

PROVISOIRE

E/2007/SR.33

7 août 2007

Original: FRANÇAIS

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Session de fond de 2007

COMPTE RENDU ANALYTIQUE PROVISOIRE DE LA 33^e SÉANCE

tenue au Palais des Nations, à Genève,
le mardi 17 juillet 2007, à 10 heures

Président: M. HANNESSON (Islande) (Vice-Président)

SOMMAIRE

DÉBAT CONSACRÉ AUX QUESTIONS HUMANITAIRES (*suite*):

ASSISTANCE ÉCONOMIQUE SPÉCIALE, AIDE HUMANITAIRE ET SECOURS EN CAS
DE CATASTROPHE (*suite*)

Réunion-débat sur le thème: «Le financement des opérations humanitaires sur les besoins, y compris le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires»

Les rectifications au présent compte rendu doivent être rédigées dans l'une des langues de travail. Elles doivent être présentées dans un mémorandum et être également incorporées à un exemplaire du compte rendu. Il convient de les adresser, une semaine au plus tard à compter de la date du présent document, au Groupe d'édition, bureau E.4108, Palais des Nations, Genève.

GE.07-62411 (F) 200707 070807

La séance est ouverte à 10 h 10.

DÉBAT CONSACRÉ AUX QUESTIONS HUMANITAIRES (*suite*):

ASSISTANCE ÉCONOMIQUE SPÉCIALE, AIDE HUMANITAIRE ET SECOURS EN CAS DE CATASTROPHE (point 5 de l'ordre du jour) (*suite*) (A/62/87-E/2007/70, A/62/72-E/2007/73, A/62/83-E/2007/67, A/61/699-E/2007/8, A/61/699/Add.1-E/2007/8/Add.1, A/62/94-E/2007/83)

Réunion-débat sur le thème: «Le financement des opérations humanitaires axé sur les besoins, y compris le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires»

M. MALIKO (République centrafricaine) ouvre les débats en sa qualité d'animateur.

M. HOLMES (Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et Coordonnateur des secours d'urgence) dit qu'il ressort des chiffres dont le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH) dispose que le montant total de l'aide humanitaire s'est élevé en 2005 à 13 milliards de dollars des États-Unis, soit deux fois plus qu'en 2004. Les situations d'urgence se multipliant et s'aggravant, notamment les catastrophes naturelles dues aux changements climatiques, le volume de l'aide humanitaire devrait continuer d'augmenter. De plus, la publicité faite à ces situations provoque une mobilisation sans précédent qui draine des fonds considérables. La question de la bonne utilisation et de la juste répartition des fonds récoltés se pose avec d'autant plus d'acuité.

L'Initiative sur les pratiques à recommander aux donateurs de l'action humanitaire répond à la nécessité d'axer davantage la collecte de fonds sur les besoins. On a aussi cherché à rendre l'aide plus rationnelle et cohérente, le but étant de pouvoir dégager rapidement des ressources qui ne soient pas préaffectées afin de les allouer en fonction de besoins et de priorités définis autant que possible en consultation étroite avec le pays bénéficiaire.

De plus en plus, les ressources mobilisées sont regroupées dans divers fonds mis en place aux niveaux mondial ou national (Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires, fonds humanitaires communs et fonds d'intervention d'urgence) en vue d'assurer une répartition plus équitable de l'aide et de réduire les activités ou coûts faisant double emploi. Ces modalités nouvelles supposent une plus grande responsabilité des structures de coordination de l'aide humanitaire et sont une raison supplémentaire pour la communauté humanitaire de coopérer avec ces structures. Ainsi, les coordonnateurs de l'aide humanitaire pourraient voir leur rôle renforcé

et des partenariats plus étroits pourraient se nouer entre organismes des Nations Unies et organisations non gouvernementales.

Il apparaît que le niveau des ressources du Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires pourrait bien atteindre l'objectif de 500 millions de dollars d'ici à la fin de 2008. Les dons affectés à des interventions sous-financées sont presque équivalents aux dons à des fins d'intervention rapide, mais on devrait se rapprocher en 2008 de l'objectif assigné, qui consiste à affecter les deux tiers de la composante dons du Fonds aux activités liées aux interventions rapides. Le Fonds s'est avéré un instrument utile pour l'ensemble des organismes d'aide humanitaire et mobilise des ressources qui, autrement, n'iraient pas à ces organismes. Dans les pays où il est déjà intervenu, les coordonnateurs de l'aide humanitaire, les coordonnateurs résidents et les équipes de pays ont joué un rôle croissant dans l'identification des lacunes concernant les interventions, dans la définition des besoins prioritaires et les décisions relatives à l'utilisation des ressources.

