



**Conseil d'administration  
du Programme des Nations Unies  
pour le développement, du Fonds  
des Nations Unies pour la population  
et du Bureau des Nations Unies  
pour les services d'appui aux projets**

Distr. générale  
26 novembre 2014  
Français  
Original : anglais

---

**Première session ordinaire de 2015**

26-30 janvier 2015, New York

Point 6 de l'ordre du jour provisoire

**FNUAP – Questions financières, budgétaires  
et administratives**

**Fonds des Nations Unies pour la population**

**Intensifier le financement de l'action humanitaire du Fonds  
des Nations Unies pour la population**

*Résumé*

Le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) aspire à mettre à la disposition des pays frappés par une situation d'urgence des moyens financiers plus importants, et il entend intensifier l'aide qu'il leur apporte en attendant que leur parviennent les fonds que les bailleurs se sont engagés à verser pour les secourir. À cette fin, il propose que soit augmentée la dotation annuelle du Fonds de secours imputée aux ressources ordinaires, qui passerait à 10 millions de dollars, contre 5 millions de dollars aujourd'hui. Il prie le Conseil d'administration d'autoriser le Directeur exécutif à majorer ce montant de 20 % au maximum au cours d'une année donnée si le nombre et la gravité des situations d'urgence l'exigent, et d'approuver cette augmentation a posteriori. Il propose en outre que soit créée une réserve aux fins des interventions humanitaires dotée de 10 millions de dollars, montant qui serait prélevé à titre exceptionnel sur les ressources ordinaires.

*Éléments de décision*

Les éléments de décision sont exposés dans la partie III du présent rapport.



## I. Évolution des besoins humanitaires à l'échelle mondiale

1. Les catastrophes et autres situations d'urgence humanitaire touchent de plus en plus de personnes dans le monde. Dans le même temps, leur gravité, leur durée, leur fréquence et leur diversité s'amplifient. La prolifération des conflits armés et la multiplication des catastrophes naturelles, si elles pèsent lourdement sur la situation économique des populations qui en sont victimes, engendrent aussi d'énormes souffrances sur le plan humanitaire, dont les victimes sont essentiellement les femmes et les filles.

2. Les maladies transmissibles demeurent la principale cause de mortalité et de morbidité dans les pays peu développés comme dans les pays les moins développés (*Statistiques sanitaires mondiales pour 2014*, Organisation mondiale de la Santé). Les femmes sont particulièrement à risque, du fait qu'elles sont souvent amenées à assumer leur rôle social d'aidantes. Lorsqu'une infection est très répandue, les femmes enceintes sont particulièrement sujettes à des complications. Les crises sanitaires, comme la récente flambée d'Ebola l'a montré, ont en outre des incidences sur la santé procréative et sexuelle, dans la mesure où elles submergent les capacités des services de santé locaux et nationaux.

3. Lorsqu'une situation d'urgence à caractère humanitaire survient – qu'elle soit due à un conflit, une catastrophe naturelle ou une épidémie – une bonne partie de la population réagit souvent en prenant la fuite, ce qui gonfle le nombre de réfugiés ou de déplacés. Ainsi, à la fin de 2013, on comptait dans le monde plus de 51,2 millions de personnes déplacées par la force du fait de persécutions, de conflits, de violence généralisée ou de violations des droits de l'homme. Environ 16,7 millions d'entre elles avaient le statut de réfugié; de plus, les déplacés et les réfugiés étaient en majorité des femmes et des enfants (*Tendances mondiales en 2013*, Haut-Commissariat pour les réfugiés). Or, une intervention immédiate, dès le début d'un mouvement de population, permet, tant sur le court que le long terme, de réduire les risques sanitaires et d'assurer la protection des femmes et des filles.

4. Au cours de la deuxième session ordinaire que le Conseil d'administration a tenue en 2014, le Directeur exécutif a indiqué que le FNUAP continuerait d'intégrer la préparation aux catastrophes et l'atténuation des risques dans son cadre de résultats en matière de développement, pour pouvoir intervenir de manière plus prévisible, efficace et mesurable et pour favoriser la résilience des pays à haut risque. Il a déclaré que le Fonds avait désormais pour objectif prioritaire la mise en place d'une large gamme de programmes destinés à couvrir les différentes sortes de crises humanitaires.

5. Les membres du Conseil exécutif se sont déclarés satisfaits de l'action menée par le FNUAP lors de situations de crise, et ils ont jugé que le Fonds jouait un rôle crucial sur le plan humanitaire, en particulier en tant que coresponsable de la lutte contre la violence sexiste. Ils l'ont invité à agir en étroite collaboration avec ses partenaires, à tous les niveaux, et à mettre à profit les leçons tirées de l'action humanitaire aux Philippines, en République centrafricaine et au Soudan du Sud pour aller de l'avant sans fléchir, conformément à ses engagements. Ils ont aussi apprécié la façon dont le FNUAP avait su montrer la voie dans la lutte contre la violence sexiste, en particulier lors du récent Sommet mondial pour l'élimination de la

violence sexuelle lors de conflits, et ils comptaient que le Fonds donnerait suite aux engagements pris.

