ONU, au renforcement de la capacité de contrôle des coordonnateurs de l'action humanitaire et de l'OCHA au niveau des pays.

⁵⁰ Dans le rapport d'évaluation du Fonds humanitaire commun (*CHF Evaluation: Synthesis Report*), il est recommandé, puisque la section du financement de l'action humanitaire est financée en fonction des besoins, que les coûts de gestion des financements de l'OCHA dans chaque pays soient couverts par un pourcentage prélevé sur les fonds.

être étudiée serait la création d'un budget d'appui combinant toutes les dépenses d'appui et/ou les services communs de gestion au niveau des pays.

78. L'absence d'un mécanisme clair de financement de la coordination par groupe sectoriel est un autre aspect préoccupant. Pour traiter ce problème, OCHA a demandé que les principaux organismes concernés incluent les fonds destinés à la coordination par groupe sectoriel sur le terrain dans les appels globaux et éclairs, s'il leur est nécessaire de lever des fonds à cet effet⁵¹.

79. L'inspecteur considère que le Secrétaire général, avec l'aide d'OCHA et du Contrôleur de l'ONU, devrait définir les moyens de renforcer le financement des services de coordination et des services communs d'appui sur le terrain, notamment par l'attribution de ressources provenant des fonds de financement commun, en utilisant les dépenses communes d'appui aux programmes ou une proportion dédiée de fonds non affectés au sein de celles-ci.

B. Planifier de manière plus stratégique le financement de l'action humanitaire

80. Le financement des opérations d'aide humanitaire devrait être fondé sur les principes de neutralité, d'impartialité et d'indépendance, tels qu'ils sont énoncés dans la résolution 46/182 de l'Assemblée générale. Les conditions essentielles pour l'apport de ressources supposent qu'il existe une évaluation des besoins et que l'on s'appuie effectivement sur les capacités et les procédures locales de secours humanitaires. Néanmoins, comme il a été signalé dans un récent rapport d'évaluation du principe de la responsabilité sectorielle⁵², on constate encore à ce jour des doubles emplois et des lacunes dans les évaluations des besoins. Par ailleurs, les apports non sollicités d'aide en nature et en espèces sont devenus de plus en plus courants. Tout cela rend difficile une planification axée sur les résultats reposant sur une évaluation concertée des besoins basée sur des données factuelles.

a) Évaluation concertée des besoins

81. Plusieurs initiatives ont été prises au niveau mondial en vue de promouvoir des évaluations communes ou concertées des besoins. Le GNUD, y compris le PNUD, le CAD/OCDE, la Commission européenne, la Banque mondiale et les banques régionales de développement, ont élaboré des méthodes d'évaluation des besoins, comme le Cadre d'évaluation des besoins et de relèvement après une catastrophe, l'Évaluation des besoins en situations postconflituelles et le Projet de lignes directrices : soutenir une transition cohérente et durable du conflit vers la paix.

82. En mars 2009, le CPI a établi le Groupe de travail sur l'évaluation des besoins. Un ensemble d'outils et de produits a été mis au point, en vue d'harmoniser et de promouvoir des actions d'évaluation intersectorielle des besoins, comme les Directives opérationnelles sur la coordination des évaluations au cours des crises humanitaires (achevées en février 2011), des indicateurs humanitaires clés, un fichier coordonné d'évaluation du CPI, un programme de renforcement des

⁵¹ Voir OCHA, 2012 CAP Guidelines (directives relatives aux procédures d'appel global 2012), p. 30.

⁵² J. Streets, F. Grünwald, A. Binder, V. de Geoffroy, D. Kauffmann, S. Krüger, C. Meier, B. Sokpoh, *Cluster Approach Evaluation 2 Synthesis Report*, avril 2010, p. 50.

capacités et un tableau de bord humanitaire. Cet exercice pourrait aboutir en définitive à la mise au point d'un outil permettant de dresser et de présenter un tableau d'ensemble des besoins humanitaires, probablement sous la forme d'un cadre de planification stratégique de l'aide humanitaire mondiale en appliquant la méthode d'évaluation rapide groupée, ce qui faciliterait des procédures d'appel global fondées sur des données factuelles.

83. Les organismes traditionnels d'aide humanitaire, comme le HCR, l'UNICEF, le PAM, ainsi que la FAO et l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), fondent leurs évaluations des besoins sur la disponibilité de capacités de secours humanitaires dans les pays d'accueil et les communautés locales et ne cherchent pas à les supplanter. Ainsi, les objectifs stratégiques 2008-2013⁵³ du PAM sont fondés sur l'existence de capacités locales en matière d'aide alimentaire permettant de répondre aux besoins et priorités spécifiques d'un pays ou d'une région, grâce à l'utilisation de méthodes et outils relativement perfectionnés d'évaluation des besoins, comme l'analyse et la cartographie de la vulnérabilité. **L'inspecteur considère que les organismes et entités des Nations Unies, dans toutes les futures évaluations globales des besoins humanitaires, ne devraient pas perdre de vue les capacités et autres moyens de secours humanitaires existant dans les pays d'accueil et communautés locales.**

b) Définition d'une stratégie d'intervention humanitaire

84. Le cycle des procédures d'appel global et la définition de plans d'action humanitaire communs devraient permettre d'informer les populations touchées, les organismes d'aide humanitaire et les donateurs de la stratégie d'intervention humanitaire, y compris les scénarios d'urgence humanitaire, l'ordre de priorité des besoins et la planification des interventions, en concertation avec le pays touché. Le plan d'intervention devrait reposer sur des évaluations exactes et rapides des besoins globaux de la communauté touchée, ainsi que sur les liens à établir entre l'intervention et les activités de relèvement, de développement et de consolidation de la paix, le cas échéant. Les directives relatives aux procédures d'appel global engagent les ONG à inclure leurs projets dans l'appel même si elles reçoivent un financement bilatéral extérieur à celui-ci. Il faudrait les appliquer pour donner un tableau complet des activités d'aide humanitaire entreprises. Comme il a déjà été dit, il existe des procédures ne relevant pas de l'appel global qui ont permis à des organismes du système des Nations Unies ou extérieurs à ce système, comme le CICR, la FICR et l'OIM, de lever des sommes appréciables. En 2011 pour Haïti, la procédure d'appel global a permis de collecter 198 millions de dollars, et les autres procédures 182 millions de dollars. En outre, certaines ONG internationales, comme la FICR et le CICR, collectent des sommes importantes en dehors de la procédure d'appel global, provenant notamment de contributions privées, par exemple à l'occasion du tsunami survenu dans l'océan Indien. En 2010, les fonds privés versés à MSF ont atteint 1,1 milliard de dollars⁵⁴. Il est dès lors important d'améliorer la transparence des flux de ressources extérieurs à la procédure d'appel global.

85. De plus, le relèvement rapide est souvent négligé et sous-financé dans la procédure d'appel global. La section chargée de la procédure d'appel global s'efforce de remédier à ce problème en veillant à ce que les activités de relèvement

⁵³ <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/communications/wfp228800.pdf>.

⁵⁴ Voir rapport 2011 de Global Humanitarian Assistance, p. 19.

rapide soient intégrées dans chacun des groupes sectoriels humanitaires couverts par l'appel global. Ces domaines d'intervention concernant le relèvement rapide qui sont hors du champ d'action des groupes, comme la gouvernance, l'état de droit, les moyens de subsistance non agricoles, les biens fonciers, immobiliers et mobiliers, la réintégration et les infrastructures de base et communautaires, pourraient figurer dans un plan spécifique de relèvement rapide pour chacun des principaux secteurs concernés, en fonction du contexte⁵⁵. En fait, la procédure d'appel global devrait non seulement définir les limites de la stratégie d'intervention humanitaire, mais elle devrait aussi s'articuler avec les stratégies de relèvement, reconstruction, développement et consolidation de la paix dans le cadre du principe de la responsabilité sectorielle.

86. Il est généralement admis que l'aide humanitaire et l'aide au développement sont complémentaires, et que la préparation aux crises humanitaires, en tant que partie intégrante de la réduction des risques de catastrophe, sauve des vies et constitue un investissement rentable. Les gouvernements se sont expressément entendus sur ce point dans le Cadre d'action de Hyogo⁵⁶. Dans son rapport sur les enseignements de la catastrophe du tsunami dans l'océan Indien⁵⁷, le Corps commun a recommandé d'élaborer un cadre de planification stratégique intégré et couvrant l'ensemble du système pour la gestion et la coordination de l'aide humanitaire et des activités de lutte contre les catastrophes. Il a aussi recommandé au Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination (CCS) que les organismes des Nations Unies adoptent une démarche axée sur les résultats afin de gérer les programmes et les ressources d'une manière cohérente.

87. Le CCS n'a cependant pas encore donné suite à la recommandation. Actuellement, malgré l'adoption du Cadre d'action de Hyogo en tant que cadre directeur permettant de garantir la cohérence entre les secteurs du développement et de l'action humanitaire, il n'y a guère d'accord, même entre les organismes des Nations Unies, sur le principe et les modalités d'une aide cohérente, systématique et soutenue aux populations touchées pendant toute la durée et/ou tout le cycle de la gestion des catastrophes. **Dans la perspective d'une définition commune, les organismes devraient garder à l'esprit la nécessité d'élaborer un concept en grande partie fondé sur les secours d'urgence, mais qui s'articule avec les moyens de subsistance et le relèvement rapide propices au redressement et au développement, en tenant compte de la définition des situations d'urgence adoptée par le PAM (voir par. 7 ci-dessus).**

c) Utilisation stratégique des ressources militaires

88. Le financement de l'aide humanitaire ne procède pas de façon linéaire des secours, du relèvement et de la reconstruction jusqu'au développement. Dans le contexte de situations d'urgence complexes, l'aide d'urgence et d'autres types de mesures de gestion des catastrophes se conjuguent lorsque des missions intégrées de maintien de la paix sont déployées. En raison de la persistance de situations d'urgence complexes, une aide d'urgence continue d'être fournie à chaque

⁵⁵ Voir les directives relatives aux procédures d'appel global 2012, <http://ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&docId=1257532>, p. 37.

⁵⁶ OCHA, CPI, Groupe du financement de l'action humanitaire, WO/1010/3604/7, novembre 2010, annexe I, p. 1.

⁵⁷ Voir JIU/REP/2006/5.

aggravation d'une situation de risque, tandis que des mesures de relèvement rapide, de protection des moyens de subsistance et d'assistance aux réfugiés et aux personnes déplacées doivent être prises parallèlement.

89. La coordination civilo-militaire fait partie de l'action humanitaire. Différentes stratégies sont appliquées – de la coexistence à la coopération – entre les deux communautés en fonction de chaque contexte politique et de l'urgence en matière de sécurité. En fait, les acteurs humanitaires sont de plus en plus préoccupés par la politisation de l'action humanitaire, qui résulte en partie de la distinction de plus en plus floue entre les composantes militaires et politiques des missions de paix des Nations Unies.

90. Depuis 1999, les opérations de maintien de la paix ont de plus en plus souvent pour mandat de protéger par des moyens militaires les civils exposés à une menace imminente de violences physiques, en application du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Les opérations de maintien de la paix fournissent des escortes armées aux organismes d'aide humanitaire intervenant dans des situations d'urgence complexes, ainsi qu'une assistance humanitaire à la lutte antimines. Dans des cas rares et extrêmes où les organismes humanitaires n'ont pas accès aux populations touchées, les agents de maintien de la paix peuvent aussi distribuer de l'aide humanitaire pour le compte de ces organismes; en l'absence d'autres moyens disponibles, ils doivent souvent, en dernier recours, fournir de la nourriture, de l'eau, un abri, des soins de santé et des médicaments à ces populations.

91. Selon les estimations très prudentes de l'inspecteur, les ressources dépensées au titre des activités de maintien et de rétablissement de la paix pour la protection des civils ont représenté 5 % de l'ensemble des ressources opérationnelles et 9,1 % de la totalité des postes civils des opérations de maintien de la paix au cours de l'exercice budgétaire 2011-2012 (voir Background materials, annexe V, pour cette estimation disponible sur le site Web du Corps commun d'inspection). S'agissant des projets à effet rapide, dans le cadre desquels les soldats ont fourni des services – comme une aide médicale et alimentaire – pour gagner les cœurs et les esprits des communautés touchées, le Secrétariat a estimé que 12,5 millions de dollars de ressources avaient été mobilisés au cours de l'exercice biennal 2009-2010, tandis que la Directive politique sur les projets à impact rapide du DOMP/DAM de février 2007 a autorisé des budgets pour les projets à impact rapide d'environ 70 millions de dollars par an, soit 1 % des demandes de ressources des opérations de maintien de la paix concernées.

