



Conseil économique et social

Distr. limitée
4 décembre 2014
Français
Original : anglais

Pour suite à donner

Fonds des Nations Unies pour l'enfance

Conseil d'administration

Première session ordinaire de 2015

3-5 février 2015

Améliorer la prévisibilité des interventions de l'UNICEF en cas de crise humanitaire

Proposition visant à relever le plafond du Fonds de programmation pour les secours d'urgence

Résumé

Le présent rapport fournit au Conseil d'administration des renseignements actualisés sur la capacité de l'UNICEF à intervenir de façon efficace et rationnelle en cas de situation d'urgence humanitaires, dans un contexte mondial en mutation rapide. Il analyse les principales tendances qui se dégagent en matière de financement de l'action humanitaire et l'utilisation du Fonds de programmation pour les secours d'urgence (FPSU), depuis sa création en 1971.

Le Conseil d'administration a examiné le FPSU pour la dernière fois en 2006 (E/ICEF/2006/P/L.62), année où il a relevé le plafond du FPSU, en le portant de 25 millions de dollars à 75 millions de dollars par exercice biennal. Le FPSU demeure aujourd'hui la source la plus rapide et la plus souple de financement immédiat en cas de situation d'urgence, avant que les fonds versés par les donateurs soient disponibles. Les innombrables demandes remettent toutefois en question la capacité de ce mécanisme à répondre aux besoins immédiats de financement.

Si les fonds alloués à l'action humanitaire menée par l'UNICEF ont augmenté, passant de 600 millions de dollars en 2006 à environ 1,2 milliard de dollars aujourd'hui, ils ne suffisent pas à financer les innombrables interventions requises. En l'état actuel des choses, l'appel humanitaire lancé à l'échelle mondiale par l'UNICEF visant à réunir 2,7 milliards de dollars n'a même pas permis d'obtenir 45 % des fonds.

En dépit de la nécessité de disposer de ressources immédiates visant à faire face au nombre accru de crises humanitaires, le plafond du FPSU demeure inchangé depuis 2006. Par conséquent, en août 2014, les ressources du Fonds avaient été ramenées à un peu plus de 16 millions de dollars, le niveau le plus bas jamais



enregistré.

Compte tenu de la série de crises sans précédent que traverse le monde aujourd'hui, le Directeur général recommande au Conseil d'administration d'approuver le relèvement du plafond du FPSU, en le portant de 75 millions de dollars par exercice biennal à 75 millions de dollars par an, dès 2015. Cette hausse sera financée à partir des ressources ordinaires.

Le relèvement du plafond du FPSU permettra à l'UNICEF de continuer à mener des interventions immédiates, prévisibles et efficaces visant à répondre aux besoins urgents des enfants et des familles qui font face à des crises humanitaires.

I. Contexte actuel de l'action humanitaire menée par l'UNICEF

1. L'action humanitaire, solidement ancrée au cœur des programmes de l'UNICEF, est bien intégrée dans le Plan stratégique pour la période 2014-2017 et dans le cadre de résultats. L'organisation s'est engagée à mener des interventions encore plus efficaces en cas de crise et à forger des liens plus solides entre les programmes humanitaires et de développement, en investissant dans des programmes qui tiennent compte des risques, en renforçant la résilience et en améliorant la planification des secours humanitaires.

2. Le rôle et les résultats de l'UNICEF en matière d'action humanitaire sont restés un des grands axes des déclarations et des délibérations récentes du Conseil d'administration.¹ Le Conseil a été informé des résultats obtenus en 2012 et 2013, des enseignements tirés de l'expérience acquise lors des interventions menées face à la crise qui a secoué la Corne de l'Afrique en 2011 et des systèmes qui ont été renforcés grâce à l'adoption de procédures pour les situations d'urgence de niveau 2 et de niveau 3.

3. En 2013, l'UNICEF et ses partenaires sont intervenus dans 289 situations de crise humanitaire d'envergure variable dans 83 pays, donnant lieu à 755 déploiements, dont 207 personnes détachées dans le cadre de partenariats pour le déploiement de personnel d'appoint, et nécessitant près de 1 400 accords de partenariats établis avec la société civile des pays confrontés à des crises.

