

# Le Fonds central d'intervention d'urgence des Nations Unies après un an

**Le Fonds central d'intervention d'urgence (CERF) a le potentiel de venir en aide à des millions de personnes dont l'existence est dévastée chaque année par des urgences dans le monde entier. Mais ce potentiel n'a pas encore été utilisé au maximum.**

**Oxfam apprécie les progrès effectués par le CERF durant sa première année d'activités ainsi que les résultats positifs obtenus. Cependant, un nombre important de défis reste à relever. Des améliorations urgentes sont nécessaires pour que le CERF fournisse une intervention vraiment rapide lors de catastrophes imprévues, pour compléter les manques de fonds dans le cas d'urgences sous-financées et pour devenir un mécanisme de financement transparent et responsable.**

## Résumé

Chaque année, des millions de personnes sont frappées par des catastrophes naturelles et des conflits. Rien qu'en 2006, on estime à 46 millions le nombre de personnes ayant nécessité une aide humanitaire. Néanmoins, malgré la réforme en cours du système humanitaire mondial et malgré les augmentations de financement humanitaire, l'aide reçue a été insuffisante et est arrivée trop tard pour de nombreuses personnes, ce qui a entraîné une augmentation de la pauvreté, des souffrances et du nombre de morts.

En mars 2006, les Nations Unies ont lancé un Fonds central d'intervention d'urgence étendu et amélioré : le CERF. Le CERF était destiné à compléter les financements humanitaires existants en fournissant une réaction rapide et plus équitable aux crises. En 2006, le CERF a accordé 259,3 millions de dollars (sur un total de 299 millions) à plus de 331 projets dans 35 pays, dont 182,4 millions de dollars pour des interventions rapides et 76,9 millions pour des urgences sous-financées. Lors de la Conférence de haut niveau de décembre 2006 à New York, les donateurs ont exprimé leur satisfaction et confirmé leur engagement par rapport au CERF, promettant un total de 342 millions de dollars pour 2007 (parmi ces donateurs, on trouvait 16 nouveaux pays et un nombre croissant de donateurs non-membres du Comité d'aide au développement (CAD)<sup>1</sup>).

Oxfam considère que le CERF apporte une contribution fondamentale à la réforme du système humanitaire international. Cependant, Oxfam s'inquiète du fait que, dans sa première année d'opérations et malgré les progrès réalisés, le CERF a toujours un long chemin à faire pour atteindre son plein potentiel. Le présent document d'information évalue les performances et l'impact du Fonds jusqu'à présent et émet des recommandations d'améliorations. Les questions les plus brûlantes concernent la capacité du CERF à fournir une réponse vraiment rapide à des urgences ainsi que la question de savoir s'il fournit vraiment des fonds supplémentaires pour les interventions humanitaires. Une évaluation des données disponibles limitées montre quelques succès réels dans l'accélération de la réponse humanitaire ainsi que certains retards très préjudiciables.

Pour étayer l'évaluation menée par Oxfam, des études ont été menées dans tous les pays ayant reçu des contributions du CERF et dans d'autres ayant l'expérience d'interventions humanitaires dirigées par les Nations Unies. En outre, des interviews ont été réalisées auprès de donateurs et d'autres organisations non gouvernementales (ONG) humanitaires et une analyse des évaluations officielles de projets du CERF a été menée.<sup>2</sup> En raison de la quantité limitée d'informations disponibles, cette étude n'est pas une évaluation complète de l'efficacité du CERF, mais identifie plutôt des tendances et des sujets d'inquiétude initiaux à partir de l'expérience de la première année.

Les données récoltées sur le terrain révèlent que, à de nombreux endroits, les fonds du CERF ont permis une mise en œuvre accélérée de programmes permettant de sauver des vies. L'analyse montre également que plusieurs urgences ont reçu davantage d'aide en termes absolus que les années précédentes. En particulier, des urgences sous-financées ou "oubliées" ont bénéficié de la disponibilité de fonds supplémentaires. Néanmoins, en cas de sous-financement extrême, les

attributions du CERF n'ont pas été suffisantes pour contribuer de manière significative à une réponse globale plus équitable.