92. De fait, l'inspecteur a constaté que des contingents militaires avaient parfois fourni une aide humanitaire aux populations locales déplacées en raison des opérations militaires au Darfour-Sud⁵⁸. L'inspecteur a discuté avec des fonctionnaires du DOMP et du DAM au siège de ses constatations au Soudan, où des contingents de l'Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour (MINUAD) et de la Mission des Nations Unies au Soudan avaient offert des vivres, de l'eau, des abris, des soins médicaux et une protection à des personnes déplacées au Darfour-Sud. Bien que les fonctionnaires aient reconnu qu'une telle aide directe à des personnes déplacées était justifiée en tant qu'aide *in extremis*, ils n'ont pas convaincu l'inspecteur que le Secrétariat avait rassemblé les données et

⁵⁸ Voir, par exemple, décembre 2008 (A/64/566, par. 31), décembre 2010 (comptes rendus de la MINUAD sur la sécurité des 22 et 24 décembre 2010 et 3, 10 et 11 janvier 2011).

informations ventilées nécessaires pour expliquer avec suffisamment de transparence le type d'assistance apportée par les contingents.

93. L'inspecteur a également observé au Siège de l'ONU et sur le terrain – par exemple en Haïti et au Soudan – qu'il existait encore un cloisonnement excessivement prudent entre militaires et civils. Afin d'améliorer la transparence, les hauts responsables de missions intégrées, par exemple le coordonnateur de l'action humanitaire en sa qualité de Représentant spécial adjoint du Secrétaire général, et le commandant de la Force, pourraient prendre l'initiative et la responsabilité d'améliorer la liaison entre les secteurs civil et militaire. Ils devraient indiquer plus largement dans quels cas, quand et pourquoi ils ont utilisé des ressources militaires pour appuyer une intervention humanitaire, dans les rapports sur l'exécution du budget des opérations de maintien de la paix et dans les rapports périodiques qu'ils soumettent au Conseil de sécurité sur la protection des civils.

94. Les relations entre les secteurs civil et militaire sont moins tendues lors de catastrophes naturelles; tel a été le cas à la suite du tremblement de terre survenu en janvier 2010 en Haïti, lorsque le Secrétaire général a demandé à la MINUSTAH de déployer tous les moyens disponibles pour appuyer et faciliter les opérations humanitaires partout où cela était nécessaire⁵⁹.

95. En Haïti, les organisations humanitaires ont eu recours aux bataillons du génie pour déblayer les décombres, reconstruire des centres médicaux et de soins de santé et rétablir des services publics, comme les services de l'eau et de l'assainissement. Le succès de la mission en Haïti était étroitement dépendant de l'intégration des opérations des Nations Unies par le biais de la MINUSTAH et de l'exécution cohérente des multiples fonctions assurées par les hauts responsables sur le terrain, à savoir le Représentant spécial du Secrétaire général et le Représentant spécial adjoint à la tête de la mission, exerçant à la fois les fonctions de coordonnateur résident, coordonnateur des opérations humanitaires et représentant résident⁶⁰.

96. L'application de la recommandation suivante devrait permettre de renforcer le principe de responsabilité et la coordination des opérations humanitaires au sein du système des Nations Unies.

⁵⁹ Voir la lettre du 20 janvier 2010 adressée par le Secrétaire général des Nations Unies à son Représentant spécial de l'époque.

⁶⁰ À la suite du tremblement de terre de 2010 en Haïti, d'importantes forces militaires étrangères ont été déployées, avec des contingents venus des États-Unis, du Canada, du Japon et de plusieurs pays européens et d'Amérique latine qui se sont ajoutés aux forces militaires et de police intervenant dans le cadre de la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH) afin de fournir un soutien logistique initial. Les Forces d'autodéfense japonaises ont fourni des services logistiques, remis en état des routes et des hôpitaux, construit des entrepôts pour le PAM et d'autres organismes humanitaires. L'armée des États-Unis a rétabli une partie du trafic aérien à l'aéroport international Toussaint Louverture, et a remis en état le port. D'autres moyens militaires déployés dès le début de la situation d'urgence ont notamment concerné le transport aérien, le soutien médical d'urgence et la logistique. Voir Overseas Development Institute Humanitarian Practice Network, *The United Nations Humanitarian Civil-Military Coordination (UN-CMCoord) response to the Haiti earthquake*, 31 août 2010.

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.

C. Articuler les financements à court terme et à long terme

97. Dans la résolution 46/182, l'Assemblée générale constate qu'il existe un lien manifeste entre les situations d'urgence, le relèvement et le développement. Dès lors, pour que le passage des mesures de secours au relèvement et au développement se fasse sans heurt, l'aide d'urgence devrait être fournie de manière à appuyer la reconstruction et le développement à long terme. Les organisations d'aide au développement qui font partie du système des Nations Unies devraient intervenir aussitôt que possible et collaborer étroitement, dans le cadre de leurs mandats respectifs, avec les responsables des secours d'urgence et du relèvement. Bien qu'il soit prévu dans cette résolution de charger le coordonnateur résident/coordonnateur de l'action humanitaire de coordonner l'aide humanitaire destinée à assurer ce passage, aucun outil de financement à l'échelle du système n'a été mis à sa disposition à ce stade pour qu'il s'acquitte de ces fonctions de coordination.

98. Dans son *Projet de lignes directrices sur le financement de la transition*⁶¹, le Réseau international sur les conflits et les situations de fragilité (INCAF) a mis en évidence les défis fondamentaux qui font obstacle à une plus grande efficacité de l'aide, notamment la fragmentation croissante des instruments de l'aide⁶². L'utilisation cohérente des ressources est entravée par la dichotomie existant, dans les situations de très grande urgence, entre les acteurs de l'action humanitaire et les partenaires de développement. Étant donné que les annonces de contributions des donateurs sont faites sur la base d'un plan national et à la demande du pays bénéficiaire, les contributions financières pour le développement sont lentes à se matérialiser. De plus, les donateurs traditionnels hésitent à affecter des contributions financières pour le développement à des activités de relèvement rapide, de redressement et de transition parce qu'il est difficile de convenir au préalable avec les pays bénéficiaires des modalités de l'aide.

99. En conséquence, bien que la satisfaction des besoins en services de base soit assurée par les financements humanitaires, d'autres priorités, comme le renforcement des capacités en vue de faciliter la fourniture de services essentiels et le rétablissement des moyens de subsistance dans le cadre d'un relèvement rapide,

⁶¹ Voir INCAF, *Projet de lignes directrices – Soutenir une transition cohérente et durable du conflit vers la paix*, septembre 2011, p. 6. Le terme correspond à ce que les acteurs de l'aide humanitaire appellent le relèvement rapide.

⁶² *Ibid.*, p. 3.

restent ignorées ou ne sont pas financées. Les instruments financiers de l'action humanitaire tendent à être excessivement sollicités pour financer des besoins et objectifs humanitaires toujours plus importants durant la phase de relèvement rapide alors que le manque de fonds entrave l'action des ONG humanitaires. Il faut mettre au point des mécanismes permettant de combler le déficit de financement entre les activités humanitaires et les activités de développement, notamment pour les activités de relèvement rapide.

100. L'OIM et le HCR ont répertorié les sources financières disponibles pour combler les déficits de financement au niveau local et mondial, et engagent leurs bureaux régionaux et locaux à y recourir concurremment avec d'autres organisations humanitaires et organismes de développement. Compte tenu de la complexité et de la diversité des mécanismes de financement de l'action humanitaire, OCHA, le PNUD et la Banque mondiale devraient collaborer pour établir, avec l'aide des coordonnateurs résidents/coordonnateurs de l'action humanitaire, une liste des moyens et mécanismes de financement opérationnel à la disposition des organisations humanitaires sur le terrain et promouvoir le partage d'informations afin de mieux coordonner l'aide aux populations touchées.

101. Les besoins propres de chaque pays touché devraient être pris en considération. Il est nécessaire de disposer d'un financement mieux intégré pour répondre aux besoins spécifiques des pays touchés par des situations d'urgence. Des besoins surgissent au cours de chaque phase, depuis les secours, le relèvement et la reconstruction jusqu'à toutes les phases relevant du financement de la transition. Ainsi, l'aide apportée durant la phase d'urgence, par exemple aux personnes déplacées vivant sous des tentes, telle qu'elle peut être formulée dans le cadre du Plan d'action humanitaire commun par le Coordonnateur des secours d'urgence, devrait être suivie d'une série d'autres mesures – logement provisoire et permanent conduisant au retour vers les communautés d'origine – qui sont intrinsèquement liées aux mesures de relèvement et de développement.

102. L'inspecteur a identifié un certain nombre de bonnes pratiques permettant de faciliter le financement de la transition. Certains donateurs ont déjà adopté une politique globale de gestion des risques liés aux catastrophes pour répondre aux besoins de survie, mais aussi de relèvement et de développement. La Norvège favorise une aide humanitaire dans un cadre d'action visant à protéger les civils touchés; le Japon⁶³ dispose d'un ensemble de programmes d'assistance qui englobent les secours d'urgence, le relèvement et la reconstruction, associés à un renforcement des capacités pour préparer les communautés touchées aux risques de catastrophe et améliorer leur faculté de résistance. Ces politiques s'inscrivent dans la ligne du Cadre d'action de Hyogo pour 2005-2015, en particulier du Programme international de relèvement élaboré conjointement par le Bureau international du travail (BIT), la SIPC, OCHA et le PNUD.

⁶³ Ministère japonais des affaires étrangères, « Outline of Humanitarian Aid Policy », août 2011, http://www.mofa.go.jp/policy/emergency/pdfs/outline_hap.pdf.

Exemple de bonne pratique**Le mécanisme des 3 R : Réponse humanitaire (secours), relèvement et réconciliation**

Le mécanisme mis en place par la MINUSTAH et OCHA en Haïti est un exemple de bonne pratique. Le Fonds d'intervention pour les urgences humanitaires initialement créé en Haïti en 2007 avec l'appui de la Norvège et de la Suède comprenait deux fonds d'affectation spéciale multidonateurs destinés à répondre aux besoins de secours en cas de catastrophe, de relèvement et de réconciliation en Haïti, l'ensemble étant supervisé par le coordonnateur de l'action humanitaire/coordonnateur résident. Ce sont le Fonds pour le relèvement et la réconciliation, créé en vue de soutenir la stabilité sociale, promouvoir la réconciliation dans des zones clefs et contribuer au processus démocratique dans le reste du pays; et le Fonds de secours d'urgence pour Haïti (ERRF), créé afin de permettre aux partenaires d'intervenir rapidement et de manière coordonnée pour répondre à des besoins imprévus résultant de catastrophes liées à des risques naturels. Ces fonds se sont efforcés d'établir un lien avec les programmes de développement. Le Fonds pour le relèvement et la réconciliation a ensuite été supprimé comme ne relevant pas du mandat de OCHA. Néanmoins, un tel mécanisme de financement de la transition fait actuellement gravement défaut en Haïti.

103. Dans des pays comme Haïti dont la situation est fragile et qui est exposé à des catastrophes naturelles, les causes latentes et profondes de catastrophes, souvent décrites par nos interlocuteurs de l'équipe de pays des Nations Unies comme des symptômes de la « crise silencieuse » de la société haïtienne, rendent nécessaires une stratégie de transition à long terme et un financement des activités de secours, de relèvement, de remise en état et de développement.

104. En Haïti, le PNUAD a été remplacé par le cadre stratégique intégré réunissant l'équipe de pays des Nations Unies et la MINUSTAH. Le cadre stratégique intégré est fondé sur le Plan d'action pour le relèvement et le développement national d'Haïti et il devrait être prolongé pour quelque trois années supplémentaires. De tels cadres stratégiques intégrés ont aussi été créés dans d'autres pays où se trouvent des missions intégrées. C'est là une innovation positive qui montre qu'il est souhaitable et possible d'intégrer dans une seule mission les fonctions des agents de l'aide humanitaire, du maintien de la paix et du développement. Cependant, en dépit du rôle très important qu'elle joue dans les activités de relèvement et de reconstruction, la Banque mondiale n'est pas liée par ce cadre. En outre, la coordination sur le terrain entre les organisations humanitaires et la MINUSTAH reste problématique.

105. De l'avis de l'inspecteur, le Secrétaire général devrait préciser de quelle manière le Plan d'action humanitaire commun, le PNUAD et le plan stratégique intégré, ainsi que les cadres stratégiques intégrés peuvent servir de base à tous les organismes des Nations Unies pour apporter au pays touché une aide humanitaire opérationnelle intégrée durant toute la période de transition.

D. Efforts visant à surmonter les effets négatifs de la préaffectation des ressources

Good Humanitarian Donorship (bonnes pratiques de financement humanitaire)

106. L'Assemblée générale a officiellement pris note des Principes et bonnes pratiques d'action humanitaire⁶⁴ et a demandé aux donateurs d'y adhérer et de fournir en temps voulu des ressources suffisantes et prévisibles, pouvant être utilisées avec souplesse, au vu et en fonction de l'évaluation des besoins, notamment dans le cas des situations d'urgence sous-financées, et d'envisager de s'engager à verser des contributions précoces ou pluriannuelles à des fonds de financement commun⁶⁵. Les donateurs devraient fournir des fonds en fonction de l'évaluation des besoins en associant davantage les bénéficiaires locaux, répondre aux besoins de relèvement et de développement à long terme et aux priorités stratégiques des pays bénéficiaires, et moins recourir à la préaffectation des ressources afin de donner aux dispositifs de financement la souplesse jugée nécessaire par les coordonnateurs de l'action humanitaire.