Au niveau des pays, les fonds humanitaires communs – autre nouveauté – permettent de mieux allouer les ressources en fonction des indications données par les coordonnateurs de l'aide humanitaire et les équipes de pays. Ce faisant, ils contribuent à pallier les disparités dans les résultats des appels annuels et des procédures d'appel global. Ils ont même entraîné une augmentation des ressources mobilisées en faveur de pays comme la République démocratique du Congo et le Soudan.

Les fonds d'intervention d'urgence sont plus modestes, mais particulièrement efficaces pour ce qui est d'appuyer des organisations non gouvernementales locales et la société civile. On en compte six en Afrique et il est prévu d'en créer d'autres.

Les rapports entre le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires et les fonds locaux doivent être clarifiés et rationalisés pour que chaque élément soit exploité au mieux. Les coordonnateurs de l'aide humanitaire au niveau local doivent recevoir des instructions claires quant à l'utilisation de ces différents fonds.

Les procédures d'appel global ont aussi été améliorées grâce à une analyse plus systématique des besoins et une plus large participation des organisations non gouvernementales. Toutefois, des efforts restent nécessaires pour rationaliser davantage le financement de l'aide

humanitaire, faire en sorte que les organismes humanitaires et organisations non gouvernementales continuent de trouver des ressources de base pour leurs propres programmes et activités et rassurer les donateurs qui s'inquiéteraient de l'incidence de la multiplication des sources de financement sur la cohérence de l'aide fournie. Enfin, on retiendra qu'il existe d'autres initiatives encore en matière de financement de l'aide humanitaire, telle l'idée du Programme alimentaire mondial d'appliquer en cas de catastrophe naturelle des méthodes propres au secteur des assurances.

Tous les acteurs de l'aide humanitaire partagent le souci de renforcer l'efficacité de cette aide et de réduire les coûts administratifs et les coûts de transaction, en veillant aussi à la transparence et à la cohérence des décisions. Dans cette optique, il convient de renforcer l'obligation redditionnelle de la communauté humanitaire, d'affiner l'analyse des besoins et de mettre en place un système performant de suivi et d'évaluation, ce qui ne peut se faire que grâce à un effort concerté et de longue haleine des donateurs, des bénéficiaires et des autres parties prenantes.

M^{me} FAHLEN (Présidente du Groupe consultatif du Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires) évoque la nécessité de remédier aux lacunes des procédures d'appel global et d'appel éclair et d'améliorer la coordination, la cohérence, la rapidité, la transparence et la fiabilité de l'action humanitaire. Beaucoup de donateurs ont accueilli favorablement la mise en place du Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires, qui répond à ces objectifs.

Le Groupe consultatif du Fonds a étudié différents paramètres déterminants pour une bonne affectation de ses ressources. Dans ce contexte, il entretient de bonnes relations de travail avec le Coordonnateur des secours d'urgence et le secrétariat du Fonds et consulte les organismes qui ont accès au Fonds et ont pu faire état de problèmes structurels, ainsi que le Contrôleur de l'ONU, concernant les coûts de transaction et les dépenses d'appui au programme. S'agissant de ces dernières, le Groupe consultatif souhaite que les 3 % prélevés par le Siège à ce titre soient affectés au fonctionnement du secrétariat du Fonds. Par ailleurs, les postes, dont le Groupe avait souhaité la création compte tenu de la charge de travail du secrétariat, ont été approuvés.

Le Groupe consultatif a aussi étudié les moyens de faire des organisations non gouvernementales des partenaires stratégiques pour l'évaluation des besoins, le ciblage de l'assistance, le suivi et l'évaluation de l'aide. Concernant la question des liens entre le Fonds central d'intervention et les fonds humanitaires communs constitués au niveau des pays, auxquels les organisations non gouvernementales ont accès, le Secrétaire général a reconnu à juste titre dans son rapport sur le Fonds la nécessité de mécanismes permettant de fournir rapidement des fonds aux entités autres que les partenaires des Nations Unies, notamment les organisations non gouvernementales. Ces entités ont dorénavant accès à des services communs financés par le Fonds, notamment en matière de sécurité et de logistique, mais il faudrait aussi étudier la possibilité pour elles d'un accès direct aux ressources du Fonds. En ce qui concerne la gestion de ces ressources, le Groupe consultatif souhaite une délimitation plus claire des responsabilités respectives des coordonnateurs résidents et des coordonnateurs de l'aide humanitaire.

Le facteur temps étant crucial pour l'efficacité des actions financées au moyen du Fonds, le Groupe consultatif suggère d'affiner les critères permettant de déterminer l'urgence d'une situation et note avec satisfaction que la question fait l'objet de larges consultations. Soucieux d'éviter que le Fonds ne devienne un bouche-trou commode, le Groupe consultatif estime que la catégorie des interventions sous-financées devrait être définie de façon plus précise. Par ailleurs, il faudrait élaborer un cadre relatif à l'exécution des tâches et à l'obligation redditionnelle qui permettrait d'évaluer si le Fonds intervient suffisamment vite sur le terrain et s'il est bien administré au niveau central. Cela irait de pair avec des évaluations des besoins et des études d'impact plus fines, ainsi qu'une rationalisation plus poussée des procédures administratives. À cet égard, le Groupe consultatif s'interroge sur la possibilité de décentraliser en partie la prise de décisions relatives aux projets, sans entamer les prérogatives du Coordonnateur des secours d'urgence concernant la politique d'affectation des ressources.