Malgré des indications claires de résultats positifs dans certaines régions, et des signes d'apprentissage et de progrès constant dans l'administration du Fonds, l'étude d'Oxfam montre également qu'en 2006, le CERF a connu des retards significatifs au niveau administratif et au niveau des déboursements, tant au Quartier général à New York que sur le terrain. Dans la plupart des cas, ce sont les ONG qui réagissent le plus rapidement et le mieux à des catastrophes soudaines, fournissant environ 80 pourcent des services. Cependant, les ONG ne disposent pas d'un accès direct aux fonds du CERF. Ce sont les agences des Nations Unies qui transfèrent un vaste pourcentage des fonds du CERF à des agences actives sur le terrain – souvent avec des retards significatifs et après avoir facturé des frais administratifs importants (limités officiellement à 7 pourcent). Ces manquements réduisent fortement la capacité de réaction rapide du CERF et pourraient bien avoir des conséquences négatives à moyen terme sur le système de réponse humanitaire dans son ensemble. Les interventions humanitaires futures des ONG dépendent d'un accès amélioré aux ressources du CERF et de la disponibilité continue d'autres sources (bilatérales) de financement.

L'étude révèle également un manque de collecte de données et d'évaluation, ce qui rend difficile dans de nombreux cas de juger de l'impact du CERF. Enfin, il s'est avéré extrêmement difficile de confirmer si les contributions des donateurs au CERF étaient des fonds "nouveaux" ou supplémentaires. On continue de craindre que les contributions au CERF pourraient être des fonds détournés d'autres contributions humanitaires bilatérales, et nuiraient donc à deux des objectifs fondamentaux du CERF : augmenter la disponibilité de l'aide et améliorer les résultats pour les populations en danger grâce à une réaction humanitaire plus rapide.

Oxfam émet les recommandations suivantes:

1. Le secrétariat du CERF et les agences des Nations Unies doivent augmenter de toute urgence la vitesse de déboursement des fonds, y compris les déboursements de deuxième ligne aux ONG et autres partenaires chargés de la mise en œuvre des projets financés par le CERF, ceci afin de permettre une mise en œuvre vraiment rapide. Les états membres doivent également tenir compte de l'objectif à long terme visant à élargir le mandat du CERF afin de donner aux ONG un accès direct aux fonds du CERF.
2. Le secrétariat du CERF et les agences des Nations Unies doivent améliorer la transparence et l'efficacité en standardisant l'inclusion des ONG dans les processus de décision du CERF au niveau national et dans les mécanismes de définition des priorités, en définissant des règles claires pour les Coordinateurs humanitaires et les Coordinateurs résidents. Les Nations Unies et les ONG doivent s'accorder sur des partenariats plus efficaces afin de simplifier les relations de financement. Les agences des Nations Unies doivent améliorer leurs structures de gestion financière en matière d'attributions aux ONG et de déboursement des fonds. Les frais généraux retirés des attributions du CERF doivent garantir une valeur ajoutée et avoir une influence positive sur les populations dans le besoin.
3. Les agences des Nations Unies et les partenaires chargés de la mise en œuvre doivent garantir une évaluation plus vaste et plus

profonde de l'impact des programmes financés par le CERF par le biais d'un meilleur enregistrement et d'une meilleure analyse des données. Il s'agit d'un élément essentiel pour permettre une analyse de l'efficacité du CERF.

4. Les donateurs doivent augmenter la durabilité et la prévisibilité des financements. Si l'impact positif du CERF devient plus clair et si des actions sont prises pour régler les problèmes soulevés dans le présent document, les donateurs devraient augmenter le CERF jusqu'à un montant de 1 milliard de dollars. Les donateurs doivent faire en sorte que leurs contributions au CERF soient des fonds "nouveaux", s'ajoutant à 100 pourcent aux budgets humanitaires existants.

Oxfam note avec satisfaction que bon nombre des éléments soulevés dans le présent document sont déjà examinés par le secrétariat du CERF. Oxfam fait preuve d'un optimisme prudent quant à la capacité du CERF à améliorer la réponse internationale aux urgences humanitaires, pourvu que les améliorations urgentes mentionnées ci-dessus soient apportées.

Cependant, le CERF ne résoudra pas à lui seul tous les défis du système humanitaire actuel. En outre, il ne peut pas remplacer le financement à long terme et massif nécessaire dans les pays les plus pauvres. Le CERF n'est qu'un élément d'un processus de réforme humanitaire plus vaste qui en est toujours à ses premières pas - un processus qui nécessite le soutien urgent, consolidé et durable des donateurs et de l'ensemble de la communauté humanitaire.