Expérience des fonds de financement commun

107. Les fonds de financement commun de l'action humanitaire, comme le Fonds central pour les interventions d'urgence, les fonds humanitaires communs et les fonds d'intervention pour les urgences humanitaires, ont tenté de remédier aux effets négatifs de la préaffectation des contributions. Les ressources provenant de ces fonds de financement commun sont parfois préaffectées avec souplesse, et on a pu constater les bonnes pratiques ci-après.

108. Les donateurs ont accepté de ne pas affecter leurs contributions à ces fonds, à l'exception de l'affectation « souple » à un pays déterminé dans le cas du fonds humanitaire commun et du fonds d'intervention pour les urgences humanitaires. L'utilisation optimale des ressources doit être assurée grâce au rôle de coordination et de direction du coordonnateur de l'action humanitaire. Le guichet interventions d'urgence du Fonds central pour les interventions d'urgence, reposant sur des subventions, et les fonds d'intervention pour les urgences humanitaires couvrent les premières phases des secours d'urgence. Les fonds humanitaires communs couvrent généralement une plus vaste gamme d'activités, dont le relèvement rapide; ils comportent une réserve d'urgence censée permettre au coordonnateur de l'action humanitaire de répondre à des situations d'urgence imprévues. Le coordonnateur de l'action humanitaire peut déterminer le montant exact de la réserve, compte tenu de la disponibilité totale des fonds entre les différents fonds humanitaires (pour le fonds humanitaire commun du Soudan, le montant minimal est de 10 % des ressources engagées).

109. Hormis cette réserve, les ressources du fonds humanitaire commun sont allouées à des projets humanitaires inclus dans la procédure d'appel global ou le plan de travail du pays. Le coordonnateur de l'action humanitaire est habilité à décider des allocations de ressources et à gérer et coordonner leur utilisation, après avis d'un groupe consultatif comprenant des représentants des donateurs, de

⁶⁴ A/58/99-E/2003/94, annexe II.

⁶⁵ Voir résolution 66/119 de l'Assemblée générale, par. 23 du dispositif.

l'équipe de pays des Nations Unies et d'ONG, et avec l'appui du bureau local de la section du financement de l'action humanitaire de OCHA. L'indépendance du coordonnateur de l'action humanitaire dans l'exercice de ses fonctions garantit une utilisation optimale des fonds disponibles au niveau du pays, conformément au cadre arrêté collectivement entre les partenaires.

110. Au Soudan, OCHA a achevé la révision du mandat⁶⁶ et des directives opérationnelles du fonds humanitaire commun pour le Soudan au début de 2011. Cette révision a principalement porté sur l'établissement d'une procédure consensuelle pour la formulation du programme de travail annuel et l'affectation des fonds (d'un montant approximatif de 120 à 140 millions de dollars par an, représentant 10 % du total de l'aide humanitaire étrangère au Soudan, soit quelque 1,3 milliard de dollars en 2009).

Exemple de bonne pratique

Réduire au minimum le coût des opérations tout en utilisant au mieux la participation locale

Au Soudan, les donateurs sont heureux de constater que leurs intentions sont reflétées dans les propositions de projets annuels grâce à des consultations et à des examens critiques par les pairs. Chaque délégation passe en moyenne un jour par semaine à de telles consultations durant toute l'année, mais trouve un avantage important dans le fait d'être informée des propositions et des idées de ses interlocuteurs, de la société civile, des ONG locales et internationales, ainsi que des ministères techniques du Gouvernement soudanais. Cela semble être une évolution révolutionnaire, en ce que la coordination au niveau du pays intervient sur toutes les questions de fond relatives à l'aide humanitaire, avec la participation de la communauté locale et l'aide de chefs de file sectoriels. Il reste à voir comment cette expérience contribuera à la mise en place de formules et d'institutions d'aide humanitaire et de relèvement à base communautaire.

111. OCHA joue un rôle de coordination très important au Soudan. Les projets formulés dans le cadre du Plan de travail du système des Nations Unies et de ses partenaires pour le Soudan peuvent être financés par le fonds humanitaire commun sur la base d'une gestion collective et participative. Le processus de consultation du fonds humanitaire commun pour le Soudan est l'exemple d'un premier pas sur la voie de la cohérence entre l'évaluation des besoins et les financements des donateurs en vue de répondre aux besoins des communautés locales. L'inspecteur a constaté ce trait caractéristique des fonds humanitaires communs dans d'autres pays également. C'est là un moyen d'atténuer les effets négatifs d'une aide financière déterminée et affectée par les donateurs, grâce au recours extensif à la procédure de consultation du fonds humanitaire commun.

112. Dans une moindre mesure, les fonds d'intervention pour les urgences humanitaires ont aussi favorisé des consultations avec les donateurs au niveau local. Lorsqu'il existe un plan d'action humanitaire commun ou un cadre analogue de

⁶⁶ Voir *Sudan Common Humanitarian Fund Revised Terms of Reference*, octobre 2011.

planification ou d'établissement des priorités, les fonds d'intervention pour les urgences humanitaires agissent dans le cadre et en fonction des objectifs de ce plan. Cependant, il est fréquent que les fonds d'intervention pour les urgences humanitaires ne financent pas directement des projets relevant de la procédure d'appel global, puisqu'ils sont axés sur des besoins nouveaux et imprévus. Pour l'examen des propositions, le coordonnateur de l'action humanitaire est assisté d'un comité d'examen interinstitutions composé de représentants d'organismes des Nations Unies et d'ONG. Le coordonnateur de l'action humanitaire est aussi assisté d'un conseil consultatif composé de représentants d'organismes des Nations Unies, de donateurs et d'ONG, qui le conseille sur les questions de stratégie et de politique.

113. Par contre, les décisions relatives à l'affectation des ressources du Fonds central pour les interventions d'urgence n'impliquent pas de vastes consultations avec les donateurs sur le terrain. Au niveau local, la fixation des priorités pour les demandes de subventions du fonds est conduite par le coordonnateur de l'action humanitaire/coordonnateur résident, avec la participation de l'équipe de pays des Nations Unies ou de l'équipe de pays pour l'action humanitaire, qui comprend parfois des représentants de donateurs ou de gouvernements nationaux. Le coordonnateur de l'action humanitaire/coordonnateur résident présente la demande de subvention, avec l'appui des organismes chefs de file sectoriels qui dirigent l'élaboration de propositions pour leurs secteurs respectifs. La décision finale de financement est prise par le Coordonnateur des secours d'urgence au Siège de l'ONU, sur la recommandation du secrétariat du Fonds central pour les interventions d'urgence.

114. L'inspecteur est d'avis que dans les pays où il existe des fonds humanitaires communs et/ou des fonds d'intervention pour les urgences humanitaires, le Secrétaire général devrait veiller, par l'intermédiaire du coordonnateur résident/coordonnateur de l'action humanitaire, à ce que la planification du Fonds central pour les interventions d'urgence soit intégrée dans les mécanismes de gouvernance existants en matière de financement. S'il n'existe aucun fonds de financement commun au niveau local, un mécanisme de gouvernance devrait être créé pour faire en sorte que toutes les parties prenantes soient consultées sur les demandes de financement du Fonds central pour les interventions d'urgence – notamment des représentants des organismes des Nations Unies, de la FICR, des ONG et d'autres partenaires. L'établissement d'un mécanisme de financement commun dans le pays jouant un rôle complémentaire de celui du Fonds central pour les interventions d'urgence devrait aussi être envisagé, le cas échéant.

115. En se fondant sur l'expérience positive des mécanismes de financement commun qui intègre effectivement les principes et bonnes pratiques d'action humanitaire (Good Humanitarian Donorship), l'inspecteur conclut que le système des Nations Unies pourrait élaborer un ensemble de principes communs pour de bonnes pratiques de financement humanitaire.

116. L'application de la recommandation suivante devrait permettre de renforcer la responsabilisation et de diffuser de bonnes pratiques entre les différents fonds de financement commun de l'action humanitaire, et d'atténuer les effets négatifs de la préaffectation des ressources.

Recommandation 3

L'Assemblée générale devrait charger le Secrétaire général de proposer, avec l'aide du CPI, 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.

E. Définir des procédures communes en vue des conférences sur l'aide humanitaire et le relèvement

117. OCHA a organisé très peu de conférences internationales sur les secours, le relèvement et la reconstruction. Par contre, c'est à l'initiative de la Banque mondiale et du PNUD que s'est tenue à New York, le 31 mars 2010, la Conférence internationale des donateurs pour un nouvel avenir en Haïti, organisée conjointement par les États-Unis d'Amérique et l'ONU, en coopération avec le Gouvernement haïtien et avec l'appui du Brésil, du Canada, de l'Union européenne, de la France et de l'Espagne. Les 193 États Membres y ont été conviés. De nombreuses conférences de donateurs ont été organisées par d'importants donateurs et organismes de développement comme la Banque mondiale et des banques régionales. Dans quelques cas, le Secrétaire général a nommé des dirigeants politiques d'États Membres en qualité de représentants spéciaux ou envoyés spéciaux, dotés d'un bureau d'appui, en vue de coordonner les engagements et l'aide.

118. En plus des actions entreprises régulièrement au titre de la procédure d'appel global (lancement de la procédure d'appel global, plan de travail pour le Soudan, etc.), de telles conférences sont particulièrement utiles pour répondre à des besoins non satisfaits. Les envoyés et représentants spéciaux du Secrétaire général, aussi bien dans le cas du tsunami de l'océan Indien que dans celui du tremblement de terre d'Haïti, ont aidé à déterminer l'ensemble des besoins des régions et des pays touchés par ces catastrophes aux différents stades des secours d'urgence, du relèvement et de la reconstruction, et à identifier les financements et les engagements de tous les donateurs. Afin d'aider les bénéficiaires à mieux reconstruire leur pays, le bureau de l'envoyé ou du représentant spécial a généralement suivi et enregistré ces financements jusqu'à la phase de reconstruction et d'investissement dans des projets de développement, indépendamment du cadre de la procédure d'appel global et du service de surveillance financière de OCHA, et a mis en évidence les écarts existant entre les engagements et les besoins réels des populations et des pays touchés.

119. On pourrait soutenir que de telles conférences sont souvent convoquées à l'initiative de donateurs particuliers mus par leurs intérêts géopolitiques dans les pays concernés et sans rapport avec des évaluations des besoins fondées sur des données factuelles. Ces conférences traitant souvent de la reconstruction, leur portée est beaucoup plus vaste que celle des appels globaux pour les interventions d'urgence. En s'appuyant sur les principes de Good Humanitarian Donorship, et en

recourant à un concept élargi d'appel commun inspiré de la procédure d'appel global et des directives du Groupe de travail sur l'évaluation des besoins, les appels en faveur des quatre pays victimes de la sécheresse dans la Corne de l'Afrique ont permis d'obtenir des financements couvrant jusqu'à 75 % des 2,4 milliards de dollars nécessaires au 2 décembre 2011⁶⁷.

120. Même s'il est jugé plus approprié de s'en remettre aux donateurs pour l'organisation de conférences, l'ONU devrait recommander que les conférences respectent des critères et procédures appropriées d'évaluation des besoins afin de fournir une aide en conformité avec les principes d'impartialité, de neutralité, d'indépendance et d'humanité.

121. L'application de la recommandation suivante devrait permettre d'accroître l'efficacité de la collecte de fonds en faveur de l'action humanitaire lors de conférences organisées spécialement à cet effet.

Recommandation 4

Le Secrétaire général, avec l'appui de OCHA et du 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.

V. Gestion des instruments de financement de l'action humanitaire

A. Cadre de gestion stratégique

122. La plupart des organismes des Nations Unies qui participent à des opérations humanitaires débloquent et utilisent des ressources dans le cadre de mandats spécifiques, selon des procédures et des modalités de financement distinctes et suivant des modes opératoires extrêmement différents, en appliquant des politiques et procédures institutionnelles très hétérogènes. En l'absence de cadre d'évaluation qui rende compte de la totalité des ressources nécessaires et des dépenses à l'échelle du système, il n'existe aucune base sur laquelle fonder une gestion réellement axée sur les résultats à l'échelle du système, comme le Corps commun d'inspection l'avait recommandé dans ses précédents rapports.

123. La mise en place d'un cadre de gestion stratégique suppose que l'on dispose de données et d'informations complètes sur les ressources nécessaires et sur les dépenses qui puissent être consultées facilement aux fins de la planification, de la programmation, de la budgétisation et de l'évaluation des activités. De fait, depuis la suppression, en 1995, d'un mécanisme interinstitutions fiable de transmission de l'information, qui appliquait jusqu'alors l'outil de classification des programmes du

⁶⁷ OCHA, Horn of Africa Crisis Situation Report, n° 25 (2 décembre 2011), p. 6.

Comité administratif de coordination (CAC) aux programmes et ressources du système des Nations Unies, les outils statistiques de planification stratégique et de gestion des ressources existants sont devenus de plus en plus inadéquats.