4. La charge que représentent les crises humanitaires en 2014 est sans précédent. Le début de l'année a été marqué par des interventions continues visant à faire face à quatre situations d'urgence majeures, qui nécessitaient une mobilisation de tout le système humanitaire: les conséquences du typhon Haiyan qui s'est abattu en 2013 sur les Philippines, l'éclatement du conflit en République centrafricaine, la flambée de violences au Soudan du Sud et le conflit persistant en République arabe syrienne et les crises liées aux réfugiés qui en découlent dans les pays avoisinants. À la fin du mois d'octobre 2014, l'UNICEF et les institutions humanitaires menaient des interventions continues dans près de 40 pays, dont 11 d'entre eux nécessitaient la mobilisation de l'ensemble du système après que l'UNICEF ait déclaré des situations d'urgence de niveau 3, les dernières en date étant celles menées face au conflit iraquien et à l'épidémie du virus Ébola en Afrique de l'Ouest. À la fin du mois d'octobre, on comptait 556 déploiements pour des situations d'urgence partout dans le monde.

5. Des résultats notables ont été obtenus suite aux récentes interventions. En République centrafricaine, 61 % des 28 000 enfants de moins de 5 ans ciblés souffrant de malnutrition aiguë sévère ont été admis dans des programmes thérapeutiques, le taux de rétablissement étant estimé à 81 %. Plus de 80 % des enfants de moins de 5 ans ciblés par l'UNICEF, soit 235 000 enfants, ont été vaccinés contre la rougeole et 69 % de la population touchée et ciblée, soit 1,4 million de personnes, ont accès aux services de santé de base et aux médicaments dans les régions touchées. En Iraq, plus de 762 000 personnes

¹ Débat thématique sur les travaux menés par l'UNICEF dans les situations de crise humanitaire (E/ICEF/2014/CRP.4), 17 janvier 2014; Discours liminaire du Directeur général de l'UNICEF, deuxième session ordinaire de 2014, 9-12 septembre 2014.

touchées par le conflit, soit 25 % de la cible, ont désormais accès à l'eau potable et plus de 345 000 personnes bénéficient de systèmes d'assainissement améliorés (dépassant ainsi l'objectif fixé). Plus de 200 000 enfants de moins de 5 ans, soit 7 % de la cible, ont été vaccinés contre la poliomyélite. En Soudan du Sud, environ 600 000 enfants âgés de 6 mois à 15 ans ont été vaccinés contre la rougeole, la cible fixée étant de 1,3 million d'enfants. Le fait d'avoir élargi considérablement les activités de nutrition a permis à plus de 55 000 enfants âgés de 6 à 59 mois souffrant de malnutrition aiguë sévère d'être admis dans des programmes thérapeutiques.

II. Tendances en matière de financement de l'action humanitaire menée par l'UNICEF

6. Les besoins en matière de financement, dans le cadre de l'appel humanitaire lancé par l'UNICEF, ont triplé depuis 2006, passant d'environ 800 millions de dollars à 2,7 milliards de dollars à la fin du mois d'octobre 2014. Même en l'espace d'une année civile, des besoins humanitaires imprévus accroissent souvent les besoins en matière de financement. L'appel humanitaire lancé à l'échelle mondiale par l'UNICEF en janvier 2014, d'un montant de 2,1 milliards de dollars, a ainsi été relevé à 2,7 milliards de dollars en octobre du fait de situations d'urgence imprévues telles que la crise liée au virus Ébola et l'aggravation des crises que traversent l'Iraq, la République centrafricaine et le Soudan du Sud.