# 1. Introduction

En 2005, environ 46 millions de personnes ont été frappées par des catastrophes naturelles ou des conflits et ont eu besoin d'une aide humanitaire d'urgence.<sup>3</sup> En 2005, les donateurs se sont engagés pour un total d'environ 18 milliards de dollars<sup>4</sup> en matière d'aide humanitaire, la quatrième année successive d'augmentation du total des dépenses humanitaires. 2005 a également vu l'apparition de nouveaux donateurs non traditionnels en matière de financement bilatéral et multilatéral de l'aide d'urgence.

Cependant, les chiffres de l'aide humanitaire à l'échelle mondiale étaient exceptionnels en 2005 : des 18 milliards de dollars en question, environ 6 milliards provenaient à eux seuls de l'aide apportée après le tsunami de décembre 2004 dans l'Océan indien. Malgré les augmentations graduelles de l'aide humanitaire à l'échelle mondiale enregistrées pendant les années 90, on prévoit une diminution en 2006 et 2007. En outre, on ne dispose pas de données fiables pour savoir quelle est la part de cette aide qui a effectivement atteint les bénéficiaires prévus, ou si l'aide est arrivée au moment où les besoins étaient les plus aigus.

Malgré un grand mouvement de bonne volonté et des niveaux d'aide d'urgence et d'aide au développement sans précédent, l'aide apportée est souvent trop minime et arrive souvent trop tard pour de nombreux bénéficiaires. Par exemple, en 2006, seuls 63 pourcent du total des besoins de financement des Processus d'appel consolidé (CAP) des Nations Unies ont été remplis, soit un manque de près d'1,7 milliards de dollars.<sup>5</sup> Les urgences "oubliées" ou sous-financées qui n'ont pas bénéficié de l'attention des médias internationaux et des donateurs ont reçu très peu de financement : par exemple, le CAP pour la Corne de l'Afrique a reçu moins de 40 pourcent des fonds demandés et le Plan de travail pour le Soudan à peine 33%. Quant à l'Appel d'Urgence pour la crise des réfugiés au Bénin, il a reçu en 2005 moins de dix pourcent du financement nécessaire. Avant le CERF, la majorité des appels d'urgence n'obtenait pas les fonds adéquats pour couvrir la phase initiale des opérations d'urgence. Une analyse statistique des Appels d'Urgence (Flash Appeals) de 2002 à 2005 montre que la réponse moyenne (médiane) n'a fourni que 16 pourcent des besoins identifiés après un mois. Ces déficits de financement humanitaire et le déséquilibre global en matière d'aide entraînent clairement une augmentation de la pauvreté, de la souffrance et du nombre de morts. Les Nations Unies affirment que, depuis le lancement du CERF, le financement des CAP a augmenté d'environ trois pourcent, et plus dans le cas des Appels d'urgence (de 16 à 37 pourcent du total des appels).

Le CAP est loin de représenter une mesure idéale en matière de besoins humanitaires, mais c'est jusqu'à présent la meilleure dont dispose la communauté humanitaire.

En 2006, la communauté d'assistance internationale a identifié et testé une série d'initiatives de réformes afin d'améliorer les performances, de maximiser l'impact et d'augmenter les flux ponctuels et fiables des financements d'urgence plus efficaces et plus équitables.<sup>6</sup> Le CERF est au cœur de ce programme de réformes. Une réforme des mécanismes de financement de l'aide humanitaire était plus que nécessaire. Oxfam a accueilli positivement le CERF et d'autres initiatives de réforme et est motivée à s'y engager, tant en matière de plaidoyer au niveau mondial que pour ses opérations d'intervention humanitaire sur le terrain.