Même s'il ne représente qu'une fraction de l'aide humanitaire totale, le Fonds constitue un instrument susceptible de corriger certains déséquilibres dans l'action menée de par le monde pour protéger et sauver des vies. Il contribue en outre à promouvoir la réforme des Nations Unies au niveau des pays. Dans ce contexte, le Groupe consultatif étudiera la complémentarité du Fonds par rapport à d'autres mécanismes et programmes au sein et en dehors du système des Nations Unies. Le Fonds doit aussi devenir plus visible et se doter d'une stratégie de

communication et d'information adéquate. Après deux ans, le fonctionnement du Fonds fera l'objet d'une évaluation extérieure: pour que celle-ci soit vraiment utile, le Groupe consultatif examinera de très près le mandat qui sera confié aux évaluateurs. Il s'attachera à renforcer les avantages comparatifs du Fonds tout en sachant que ce sont les États membres qui, par le truchement du Conseil économique et social et de l'Assemblée générale, prendront en dernière instance les décisions qui permettront au Fonds de jouer pleinement son rôle.

M. BAJULAIYE (Coordonnateur adjoint des opérations humanitaires des Nations Unies et Représentant spécial adjoint du Secrétaire général au Soudan), présentant le financement des opérations humanitaires au Soudan, rappelle qu'en dépit de plusieurs accords de paix la situation dans ce pays demeure extrêmement instable. Il y est actuellement mené la plus grande opération humanitaire au monde, qui apporte une assistance à 5,8 millions de personnes. Rien d'étonnant, dès lors, à ce que cette action ait reçu une large part du financement humanitaire: 353 millions de dollars des États-Unis en 2003, et 1 milliard 10 millions en 2004. L'ONU et ses partenaires ont mis au point un plan de travail qui définit la planification, la coordination et la mobilisation des ressources pour cette opération humanitaire, auquel a été intégré un plan de secours, de relèvement et de développement. Depuis l'élaboration du premier plan de travail en 2005, plus de 1 milliard de dollars ont été recueillis chaque année. Une unité de contrôle, dirigée par le Coordonnateur résident pour les affaires humanitaires, surveille la mise en œuvre de ce plan.

Il existe quatre mécanismes de financement humanitaire au Soudan: le financement bilatéral (1 milliard 230 millions de dollars en 2006); le fonds humanitaire commun (170 millions); le fonds d'intervention d'urgence (1,6 million); et le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires (36 millions).

Le fonds humanitaire commun a pour objectif de fournir un financement précoce et prévisible afin de répondre aux besoins prioritaires définis dans le plan de travail. Il favorise le financement coordonné des activités humanitaires dans un cadre stratégique, crée une réserve d'urgence pour les événements imprévus et vient renforcer le processus d'application du plan de travail ainsi que les activités de coordination sectorielle. Il mobilise des fonds auprès de différents donateurs pour les distribuer à des organismes de l'ONU et des ONG chargés de mettre en œuvre les activités humanitaires définies dans le plan de travail. Les ressources sont

gérées de façon décentralisée par le Coordonnateur de l'aide humanitaire. Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH) gère la procédure d'allocation des fonds et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) assure leur versement.

Le fonds d'intervention d'urgence est un mécanisme de financement rapide – ses décisions sont prises en 48 heures – qui doit permettre aux organismes de l'ONU et aux ONG de remédier aux lacunes des interventions d'urgence dans le sud du Soudan. Il n'accorde que des financements modiques (50 000 dollars en moyenne, 100 000 au maximum). Le Coordonnateur adjoint des opérations humanitaires en assure la gestion.

La composante dons du Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires permet à l'ONU et à ses partenaires de répondre à des besoins humanitaires urgents et imprévus que le fonds humanitaire commun n'est pas en mesure de couvrir. Depuis le début de 2006, 46 millions de dollars ont été attribués de la sorte, dont 40 étaient destinés à des interventions rapides, et 6 à des secteurs sous-financés. Grâce à ce fonds, les organismes de l'ONU ont pu emprunter sur les financements attendus, ce qui leur a permis de commencer leurs projets en temps voulu. Les procédures de hiérarchisation des priorités et de prise de décisions du fonds humanitaire commun et du Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires sont harmonisées au niveau national.

Les trois mécanismes de financement présentés ci-dessus se complètent donc. Ils sont tous gérés à l'échelon national par le Coordonnateur de l'aide humanitaire et bénéficient du soutien technique du BCAH.

