Nations Unies A/55/649

Assemblée générale

Distr. générale
28 novembre 2000
Français
Original : anglais

Cinquante-cinquième session
Point 20 a) de l'ordre du jour
Renforcement de la coordination de l'aide humanitaire et des secours en cas de catastrophe fournis par l'Organisation des Nations Unies, y compris l'assistance économique spéciale : renforcement de la coordination de l'aide humanitaire d'urgence fournie par l'Organisation des Nations Unies

Amélioration du fonctionnement et des utilisations du Fonds central autorenouvelable d'urgence

Note du Secrétaire général*

I. Introduction

1. La présente note répond à la demande formulée par l'Assemblée générale dans sa résolution 54/95 du 8 décembre 1999, dans laquelle l'Assemblée a prié le Secrétaire général de lui présenter des propositions concrètes sur les moyens d'améliorer le fonctionnement du Fonds central autorenouvelable d'urgence et de mieux l'utiliser, y compris, le cas échéant, sur les modifications à apporter à son mandat.

2. Créé par le Secrétaire général en application de la résolution 46/182 adoptée par l'Assemblée générale le 19 décembre 1991, le Fonds est une facilité de trésorerie dont l'objet est de permettre aux organismes du système des Nations Unies de fournir rapidement et de façon coordonnée une aide humanitaire dans les situations d'urgence. Il a été conçu par l'Assemblée comme une source de financement complémentaire s'ajoutant aux réserves et autres mécanismes de financement pour imprévus des organismes opérationnels, qui permettrait à ceux-ci de disposer des ressources nécessaires lors de la phase initiale des opérations de secours d'urgence menées à l'échelle du système. L'Assemblée a également décidé que le Fonds serait initialement doté d'un montant de 50 millions de dollars des États-Unis, et serait alimenté par des contributions volontaires. Des avances seraient consenties aux organismes opérationnels du système, qui rembourseraient le Fonds par prélèvement prioritaire sur les contributions volontaires reçues en réponse aux appels globaux.

3. Le Fonds n'est pas un fonds d'affectation spéciale, mais un fonds autorenouvelable. Les avances qu'il consent aux organismes opérationnels sont remboursables, alors que les fonds d'affectation spéciale des Nations Unies servent à financer les dépenses engagées conformément à leur objet. En cas de clôture d'un fonds d'affectation spéciale, et sauf instructions contraires, le solde du fonds, augmenté des intérêts créditeurs, est restitué aux gouvernements donateurs, proportionnellement à leurs contributions. En cas de clôture du Fonds central autorenouvelable d'urgence, et sauf instructions contraires, le solde restitué aux gou-

* La mise au point définitive du document a nécessité des consultations prolongées au sein du Secrétariat, qui ont retardé sa présentation. Un exposé sur la question a été présenté au Conseil économique et social à sa session ordinaire de 2000.

00-76853 (F) 011200 011200

vernements donateurs serait égal au montant de leurs contributions augmenté des intérêts. Les modalités de fonctionnement du Fonds sont décrites dans la circulaire du Secrétaire général ST/SGB/251 du 22 juillet 1992.

4. Dans sa résolution 48/57 du 14 décembre 1993, l'Assemblée générale a également décidé d'autoriser, dans des circonstances exceptionnelles, pour une durée limitée et tout en préservant le caractère autorenouvelable du Fonds, le Coordonnateur des secours d'urgence et, sous sa direction, les organismes opérationnels intéressés à opérer des prélèvements sur les intérêts accumulés, de façon à assurer au mieux la coordination des interventions rapides lorsque les moyens disponibles localement sont insuffisants.

II. La situation actuelle

5. Géré, sous la direction du Secrétaire général, par le Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires, qui remplit les fonctions de Coordonnateur des secours d'urgence, le Fonds s'est révélé être une source de financement importante pour les organismes opérationnels des Nations Unies, auxquels il a permis de faire face rapidement à des situations d'urgence. Le montant total des décaissements effectués depuis son lancement, en mai 1992, s'élève à 185,7 millions de dollars des États-Unis, dont 155,7 millions ont été remboursés. Jouissant d'une solide assise financière, le Fonds a été sollicité à 61 reprises par des organismes opérationnels du système des Nations Unies pour financer les dépenses afférentes à la phase initiale d'opérations de secours d'urgence.