Depuis son lancement, le CERF a progressé dans la mise en place et/ou la rationalisation des procédures administratives et dans l'attribution des ressources à des interventions humanitaires rapides et à des urgences sous-financées. Dans son rapport à l'Assemblée générale de septembre 2006, l'ancien Secrétaire général des Nations Unies, Koffi Annan, a affirmé que le CERF "avait réalisé de grands progrès par rapport à ses objectifs de promotion de l'action et de l'intervention rapide visant à diminuer les pertes humaines, améliorer la réaction à des situations urgentes sur la base de besoins identifiables et renforcer les éléments de base de la réponse humanitaire à des crises sous-financées".<sup>7</sup>

Lors de la Conférence de haut niveau organisée à New York en décembre 2006, les donateurs ont reconnu ces progrès en renouvelant leurs engagements et en promettant d'importantes ressources supplémentaires. Cependant, on peut toujours se demander si le CERF répond de manière suffisante à ses objectifs et s'il atteint son plein potentiel.

### **Cadre 1 : Comment fonctionne le CERF**

Le CERF a été créé conformément à la Résolution 60/124 de l'Assemblée générale du 15 décembre 2005 afin de promouvoir une action et une intervention rapide afin de "diminuer les pertes humaines, d'améliorer la réaction à des situations urgentes sur la base de besoins identifiables, et de renforcer les éléments de base de la réponse humanitaire à des crises sous-financées".

Il est géré par le Coordinateur des secours d'urgence (ERC), assisté par un secrétariat basé à New York et un Groupe de conseil de 12 membres choisis au sein de la communauté humanitaire (y compris des représentants de donateurs et d'ONG). Le Groupe de conseil n'a pas de pouvoir décisionnel mais apporte expertise et guidance politique au Secrétaire général (par le biais de l'ERC) quant à l'usage et à l'impact du Fonds.

Le CERF dispose d'une capacité de prêt allant jusqu'à 50 millions de dollars et de dons pouvant aller jusqu'à 450 millions de dollars (les promesses pour 2005/2006 s'élevaient à 299 millions de dollars et à 342 millions de dollars pour 2006/2007). L'ERC a attribué environ deux tiers du Fonds à des interventions rapides et un tiers à des urgences existantes "sous-financées" tout en maintenant une réserve minimale de 30 millions de dollars (l'attribution maximale pour une urgence en matière d'intervention rapide). Les agences de l'ONU peuvent demander un financement pour des interventions rapides afin de financer des programmes "fondamentaux permettant de sauver des vies" dans des situations d'urgence.

De manière générale, les besoins sont identifiés au niveau national par le Comité permanent inter-agences (IASC)<sup>8</sup> en consultation avec les chefs de groupe et les ONG (aujourd'hui définies comme "équipes nationales de partenariat humanitaire"). Le Coordinateur humanitaire (CH) compétent des Nations Unies introduit la demande de financement. Pour les urgences sous-financées, l'ERC identifie les pays pouvant recevoir un don en fonction d'une analyse statistique des CAP sous-financés et de consultations avec l'IASC et les Coordinateurs résidents (CR), et attribue ensuite des fonds à chaque CAP. Ensuite, les coordinateurs humanitaires et coordinateurs résidents de ces pays doivent définir un ordre de priorité pour les projets sous-financés permettant de sauver des vies, en coordination avec les équipes nationales de partenariat humanitaire afin d'envoyer une demande de financement au CERF. Des ressources peuvent également être attribuées à des urgences sans appel ou à des secteurs particulièrement sous-financés dans le cadre d'appels pour le reste correctement financés. En outre, l'ERC a le mandat d'identifier d'autres urgences sous-financées ou "négligées" et de mettre en lumière des besoins spécifiques. Le financement du CERF en matière d'urgences sous-financées est attribué deux fois par an, en 2007, cela aura lieu en février-mars et en juillet-août. Dans des cas exceptionnels, l'ERC peut approuver des dons ad hoc.

En l'absence d'une évaluation complète de l'impact ou d'évaluations des projets, il est très difficile de vérifier de manière concluante les affirmations lancées à propos du CERF.<sup>9</sup> En outre, toute évaluation est compliquée par le fait que les attributions de

fonds du CERF ne représentent souvent qu'une partie du financement de projets plus importants et/ou à plus long terme.