B. Analyse des principaux instruments financiers

124. L'inspecteur a passé en revue les portefeuilles d'instruments financiers que l'Organisation des Nations Unies et d'autres organismes utilisent dans le domaine de l'action humanitaire, notamment dans le cadre d'opérations d'aide humanitaire et d'opérations connexes de développement ou de maintien de la paix qui facilitent ou rendent possible cette aide. Ce bilan a mis en évidence la grande diversité des mécanismes et outils de financement disponibles tant au Siège que sur le terrain, ainsi que des catastrophes auxquelles les différentes organisations tentent de faire face, notamment des catastrophes naturelles, des situations d'urgence complexes et des fléaux causés par l'homme, ainsi que des stades auxquels elles interviennent – prévention des catastrophes, atténuation et réduction de leurs effets, secours aux sinistrés, relèvement rapide, relèvement, reconstruction et développement.

125. Deux types d'instruments sont utilisés pour financer : i) des capacités essentielles centralisées destinées à appuyer des activités de terrain engagées afin de faire face à des situations d'urgence; et ii) des secours d'urgence et une aide au relèvement dans des situations d'urgence et lors de catastrophes spécifiques. La première catégorie comprend les services d'appui humanitaire et les mécanismes de financement anticipé tels que le Fonds central pour les interventions d'urgence et d'autres fonds de financement d'urgence. La seconde comprend les activités par projet ou programme, qui reposent soit sur des fonds classiques gérés en fiducie par le siège d'organismes des Nations Unies, soit sur des fonds d'affectation spéciale multidonateurs et/ou des fonds gérés en commun (fonds communs) sur le terrain.

126. Plusieurs organismes des Nations Unies utilisent des mécanismes ou des fonds de financement anticipé⁶⁸ internes qui sont approvisionnés au niveau du siège en cas d'urgence ou de crise; ce sont des instruments de premier recours, dont les équipes de pays peuvent disposer sans délai, souvent quelques heures après en avoir fait la demande. Leurs noms diffèrent selon les organismes : Fonds spécial pour les activités d'urgence et de relèvement de la FAO; Fonds d'action rapide de l'OIT. Le mécanisme de prêt de l'UNICEF destiné à faire face aux situations d'urgence (Fonds de programmation pour les secours d'urgence) est une réserve interne. Il constitue la source de fonds extraordinaires la plus fiable de l'organisation, car il permet d'effectuer des versements dans les 24 heures. Ce mécanisme joue un rôle important en complétant le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires. Le PAM disposait jusqu'à ces derniers temps de trois mécanismes de financement anticipé : le Compte d'intervention immédiate, un fonds de roulement comportant un mécanisme d'achat anticipé et un mécanisme d'avance au titre des coûts d'appui directs. En 2010, son conseil d'administration a décidé de fusionner le mécanisme d'avance des coûts avec le mécanisme d'achat anticipé⁶⁹.

127. La plupart des organismes présentent un bilan financier à leurs comités respectifs responsables des finances ou du budget et de la planification, soit chaque

⁶⁸ Pour plus d'information sur ces mécanismes de financement anticipé, voir à l'annexe VI.

⁶⁹ Quatrième rapport sur la mise en œuvre du Plan de gestion du PAM pour l'exercice biennal 2010-2011. Janvier 2011 (WFP/EB.1/2011/5-A/1).

année, soit deux à trois fois par an. L'inspecteur a relevé que ces organismes prévoyaient d'employer ces fonds à brève échéance, dans les deux à trois mois. La plupart des fonds qu'ils utilisent sont relativement modestes, ceux qui manquent de liquidités propres font appel à la composante prêts du Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires.

128. En dehors de ces réserves, les organismes prélèvent des fonds sur leur budget de base et leurs autres ressources pour répondre aux besoins urgents. Ils recherchent des financements en lançant leurs propres procédures d'appel de fonds auprès de donateurs ou en participant à des procédures d'appel global/d'appel éclair. Si ces procédures ne leur permettent pas de recueillir un financement adéquat en temps voulu auprès des donateurs, ou s'ils ont déjà épuisé ces sources de financement, ils font appel à la composante subventions du Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires. Le Fonds de programmation pour les secours d'urgence de l'UNICEF permet d'intervenir rapidement dès que se produit une situation d'urgence. Les sommes versées par le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires permettent de poursuivre et de développer les interventions en attendant l'arrivée d'autres aides plus importantes. Ces deux fonds ont des objectifs complémentaires : le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires débloque rapidement des sommes pour financer des interventions susceptibles de sauver des vies, tandis que la réserve interne permet de disposer immédiatement de fonds de démarrage et de financer un large éventail d'interventions en faveur des enfants qui ne relèveraient pas nécessairement des attributions du Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires (par exemple la planification préalable des secours).

1. Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires

129. En décembre 2005, la résolution 60/124 de l'Assemblée générale a transformé le Fonds central autorenouvelable d'urgence en Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires, afin de « pouvoir réagir de manière plus prévisible et en temps voulu aux urgences humanitaires, les objectifs étant de promouvoir des mesures et des interventions rapides pour réduire les pertes en vies humaines, de renforcer les interventions lorsque le facteur temps est décisif, et renforcer les éléments clés des interventions humanitaires sous-financées, sur la base des besoins avérés et des priorités définies en consultation avec l'État affecté le cas échéant »⁷⁰.

a) Composante subventions

130. La composante subventions du Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires comporte deux guichets : i) le guichet interventions d'urgence, qui représente les deux tiers du Fonds, sert essentiellement à fournir un financement instantané pour répondre rapidement aux besoins humanitaires vitaux que font apparaître une situation d'urgence soudaine, une crise où les délais d'intervention sont essentiels ou la dégradation rapide d'une crise préexistante; ii) le guichet financement insuffisant représente un tiers du Fonds⁷¹.

131. Le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires est censé être financé à hauteur de 450 millions de dollars⁷². Cependant, le montant total de ses

⁷⁰ Voir A/RES/60/124, par. 15, p. 4.

⁷¹ Bulletin du Secrétaire général ST/SGB/2010/5.

⁷² Ibid., par. 1.3.

recettes s'est situé au-dessus et en dessous de cet objectif depuis sa création⁷³. En 2008, le Fonds a octroyé des financements à 55 pays; les sommes les plus importantes sont allées à l'Afghanistan, à l'Éthiopie, à Haïti, au Kenya, au Myanmar, au Népal, au Pakistan, à la République démocratique du Congo, au Soudan et à Sri Lanka et. En 2009, il a appuyé 51 pays; les sommes les plus importantes sont allées à l'Éthiopie, au Kenya, au Niger, aux Philippines, à la République démocratique du Congo, à la République populaire démocratique de Corée, à la Somalie, au Soudan, à Sri Lanka et au Zimbabwe. Plus récemment, en 2010, le Fonds a fourni des financements à 46 pays, l'aide la plus importante allant à l'Éthiopie, à Haïti, au Kenya, au Niger, au Pakistan, à la République démocratique du Congo, au Soudan, à Sri Lanka, au Tchad et au Yémen.

132. D'après les représentants d'agents de réalisation du Fonds central d'intervention qui ont été interrogés, les décisions du Secrétaire général concernant l'allocation de sommes issues du Fonds pour faire face aux inondations au Pakistan et au séisme au Chili n'auraient pas été assez strictes par rapport à d'autres situations. Les montants alloués à certains pays d'Amérique centrale ayant subi des tempêtes tropicales et des inondations ainsi que celles allouées au Niger du fait de la sécheresse auraient donné lieu à un bilan technique et à une surveillance budgétaire pour vérifier que les projets de budget étaient effectivement conformes aux directives budgétaires du Fonds.

133. Sauver des vies est une notion centrale dans les opérations humanitaires, mais l'absence de définition opérationnelle de l'aide humanitaire et des opérations humanitaires a conduit au chevauchement des activités de différents organismes. Le Secrétariat de OCHA n'a pas défini de critères objectifs applicables aux besoins humanitaires essentiels en dehors des indicateurs du Groupe de travail sur l'évaluation des besoins, qui ne sont encore employés qu'à titre expérimental. Si ces critères ne sont pas arrêtés sur le terrain, les décisions prises risquent davantage d'être arbitraires et certains pays frappés par des catastrophes pourraient être plus favorisés que d'autres. Certains projets, comme les projets travail contre rémunération de la FAO ou vivres contre travail du PAM, portaient plutôt sur le moyen ou le long terme. Le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies n'a pas cherché à définir précisément la notion d'aide humanitaire. D'après le secrétariat du Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires, les décisions ont été prises de façon ponctuelle, pour des raisons humanitaires et dans des circonstances spécifiques.

Financement des services communs

134. L'inspecteur a fait observer que le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires permettait de disposer en temps opportun de ressources pour financer les services d'appui communs nécessaires à l'exécution d'activités susceptibles de sauver des vies humaines ou d'améliorer l'accès aux populations touchées, mais qu'il ne semblait pas exister de critères cohérents pour régir l'allocation des ressources du Fonds au déploiement de services communs d'appui à l'action humanitaire, excepté dans le cadre d'une intervention d'urgence spécifique. Les services d'appui constituent un volet essentiel du mandat de OCHA, mais différents critères sont appliqués pour financer différents types de services communs

⁷³ Les montants prélevés sur le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires ont varié chaque année, entre 429 millions de dollars en 2008 et 473 millions en 2010.

(appui logistique, mesures communes de sécurité, télécommunications d'urgence, aviation, coordination, évaluations interinstitutions)⁷⁴.

Délais de financement

135. Le fait que les sommes issues du Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires ne soient pas directement versées aux ONG a créé d'autant plus de difficultés que les ONG doivent respecter de longs délais de préavis pour obtenir un financement auprès des agents de réalisation du Fonds. D'après le secrétariat du Fonds central d'intervention, il ne faudrait pas compter plus de trois jours entre le moment où la proposition finale d'un projet est présentée et celui où il est approuvé. En réalité, les délais moyens d'approbation des projets, à compter de la réception de la proposition finale par le Fonds, auraient été ramenés de 2,7 à 2,4 jours ouvrés pour le guichet interventions d'urgence et de 5,4 à 4,4 jours pour le guichet financement insuffisant entre le 1^{er} juillet 2010 et le 30 juin 2011⁷⁵. Toutefois, la phase d'élaboration des propositions de projet dans le pays avant leur présentation, ainsi que les mécanismes internes de versement des différents organismes peuvent varier considérablement selon le pays et l'organisme. Ainsi, dans le cas de l'Organisation panaméricaine de la santé (OPS), qui n'est pas habilitée à signer de mémorandum d'accord directement avec le Fonds central d'intervention, mais doit passer par l'intermédiaire de l'OMS, les délais s'allongent entre le moment où des projets sont soumis par le bureau extérieur de l'OPS ou de l'OMS au bureau de pays du coordonnateur des Nations Unies dans le pays et le moment où l'OPS est notifié que l'OMS les autorise à allouer la somme⁷⁶.

136. Ayant récemment procédé à un bilan du Fonds central d'intervention, la FAO a estimé qu'en moyenne, le délai de préavis nécessaire à compter de la présentation initiale d'un projet par une équipe de pays pour l'action humanitaire/équipe de pays des Nations Unies au coordonnateur des secours d'urgence était de 35 jours pour le guichet interventions d'urgence et de 51 jours pour le guichet financement insuffisant⁷⁷. En outre, d'après un bilan indépendant de la valeur ajoutée du Fonds central d'intervention au Tchad, en mai 2009, alors qu'il s'écoulait trois jours entre la présentation finale au guichet interventions d'urgence du Fonds du dossier de demande de subventions émanant du coordonnateur résident/coordonnateur humanitaire et la signature par le coordonnateur des secours d'urgence, le plus préoccupant était le délai entre la présentation initiale et la présentation finale de cette demande, qui atteignait 38 à 45 jours⁷⁸. L'inspecteur a également été informé qu'il s'était écoulé plus de 50 jours entre le moment où l'UNICEF et l'OMS avaient initialement proposé certains projets du programme Eau, Assainissement et Hygiène pour tous pour le Darfour, au Soudan, et le moment où ces projets avaient été approuvés. Le Coordonnateur des secours d'urgence n'a toutefois pas pu déterminer

⁷⁴ Voir Bureau de la coordination des affaires humanitaires, *Central Emergency Response Fund Life-Saving Criteria, CERF Funding for Emergency Information and Communications Technology Equipment and Services*, et *CERF Funding for UN Humanitarian Air Service*.

⁷⁵ Voir A/66/357, p. 9.

⁷⁶ Par exemple, ayant présenté une proposition de projet au Fonds d'intervention central le 11 mars 2010, à la suite du séisme intervenu au Chili, l'OPS a reçu l'autorisation lui permettant de débloquer les montants alloués le 16 avril 2010.

⁷⁷ FAO, *Evaluation of FAO Interventions Funded by the CERF*, octobre 2010, p. 37.

⁷⁸ Voir John Watt, *Review of the value added of CERF in Chad*, 28 novembre-4 décembre 2010, p. 4.

quelles mesures avaient été prises au niveau des pays avant la présentation des projets.