M. Bajulaiye présente ensuite de façon plus détaillée le fonds humanitaire commun. Ce mécanisme permet une allocation plus ciblée des ressources et une meilleure coordination entre donateurs. Il renforce en outre la coordination sectorielle au niveau régional et favorise la participation des organisations non gouvernementales au processus de planification. Des inquiétudes ont cependant été exprimées à son sujet: il pourrait placer un trop grand pouvoir entre les mains du Coordonnateur de l'aide humanitaire; il pourrait également pâtir d'un manque de neutralité de la part des chefs de file sectoriels dans l'allocation des ressources; enfin, il pourrait perturber les modes de financement existants.

M. Bajulaiye rappelle qu'une unité de contrôle et d'évaluation a été mise en place pour assurer le suivi de l'application du plan de travail. Celle-ci fait rapport sur tous les secteurs deux fois par an. En outre, en 2007, des études indépendantes ont été menées pour trois secteurs et il est prévu que le fonds humanitaire commun fasse lui aussi l'objet d'une évaluation indépendante.

L'un des principaux enseignements tirés à ce jour est qu'il est nécessaire de bien conseiller les chefs de file sectoriels lors du processus d'allocation des ressources. Il est également important d'inclure les ONG à tous les niveaux de la discussion et de veiller à ce que l'allocation des fonds se fasse en toute transparence.

Pour conclure, M. Bajulaiye recommande la mise en place d'une structure sectorielle solide, dirigée par des responsables clairement désignés. Il préconise l'instauration d'un cadre de planification et d'évaluation précis lors de la mise en œuvre d'un projet au titre du fonds humanitaire commun. En outre, le BCAH et le PNUD devraient s'assurer que les capacités nécessaires sont en place avant de mettre sur pied un tel projet. Il faudrait également prévoir au sein du BCAH un dispositif de soutien au fonds humanitaire commun. Enfin, il serait utile d'analyser l'incidence des fonds communs sur les modes de financement existants.

M. TOOLE (Directeur général adjoint par intérim et Directeur du Bureau des programmes d'urgence du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF)) souligne que le financement fondé sur les besoins est un aspect essentiel de l'assistance humanitaire. Tout financement doit reposer sur une analyse précise des besoins des populations touchées, en particulier des groupes les plus vulnérables – enfants, femmes et personnes âgées. M. Toole fait remarquer que d'importants progrès ont déjà été réalisés en matière d'action humanitaire: l'efficacité et la transparence des interventions ont été renforcées; la coordination dans son ensemble a été améliorée; les partenariats se sont intensifiés et élargis et les financements sont devenus plus prévisibles. Mais les défis restent considérables, qu'il s'agisse de la multiplication des situations d'urgence, de l'insécurité accrue de l'environnement dans lequel évoluent les travailleurs humanitaires ou de l'augmentation du nombre de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays.

Dans ce contexte, il est indispensable de comprendre de quelle façon et dans quelle mesure les populations sont affectées par les crises humanitaires et de déterminer leurs besoins. Une telle

évaluation doit être conduite par les gouvernements aux échelons national et sous-national, de concert avec d'autres partenaires. Pour ce faire, il existe de nombreux outils, tels que le cadre d'analyse des besoins utilisé pour la procédure d'appel global. Toutefois, aucun outil ne peut, à lui seul, fournir toutes les informations nécessaires; d'où l'importance d'harmoniser les instruments existants. On devrait ainsi aboutir à une démarche plus cohérente, susceptible d'être adaptée aux spécificités des différents pays, qui contribuerait à améliorer la prise de décisions en matière de programmes humanitaires. Enfin, il convient de signaler que, bien que l'évaluation des besoins serve avant tout à déterminer les priorités vitales, elle devrait également viser à l'élaboration de projets de relèvement rapide.

Il est donc essentiel que les décisions prises en matière de financement soient étroitement liées aux besoins. L'UNICEF et d'autres organisations ont également constaté que l'on obtenait de meilleurs résultats lorsque l'on utilisait le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires en conjonction avec les réserves internes. Enfin, il est nécessaire de continuer à rationaliser, simplifier et harmoniser les procédures, afin de passer d'un financement fondé sur les projets à un financement fondé sur les programmes, conformément aux principes régissant le dispositif mondial d'aide humanitaire.

En conclusion, il convient de souligner que les outils d'évaluation devraient être plus largement utilisés et mieux maîtrisés par les autorités nationales. Il faudrait également intensifier les efforts visant à garantir une répartition des fonds plus équitable entre les différents pays, en accordant une attention particulière aux situations d'urgence qui ont été systématiquement sous-financées. Chacun, où qu'il se trouve, a droit à l'assistance et à la protection humanitaires. Seule l'action concertée de la communauté internationale permettra de garantir la protection de ce droit.