6. Les intérêts acquis par le Fonds depuis 1992 s'élèvent à 8,8 millions de dollars. Conformément à l'autorisation donnée par l'Assemblée générale dans sa résolution 48/57, le Coordonnateur des secours d'urgence en a utilisé une partie pour consentir des avances remboursables visant à assurer au mieux la coordination d'interventions rapides lorsque les moyens disponibles localement étaient insuffisants, comme au Burundi, au Rwanda, dans la région des Grands Lacs (Afrique), en Afrique de l'Ouest et, plus récemment, dans les Balkans. Les intérêts perçus ont également servi à reconstituer la partie du Fonds correspondant à des avances anciennes non encore remboursées. Il s'agit essentiellement d'avances consenties au Programme alimentaire mondial (PAM) (2 440 679 dollars pour la situation d'urgence au Tadjikistan), au Centre des Nations Unies pour les établissements humains (3 306 724 dollars pour la crise au Liban), à l'Organisation des migrations internationales (OMI) (350 153 dollars pour des opérations d'urgence au Zaïre) et à Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) (45 132 dollars pour une aide d'urgence en Bosnie-Herzégovine).

7. On a assisté au fil des ans à une augmentation sensible du nombre et de la portée des mécanismes de financement de l'assistance humanitaire, en particulier des interventions rapides en cas de crise. Les organismes des Nations Unies qui apportent une aide sur le terrain en cas de situation d'urgence ont eu tendance ces dernières années à créer leurs propres fonds d'affectation spéciale ou des fonds de secours spécifiques pour financer ce type d'activité. Ils ont tiré sur ces réserves chaque fois que possible, ne faisant appel au Fonds que lorsque les besoins étaient trop importants.

8. Conséquence de ce qui précède, les utilisations du Fonds ont beaucoup varié selon les années. En 1998, cinq avances seulement, d'un montant total de 6,3 millions de dollars, ont été demandées; en 1999, le Fonds en a accordé 15, d'un montant total de 22,1 millions dollars. Au 1er octobre 2000, l'encours des avances (au nombre de 18) s'élevait à 33,6 millions de dollars, dont 13 millions avaient été versés à la FAO pour financer l'achat d'urgence d'intrants agricoles, 11 millions au PAM pour apporter une aide au Mozambique et au Kenya et 8 millions au Fonds des Nations Unies pour l'enfance pour financer des secours dans la Corne de l'Afrique.

III. Les nouveaux défis

9. L'ampleur des catastrophes naturelles qui ont dévasté un si grand nombre de pays en 1998 et 1999 – des pays en développement en particulier – a mis en relief la nécessité de disposer d'un mécanisme de financement qui permette de répondre rapidement aux besoins les plus immédiats des populations touchées par de tels cataclysmes. Si le Fonds central autorenouvelable d'urgence a précisément été conçu comme une facilité de trésorerie destinée à accélérer l'organisation des secours en cas de crise appelant une intervention à l'échelle du système, il n'existe pas dans ses règles de fonctionnement de dispositions stipulant qu'il peut servir à financer l'apport d'une aide humanitaire d'urgence aux populations touchées par des catastrophes naturelles.

10. En général, les donateurs se mobilisent lors de la phase initiale des grandes opérations de secours. Mais lorsque les opérations d'aide humanitaire se prolongent, il est parfois plus difficile d'obtenir des contributions. Les conflits interminables qui déchirent l'Angola et la Sierra Leone se sont intensifiés en 1999 et 2000, tandis que ceux en cours en Afghanistan et au Soudan se poursuivaient sans aucune accalmie. Des conflits internes, comme celui auquel est en proie la République démocratique du Congo, ont pris une dimension régionale, ce qui a encore accru les besoins en aide humanitaire. Dans ce type de situation, il est souvent essentiel de pouvoir disposer immédiatement des contributions annoncées, mais le délai qui s'écoule entre l'annonce d'une contribution et son versement peut être considérable. Si les organisations confrontées à ce problème pouvaient se tourner vers le Fonds, elles seraient en mesure d'apporter immédiatement des secours d'urgence.