137. Le tableau ci-après, communiqué par le secrétariat du Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires, indique le nombre moyen de jours nécessaires au traitement de propositions présentées pour les guichets financement insuffisant et interventions rapides de la composante subventions. Le « délai entre les propositions initiale et finale » correspond au nombre de jours ouverts entre la présentation initiale d'une proposition et la réception de la version révisée prête à être approuvée. Les deux autres colonnes correspondent aux étapes de la procédure de décaissement qui font suite à l'approbation officielle des projets. Il convient de noter que ce tableau ne rend pas compte des préparatifs et de l'examen des propositions de projet au niveau des pays. Cette étape préalable à la présentation des projets peut être beaucoup plus longue que dans les exemples cités ici.

Délais d'intervention du Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires entre janvier 2008 et décembre 2011

| Guichet | Délai | | | | Nombre total de jours |
|-------------------------|-------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|-----------------------|
| | Entre les propositions initiale et finale | Entre la proposition finale et l'approbation du Secrétaire général adjoint | Entre l'approbation du SGA et la signature du mémorandum d'accord | Entre la signature du mémorandum d'accord et la date du décaissement | |
| Financement insuffisant | 14,0 | 5,1 | 5,2 | 5,4 | 29,6 |
| Interventions d'urgence | 7,1 | 2,7 | 4,9 | 5,0 | 19,7 |

Source : Secrétariat du Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires.

138. De l'avis de l'inspecteur, le coordonnateur des secours d'urgence devrait arrêter des directives concernant les délais de préavis et d'approbation des propositions de projet et les délais de décaissement des fonds admissibles avant et après réception de la proposition officielle initiale, puis contrôler en permanence que ces délais sont bien respectés.

b) Composante prêts

139. Depuis que la composante subventions du Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires a été mise en place, il est de moins en moins fait appel à sa composante prêts. D'après le Comité des commissaires aux comptes, seuls six organismes ou entités avaient reçu des avances pendant l'exercice biennal 2008-2009 ou avaient des prêts qui couraient au 1^{er} janvier 2008⁷⁹. Le montant total des nouveaux prêts consentis au cours de l'exercice biennal s'établissait à 32,6 millions de dollars, répartis entre seulement deux entités : 30 millions de dollars étaient allés à des projets du PAM en République démocratique du Congo et en Éthiopie et le solde à OCHA, principal et pratiquement unique client habituel de la composante prêts, qui a contracté des emprunts à six reprises pour financer la coordination des activités sur le terrain dans divers lieux d'affectation, mais pas pour ses activités au Siège. D'après des déclarations du Fonds central, en décembre 2010, l'encours des prêts accordés par cette composante était peu élevé.

⁷⁹ A/65/5, appendice A.

140. À l'issue d'entretiens avec le secrétariat du Fonds central d'intervention, il est également apparu que le taux d'utilisation de la composante prêts était excessivement bas, voire nul. En 2011, le solde de la composante prêts était à peine supérieur à 76 millions de dollars⁸⁰, dont 49,5 millions de contributions volontaires et d'intérêts acquis.

141. L'inspecteur a constaté que de nombreux organismes s'étaient dotés de réserves et de mécanismes internes de prêt qu'ils pouvaient utiliser à leur échelle comme instruments de premier recours. Le PAM a décidé de ne pas demander de financement à la composante prêts du Fonds central d'intervention, car l'augmentation du montant de ses réserves disponibles – Compte d'intervention immédiate et mécanisme de financement anticipé – a diminué d'autant la valeur ajoutée que cette composante prêts présente pour lui et lui a permis d'éviter les frais de transaction des procédures de financement et de remboursement nécessaires. Bien que l'UNICEF dispose de son propre mécanisme de prêt (le Fonds de programmation pour les secours d'urgence), en 2011, il a utilisé celui du Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires dans le cadre de l'intervention conduite dans la Corne de l'Afrique pour intensifier les opérations en Somalie. L'inspecteur estime que ces mécanismes propres aux différents organismes constituent de bonnes pratiques qui pourraient être adoptées par l'ensemble du système.

142. OCHA ne dispose pas de facilité de trésorerie interne. Le bulletin du Secrétaire général ST/SGB/2010/5 ne l'autorise pas à prétendre à des subventions de la composante subventions du Fonds central d'intervention. Il continue de recourir à des avances de fonds de la composante prêts pour financer les frais de transaction afférents à la coordination humanitaire.

143. À l'issue de l'évaluation quinquennale du Fonds central d'intervention⁸¹, il a été recommandé que la composante prêts du Fonds soit ramenée à 30 millions de dollars et que le solde soit transféré à sa composante subventions⁸². Cette recommandation a été acceptée⁸³. Dans sa résolution 66/119, l'Assemblée générale a décidé de réduire le montant de la composante prêts du Fonds à 30 millions de dollars des États-Unis d'Amérique et demandé « que le solde, au-delà de cette somme (intérêts inclus), soit affecté à la composante subventions du Fonds et employé à ce titre; elle a également autorisé, à titre exceptionnel et pour une durée limitée, les organismes opérationnels intéressés et la Coordonnatrice des secours d'urgence à faire usage, sous l'autorité de cette dernière, de la composante prêts du Fonds central pour les interventions d'urgence afin de renforcer, dans le cadre de leurs mandats respectifs, la coordination des interventions rapides pour lesquelles les moyens manquent sur le terrain »⁸⁴.

⁸⁰ Channel Research, *5-Year Evaluation of the Central Emergency Response Fund - Synthesis Report: Final Draft*, 25 juillet 2011, p. 32.

⁸¹ Ibid., p. 106. Voir recommandation 12.

⁸² À l'issue d'examen indépendants de la valeur ajoutée du Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires en Mauritanie, à Sri Lanka et au Tchad, il a été recommandé de fermer la composante prêts du Fonds. Voir notamment John Watt, *Review of the value added of CERF in Mauritania*, 11-16 décembre 2010, p. 12, <http://ochaonline.un.org/cerf/WhatistheCERF/EvaluationsandReviews/tabid/5340/language/en-US/Default.aspx>.

⁸³ Voir A/66/357, par. 64. p. 17.

⁸⁴ Voir A/RES/66/119 du 15 décembre 2011, par. 25 et 26.

144. **L'inspecteur estime qu'il convient d'évaluer en permanence la nécessité de disposer de la composante prêts du Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires en tenant compte des capacités internes de financement anticipé des organisations humanitaires.**

145. La mise en œuvre de la recommandation ci-après devrait permettre d'améliorer les dispositifs de contrôle et le respect des obligations lors des interventions humanitaires.

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.

2. Complémentarité du Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires et des autres fonds de financement commun de l'action humanitaire

146. Bien que des directives évoquent la complémentarité du Fonds central d'intervention avec d'autres fonds de financement commun de l'action humanitaire, le secrétariat du Fonds central d'intervention n'a pas encore arrêté de consignes détaillées à propos des relations institutionnelles qu'il entretient sur le terrain avec les fonds humanitaires communs et les fonds d'intervention pour les urgences humanitaires.

3. Fonds d'affectation spéciale multidonateurs

147. Les fonds d'intervention pour les urgences humanitaires et les fonds humanitaires communs sont des fonds de financement commun auxquels plusieurs donateurs contribuent sur le terrain. Les fonds d'intervention pour les urgences humanitaires sont gérés et administrés par le bureau de pays de OCHA au nom du coordonnateur humanitaire, qui en est le dépositaire. Ils sont administrés par OCHA de Genève. Contrairement au Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires⁸⁵, qui ne verse aucune somme directement aux ONG, les fonds d'intervention pour les urgences humanitaires peuvent être sollicités par des

⁸⁵ Conformément au bulletin ST/SGB/2010/5 du Secrétaire général, seuls « l'Organisation des Nations Unies, ses fonds et programmes, et les institutions spécialisées, ainsi que l'Organisation internationale pour les migrations sont admis à solliciter des fonds » (voir sect. 2, p. 2). Le fait que le Fonds central d'intervention ne verse directement aucune somme aux ONG a posé problème, en particulier compte tenu du temps qu'il faut pour que des ONG obtiennent un financement auprès des agents de réalisation du Fonds central d'intervention.

organismes des Nations Unies et des ONG⁸⁶. Le montant maximal des projets varie entre 100 000 et 750 000 dollars, selon le fonds et le type d'urgence⁸⁷.

148. Les fonds humanitaires communs comprennent également les fonds de financement commun au niveau des pays. Les coordonnateurs humanitaires qui remplissent les fonctions de directeur de programme de ces fonds en assurent la gestion, mais ceux-ci sont administrés par le PNUD, sauf en Somalie, où OCHA en est l'agent de gestion⁸⁸. Les fonds humanitaires communs financent des activités conformes à la procédure d'appel global dans le pays où ils interviennent, notamment des activités de relèvement rapide. Ils peuvent être sollicités par des organismes des Nations Unies et des ONG qui ont participé à des procédures d'appel global. Toutefois, contrairement à ce qui se passe avec les fonds d'intervention pour les urgences humanitaires, dans le cas des fonds humanitaires communs, les ONG partenaires de réalisation ne concluent pas de contrats avec OCHA, mais avec le PNUD, qui remplit les fonctions d'agent de gestion et leur remet les sommes qui leur sont allouées (sauf en Somalie). Les conséquences en sont : 1) un décalage entre l'ouverture du crédit budgétaire par OCHA et la répartition des fonds par le PNUD; 2) un double rattachement hiérarchique des ONG partenaires vis-à-vis du directeur de programme et de l'agent de gestion.

149. Depuis 2006, en ne comptant que le Soudan et la République démocratique du Congo, le montant des contributions des donateurs aux fonds humanitaires communs a dépassé 1,5 milliard de dollars. Des financements ont été accordés à des ONG et à des organismes des Nations Unies, les ONG totalisant actuellement 40 % des montants alloués. D'après les rapports de OCHA, les donateurs versent chaque année plus de 100 millions de dollars au fonds humanitaire commun de la République démocratique du Congo et autant à celui du Soudan.

150. Ces fonds de financement commun ont permis de disposer d'un financement plus adéquat sur le terrain et ont attiré les contributions d'un éventail plus large de donateurs, notamment de donateurs non membres du Comité d'aide au développement. Mais il reste encore beaucoup à faire pour améliorer l'efficacité des interventions humanitaires; il faudrait notamment assurer le versement en temps opportun des sommes allouées aux ONG; le financement des frais de transaction, dont la charge ne revient plus aux donateurs mais aux groupes; le financement des fonctions de coordination et d'appui afférentes à la gestion des fonds de financement commun implantés dans le pays; une meilleure coordination entre les différents mécanismes de financement; le règlement des conflits d'intérêts entre organismes chefs de file de chaque groupe; un meilleur contrôle des projets et un financement plus large des activités de planification des secours et de relèvement rapide.

⁸⁶ Pour plus de précisions, voir le projet de directives relatives au fonds d'intervention pour les urgences humanitaires en date du 23 mars 2011, p. 5, et Global Humanitarian Assistance, Emergency Response Funds Profile, juillet 2011.

⁸⁷ En Haïti, le montant maximal des projets a varié entre 130 000 dollars à la suite des cyclones de 2008, 750 000 pour le relèvement après les séismes et 500 000 dollars pour faire face à l'épidémie de choléra. Voir l'évaluation d'Haïti conduite par l'Emergency Relief Response Fund, p. 9.

⁸⁸ Le PNUD remplit trois fonctions par rapport aux fonds humanitaires communs : le Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires du PNUD en est agent administratif; tandis que le bureau de pays du PNUD en est agent de gestion et organisation participante lorsqu'il perçoit des sommes de fonds humanitaires communs.

151. Conformément aux directives en vigueur relatives au Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires et aux fonds humanitaires communs, il convient d'utiliser les structures d'établissement des priorités et de consultation des fonds humanitaires communs et fonds d'intervention pour les urgences humanitaires en place pour faciliter, s'il y a lieu et selon le cas, l'examen des sommes allouées par le Fonds central d'intervention.

4. Vers une réforme

152. La planification stratégique et le financement au niveau des pays ont été grandement facilités par les fonds d'affectation spéciale multidonateurs. En revanche, à ce niveau, l'existence de multiples mécanismes de financement pluridonateurs poursuivant des objectifs distincts, allant des secours au relèvement, au développement et à la reconstruction, entraîne une redondance des allocations et des inégalités entre les ressources allouées aux différents secteurs. L'existence de plusieurs fonds d'affectation spéciale multidonateurs et mécanismes de financement commun dans un pays est déjà un problème en soi. En Haïti, au Soudan et ailleurs, en dehors des fonds d'affectation spéciale multidonateurs des Nations Unies qui sont administrés par le Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires dont le siège se trouve au PNUD, des fonds d'affectation spéciale multidonateurs sont administrés par la Banque mondiale et des fonds pour la paix et la stabilisation sont gérés par le Département des affaires politiques.