M. MALIKO (République centrafricaine) déclare que la nécessité d'inscrire l'action humanitaire dans le moyen et le long terme l'intéresse particulièrement, en tant que Ministre de la planification d'un pays qui sort d'un conflit et doit relever le double défi de mener des interventions humanitaires dans des zones où l'insécurité reste forte et des activités de développement dans des zones où la situation est relativement stable.

M. ROSEVEARE (Oxfam) rappelle que quelque 46 millions de personnes ont été touchées par des catastrophes naturelles ou des conflits en 2006 et que les donateurs ont affecté

18 milliards de dollars à l'assistance humanitaire. Le volume des contributions a augmenté pour la quatrième année consécutive; la tendance ne s'explique donc pas seulement par la très forte mobilisation à la suite du tsunami, qui a permis à elle seule de collecter 6 milliards de dollars. À ce propos, il est à noter qu'il n'existe pas de données fiables permettant de savoir quelle proportion de cette somme a réellement atteint les bénéficiaires de l'aide.

Oxfam est globalement favorable au processus de réforme engagé au sein du système des Nations Unies et du système international d'assistance humanitaire dans son ensemble. Elle a soutenu la création du Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires. Toutefois, il est essentiel d'accroître la rapidité et la prévisibilité des versements de ce Fonds. En effet, le délai entre la demande de financement auprès du Fonds et le versement des sommes aux organismes de l'ONU a été en moyenne de un mois et demi à deux mois. Mais, il peut s'écouler ensuite plusieurs mois avant que les ressources ne parviennent aux ONG. Pour résoudre ce problème, il faut accélérer le transfert des ressources ou donner aux ONG un accès direct aux financements du Fonds central. Afin d'accroître la transparence et l'efficacité des procédures, le secrétariat du Fonds central et les organismes des Nations Unies doivent adopter des normes relatives à la participation des ONG à la prise de décisions et à l'établissement des priorités au niveau national. En outre, les organismes des Nations Unies et les ONG doivent mettre en place des partenariats plus efficaces afin de simplifier les procédures de financement. À défaut d'un accès direct aux ressources du Fonds, on pourrait prévoir pour certaines ONG une formule d'accord préalable et déterminer un pourcentage fixe de financement qui leur serait octroyé à titre préliminaire.

Un autre sujet de préoccupation tient au fait qu'une fraction relativement importante des sommes allouées au Fonds central (officiellement 7 %) est retenue par les organismes des Nations Unies pour couvrir leurs propres dépenses et n'est donc pas utilisée pour les actions sur le terrain. Il convient de préciser que, même si le Fonds central disposait de l'ensemble des fonds promis, soit 500 millions de dollars, cela représenterait encore moins de 3 % du volume total de financement de l'assistance humanitaire au niveau mondial. Le Fonds central a certes joué un rôle clef en permettant le financement d'actions d'urgence qui n'auraient probablement pas attiré l'attention des donateurs, mais il ne peut pas à lui seul remédier aux lacunes dans ce domaine. Les donateurs devraient augmenter leurs contributions au Fonds central à hauteur de 1 milliard de dollars des États-Unis.

La diversité des mécanismes de financement est plutôt une bonne chose car elle pallie leurs insuffisances respectives. Ainsi, la procédure d'appel global est un mécanisme de financement approprié pour les actions sectorielles, mais il est trop orienté vers l'assistance alimentaire, au détriment des autres secteurs. Les dispositifs de mise en commun des fonds devraient être utilisés pour compléter le financement direct des ONG, sans toutefois s'y substituer.

De nouveaux donateurs, autres que les pays, contribuent de plus en plus au financement (24 % des ressources dans le domaine humanitaire). Cette tendance, dont Oxfam n'est pas la seule à bénéficier, semble devoir se confirmer. Certes, ces dons ne pourront jamais remplacer les sources de financement multilatérales, mais leur croissance exerce une pression qui devrait inciter le système actuel à davantage de réactivité. Il est aujourd'hui nécessaire de réduire les frais de transaction, de mieux cibler les actions et de veiller au strict respect de l'obligation redditionnelle.

M. GUIMARÃES (Portugal), prenant la parole au nom de l'Union européenne, déclare que celle-ci appuie résolument le principe d'une stratégie cohérente élaborée dans le cadre du plan d'action humanitaire commun, dont le financement fondé sur les besoins est assuré au moyen de la procédure d'appel global et des fonds dont disposent les organismes pour les interventions d'urgence. Le financement commun offre également des possibilités. La mise en place du Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires constitue à cet égard un progrès important. L'Union européenne se félicite que plus de 70 donateurs (traditionnels et nouveaux) aient contribué au Fonds central. Il importe que cette tendance se maintienne et que l'on atteigne l'objectif fixé de 500 millions de dollars en 2008; en outre, des mesures doivent être prises pour faciliter l'accès, notamment des ONG, aux financements du Fonds central. L'Union européenne souligne également l'importance de la transparence en ce qui concerne les coûts d'appui indirects prélevés par le Secrétariat de l'ONU sur les ressources du Fonds central et les frais généraux prélevés par les organismes des Nations Unies et l'OIM. Il serait utile que le Secrétariat et les organismes humanitaires concernés fournissent une ventilation de ces prélèvements.