11. Les organismes opérationnels appelés à fournir une aide humanitaire se heurtent à une autre difficulté : l'insuffisance des contributions annoncées en réponse à des appels globaux concernant des situations d'urgence qui mobilisent peu le public. Le phénomène est particulièrement évident dans le cas de l'Afrique, où les appels globaux lancés en 1999 pour le Congo, la République démocratique du Congo et l'Ouganda n'ont permis de mobiliser que 17 %, 19 % et 13 % respectivement du montant demandé. En dépit de l'urgence des besoins, les contributions annoncées n'ont atteint que 41 % du montant demandé pour faire face à la crise en Sierra Leone, le taux variant entre 40 % et 75 % dans le cas du Burundi, de la Répulique-Unie de Tanzanie et de la région des Grands Lacs. Dans ces situations d'urgence « oubliées », il a souvent été impossible de satisfaire nombre de besoins vitaux.

12. La sécurité du personnel des Nations Unies est une autre question pressante. Bien que les États Membres aient déclaré être préoccupés par le fait que dans certaines régions les opérations d'aide humanitaire sont menées dans des conditions de plus en plus difficiles et que, dans bien des cas, les principes et les règles du droit international humanitaire sont de moins en moins respectés, des agents humanitaires d'organismes des Nations Unies et d'autres organisations ont été victimes de la violence de groupes armés qui n'ont pas reculé devant l'assassinat, la prise d'otages, le vol et le pillage. Il est impératif de prendre les mesures voulues pour assurer convenablement la sécurité des agents humanitaires, comme le Secrétaire général l'a demandé dans le rapport sur la sûreté et la sécurité du personnel des Nations Unies qu'il a présenté à l'Assemblée générale à la session en cours (A/55/494). Dans l'intervalle, les mesures de sécurité ne pourront qu'être préfinancées au moyen d'avances en attendant que les organismes opérationnels soient en mesure de couvrir les besoins en matière de sécurité liés à leurs programmes d'assistance. Il est donc proposé que le Fonds autorenouvelable puisse consentir des avances destinées à financer les mesures de sécurité devant être prises d'urgence conformément aux règles et procédures établies par le Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les questions de sécurité.

IV. Conclusions et recommandations

13. En tant que facilité de trésorerie pour le financement de la phase initiale des opérations de secours humanitaire, le Fonds central autorenouvelable d'urgence a été une source de fonds importante qui a permis aux organismes opérationnels d'intervenir rapidement et de manière efficace. Si ses utilisations diminuent, c'est parce que les organismes disposent maintenant de leurs propres fonds de secours et d'autres sources de financement pour couvrir les besoins immédiats associés au démarrage de leurs opérations. Compte tenu de l'évolution des utilisations au cours des dernières années et du fait que les organismes opérationnels disposent de plus en plus de leurs propres fonds de secours, il est proposé de ramener la dotation du Fonds de 50 à 40 millions de dollars.

14. Il est également proposé d'élargir la gamme des utilisations du Fonds, ce qui serait conforme à l'esprit de la résolution 46/182 de l'Assemblée générale, dont l'objet premier était d'assurer le financement des activités d'aide humanitaire des organismes des Nations Unies. Lorsque la résolution a été adoptée, la principale préoccupation était de pouvoir disposer immédiatement de ressources suffisantes lors de la phase initiale des opérations d'urgence. Cette préoccupation reste d'actualité, mais il convient à présent d'y ajouter celles mentionnées plus haut, afin que le Fonds autorenouvenable soit utilisé là où les besoins sont les plus importants et les plus urgents.