7. Les recettes consacrées à l'action humanitaire ont également augmenté, passant de 600 millions de dollars en 2006 à environ 1,2 milliard de dollars pour l'année 2014. Malgré cette hausse, l'organisation n'a pas été à même de faire face aux besoins croissants. Même pour les situations d'urgence prioritaires de niveau 3, la situation financière accusait un déficit de financement de 54 % à la fin du mois d'octobre 2014. Le financement, tendant en outre à être davantage ciblé pour faire face à des crises spécifiques, est par conséquent moins souple. À titre d'exemple, si les ressources consacrées à l'action humanitaire ont considérablement augmenté en 2010, passant de 663 millions de dollars en 2009 à 1,02 milliard de dollars en 2010, cette hausse tenait dans une large mesure aux interventions menées face au tremblement de terre qui avait frappé Haïti. Plus récemment, les ressources consacrées à l'action humanitaire ont aussi enregistré une hausse notable, passant de 837 millions de dollars en 2012 à 1,3 milliard de dollars en 2013, en raison principalement des interventions menées dans le cadre du typhon Haiyan, qui s'est abattu sur les Philippines et de la crise qui a secoué la République arabe syrienne et les pays avoisinants. Par ailleurs, même dans le cadre des contributions humanitaires thématiques mondiales, la partie non préaffectée, qui offre le plus de souplesse, a diminué considérablement, passant de 5,3 millions de dollars en 2012 à 2,6 millions de dollars en 2013, pour n'atteindre que 331 000 dollars en octobre 2014.

8. Le Fonds central pour les interventions d'urgence, l'une des sources les plus prévisibles pour le financement de l'action humanitaire, tant dans les situations d'extrême urgence que dans les crises régulières, est un mécanisme de financement essentiel visant à combler les graves déficits de financement dans le contexte des appels interorganisations. Quatrième principal contributeur aux interventions humanitaires menées par l'UNICEF en 2013, il n'a cependant pas été en mesure de faire face aux besoins humanitaires croissants. Depuis 2006, si les fonds affectés à

l'UNICEF par le Fonds central pour les interventions d'urgence sont demeurés stables, à hauteur d'environ 25 %, la part du total des besoins de financement de l'UNICEF couverte par le Fonds central pour les interventions d'urgence a été ramenée de 7 % en 2006 à 4 % en 2013. De ce fait, le Fonds de programmation pour les secours d'urgence (FPSU) demeure le mécanisme principal utilisé par les bureaux de pays afin d'élargir leurs interventions en cas d'urgence dès les premiers jours d'une crise.

III. Le FPSU, un mécanisme de financement immédiat pour les interventions de l'UNICEF en cas de crise

9. L'une des plus grandes difficultés rencontrées dans les interventions menées en cas de détérioration soudaine de la situation humanitaire d'un pays est de disposer de ressources financières suffisantes propres à accélérer le déploiement des effectifs, les achats des fournitures et la mise au point des modalités opérationnelles. La capacité à mettre rapidement en œuvre des activités d'échelle, qui pourront faire la différence entre la vie et la mort pour les enfants les plus vulnérables, est cruciale.

10. Face à cette difficulté, l'UNICEF, avec l'approbation du Conseil d'administration, dispose de deux mécanismes essentiels visant à allouer immédiatement des fonds dès le début d'une crise humanitaire: a) les représentants sont autorisés à réaffecter un montant limité de ressources ordinaires afin de répondre à des besoins immédiats; et b) les représentants peuvent demander que des fonds alloués par le FPSU préfinancent l'aide humanitaire d'urgence.

11. Le FPSU, créé en 1971 (tout d'abord sous le nom de Fonds de réserve pour les secours d'urgence), a pour objectif de favoriser des interventions rapides et efficaces en cas d'urgence. Il demeure un moyen efficace d'allouer rapidement des fonds aux bureaux de l'UNICEF, ce qui permet à l'organisation de lancer ses interventions en cas de crise avant que les fonds des donateurs soient disponibles. Le FPSU reste aujourd'hui la source la plus rapide, la plus fiable et la plus souple de financement immédiat en cas d'urgence.

12. Le FPSU est financé au moyen des ressources ordinaires. Il alloue des fonds principalement sous forme de capitaux remboursables aux pays qui remplissent les conditions requises, en attendant que ces derniers reçoivent les contributions des donateurs aux appels humanitaires. Le FPSU a tout d'abord été plafonné à 25 millions de dollars par exercice biennal. En 2006, le Conseil d'administration a approuvé un relèvement du plafond de 75 millions de dollars par exercice biennal,² ayant pris conscience qu'il fallait doter l'UNICEF de moyens lui permettant d'intervenir plus efficacement, sans aléas ni retards, pour répondre aux besoins des enfants et des femmes touchés par une situation d'urgence humanitaire.