153. **À cet égard, l'inspecteur rappelle que les organismes qui gèrent ces fonds d'affectation spéciale multidonateurs devraient veiller à la cohérence et à l'efficacité des financements ainsi qu'à la cohérence et à la coordination des usages qui en sont faits. Ils devraient s'appuyer sur l'évaluation globale des besoins et des procédures d'appel de fonds conduite par le Groupe de travail sur l'évaluation des besoins afin de répondre à l'intégralité des besoins de financement de l'action humanitaire, dans le cadre de procédures d'appel global au niveau des pays et en dehors, comme à l'heure actuelle dans la Corne de l'Afrique, et mettre au point un mécanisme commun de suivi et d'établissement de rapports financiers. Un tel mécanisme permettrait aux pays touchés de prendre bien mieux en mains le processus financier et responsabiliserait beaucoup plus les organismes multilatéraux dépositaires par rapport à l'emploi des fonds réunis.**

154. **L'inspecteur rappelle en outre que tous les organismes des Nations Unies doivent se fonder sur des cadres de planification stratégique intégrés pour fournir aux pays touchés une aide humanitaire opérationnelle intégrée pendant toute la période de transition. Il faudrait également à terme créer un compte consolidé des ressources mobilisées au niveau des pays.**

C. Régimes d'assurance

155. Il semble que les organismes humanitaires ou intervenant dans le domaine des secours d'urgence soient désormais plus enclins à tenir compte des capacités locales des pays touchés par des catastrophes pour ajuster le montant de l'aide financière à leur apporter. Après le tsunami dans l'océan Indien, quelques pays comme l'Inde et les Philippines ont mis en place des régimes d'assurance contre les catastrophes naturelles. À la suite du tremblement de terre intervenu dans la province du Sichuan,

la Chine examine également cette possibilité avec l'aide du PAM. L'OPS et la BID sont toujours intéressées par la mise en place de régimes nationaux d'assurance, mais estiment qu'il sera extrêmement difficile de développer la culture et d'instaurer le consensus nécessaires à la prévision des risques et à la prise en charge des coûts connexes dans les différents pays.

156. L'inspecteur a été informé que le Fonds international de développement agricole (FIDA) et le PAM s'employaient à mettre en place des régimes nationaux d'assurance fondés sur des indices climatiques à l'intention des petits exploitants ruraux pauvres par le biais de leur mécanisme de gestion des risques climatiques. En 2007, le PAM a reçu environ 2 millions de dollars de la Fondation Bill et Melinda Gates pour conduire des projets pilotes dans quelques pays, notamment en Chine et en Éthiopie. À l'issue de ces projets, une étude a été publiée sur les possibilités de mettre en place une assurance fondée sur des indices climatiques qui soit viable à une échelle adéquate pour couvrir l'agriculture et les moyens de subsistance ruraux⁸⁹. Des difficultés financières n'ont pas permis à la FAO, dont l'action porte essentiellement sur l'élaboration des politiques et la réglementation, d'entreprendre des travaux de recherche approfondis pour appuyer les initiatives intergouvernementales. Cette question est actuellement examinée par le Dispositif mondial pour la réduction des risques de catastrophe en collaboration avec des compagnies d'assurance internationales du secteur privé.

157. La mise en œuvre de la recommandation ci-après devrait améliorer l'efficacité de l'action humanitaire.

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 les catastrophes, en tenant compte des travaux novateurs entamés par la BID, le FIDA, l'OPS, le PNUD, le PAM et l'OMS.

D. Financement de services communs d'appui humanitaire

158. En 2011, des procédures d'appel global et des appels éclair ont permis de réunir 390,3 millions de dollars, contre 31,9 millions en 2000, pour financer des activités des organisations qui y avaient participé dans le secteur des services de coordination et d'appui⁹⁰. En comptant l'aide bilatérale et tous les autres financements humanitaires communiqués, le montant global du financement de ce secteur a également augmenté, passant de 58,2 millions de dollars en 2000 à

⁸⁹ FIDA et PAM, Rome, 2010. Disponible à l'adresse suivante :

<http://www.ifad.org/ruralfinance/wrmf/index.htm>.

⁹⁰ On trouvera une définition du taux de couverture statistique des services de coordination et d'appui dans les procédures d'appel global dans un document du Comité permanent interorganisations sur les appels globaux, intitulé « Which projects go into which sectors » vu le 30 avril 2012 à l'adresse <http://www.unocha.org/cap/resources/policy-guidance>.

984,7 millions en 2011⁹¹, soit de 2,9 % à 7,5 % de l'ensemble des contributions humanitaires dans le monde. En 10 ans, la part de ce secteur dans le montant total du financement au titre de procédures d'appel global est ainsi passée de 5,8 % à 6,2 %. Toutefois, la contribution des procédures d'appel global à l'ensemble du financement de ce secteur a diminué en pourcentage, passant de 53,8 % à 39,5 %, malgré l'augmentation persistante du financement global des demandes de ce secteur.

159. La gestion de l'ensemble des ressources dépend des capacités des services centraux que l'Organisation des Nations Unies peut mettre à la disposition de ses partenaires. Ces services sont notamment des services communs – transport et appui logistique, médias et information, télécommunications et moyens informatiques, mobilisation de ressources, sécurité, locaux, entreposage, cartographie, services bancaires et services d'achat. OCHA n'est pas toujours responsable de la fourniture de tous ces services mais, conformément à la résolution 46/182 de l'Assemblée générale, il a pour mandat d'organiser la coordination et la coopération entre les organismes humanitaires afin de les mobiliser et de veiller à ce que ces services puissent être fournis à l'intérieur du système des Nations Unies et à l'extérieur.

160. L'ensemble de principes et le cadre de renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence de l'Organisation des Nations Unies qui figurent en annexe de la résolution 46/182 de l'Assemblée générale chargent le Secrétaire général et le coordonnateur des secours d'urgence de prendre les dispositions nécessaires en collaboration avec les gouvernements, ainsi qu'avec les organisations intergouvernementales et non gouvernementales concernés, pour que les travailleurs humanitaires aient un accès rapide à leurs moyens de secours d'urgence, y compris leurs réserves alimentaires, leurs réserves de secours, leur personnel et leur appui logistique⁹². L'ONU a également constitué un fichier central de ces capacités. Par ailleurs, dans sa résolution 45/221, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de créer au besoin des entrepôts spéciaux, afin que le coordonnateur des secours d'urgence puisse répondre aux demandes urgentes de pays victimes de désastres. Il convient de noter que, conformément à la Convention de Tampere sur la mise à disposition de ressources de télécommunication pour l'atténuation des effets des catastrophes et pour les opérations de secours en cas de catastrophe, le coordonnateur des secours d'urgence s'acquitte des responsabilités de coordonnateur des opérations définies dans les articles de la Convention⁹³. Le Bulletin du Secrétaire général relatif à l'organisation du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (ST/SGB/1999/8) définit le mandat officiel du coordonnateur des secours d'urgence, qui est notamment chargé de s'efforcer de mobiliser la communauté internationale en faveur des activités humanitaires du système des Nations Unies et d'obtenir des ressources pour les programmes de secours d'urgence, en facilitant la coordination pour assurer l'utilisation optimale

⁹¹ Service de surveillance financière, chiffres au 25 avril 2012 publiés à l'adresse suivante : <http://fts.unocha.org/pageloader.aspx?page=emerg-globalOverview&Year=2011>.

⁹² Voir les paragraphes 27, 28 et 35 f) de l'annexe de la résolution 46/182 de l'Assemblée générale.

⁹³ Cette convention, qui est entrée en vigueur le 8 janvier 2005, porte sur la mise à disposition de moyens de télécommunication pour l'atténuation des effets des catastrophes et pour les opérations de secours en cas de catastrophe. Elle prévoit des applications nationales spécifiques; des procédures types; la levée des obstacles réglementaires et douaniers et des prescriptions en matière de licences qui entravent le transfert et l'utilisation de matériel de télécommunication; la protection des droits et immunités du personnel étranger des télécommunications; des principes directeurs; des plans d'action et des accords types.

des télécommunications à partir ou à destination de New York et Genève et sur le terrain.

161. Ce mandat intergouvernemental du coordonnateur des secours d'urgence n'a jamais été modifié. Si un groupe humanitaire exerce la fonction de coordonnateur central ou si la direction d'un groupe de services d'appui est placée sous la supervision d'une entité du système des Nations Unies, c'est en vertu d'une délégation de pouvoirs à ce groupe ou à cette entité qui continuent de relever du coordonnateur des secours d'urgence.

162. De nombreux enseignements ont été tirés du tsunami survenu dans l'océan Indien. Les intervenants humanitaires ont pris beaucoup de retard pour recruter du personnel, tandis que l'absence d'informations précises sur le terrain, ajoutée aux goulots d'étranglement et aux redondances logistiques, ont rendu difficile l'acheminement des secours. Dans ce contexte, diverses propositions ont été formulées pour que le CPI intervienne davantage en amont en accélérant la mise en place de services communs, notamment à l'aide du tableau des services communs d'appui à l'action humanitaire, pour appliquer le système de gestion des approvisionnements humanitaires de l'OPS dans le monde entier et pour lancer une campagne de sensibilisation auprès de tous les intervenants humanitaires afin de leur faire mieux comprendre l'utilité de ces services. Toutefois, ces tentatives n'ont pas abouti.

163. Le bilan des services communs d'appui à l'action humanitaire qui a été lancé après le bilan de l'intervention humanitaire conduit en 2005 n'a pas été mené à terme. Le CPI doit réexaminer comment couvrir toutes les questions relatives à l'interopérabilité et à l'interaction des services communs existant dans d'autres entités du système des Nations Unies – telles que le Groupe des Nations Unies pour le développement et le Département des opérations de maintien de la paix dans le cadre des PNUAD et des missions intégrées des Nations Unies –, ainsi que des administrations publiques et dans des ONG comme la Croix-Rouge.

164. En 2004, à l'issue des travaux conduits par son groupe chargé des services communs d'appui à l'action humanitaire et d'un séminaire qu'il a tenu sur la question, le CPI⁹⁴ a créé le service commun humanitaire qu'il a défini comme une fonction d'appui destinée à faciliter les actions des organisations membres et de l'ensemble des organismes humanitaires, administrée par une ou plusieurs organisations, agréée par une procédure interinstitutions établie et intervenant, dans chaque situation spécifique, à la demande du coordonnateur humanitaire ou de l'équipe de pays. Le CPI a alors inscrit dans son tableau les services communs d'appui à l'action humanitaire suivants: Services aériens d'aide humanitaire des Nations Unies (UNHAS), Centre logistique commun des Nations Unies, centres d'information humanitaire, coordination civilo-militaire des activités humanitaires des Nations Unies, télécommunications interorganisations dans les situations d'urgence⁹⁵. Aucun plan de travail concerté garantissant l'interopérabilité et l'interaction des services communs dans ce secteur n'a été adopté.

165. En décembre 2010, le CPI a donné un caractère officiel à la direction du groupe des télécommunications d'urgence qui relève du PAM au niveau mondial,

⁹⁴ Groupe de travail du CPI, cinquante-neuvième session (22-23 novembre 2004), *Final Summary Records and Action Points*, 22 décembre 2004, p. 2.

⁹⁵ Télécommunications interorganisations dans les situations d'urgence (IAET).

étant entendu que la direction du groupe sur le terrain reviendrait aux organismes possédant le plus de capacités et de ressources pour s'acquitter de cette fonction⁹⁶. Dans le cadre de l'approche sectorielle en vigueur dans le domaine humanitaire, le PAM remplit les fonctions de chef de file des groupes spécifiquement chargés de deux grands services communs, à savoir l'appui logistique et les télécommunications d'urgence. L'UNHAS n'est pas un groupe, mais un service d'appui commun créé par le Comité de haut niveau sur la gestion, géré par le PAM et coordonné par les coordonnateurs humanitaires.

166. Il n'existe pas d'autres groupes ou secteurs de services communs spécialisés au niveau international; des services communs d'appui à l'action humanitaire sont proposés à l'intérieur de chaque groupe. Il est entendu que le coordonnateur des secours d'urgence et le coordonnateur humanitaire veillent à ce que ces services soient fournis avec les outils nécessaires à l'efficacité de la collaboration intersectorielle, notamment dans les domaines de la gestion de l'information, des évaluations des besoins interinstitutions, de l'élaboration du Plan d'action humanitaire commun, ainsi que de la préparation des procédures d'appel global/des appels éclair et des interventions d'urgence⁹⁷. Au niveau des pays, tous les grands secteurs ou domaines de l'action humanitaire sont gérés par des groupes, secteurs et modules qui relèvent du coordonnateur humanitaire.

167. Si le coordonnateur humanitaire et le coordonnateur des secours d'urgence ont pour fonction de veiller à la mise à disposition des services communs, les chefs de groupe ou de secteur doivent relever les lacunes graves de l'action humanitaire et s'adresser à tous les partenaires humanitaires compétents pour y remédier. Selon le degré d'urgence, le chef de secteur doit parfois s'engager, en dernier recours, à combler lui-même une lacune, et ce, tant au niveau des activités opérationnelles que de l'appui commun et de la coordination.