6. Le FNUAP étant de plus en plus sollicité lors de crises humanitaires, ses besoins en la matière ont doublé, passant de quelque 78 millions de dollars en 2006 à environ 175 millions de dollars en 2014, chiffre jamais atteint auparavant. Il en va de même pour tous les intervenants humanitaires : au plan mondial, le montant des ressources nécessaires a plus que doublé au cours de la même période, s'établissant à plus de 10 milliards de dollars par an (*World Humanitarian Data and Trends in 2013*, Bureau de la coordination des affaires humanitaires).

7. Or, malgré l'explosion des besoins, les ressources que le Fonds peut consacrer aux crises humanitaires stagnent depuis 2010, et leur couverture par des financements extérieurs (bailleurs de fonds, le Fonds central d'intervention d'urgence (CERF) et dispositifs de cofinancement du système des Nations Unies compris) s'établit en moyenne à 39 %. Cette tendance ne vaut pas que pour le FNUAP : elle est générale et correspond au financement effectif des appels lancés au titre de la protection et de la santé au cours de la période 2010-2014 (op. cit.).

## II. Fonds de secours

8. Le Fonds de secours demeure l'unique source de financement initial dont disposent les bureaux de pays pour intervenir rapidement en cas de crise humanitaire. Il a en effet pour objet principal le financement immédiat de l'action menée par ceux-ci pour étayer le déclenchement rapide de l'aide humanitaire destinée à sauver des vies, l'accent portant sur la santé procréative et sexuelle et la violence sexiste, en tirant parti des données démographiques.

9. La dotation initiale du Fonds de secours, établi en vertu de la décision 2000/13 du Conseil d'administration, se chiffrait à 1 million de dollars par an. Le Conseil en a approuvé le relèvement à deux reprises, la portant à 3 millions de dollars en 2006 puis, par sa décision 2013/32, à 5 millions de dollars en 2013, dans le cadre du plan stratégique pour 2014-2017 et du budget intégré pour 2014-2017.

10. Le FNUAP étant de plus en plus sollicité pour intervenir dans des crises humanitaires complexes, ses besoins de financement ont fortement augmenté. Or, la dotation du Fonds de secours n'a pas suivi, puisqu'elle est passée de 3 millions de dollars en 2006 à 5 millions de dollars à peine en 2014. Ceci représente, pour 2014, moins de 3 % du montant total requis pour lancer des interventions dès le début d'une crise, en attendant que le l'on puisse obtenir d'autres moyens de financement.

11. Les bureaux de pays peuvent demander un financement au titre du Fonds de secours dans les cas suivants :

a) *Phase aigüe d'une crise humanitaire.* Pour exécuter tous les programmes d'aide humanitaire destinés à sauver des vies et à alléger la souffrance des populations touchées par des conflits armés ou des catastrophes naturelles;

b) *Crises humanitaires chroniques.* Pour intensifier les activités de secours ou assurer un financement relais;

c) *Planification préalable.* Pour aider à l'exécution d'un plan national de secours ou d'urgence, ou pour lancer ou exécuter des mesures préalables minimales décidées par l'équipe de pays des Nations Unies.

12. Le FNUAP met des fonds de secours à la disposition des pays touchés par une crise lorsque :

- a) Les ressources ordinaires du programme de pays ne sont pas disponibles;
- b) Les fonds du programme de pays ne sont pas immédiatement disponibles mais pourraient être utilisés ultérieurement aux fins de remboursement avec l'approbation du gouvernement;
- c) Les fonds annoncés par les bailleurs pour l'élément FNUAP d'un appel global ou d'un appel éclair n'ont pas encore été reçus.

13. Il s'est avéré que le Fonds de secours a toujours été un moyen efficace de mettre rapidement des moyens financiers à la disposition des bureaux de pays et de faire en sorte que le FNUAP puisse engager des interventions avant que le financement attendu des bailleurs et du Fonds central pour les interventions d'urgence arrive. Il est à ce jour la source la plus rapide, la plus fiable et la plus modulable de financement des activités de secours du FNUAP.

### **Repenser l'allocation des fonds de secours**

14. Entre 2008 et 2013, 70 bureaux de pays ont tiré parti des fonds de secours mis à leur disposition. Or, depuis la mi-2014, les demandes reçues des bureaux de pays se sont multipliées à la suite de la recrudescence des crises et des situations d'urgence de niveau 3 de par le monde. Ces demandes, en effet, sont passées de 12 au total en 2013 à 21 pour le premier semestre de 2014.

15. En 2013, le Fonds de secours a été une source de financement inestimable pour les bureaux de pays, qui leur a permis d'intervenir rapidement en phase aigüe dans le monde entier. Dans certains cas, lorsque le bureau de pays concerné n'avait pas les ressources nécessaires pour intervenir, le Fonds a assuré le financement relais indispensable aux opérations de secours. Normalement, les fonds de secours servent de fonds d'amorçage, mais dans certains pays, ils sont devenus la seule source de financement de l'intensification de l'action humanitaire. Dans la plupart des pays, toutefois, ils viennent compléter les moyens provenant d'autres organismes ou sont employés pour rendre possible une plus grande mobilisation de fonds par les bureaux de pays, une fois amorcées les interventions sur le terrain.