13. Entre 2008 et 2013, le FPSU affectait ses fonds, d'un montant supérieur à 355 millions de dollars, aux crises humanitaires, afin que l'UNICEF soit à même d'intervenir rapidement. Les pays ont été en mesure de rembourser 68 % du total des fonds affectés. Le reliquat, d'un montant avoisinant les 113 millions de dollars, a été passé sous la forme d'une contribution au titre des ressources ordinaires de

² Décision 2006/16 du 8 septembre 2006 visant à renforcer les capacités de l'UNICEF en matière d'intervention d'urgence.

l'UNICEF en faveur des Principaux engagements pour les enfants dans l'action humanitaire de l'organisation.

14. Le financement au moyen du FPSU, dont il est reconnu qu'il contribue au renforcement de l'action humanitaire menée par l'UNICEF, fait partie des mesures essentielles à mettre en œuvre immédiatement dans le cadre des procédures d'activation d'urgence communes applicables dans les situations de niveau 2 et de niveau 3. Les Procédures opérationnelles standard simplifiées de l'UNICEF pour les situations d'urgence de niveau 2 et de niveau 3 prévoient que le FPSU alloue des fonds, dits « sans regret »,³ aux pays confrontés à ces situations d'urgence. S'agissant des situations d'urgence de niveau 3, des fonds d'un montant de 4 millions de dollars sont automatiquement consacrés aux interventions menées face à ces crises, outre un million de dollars versés au titre du déploiement dit « sans regret » de l'Équipe d'intervention d'urgence. Les situations d'urgence de niveau 2 reçoivent automatiquement des fonds d'un montant de 2 millions de dollars pour les interventions.

15. Au cours de l'exercice biennal de 2012-2013, le FPSU a versé à 42 pays des fonds d'un montant total de 108,4 millions de dollars, apportant les sommes urgentes dont l'UNICEF avait désespérément besoin pour financer ses interventions humanitaires. Près de 51,1 millions de dollars, soit 47 % du total des fonds du FPSU pour cet exercice biennal, ont été affectés aux bureaux de pays, qui faisaient face aux situations d'urgence de niveau 3 de la République arabe syrienne. Début janvier 2013, par exemple, alors que la situation en République arabe syrienne et dans les pays avoisinants continuait à se dégrader rapidement, générant des mouvements continus de population, et en dépit des efforts considérables déployés pour lever des fonds publics et privés aux fins des interventions, les besoins de financement accusaient un déficit de 80 % pour 2013. Les fonds versés à ce moment critique par le FPSU, s'élevant à un peu plus de 11 millions de dollars, ont contribué à poursuivre les interventions indispensables menées dans les domaines de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène (initiative Eau, Assainissement et Hygiène pour tous) touchant plus de 10 millions de personnes et les vaccinations de plus de 2 millions d'enfants en République arabe syrienne. En Iraq, en Jordanie et au Liban, les fonds versés ont appuyé la mise en œuvre de l'initiative Eau, Assainissement et Hygiène pour tous (WASH), l'évacuation des eaux usées et l'enlèvement des ordures dans les camps de réfugiés, ainsi que le lancement de l'initiative WASH au sein des établissements scolaires.

16. En 2014, soit la première année de l'exercice biennal actuel, les demandes formulées auprès du FPSU ont nécessité le décaissement de 70,8 millions de dollars, destinés à 17 pays. Par conséquent, en août 2014, les ressources du Fonds avaient été ramenées à un peu plus de 16 millions de dollars, le niveau le plus bas jamais enregistré. En octobre 2014, environ 90 % du total des fonds versés par le FPSU, soit 64 millions de dollars, ont été utilisés pour appuyer les interventions humanitaires menées dans les situations d'urgence de niveau 3, et englobaient les allocations dites « sans regret » versées à l'Iraq, à la République centrafricaine, au Soudan du Sud et aux pays touchés par la crise du virus Ébola. Les autres fonds