168. Un certain nombre de problème qui se posent à l'échelle du système n'ont pas encore été résolus :

a) Il faut instaurer un consensus sur la façon de recenser et de mettre en commun les pratiques optimales dans ce domaine, définir les attributions respectives des différentes institutions et d'OCHA en matière de partage de l'information relative aux services communs et de diffusion de cette information auprès des acteurs et partenaires humanitaires et veiller à l'intégration des services;

b) Différentes institutions comptent des prestataires de services communs d'appui distincts. Si ces services portent sur des moyens militaires, tels que des aéronefs en cas de catastrophe de grande ampleur (comme le tsunami dans l'océan Indien) et une force en attente ou un centre de formation dans le cadre de l'Initiative HOPEFOR, le coordonnateur des secours d'urgence est directement chargé de solliciter des services d'appui humanitaire auprès de gouvernements et d'ONG et de les accepter. La mise à disposition de services de télécommunications militaires et civils d'urgence par les gouvernements et les ONG, dont la coordination avait jusqu'ici été assurée par OCHA, ne relève plus de façon claire d'aucune entité de coordination humanitaire. Il convient de préciser les responsabilités respectives des

⁹⁶ *IASC Principals Meeting*, PR/1102/3652/7, Action Point 11, février 2012.

⁹⁷ *Guidance Note On Using The Cluster Approach to Strengthen Humanitarian Response*. 24 novembre 2006, p. 11.

prestataires et usagers de ces services, ainsi que les fonctions de coordination d'OCHA;

c) Comment recueillir les fonds nécessaires à ces services et qui doit s'en charger? Comment les organisations pourraient-elles mieux faire face aux frais de coordination sectorielle dans des situations d'urgence imprévisibles ou prévisibles (pays en situation de crise prolongée et pays exposés aux catastrophes)? Le financement doit-il être organisé individuellement pour couvrir chaque service, ou de façon intégrale pour couvrir tous les services? Quelles possibilités d'ajustement le financement autorise-t-il pour répondre aux besoins en période de crise?

d) Il faudrait conduire des travaux de recherche pour déterminer comment asseoir le financement des services communs et des fonctions d'appui (sécurité, coordination, appui logistique, télécommunications, etc.) sur une base plus sûre afin de renforcer l'action humanitaire et d'améliorer les capacités des chefs de file des groupes/secteurs à faire face aux situations d'urgence en temps voulu et de façon efficace. Il faudrait également déterminer si l'organisme chef de file d'un groupe doit en assumer la charge financière en faisant office de « prestataire de dernier ressort » et dans quelle mesure.

VI. Établissement de rapports, contrôle et évaluation

A. Rapports, contrôle et suivi financiers

169. L'inspecteur a constaté que les instruments financiers dont disposaient actuellement les organismes des Nations Unies n'étaient pas adaptés à la planification et à la gestion stratégiques, malgré la mise en place de nombreux outils de traitement de l'information. Dans les années 90, le Comité administratif de coordination, prédécesseur du CCS, avait une classification complète de programmes et de ressources⁹⁸, qui a depuis été supprimée. **L'inspecteur déplore cette décision et pense qu'elle devrait être réexaminée.** Les données statistiques sur les activités opérationnelles présentées chaque année au Conseil économique et social et à l'Assemblée générale ne rendent que partiellement compte des opérations d'assistance humanitaire, de la situation des déplacés et des réfugiés et des activités qui ne sont pas liées au développement.

170. L'examen des portefeuilles de projets effectué par le Corps commun a montré que la plupart des organismes des Nations Unies menant des opérations humanitaires avaient des mandats distincts, des procédures et modalités de financement variées ainsi que des modes de fonctionnement différant considérablement et que chacun avait ses propres politiques et procédures institutionnelles. En ce qui concerne le contrôle des instruments de financement et l'établissement des rapports à ce sujet, le degré de responsabilité entre les différents organismes diffère aussi largement. Les exemples à suivre sont la FAO, l'UNICEF, le HCR et le PAM, qui établissent, au niveau du siège et au niveau central, des rapports annuels complets sur les questions budgétaires, les outils de planification et les instruments de financement ainsi que le secteur humanitaire dans son ensemble. Le PAM élabore par exemple des rapports normalisés approfondis intermédiaires et finals sur tous les projets humanitaires qu'il mène sur le terrain et qui sont destinés à

⁹⁸ Voir E/1991/42/Add.1, E/1993/84 et E/1995/64.

être diffusés auprès des donateurs. En revanche, la communication d'informations sur les questions financières et le suivi financier pour d'autres organismes demeure plus incertaine.

171. Le Service de surveillance financière d'OCHA s'est considérablement renforcé depuis 2005, mais malgré cela, on ne sait pas exactement comment sont utilisés les fonds levés par les organismes participants grâce aux procédures d'appel global et d'appel éclair. L'ONU considère que les équipes conjointes d'OCHA et du PNUD sur le terrain, notamment en République démocratique du Congo, pourraient diffuser ce type d'informations et améliorer ainsi le cadre de suivi et d'établissement des rapports. Les fonds levés par appel éclair à la suite du tsunami qui a frappé l'océan Indien se sont élevés à 6,3 milliards de dollars, dont seulement 1,2 milliard destiné aux activités de secours d'urgence, le reste devant être consacré au relèvement rapide et à la reconstruction. Dans les deux cas, le décaissement a été lent. Au final, on ne sait pas comment a été utilisée une grande partie de l'argent destiné au relèvement et rien ne permet de le vérifier, la base de données du PNUD sur l'assistance fournie par les donateurs⁹⁹, créée en 2006 pour gérer les promesses de dons faites pour contribuer à l'action menée après le tsunami, ayant été complétée de façon insuffisante et irrégulière en raison de problèmes financiers. Un haut responsable de la Banque asiatique de développement en a néanmoins confirmé l'utilité à l'inspecteur.

172. OCHA et le PNUD disposent de bases de données distinctes sur les fonds humanitaires communs. Celle du PNUD, accessible par le portail Gateway du Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires, n'offre aucune précision quant aux différentes contributions apportées aux fonds; de plus, OCHA n'est pas toujours tenu informé de l'utilisation qui est faite des ressources allouées à chaque projet¹⁰⁰.

173. La mise en œuvre de la recommandation ci-après devrait permettre d'harmoniser et d'améliorer les procédures d'établissement des rapports et de renforcer ainsi la coordination et la transparence des mécanismes de financement de l'action humanitaire.

Recommandation 7

Le Secrétaire général, en sa qualité de Président du CCS et avec la collaboration d'OCHA et du 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, OCHA, les institutions financières internationales et les organisations multilatérales de développement.

⁹⁹ Outil servant aux gouvernements pour surveiller les flux d'aide et assurer une meilleure coordination de la planification et des décisions. On pense que cette base de données est un outil approprié pour renforcer la capacité des autorités nationales de contrôle des pays affectés en complément des mécanismes déjà mis en place par les pays eux-mêmes. Voir A/61/699/Add.1, par. 31.

¹⁰⁰ John Cosgrave, *Evaluation of The Common Humanitarian Fund Country Report: Sudan*, OCHA, 20 mars 2011, p 17.

174. Le rapport sur l'évaluation des fonds humanitaires communs¹⁰¹ propose de créer, au niveau national, des équipes conjointes chargées de gérer les fonds des pays en question afin que le service central de gestion des fonds puisse suivre en continu l'utilisation des ressources allouées. La mise en place d'un cadre de suivi et d'élaboration de rapports permettrait également de tendre vers cet objectif.

175. OCHA établit systématiquement des rapports sur le Fonds central pour les interventions d'urgence à l'intention du Coordonnateur des secours d'urgence, des donateurs et des organismes concernés. Toutefois, il est compliqué, voire impossible, au niveau de la direction et sur le terrain, d'obtenir des informations sur le suivi annuel des activités financées par les différents instruments au niveau local, en particulier dans le cas des mécanismes nationaux de financement commun, comme le Fonds humanitaire commun pour le Soudan. Il est tout aussi difficile de trouver des informations sur le suivi des décaissements et des dépenses effectués au niveau de l'organisme ou du projet. L'incapacité des parties prenantes de suivre et de contrôler l'ensemble des flux d'aide et des dépenses est une des difficultés les plus importantes à surmonter pour le secteur humanitaire.

176. La recommandation ci-dessous devrait contribuer à renforcer la coordination et la transparence des mécanismes de financement de l'action humanitaire.

Recommandation 8

Le Secrétaire général, en sa qualité de Président du CCS et avec la collaboration d'OCHA, du PNUD et du GNUD, 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.

B. Audit et évaluation

177. Le Comité des commissaires aux comptes et le BSCI sont habilités à mener des audits sur l'utilisation et la gestion des fonds de financement commun par OCHA. Les audits de projets exécutés par les organismes des Nations Unies et l'OIM sont effectués conformément aux procédures de contrôle interne et externe énoncées dans leurs règlements financiers et règles et directives de gestion financière respectifs et dans le respect du principe de l'audit unique. Pour ce qui est des fonds humanitaires communs, les audits des projets exécutés par des organisations non gouvernementales sont réalisés conformément aux règles et aux procédures du PNUD, qui est l'agent de gestion de ces organisations, sauf dans le cas du Fonds humanitaire commun pour la Somalie, géré par OCHA.

178. Les projets financés par les fonds d'intervention pour les urgences humanitaires et exécutés par des organisations non gouvernementales sont évalués par des auditeurs externes engagés par le PNUD au nom du bureau de pays

¹⁰¹ Channel Research, *Evaluation of the Common Humanitarian Fund Synthesis Report*, 21 mars 2011.

d'OCHA. L'organisation doit présenter les résultats d'un audit pour recevoir la dernière tranche de la subvention qui, dans le cas de l'Emergency Relief Response Fund pour Haïti, s'élève à 20 % du financement total du projet. Le Corps commun a constaté que les audits des projets exécutés à Haïti par des organisations non gouvernementales avaient pris beaucoup de retard, en grande partie en raison des modalités de recrutement des auditeurs suivies par le bureau de pays d'OCHA, qui a engagé un cabinet pour vérifier les comptes de projets achevés un an auparavant et figurant sur une liste préétablie. Le Bureau d'OCHA à Haïti n'a pour l'instant conclu aucun contrat avec des vérificateurs externes pour vérifier les comptes de projets exécutés par les organisations non gouvernementales dès leur achèvement.

179. Ces lenteurs entraînent à leur tour des retards dans les derniers versements aux organisations non gouvernementales, le règlement des engagements et l'établissement du solde exact devant être reporté. Le BSCI avait fait état de ces problèmes dans son rapport d'audit sur les fonds d'intervention pour les urgences humanitaires¹⁰² et recommandé à OCHA de publier, à l'intention des bureaux de pays, des directives standard sur les normes minimales et les procédures à suivre concernant les audits des projets financés par les fonds d'intervention pour les urgences humanitaires, y compris les conditions de recrutement des cabinets d'audit et le mandat des auditeurs.

180. L'inspecteur estime que la direction d'OCHA devrait appliquer la recommandation du BSCI étant entendu que ces directives envisagent la possibilité pour le Comité des commissaires aux comptes et le BSCI de déléguer leurs pouvoirs à des cabinets d'audit, conformément au principe de l'audit unique, et que les contrats passés entre les bureaux de pays d'OCHA et les cabinets d'audit privés sont suffisamment souples pour inclure, en plus des projets figurant sur la liste préétablie, ceux exécutés par des organisations non gouvernementales afin de procéder à la vérification de leurs comptes dès leur achèvement.

181. OCHA et les organismes humanitaires des Nations Unies ont évalué les différents moyens de remédier aux lacunes de leurs instruments et modes de financement, par exemple en renforçant l'efficacité des fonds de financement commun de l'action humanitaire ou en mettant en place des dispositifs visant à inscrire les projets financés par les fonds humanitaires communs et les procédures d'appel global dans une démarche axée sur les programmes et à resserrer les liens entre les fonds de financement commun et le Fonds central pour les interventions d'urgence. Ils ont aussi examiné les liens entre le financement de l'action humanitaire, du développement ainsi que de la transition. Toutefois, il faudra encore procéder à un examen systématique des liens entre ces différents instruments et les projets qu'ils financent.

182. L'Assemblée générale a demandé des évaluations biennales et quinquennales du Fonds central pour les interventions d'urgence. D'autres évaluations externes ont été réalisées à la demande du secrétariat du Fonds. Les évaluations des fonds d'intervention pour les urgences humanitaires et des fonds humanitaires communs sont lancées par OCHA en consultation avec le Coordonnateur de l'action humanitaire, les donateurs et les organes directeurs des différents fonds (conseils consultatifs). Les évaluations interinstitutions en temps réel peuvent également

¹⁰² Voir BSCI, *Audit Report – OCHA's Management of Emergency Response Funds*, 11 juin 2010, p. 16 et 17.

permettre d'apprécier le rôle joué par les fonds de financement commun pendant la première phase d'une intervention. Cependant, à ce jour, les mécanismes de financement commun n'ont jamais fait l'objet d'une évaluation collective. En outre, la FAO est l'unique organisation ayant effectué un examen indépendant des projets financés par le Fonds central pour les interventions d'urgence.