Publié à l'occasion du premier anniversaire du CERF le 9 mars 2007, ce document d'information évalue les performances et l'impact du Fonds jusqu'à ce jour et émet des recommandations sur des éléments à améliorer d'urgence. Oxfam a mené des études dans tous les pays ayant reçu des contributions du CERF et dans d'autres pays ayant fait l'expérience d'interventions humanitaires des Nations Unies. Oxfam a également réalisé des entretiens avec des donateurs et d'autres ONG humanitaires et s'est penché sur un grand nombre d'évaluations de projets CERF.<sup>10</sup>

L'analyse qui suit décrit les échos reçus, en mettant en avant les éléments d'inquiétude et les aspects ayant apparemment particulièrement bien fonctionné. En l'absence de données complètes et d'indicateurs communs, l'étude d'Oxfam n'a pas l'intention de mener une évaluation exhaustive ou définitive, mais plutôt d'identifier quelques tendances et sujets d'inquiétude initiaux à partir de l'expérience de la première année. Les conclusions doivent être considérées comme préliminaires et comme un point de départ pour poursuivre l'évaluation.

En outre, le CERF n'est qu'une pièce d'un puzzle beaucoup plus grand : le processus général de réforme humanitaire et les performances de la réponse humanitaire à l'échelle mondiale. Toute conclusion tirée sur les performances du CERF ne peut être vue indépendamment des performances du système dans son ensemble.

## **2. Mise en œuvre du CERF**

### **Intervention rapide : des progrès, mais encore des défis à relever**

Un des objectifs fondamentaux du CERF est "d'améliorer la réaction à des situations humanitaires urgentes". Selon les données récoltées sur le terrain et fournies par les agences de l'ONU et selon une étude menée par Oxfam, le financement du CERF a permis à de nombreux endroits une mise en œuvre plus rapide de programmes permettant de sauver des vies.

- Dans les régions du nord-est du Kenya frappées par la sécheresse, par exemple, des projets liés à la santé, à l'alimentation, à l'agriculture, à l'eau et au système sanitaire (lancés entre mars et mai 2006) se sont révélés décisifs pour renforcer une intervention d'urgence qui est venue en aide à quelque 3,5 millions de personnes. Dans ce



cas précis, le mécanisme a fonctionné de manière très efficace, malgré de sérieux retards dans le déboursement du financement.<sup>11</sup>

- Au Timor-Leste, des fonds demandés début juin 2006 ont été reçus en quelques jours par les agences de l'ONU, permettant une intervention précoce auprès d'un nombre en augmentation rapide de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI). En collaboration avec les autorités locales, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) et l'UNICEF ont été à même d'améliorer rapidement les conditions de vie dans les camps pour PDI aux alentours de Dili et de distribuer des rations de riz dans les districts de Baucau, Liquisa, Ermera et Bobonaro.
- Au Darfour, la sécurité alimentaire a été identifiée comme priorité en mai 2006 et les rations de céréales ont été rétablies pour les PID au mois de juin, avant la saison des pluies, ceci malgré des retards en matière de déboursement.

Cependant, l'accélération de la mise en œuvre n'a pas toujours été due au déboursement rapide des fonds. Cette accélération a souvent dépendu de la capacité des agences de l'ONU ou des partenaires sur le terrain à préfinancer ou à emprunter sur base des attributions promises par le CERF.

Les données récoltées sur le terrain montrent un élément d'apprentissage et d'amélioration quant à la vitesse du déboursement, qui a évolué à mesure que le secrétariat du CERF s'établissait, que les processus se standardisaient et que les agences sur le terrain se familiarisaient avec le mécanisme.

- L'exemple du Soudan nous montre comment le déboursement des fonds s'est accéléré. Les premières attributions au Soudan ont mis en moyenne 48 jours pour être déboursées aux agences des Nations Unies venant en aide à plus de 200.000 PID au Darfour (y compris 100.000 dans des camps des environs de Gereida, dans le sud du Darfour) et à près de 14.000 réfugiés tchadiens dans les villes frontières de Azaza et Galu. Une deuxième attribution n'a pris qu'une semaine.
- Le Kenya fournit un exemple similaire, avec un financement d'intervention rapide approuvé et déboursé très rapidement après les inondations de novembre/décembre 2006. En contraste avec le financement de l'aide apportée par le CERF suite à la sécheresse au Kenya, l'UNICEF a annoncé que l'approbation d'un financement de 1 million de dollars à consacrer à des programmes liés aux inondations a été

donnée dans les 24 heures, et que le secrétariat du CERF a déboursé les fonds dans la semaine.