Le fonctionnement du Fonds central a fait ressortir la nécessité de meilleurs indicateurs pour évaluer plus précisément les besoins et redéfinir les priorités à mesure que les situations évoluent. À cet égard, l'Union européenne se félicite que l'on prévoie de fonder toutes les

procédures d'appel global en 2008 sur le cadre d'analyse des besoins et pense qu'il faudrait affiner le classement des priorités humanitaires aux fins de ces procédures. Enfin, l'Union européenne souhaiterait des précisions concernant l'augmentation prévue des effectifs du secrétariat du Fonds central.

M. MALY (États-Unis d'Amérique) déclare que les changements apportés au système d'assistance humanitaire international doivent être guidés par le souci de mieux répondre aux besoins dans ce domaine. Les États-Unis prennent acte des progrès accomplis pour améliorer la cohérence des procédures d'appel global. L'efficacité de ces procédures nécessite de formuler plus clairement les stratégies et d'analyser les besoins de façon plus précise.

Les États-Unis ont suivi avec intérêt les projets pilotes de fonds humanitaires communs au Soudan et en République démocratique du Congo. Ils attendent les résultats de l'évaluation pour voir si ces mécanismes de financement ont permis de mieux cibler les besoins et d'affecter les ressources en conséquence.

La mise en place d'une équipe de pays des Nations Unies permet de mieux hiérarchiser les priorités humanitaires, mais il n'est pas certain qu'elle se traduise par une plus grande impartialité dans l'allocation des ressources, du fait des pressions auxquelles l'équipe risque d'être soumise de la part des différents agents d'exécution présents dans le pays. En outre, étant donné que les coordonnateurs de l'aide humanitaire bénéficient désormais de pouvoirs accrus dans le cadre des nouveaux mécanismes de financement tels que les fonds humanitaires communs, il semble nécessaire d'améliorer la procédure de sélection et la formation de ces coordonnateurs.

Le financement commun permet d'alléger les procédures administratives pour les donateurs, mais cette tâche revient alors aux services qui relèvent du BCAH. Les États-Unis souhaitent savoir comment le Bureau prévoit d'assumer ces fonctions supplémentaires sans que cela se fasse au détriment de ses responsabilités principales en matière de coordination. Enfin, les États-Unis attendent les résultats de l'évaluation du Fonds central et considèrent que les indicateurs élaborés dans le cadre de l'Initiative sur les pratiques à recommander aux donateurs de l'action humanitaire devraient être appliqués également au Fonds.

M^{me} ECKEY (Observatrice de la Norvège) estime, au sujet de la prévention des crises humanitaires, qu'il est important d'examiner les liens entre l'évaluation des besoins et l'analyse des risques et de la vulnérabilité. Il serait utile de s'interroger sur les méthodes d'évaluation de la vulnérabilité, notamment en ce qui concerne certains groupes spécifiques tels que les femmes et les enfants.

L'analyse des activités et des besoins humanitaires doit se fonder sur les situations concrètes, notamment en ce qui concerne l'efficacité des différents mécanismes de financement utilisés. Il est nécessaire de mieux évaluer l'impact des réformes de l'assistance humanitaire sur le terrain.

Le BCAH devrait se préoccuper davantage de l'augmentation rapide du nombre de financements relevant du système des Nations Unies. La Norvège a engagé un dialogue avec le Bureau à ce sujet et soutient les activités qu'il a entreprises, notamment en vue de renforcer les compétences des coordonnateurs de l'aide humanitaire et d'appuyer plus efficacement ses entités sur le terrain, au Soudan par exemple. Il serait également intéressant d'examiner avec le Bureau et ses partenaires comment les ONG pourraient être associées à ces efforts.

M^{me} JOHNSON (Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge) indique que le Fonds de secours d'urgence en cas de catastrophe établi par la Fédération en 1985 alloue des fonds essentiellement au titre de catastrophes de faible ampleur, qui ne font pas l'objet d'un appel international. En 2006, la moitié des 11 millions de francs suisses affectés à des situations d'urgence a concerné de tels sinistres, dont les conséquences sont tout aussi terribles pour les victimes individuellement que les grandes catastrophes. Ces fonds, complémentaires de ceux du Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires, sont destinés aux sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge sur le terrain. La Fédération vient par exemple d'allouer 140 000 francs suisses à la Société de la Croix-Rouge cambodgienne pour l'aider à lutter contre l'épidémie de dengue qui touche actuellement 17 000 personnes au Cambodge. Il serait intéressant de savoir s'il est prévu de mettre en place, dans le cadre du Fonds central, un dispositif pour l'allocation de ressources à des organisations nationales.