16. Bien que sa dotation ait été relevée, il est apparu que le montant actuel ne suffirait pas à faire face à des crises humanitaires de plus en plus nombreuses et de plus en plus complexes. Les organismes des Nations Unies ont dû, l'année dernière, faire face à quatre situations d'urgence de niveau 3 (Iraq, République centrafricaine, Soudan du Sud et Syrie) ainsi qu'à la résurgence de l'Ebola. Ceci montre bien que les crises se sont multipliées depuis 2011, année au cours de laquelle on n'avait dû faire face qu'à une seule situation de niveau 3, la crise alimentaire dans la Corne de l'Afrique.

17. De janvier à octobre 2014, 24 bureaux de pays ont demandé et reçu des fonds d'urgence. Or, si le montant demandé s'élevait au total à 11,4 millions de dollars, les fonds de secours alloués ne dépassaient pas 4,8 millions de dollars, soit à peine 42 % des besoins.

18. L'augmentation en nombre et en volume des interventions d'urgence fait que le Fonds de secours ne dispose plus de ressources suffisantes pour assurer un financement relais, en attendant que les contributions annoncées par les bailleurs

soient effectivement versées; c'est ce qui s'est passé pour les interventions en Jordanie, au Myanmar, aux Philippines, en République démocratique du Congo, en Somalie et au Soudan du Sud. De plus, la dotation du Fonds étant épuisée dès octobre 2014, il n'a pas été possible d'allouer des moyens financiers suffisants pour aider les pays touchés à faire face à l'épidémie d'Ebola; le FNUAP n'a plus les moyens d'agir aussi rapidement qu'auparavant ni d'intensifier son action humanitaire.

19. Compte tenu des problèmes exposés ci-dessus, le FNUAP propose une double démarche pour augmenter les moyens dont il dispose pour financer les secours humanitaires.

20. *Porter de 5 millions de dollars à 10 millions de dollars la dotation annuelle du Fonds de secours prélevée sur les ressources ordinaires.* Parallèlement, le FNUAP prie le Conseil d'administration d'autoriser le Directeur exécutif à majorer ce montant de 20 % au cours d'une année donnée si le nombre et la gravité des situations d'urgence l'exigent, et d'approuver cette augmentation a posteriori. Cette marge de manœuvre est rendue nécessaire par l'incertitude inhérente à toute situation d'urgence. Le financement supplémentaire (20 % au maximum) peut être déclenché lorsque : a) une situation d'urgence est déclarée de niveau 3; b) le nombre des personnes à secourir dépasse 100 000; c) l'action humanitaire met en jeu de manière suivie l'ensemble du système des Nations Unies; d) le nombre de catastrophes auxquelles il a fallu faire face a conduit à l'épuisement de la dotation au cours des six premiers mois de l'année.

21. *Instituer une réserve aux fins des interventions humanitaires dotée de 10 millions de dollars, montant qui serait prélevé à titre exceptionnel sur les ressources ordinaires.* Cette réserve servirait exclusivement à assurer le financement relais entre le moment où un bailleur signe l'accord de versement d'une contribution et celui où les fonds sont effectivement reçus. Pour atténuer les risques au maximum, la réserve ne financera que 20 % au plus de la contribution annoncée, ou 0,5 million de dollars, le montant le plus bas étant retenu. Les informations sur la situation de la réserve seront communiquées dans les états financiers annuels vérifiés.

22. Cette double démarche permettrait au FNUAP de mettre plus facilement et plus directement des moyens financiers à la disposition des pays touchés par une crise humanitaire. Les fonds de secours ne constitueront plus un expédient; en revanche, la réserve servira à intensifier l'action humanitaire en attendant que soient reçus les fonds promis par les bailleurs et à accélérer les interventions avec un minimum de risques.

### III. Éléments de décision

23. Le Conseil d'administration pourrait :

- a) Prendre note du document DP/FPA/2015/3;
- b) Prendre acte de ce que le FNUAP est de plus en plus sollicité pour intervenir en cas de crise humanitaire et que ceci exige des fonds de secours supplémentaires;

c) Approuver une augmentation de la dotation du Fonds de secours, qui passerait de 5 à 10 millions de dollars;

d) Autoriser le Directeur exécutif du FNUAP à majorer ce montant de 20 % au cours d'une année donnée si le nombre et la gravité des situations d'urgence l'exigent, et approuver cette augmentation a posteriori;

e) Instituer une réserve aux fins des interventions humanitaires dotée de 10 millions de dollars, montant prélevé à titre exceptionnel sur les ressources ordinaires, les informations sur la situation de la réserve devant être communiquées dans les états financiers annuels vérifiés du FNUAP.

---