Malgré de tels exemples positifs, les données récoltées sur le terrain révèlent également des imperfections significatives dans la vitesse de déboursement des fonds et le lancement des projets. Cette situation concerne tant le déboursement originel aux agences des Nations Unies que le déboursement de ces fonds aux partenaires sur le terrain. Dans de nombreux cas, les agences des Nations Unies déboursent à leur tour les fonds à une ONG nationale ou internationale ou aux institutions du gouvernement national. Il s'est avéré impossible de récolter des informations concluantes sur le montant des déboursements de deuxième ligne au niveau mondial. Cependant, des données sur le CERF récoltées sur le terrain en République démocratique du Congo (RDC) et au Liberia montrent que l'attribution à des ONG peut s'élever jusqu'à 70 pourcent des attributions du CERF pour certaines zones locales spécifiques ou ne même pas dépasser 1 pourcent. En RDC, jusqu'à février 2007, sur les 38 millions de dollars alloués par le CERF, 64,3 pourcent avaient été déboursés à des ONG ou à des agences gouvernementales. Au Liberia, 19 des 23 projets (83%) approuvés pour recevoir un financement du CERF étaient des projets d'ONG. La majorité des projets a été choisie dans l'évaluation de mi-année 2006 du CAP.

Les ONG disposent souvent d'une plus grande capacité opérationnelle sur le terrain et d'une connaissance inestimable de la situation locale, ce qui les place dans une meilleure position que les agences de l'ONU pour réagir rapidement à une urgence. Cependant, les données récoltées sur le terrain montrent que le déboursement de deuxième ligne de fonds du CERF est bien trop souvent extrêmement lent et inefficace. Par exemple, l'étude menée par Oxfam a montré de longs retards dans le déboursement de deuxième ligne de fonds du CERF en RDC. Les données reçues du secrétariat du CERF sur le Liberia montrent également des retards dans le déboursement de deuxième ligne aux ONG ainsi que les efforts de certaines agences des Nations Unies pour accélérer le processus de déboursement.

Dans de nombreux cas, les retards ont été causés par d'autres éléments du système humanitaire international et non pas par l'inefficacité du CERF *en lui-même*. Souvent, les retards étaient dus au processus stimulant mais long d'évaluation adéquate des besoins et de définition des priorités. Dans d'autres cas, ces retards étaient dus au manque d'accords de partenariat entre agences des Nations Unies et ONG. Parfois, les retards étaient

provoqués par les lourds processus de fonctionnement des agences des Nations Unies.

Dans certains cas, beaucoup de temps a été perdu entre l'annonce initiale de la crise, la soumission des demandes au CERF et le lancement des programmes sur le terrain. Le Soudan (qui a reçu plusieurs financements dans le cadre des deux canaux de travail du CERF) est un des exemples les plus frappants. Au début 2006, la détérioration de la situation en matière de sécurité au Darfour nécessitait une réponse immédiate pour lancer certains des projets inclus dans le Plan de travail pour le Soudan de 2006 et pour en poursuivre d'autres. Malgré le fait qu'une demande de financement ait été soumise au CERF en mai et approuvée peu après, le secrétariat du CERF n'a déboursé les fonds aux agences des Nations Unies sur le terrain qu'en juillet. En moyenne, le délai entre la date de la demande de financement au CERF et le déboursement des fonds aux agences des Nations Unies était de 43 jours au Soudan, 45 jours en RDC et 58 jours au Liberia.

Dans d'autres cas, l'attribution des fonds a été réalisée rapidement après la réception des demandes, mais il a fallu beaucoup trop longtemps avant que le contrat nécessaire soit rempli et/ou que les fonds soient déboursés. En Somalie, par exemple, les délais de déboursement aux agences des Nations Unies ont varié entre 14 et 96 jours (entre la demande et le déboursement), ce qui a eu des implications potentiellement extrêmement nuisibles pour les quelque 2,1 millions de personnes dans le besoin, particulièrement dans les régions du centre et du sud de la Somalie touchées par la sécheresse. Dans d'autres cas, comme au Tchad, les agences des Nations Unies ont fait état de longs délais entre l'attribution et le déboursement, même si les fonds ont été reçus très rapidement après la signature du contrat. Dans les cas où on dispose d'informations sur le déboursement de deuxième ligne, les délais sont souvent encore plus longs.