M^{me} STECHER (Allemagne), préoccupée par le fait que 3 % des ressources du Fonds central sont retenus pour le Secrétariat de l'ONU et 7 % pour les organismes des Nations Unies, souhaiterait savoir quels sont les frais généraux encourus par l'Oxfam au titre de

l'administration des ressources de son Fonds Catastrophe ainsi que des ressources obtenues du système des Nations Unies.

M^{me} DIDIGU (Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)), constatant avec satisfaction que la nécessité d'associer les organisations régionales et sous-régionales a été soulignée, demande quel rôle des organisations régionales telles que la CEDEAO sont censées jouer pour améliorer l'administration de l'aide humanitaire. Elle se demande, d'autre part, si le système des Nations Unies a établi l'inventaire des mécanismes ou programmes existants à l'échelon national pour faire face aux problèmes humanitaires. Enfin, elle pense qu'il serait utile que des présentations comme celle qui a été faite dans le cas du Soudan soient faites aussi pour des pays comme la Côte d'Ivoire, le Libéria et la Sierra Leone.

M. CONDORI CHALLCO (Bolivie) dit que son pays a bénéficié en 2006 et 2007 des ressources du Fonds central afin d'aider les régions touchées par des inondations ou des glissements de terrains. Ayant constaté que les procédures administratives et financières régissant l'administration de ces ressources n'étaient pas toujours compatibles avec les réglementations nationales, ce qui entraînait des retards considérables dans l'octroi des fonds, il suggère d'examiner, en concertation avec les autorités nationales, les moyens de normaliser ces procédures pour permettre une exécution plus rapide. Il demande d'autre part en quoi consistent précisément les atouts du Fonds et ce que les pays pourraient faire pour en tirer le meilleur parti possible.

La Bolivie, qui préside le Comité andin pour la prévention et la gestion des catastrophes, souhaiterait savoir s'il est possible de lancer un appel régional pour faire face à une situation d'urgence qui se déclarerait à l'échelle d'une région. Enfin, il serait intéressant que M. Bajulaiye précise comment s'est faite, dans le cas du Soudan, l'articulation entre les ressources nationales destinées aux situations d'urgence et les ressources provenant de mécanismes de financement tels que le Fonds central.

M. MOHAMED (Somalie) remercie M. Holmes pour sa récente visite en Somalie ainsi que M^{me} Fahlen pour son engagement actif dans le processus de paix. Déplorant le fait que certaines interventions soient sous-financées alors que d'autres bénéficient de financements très importants, il souhaiterait savoir quels pays font partie de l'une et l'autre catégorie.

M. ULUSOY (Observateur de la Turquie) évoquant la mise en œuvre de la réforme du système des Nations Unies dans les pays pilotes et ses conséquences à plus ou moins long terme en matière de coûts de transaction, demande à M. Holmes quelles incidences cette réforme risque d'avoir, selon lui, sur le financement de l'aide humanitaire. Il demande également à M^{me} Fahlen si le Groupe consultatif du Fonds a procédé à une évaluation ou formulé des recommandations en ce qui concerne l'impact d'une telle réforme sur le Fonds.

M. PANKIN (Fédération de Russie), soulignant le rôle des pays bénéficiaires dans la détermination des priorités en ce qui concerne l'affectation de l'aide humanitaire, insiste sur la nécessité que les ONG à vocation humanitaire qui reçoivent des ressources du système des Nations Unies ou des fonds communs gèrent ces ressources de façon transparente et rendent compte de leur emploi. Il souhaiterait savoir si les coordonnateurs de l'aide humanitaire ont reçu des États Membres un mandat précis pour la gestion des fonds communs.

M. MUKHTAR (Soudan) remercie les intervenants ainsi que les donateurs et les ONG pour l'assistance accordée à son pays. Il fait observer que l'efficacité de l'aide dépend de la coopération des organismes des Nations Unies, des gouvernements concernés et des organisations locales, ainsi que des ressources disponibles, et il souligne la nécessité de tenir compte de l'incidence de l'aide humanitaire sur l'économie locale, notamment sur les marchés locaux.

M. HOLMES (Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et Coordonnateur des secours d'urgence), répondant aux questions posées par les délégations, indique que les 3 % des ressources du Fonds central retenus pour le Secrétariat des Nations Unies permettent de couvrir les frais de secrétariat ainsi que toutes les dépenses d'appui. L'effectif du secrétariat du Fonds a été augmenté et devrait compter à terme 12 personnes, qui ne seront pas de trop pour gérer de façon efficace et responsable les 500 millions de dollars dont devrait disposer le Fonds d'ici à la fin 2008.