³ Le principe des fonds affectés « sans regret » est défini dans la procédure d'activation d'urgence commune de l'UNICEF (CF/EXD/2011-01) du 21 mars 2011, où il est indiqué que l'organisation préférera déployer des capacités supplémentaires et mobiliser des ressources supplémentaires à l'appui des interventions, même si ces mesures devaient s'avérer inutiles après la crise ».

versés en 2014 sont venus à l'appui de situations d'urgence soudaines, comme celles qui ont touché l'État de Palestine, l'Europe du Sud-Est, les îles du Pacifique et l'Ukraine, où les fonds des donateurs se font toujours attendre. Le FPSU joue un rôle essentiel dans la réussite des interventions menées dans ces régions. À Gaza, par exemple, 3,5 millions de dollars ont été versés afin de donner un coup de pouce aux réparations urgentes dont ont besoin les établissements scolaires et les infrastructures WASH; de fournir les équipements essentiels dans les domaines de la santé, de la nutrition, de l'hygiène et de l'enseignement; et de fournir des services de base, notamment des services de protection aux enfants et à leurs aidants familiaux, le tout ayant bénéficié à des centaines de milliers de personnes. En Ukraine, les fonds versés par le FPSU ont permis de mettre en place des structures de coordination afin d'assurer des services de protection à 380 000 personnes, dont un tiers sont des enfants.

17. Dans les pays tels que le Soudan du Sud, le FPSU a été la principale voie de financement propre à engager le mécanisme de réaction rapide, grâce auquel environ 557 000 personnes vivant dans des zones reculées et isolées, dont 116 000 enfants de moins de 5 ans, ont bénéficié de services nécessaires à la survie.

IV. Assurer la prévisibilité des capacités de l'UNICEF en matière d'intervention immédiate

18. En dépit du nombre croissant de crises humanitaires et de l'ampleur des interventions requises, le plafond du FPSU fixé à 75 millions de dollars par exercice biennal depuis 2006 n'a pas été relevé. Il ressort d'une analyse des tendances actuelles que le niveau d'aide humanitaire requis continuera de croître. Cette tendance exercera des pressions accrues sur la capacité de l'UNICEF à intervenir rapidement et efficacement pour répondre aux besoins des enfants et des familles touchés par les crises humanitaires.

19. Compte tenu de l'ampleur inédite des situations d'urgence partout dans le monde, l'UNICEF propose de relever le plafond du FPSU, en le portant de 75 millions de dollars par exercice biennal à 75 millions de dollars par an, dès 2015.

20. Le relèvement des fonds du FPSU s'effectuerait grâce à l'allocation de ressources ordinaires. Dans la mesure où l'on prévoit que les ressources ordinaires augmenteront au cours des prochaines années, cette allocation accrue ne réduira pas le montant des ressources ordinaires affecté aux pays. Il est à noter que toutes les allocations du FPSU sont versées afin d'appuyer les pays en crise.

21. Le relèvement du plafond du FPSU permettra à l'UNICEF de continuer à mener des interventions immédiates, prévisibles et efficaces visant à répondre aux besoins urgents des enfants et de leur famille.

V. Projet de décision

22. L'UNICEF recommande au Conseil d'administration d'approuver le projet de décision ci-après :

Le Conseil d'administration

1. *Prend note de* la proposition visant à relever le plafond du Fonds de programmation pour les secours d'urgence de l'UNICEF (E/ICEF/2015/P/L.4);

2. *Encourage* l'UNICEF à continuer de renforcer ses capacités internes et sa coordination avec les gouvernements, les autres entités compétentes des Nations Unies et la société civile pour garantir une intervention efficace, sans aléas ni retards en cas de catastrophe naturelle, ainsi que dans les situations d'urgence complexes;

3. *Approuve* un relèvement du plafond du Fonds pour les programmes d'urgence le portant à 75 millions de dollars par an, dès 2015, à financer à partir des ressources ordinaires, afin de doter l'UNICEF de moyens lui permettant de mener des interventions immédiates, prévisibles et efficaces visant à répondre aux besoins des enfants et des femmes touchés par une situation d'urgence humanitaire.