Dans certains cas, les fonds ont été reçus alors que la situation locale avait sensiblement évolué ou lorsque l'intensité de la crise avait diminué. Au Kenya, par exemple, le Fonds des Nations Unies pour la population (UNFPA) a reçu son deuxième déboursement de fonds pour intervention rapide en juin 2006, quatre mois après les pires moments de la sécheresse dans le nord-est du pays. Néanmoins, ce retard mis à part, la plupart des déboursements ont eu lieu entre mars et mai et, par conséquent, la plupart des agences de l'ONU et des partenaires sur le terrain, y compris Oxfam, ont émis des commentaires positifs quant à l'utilisation de fonds du CERF pour répondre rapidement à la sécheresse dans les régions touchées du Kenya.

Avec la récente standardisation des processus administratifs du CERF, l'ajustement des systèmes comptables des agences des

Nations Unies sur le terrain et la formation intensive du personnel des Nations Unies et des ONG sur le terrain, il faut espérer que le processus de déboursement s'accéléra dans un futur proche.<sup>12</sup> Néanmoins, même si les fonds sont déboursés rapidement par le secrétariat du CERF aux agences de l'ONU, des retards significatifs subsistent toujours sur le terrain lorsque les agences des Nations Unies transfèrent les fonds aux partenaires chargés de la mise en œuvre. Ces retards administratifs nuisent à la capacité de réaction rapide et à la mise en œuvre des projets et affaiblissent également l'efficacité du CERF en tant que mécanisme de financement à réaction rapide.

Sur la base des données existantes, il n'est pas possible d'évaluer de manière exhaustive ou définitive le degré avec lequel la disponibilité des ressources du CERF a accéléré la programmation ni le nombre de bénéficiaires qui en ont profité. Néanmoins, si le CERF veut améliorer la vitesse de la réaction humanitaire et ne pas se contenter de fournir une manne financière supplémentaire aux agences des Nations Unies, sa capacité de réaction rapide doit être grandement améliorée. En particulier, si un grand nombre de projets financés par le CERF sont mis en œuvre par des agences extérieures à l'ONU, il est vital que le déboursement et le déboursement de deuxième ligne aux partenaires chargés de la mise en œuvre soient fortement accélérés et simplifiés.

Oxfam serait heureux de mettre à la disposition des chercheurs intéressés un tableau complet reprenant les détails de l'attribution, du déboursement et de la mise en œuvre de projets ayant servi d'étude de cas.

## L'aide atteignant ceux qui en ont le plus besoin est-elle suffisante ?

En 2006, plusieurs urgences ont reçu davantage d'aide que les années précédentes en termes absolus, en partie en raison de l'apparition du CERF. En 2006, le CERF a accordé 259,3 millions de dollars (sur un total de 299 millions) à plus de 331 projets dans 35 pays, dont 182,4 millions de dollars pour des interventions rapides et 76,9 millions pour des urgences sous-financées. Des éléments démontrent que des urgences sous-financées ont bénéficié de la disponibilité de fonds supplémentaires. En Somalie, par exemple, les attributions du CERF ont permis la réalisation de projets permettant de sauver des vies dans les secteurs de la santé, de l'eau, des services sanitaires et des moyens d'existence.

Dans certains cas, les fonds accordés par le CERF et la reconnaissance qu'ils apportent ont peut-être joué un rôle de catalyseur et ont donc peut-être permis d'augmenter la

disponibilité générale de fonds provenant d'autres sources (même si les éléments démontrant cet argument sont limités). Le financement du CERF a également permis de combler des manques frappants et a garanti la poursuite de programmes dans des pays comme la RDC, la Côte d'Ivoire, le Soudan et le Tchad.

Néanmoins, dans des cas de sous-financement extrême, les attributions du CERF ont été trop limitées pour couvrir les besoins existants. Ce fut le cas au Tchad et en RDC, cette dernière ayant souffert d'un énorme écart de plus de 342 millions de dollars, soit 51%, entre les fonds demandés par le biais du CAP et ceux reçus en 2006 (même si la RDC a reçu la plus grande attribution accordée par le CERF à un pays unique, avec 38 millions de dollars en 2006).