Répondant à une question posée par la délégation des États-Unis sur la manière dont le Bureau de la coordination des affaires humanitaires compte assurer le rôle accru qui lui est dévolu, M. Holmes dit qu'un groupe d'étude interne a été mis en place pour examiner la question du financement de l'action humanitaire, et notamment la question des compétences nécessaires

tant au Siège que sur le terrain, et il assure que le Fonds se conformera aux principes convenus en matière d'aide humanitaire internationale.

En ce qui concerne l'évaluation des besoins, il déclare qu'une analyse de l'état de vulnérabilité d'un pays peut effectivement s'avérer très utile, en permettant notamment d'accélérer la reconstruction. S'agissant de savoir s'il est prévu d'allouer des ressources aux organisations nationales, M. Holmes dit qu'aucune discrimination n'est faite dans l'affectation des ressources du Fonds central. Il informe d'autre part la représentante de la CEDEAO que le BCAH intensifie sa coopération avec les organisations régionales, qui peuvent jouer un rôle important dans le renforcement des capacités nationales.

À la délégation bolivienne, il précise que l'utilité du Fonds est de pouvoir répondre plus rapidement aux nouvelles situations d'urgence et apporter des ressources complémentaires aux interventions sous-financées. Quant à la possibilité de lancer un appel régional lorsqu'une catastrophe touche les pays d'une même région, elle est bien entendu tout à fait réelle.

Sur le terrain, la création du Fonds et la réforme en général ont contribué à accroître les capacités, la prévisibilité et la coordination. Les pays ayant bénéficié d'un financement accru en 2007 par rapport à 2006 sont le Soudan, le Burundi, le Tchad et la République centrafricaine. Les financements ont diminué pour l'Afrique de l'Ouest, les pays de la région des Grands Lacs et, effectivement, la Somalie. Les ONG gèrent dans l'ensemble les ressources de façon transparente et responsable et sont associées autant que possible aux opérations du Fonds et des fonds communs. Les coordonnateurs de l'aide humanitaire sont quant à eux tout à fait habilités à gérer les fonds communs, en vertu du mandat du Comité permanent interorganisations. Répondant pour finir à une question de la délégation soudanaise, M. Holmes précise que les budgets destinés à l'aide humanitaire sont utilisés pour acheter des produits de préférence sur les marchés locaux.

M^{me} FAHLEN (Présidente du Groupe consultatif du Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires), répondant à la question de la délégation turque, dit que le Groupe consultatif encourage les évaluations et les examens internes dans le cadre du BCAH. L'examen biennal permettra d'évaluer les mandats et l'action des coordonnateurs de l'aide humanitaire, des équipes des Nations Unies et du Comité permanent interorganisations.

M. BAJULAIYE (Coordonnateur adjoint des opérations humanitaires des Nations Unies et Représentant spécial adjoint du Secrétaire général au Soudan) informe la délégation des États-Unis que l'ensemble du processus de gestion des fonds humanitaires communs au Soudan doit faire l'objet en 2007 d'une évaluation et que les travaux du Groupe consultatif prennent en compte toute une série de facteurs propres à améliorer ce processus. S'agissant de la question de l'utilisation des ressources nationales, soulevée par la délégation bolivienne, M. Bajulaiye dit que les organismes des Nations Unies recourent aux ressources nationales, par exemple, pour l'achat de produits alimentaires ou, comme le PAM qui passe des accords avec des transporteurs locaux, pour l'acheminement des produits.

M. TOOLE (Directeur général adjoint par intérim et Directeur du Bureau des programmes d'urgence de l'UNICEF) souligne, à propos de l'évaluation des besoins et de la vulnérabilité, la nécessité d'adopter une démarche modulée, en commençant par les indicateurs de base. L'analyse de la vulnérabilité doit se faire dans la mesure du possible avant que ne survienne une catastrophe, afin notamment d'orienter le renforcement des capacités nationales. Quant au rôle des organisations régionales, il consiste avant tout à sensibiliser et préparer les populations à faire face à une catastrophe, à identifier à l'avance les partenariats possibles et à planifier la gestion des risques.

M. ROSEVEARE (Oxfam) insiste à son tour, eu égard en particulier à la fréquence accrue des catastrophes naturelles, sur l'importance de la préparation et sur la nécessité d'aider les communautés à s'adapter à l'avance à l'amenuisement des moyens de subsistance. En ce qui concerne les frais généraux d'Oxfam, ils sont inexistantes dans le cas du Fonds Catastrophe, étant imputés au budget d'un autre département de l'organisation. Dans le cas des ressources allouées à Oxfam par des organismes des Nations Unies, la part de ces frais peut représenter entre zéro et 4 ou 5 % des montants reçus.

M. MALIKO (République centrafricaine) remercie tous les intervenants de leur participation au débat.

La séance est levée à 13 h 10.