C. Soldes inutilisés et engagements non réglés

183. L'inspecteur, après avoir examiné les états financiers présentés à l'Assemblée générale entre 2005 et 2007, a constaté que le solde des engagements non réglés inscrit au budget de plusieurs organismes avait atteint des niveaux inacceptables. Différents organismes ont adopté différentes définitions des dépenses, certains considérant par exemple que la dépense est effectuée au moment où l'engagement est souscrit. De plus, chacun possède ses propres normes et procédures relatives aux engagements : pour certains, un engagement est souscrit au moment de la signature d'un contrat et, pour d'autres, au moment de la décision de signer. Cela signifie qu'un montant peut être considéré dépensé alors qu'il n'a pas été versé mais simplement alloué à une activité ou à un objet spécifique.

184. De plus, lorsque l'organisation gestionnaire d'un mécanisme de financement transfère des fonds à l'organisation non gouvernementale partenaire d'exécution, le caractère indirect de la communication financière et de l'établissement des rapports sur l'exécution ne permet généralement pas de rendre compte clairement de l'état d'avancement du projet, ce qui a pour conséquence de retarder le règlement des engagements contractés. Des échanges avec les représentants de plusieurs organismes ont mis en avant les difficultés engendrées par les divergences en matière de cycles d'établissement des rapports, de cycles de décaissements et de procédures de contrôle, et ont souligné qu'il était impossible pour les organes de contrôle de rendre compte de l'état des dépenses à un moment donné, étant donné que des soldes importants restaient inscrits dans les états financiers. Ces échanges ont aussi montré qu'avec le passage aux Normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS), plusieurs questions relatives aux engagements non réglés devraient être résolues et les montants correspondants déclarés et comptabilisés, ce qui permettrait d'améliorer la situation décrite ci-dessus. Avec les normes IPSAS, les organismes ne pourront plus comptabiliser les engagements non réglés en tant qu'engagement ferme à inscrire dans les dépenses, corrigeant ainsi les distorsions actuelles dans le calcul du montant des dépenses.

185. Un examen des rapports sur le Fonds central pour les interventions d'urgence communiqués par les organismes des Nations Unies a indiqué que tous les organismes membres de l'équipe de pays des Nations Unies fournissaient des informations sur les montants qu'ils recevaient du Fonds et sur leur budget annuel total. L'inspecteur constate qu'hormis l'UNICEF et l'OMS, qui sont passés aux normes IPSAS, les organismes bénéficiant de l'appui du Fonds suivent la pratique comptable antérieure et déclarent les dépenses engagées, les décaissements effectifs et les soldes inutilisés. À ce sujet, le Secrétaire général a affirmé à l'inspecteur que les informations sur les dépenses, les montants effectivement décaissés pour les activités et les soldes inutilisés étaient communiquées au Contrôleur, qui les transmettait au Coordonnateur des secours d'urgence et, le cas échéant, partagées et examinées avec les responsables sur le terrain.

186. Le montant des engagements non réglés comptabilisés par les fonds d'affectation spéciale d'OCHA entre 2007 et 2010 est particulièrement élevé :

| <i>Pourcentage des recettes annuelles</i> | <i>Fonds</i> |
|-------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Entre 5 et 11 % | Fonds d'affectation spéciale pour le renforcement du Bureau de la coordination des affaires humanitaires |
| Entre 6 et 15 % | Fonds d'affectation spéciale pour l'assistance en cas de catastrophe |
| Entre 3 et 250 % | Fonds d'affectation spéciale d'urgence pour l'Afghanistan |
| Entre 5 et 17 % | Fonds d'affectation spéciale pour les secours à la suite du tsunami |

L'inspecteur a constaté qu'OCHA n'avait pas utilisé le Fonds d'affectation spéciale pour les secours à la suite du tsunami depuis 2008 et aurait dû le clôturer. Cependant, OCHA a indiqué qu'il attendait les états de dépenses de plusieurs bureaux de pays du PNUD et le remboursement des montants inutilisés pour fermer le fonds.

187. Depuis sa création, le Fonds central pour les interventions d'urgence a comptabilisé des engagements non réglés pour environ 13 % à 20 % de ses recettes annuelles totales, soit un niveau bien supérieur à celui du Fonds général de l'Organisation des Nations Unies (6 % à 7 %), et du Fonds d'affectation spéciale pour les droits de l'homme et les affaires humanitaires (10 % à 15 %). Cela s'explique, d'une part, par le fait que les engagements souscrits au titre de projets en cours d'exécution sont comptabilisés alors même qu'aucun paiement n'est encore dû et, d'autre part, par les modalités selon lesquelles OCHA alloue des ressources aux organisations non gouvernementales en passant par les organisations partenaires. Le Fonds humanitaire commun pour le Soudan comptabilise également un solde inutilisé important à la fin de chaque exercice, qui varie d'année en année selon un schéma biennal et qui doit être justifié. L'inspecteur pense que l'application imminente des normes IPSAS dans tous les organismes des Nations Unies permettra de résoudre une grande partie de ces problèmes.

188. L'inspecteur pense que le Secrétaire général devrait donner pour instruction au Coordonnateur des secours d'urgence de veiller à ce que les organisations concernées, y compris les organisations non gouvernementales partenaires d'exécution, communiquent rapidement les informations financières voulues afin d'accélérer le règlement des engagements et de déterminer le montant des soldes inutilisés pouvant faire l'objet d'un nouvel engagement.

D. Partage d'informations et base de données commune sur le financement de l'action humanitaire

189. Les systèmes de données et d'informations multilatérales actuels restent fragmentés. Les trois bases de données les plus complexes, qui correspondent aux différentes étapes de la gestion des secours en cas de catastrophe, sont le Service de

surveillance financière , géré par OCHA, le portail Gateway, géré depuis 2010 par le Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires du PNUD, et la base de données sur les projets, gérée par la Banque mondiale. Ces bases de données, qui sont toutes accessibles en ligne et offrent notamment des informations sur les fonds d'affectation spéciale pluripartenaires et les fonds de financement commun, ne sont pas complémentaires. Celle du PNUD, qui suit pourtant les flux d'aide de 36 fonds d'affectation spéciale pluripartenaires, ne propose pas forcément de données désagrégées ou d'informations opérationnelles sur les projets et n'indique pas toujours les directives administratives correspondantes et les accords adoptés à ce sujet.

190. L'inspecteur est d'avis que les procédures de communication des informations doivent être harmonisées de façon à fournir une vue d'ensemble exhaustive de l'action humanitaire au niveau des pays. Il est également nécessaire de définir d'un commun accord le destinataire de ces informations tout en répondant aux questions intéressant le public et les décideurs. Enfin, il faut améliorer l'accès des clients aux bases de données correspondantes pour renforcer la transparence des résultats obtenus grâce à leurs contributions.

191. L'inspecteur a été informé qu'il était envisageable de créer une base de données commune harmonisée regroupant des informations concernant les activités humanitaires et de développement, en s'appuyant sur l'expérience acquise dans le cadre de DevInfo, portail du Bureau de la coordination des activités de développement qui regroupe des données sur le développement. Il serait bon d'étudier la possibilité qu'un groupe de travail du GNUD mette en place une base de données sous la direction des responsables du GNUD et en collaboration avec la Banque mondiale en vue de revoir et de rétablir la classification de programmes du Comité administratif de coordination.

192. L'inspecteur juge nécessaire de mettre en place une base de données commune exhaustive pour renforcer la synergie entre les organismes d'aide au développement et les donateurs et leur permettre d'obtenir en temps réel des informations opérationnelles utiles pour l'élaboration de leurs politiques et activités de planification. Il serait bon que les données soient ventilées par secteur et domaine d'intervention et couvrent toutes les étapes du cycle de la gestion des catastrophes, du secours à la transition en passant par le relèvement, la reconstruction, la prévention et l'atténuation des risques.

Contrôle et utilisation des engagements non réglés et des soldes inutilisés

193. L'inspecteur n'a pas pu dégager de procédures standard communes concernant le contrôle et l'utilisation des engagements non réglés et des soldes inutilisés restant sur les comptes des projets multilatéraux financés par des fonds d'affectation spéciale multidonateurs et autres fonds d'affectation spéciale, et qui devraient faire l'objet d'un examen périodique. Il convient d'élaborer de telles procédures de toute urgence.

Exemple de pratiques optimales : le Fonds humanitaire commun pour le Soudan

On considère un niveau d'engagements non réglés ou de solde inutilisé s'établissant entre 5 % et 7 % comme un indicateur clef d'une bonne exécution du budget. Le Coordonnateur de l'action humanitaire décide de l'affectation des soldes inutilisés des fonds humanitaires communs, ce qui semble être une nouveauté. **Il est nécessaire d'évaluer cette pratique et de demander l'avis du Contrôleur de l'ONU afin de déterminer sa conformité au Règlement financier et aux règles de gestion financière.**

E. Responsabilité financière

194. En décembre 2006, le Groupe de vérificateurs externes des comptes de l'Organisation des Nations Unies, chargé de l'audit des comptes de l'ONU, des institutions spécialisées et de l'AIEA, a déclaré dans son rapport¹⁰³ que la réponse apportée par l'ONU et par les fonds, programmes et institutions spécialisées des Nations Unies était en général considérée efficace mais que d'importantes lacunes avaient été mises en avant dans le domaine de la coordination interinstitutions. Ainsi, le suivi des flux financiers mobilisés était incohérent et incomplet et n'était pas à jour, il n'existait aucun plan de préparation aux catastrophes ou d'intervention en cas d'urgence à l'échelle du système et aucune solution adéquate n'avait été trouvée pour remédier aux problèmes posés sur le terrain par la transition entre les secours et le relèvement. Le rapport a aussi mis en avant des cas de mauvaise gestion des fonds et de corruption sur le terrain.

195. Ce rapport d'audit, le premier à porter sur l'ensemble du système, avait trois objectifs :

- a) Renforcer la responsabilité de l'ONU et des fonds, programmes et institutions spécialisées des Nations Unies;
- b) Mettre en avant les problèmes récurrents et les domaines pouvant être améliorés grâce à une action collective de tous ces organismes;
- c) Montrer les avantages d'une approche coordonnée du contrôle externe dans le cadre des Nations Unies.

196. Toutefois, le rapport doit encore être examiné par les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies et il conviendrait de faire de nouveaux audits similaires portant sur d'autres interventions humanitaires d'envergure. **Étant donné que les audits et évaluations réalisés à l'échelle du système peuvent contribuer à renforcer la responsabilité financière de l'ensemble des organismes des Nations Unies, il serait bon que les organismes concernés fassent part de leurs**

¹⁰³ Groupe de vérificateurs externes des comptes de l'Organisation des Nations Unies, des institutions spécialisées et de l'Agence internationale de l'énergie atomique, *Observations et recommandations sur l'intervention des fonds, programmes et agences spécialisées des Nations Unies à la suite du tsunami de l'océan Indien du 26 décembre 2004*, P/47/06/1.

observations sur les implications potentielles, en matière de responsabilité financière, des recommandations formulées dans le rapport au Secrétaire général, qui en fera la synthèse. L'Assemblée générale devrait examiner ces observations dans le cadre d'une future réforme du financement de l'action humanitaire.

Bilan des mesures à prendre par les organisations participantes comme suite aux recommandations du Corps commun d'inspection

JIU/REP/2012/11

| | Effet escompté | ONU et fonds et programmes des Nations Unies | | | | | | | | | | | Institutions spécialisées et AIEA | | | | | | | | | | | | | | |
|------------------|------------------|----------------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|--------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| | | ONU* | CNUCED | ONU/DC | PNUE | ONU-Habitat | HCR | UNRWA | PNUD | FNUAP | UNICEF | PAM | Autres | OIT | FAO | UNESCO | OACI | OMS | UPU | UIT | OMM | OMI | OMPI | ONUDI | OMT | AIEA | |
| Rapport | Pour décision | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| | Pour information | <input type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |
| Recommandation 1 | e | E | | | | E | E | E | E | E | E | E | | | E | E | | E | | | | | | | | | |
| Recommandation 2 | a | E | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Recommandation 3 | e | L | | | | L | L | L | L | L | L | L | | | L | L | | L | | | | | | | | | |
| Recommandation 4 | c | E | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Recommandation 5 | a | E | | | | E | E | E | E | E | E | E | | | E | E | | E | | | | | | | | | |
| Recommandation 6 | b | L | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Recommandation 7 | e | E | | | | E | E | | E | E | E | E | | | E | E | | E | | | | | | | | | |
| Recommandation 8 | e | E | | | | E | E | | E | E | E | E | | | E | E | | E | | | | | | | | | |

Légende :L : Recommandation concernant les mesures à prendre par l'organe délibérant.

E : Recommandation concernant les mesures à prendre par le chef de secrétariat.

: Recommandation n'appelant aucune mesure de la part de l'organisation.

Effet escompté : a : responsabilité renforcée; b : diffusion des pratiques optimales; c : amélioration de la coordination et de la coopération; d : contrôle et respect accrus; e : renforcement de l'efficacité; f : économies substantielles; g : efficacité accrue; o : autre.

* Comprend toutes les entités énumérées dans la circulaire ST/SGB/2002/11, sauf la CNUCED, l'ONU/DC, le PNUE, ONU-Habitat, le HCR, et l'UNRWA.