15. Afin d'assurer une utilisation plus efficace du Fonds, il est proposé de modifier ses règles de fonctionnement – en vertu desquelles les avances ne peuvent actuellement être consenties que pour la phase

initiale des opérations de secours d'urgence – de manière à autoriser l'octroi d'avances pour financer : a) l'aide humanitaire nécessaire à la suite de catastrophes naturelles; b) l'aide humanitaire nécessaire lorsqu'une situation d'urgence se prolonge; c) les mesures devant assurer la sécurité du personnel des Nations Unies et du personnel associé.

16. Si l'élargissement des possibilités d'utilisation du Fonds est approuvé, les avances consenties aux organismes des Nations Unies pour les activités mentionnées ci-dessus seraient octroyées et remboursées selon les mêmes modalités que les avances accordées pour la phase initiale des opérations de secours. Conformément à la procédure en vigueur, le Coordonnateur des secours d'urgence et l'organisme intéressé procèderaient donc à un échange de lettres, dans lesquelles seraient notamment indiqués les buts et la durée du programme ou du projet faisant l'objet de la demande d'avance, ainsi que la date à laquelle celle-ci serait remboursée. Par ailleurs, dans l'hypothèse où un organisme opérationnel n'aurait pas remboursé le Fonds dans l'année suivant l'octroi de l'avance, le Coordonnateur devrait prendre les dispositions prévues par la procédure pour rétablir l'équilibre du Fonds, celles-ci consistant à : a) demander d'abord à l'organisme concerné de rembourser le solde de l'avance en prélevant la somme sur ses propres ressources, b) faire appel aux donateurs pour qu'ils versent au Fonds des contributions spéciales destinées à couvrir le montant avancé, c) utiliser, en dernier ressort, la partie du solde du Fonds, y compris les intérêts accumulés, excédant éventuellement la dotation autorisée (soit 40 millions de dollars si la révision est adoptée).

17. Si la proposition consistant à ramener le montant du Fonds à 40 millions de dollars est approuvée, les États Membres qui ont contribué au Fonds seront invités à transférer 10 millions de dollars à un fonds d'affectation spéciale destiné à financer les opérations visant à répondre à des besoins vitaux, en particulier en Afrique, dans des situations comme celles mentionnées au paragraphe 11 qui n'ont que faiblement mobilisé les donateurs et le public. La création du Fonds d'affectation spéciale s'accompagnerait de l'établissement de directives régissant son utilisation par les organismes opérationnels. Le Groupe de travail du Comité permanent interorganisations chargé d'évaluer périodiquement les situations de crise et les réactions des donateurs aux appels globaux serait invité à identifier dans ce contexte les actions prioritaires dont dépend la survie de certains groupes de population et dont le financement, notoirement insuffisant, pourrait être assuré par le fonds d'affectation spéciale. Le Coordonnateur des secours d'urgence déciderait des utilisations du Fonds d'affectation spéciale, en s'appuyant sur les recommandations du Comité.

18. En ce qui concerne les intérêts accumulés, le Coordonnateur des secours d'urgence continuerait, dans des cas exceptionnels, de consentir par prélèvement sur ces ressources des avances remboursables dans un délai donné, devant contribuer à améliorer la coordination des interventions d'urgence lorsque les moyens disponibles localement sont insuffisants, comme prévu par l'Assemblée générale dans sa résolution 48/57.

19. L'Assemblée générale pourrait approuver la proposition du Secrétaire général tendant a) à ramener de 50 millions de dollars à 40 millions de dollars le montant du Fonds central autorenouvelable d'urgence, et, b) à élargir les utilisations du Fonds comme indiqué au paragraphe 15 ci-dessus.

20. Pour que l'Assemblée puisse juger de l'opportunité de pérenniser les arrangements mentionnés ci-dessus, le Secrétaire général lui présentera à sa cinquante-septième session, en 2002, un bilan des utilisations qui auront été faites du Fonds selon les modalités révisées.