Il reste très inquiétant que des fonds significatifs (officiellement sept pourcent) soient retenus par les agences des Nations Unies comme frais généraux et ne soient donc pas affectés à de nouveaux et meilleurs programmes bénéficiant aux populations dans le besoin. La situation devient encore plus inquiétante lorsque les agences des Nations Unies "sous-traitent" la mise en œuvre de programmes financés par le CERF à d'autres agences, y compris à des ONG, qui comptabilisent également à leur tour des frais généraux (à nouveau officiellement avec un maximum de sept pourcent). Dans la pratique, ceci pourrait entraîner la double ou triple (si les frais généraux du CERF sont également pris en compte) comptabilisation de frais généraux, autant de frais soustraits des attributions du CERF.

Un élément essentiel est que des urgences de longue durée comme celles de RDC et du Niger ne peuvent pas être résolues efficacement par le biais de programmes d'aide à court terme. Ces situations nécessitent un soutien et un leadership financiers et politiques larges et cohérents permettant d'améliorer l'ensemble du système, des soins de santé aux conditions sociales en passant par la sécurité alimentaire. Néanmoins, les fonds du CERF peuvent mettre en lumière l'état critique de ces pays et couvrir des crises à court terme en fournissant un financement de base, ceci dans l'espoir d'identifier des solutions financières et politiques plus profondes et à plus long terme.

Un CERF pleinement financé de 500 millions de dollars ne représenterait qu'entre 1,7 et 3,7 pourcent du financement humanitaire mondial.<sup>13</sup> Il est clair que le CERF ne peut pas à lui seul répondre au déficit global de financement humanitaire. Les Nations Unies rapportent qu'en moyenne, les fonds du CERF ont permis d'augmenter d'environ 3 pourcent la couverture des Appels consolidés des Nations Unies en 2006, et plus dans le cas des Appels d'urgence (de 16 à 37 pourcent).<sup>14</sup> Cependant, le déficit moyen de financement des appels est un multiple de ce chiffre.

Pour résoudre de manière adéquate ce manque significatif de financement et pour éviter la perte continue de vies, les donateurs doivent augmenter sensiblement leurs contributions et combler les fossés tels que ceux apparaissant régulièrement entre les interventions d'urgence et le travail de développement. Ils devraient également tenter d'augmenter l'envergure du CERF afin d'atteindre les 500 millions de dollars demandés par les Nations Unies. Evidemment, ce financement doit être fourni en plus, et pas en remplacement, des engagements actuels de financement humanitaire. Si l'impact positif du CERF devient plus clair à la lumière d'une évaluation plus efficace et si les défis principaux décrits dans ce document sont pris en charge, les donateurs devraient augmenter l'envergure du CERF jusqu'à 1 milliard de dollars.

**Cadre 2 : les donateurs du CAD doivent se montrer à la hauteur**

Augmenter le CERF jusqu'à un montant de 1 milliard de dollars n'est pas irréaliste. Cela nécessiterait une contribution d'à peine 1,14 dollar par personne dans les "pays riches" (les pays membres du Comité d'aide au développement (CAD)). Afin d'y parvenir, les donateurs qui ne contribuent pas encore au fonds ou qui y contribuent avec des montants relativement faibles, comme les Etats-Unis, le Japon, l'Italie, l'Autriche mais également l'Allemagne, la France et les pays exportateurs de pétrole, doivent se montrer à la hauteur.

A titre de comparaison, les dépenses militaires dans les pays du CAD s'élèvent à environ 752,8 milliards de dollars en 2005, soit près de 857 dollars par habitant (calcul basé sur une population de 878,5 millions pour l'ensemble des pays membres du CAD).

Dans le même temps, Oxfam demande au nouveau ERC de continuer à interpréter son mandat d'attribution de manière large, avec la volonté de dépenser la plus grande partie possible du CERF chaque année. Une fois que le Fonds dépassera les 500 millions de dollars, le modèle d'attribution, qui réserve deux tiers aux interventions rapides et un tiers aux urgences sous-financées, devrait être révisé.

En outre, il est essentiel que OCHA, les agences des Nations Unies et les ONG travaillent ensemble de toute urgence pour améliorer les évaluations collectives des besoins afin de fournir des mesures précises des besoins humanitaires dans différents cadres et d'améliorer les évaluations d'impact afin d'établir dans quelle mesure les besoins ont été résolus. C'est essentiel afin de garantir que les interventions humanitaires répondent aux besoins (y compris l'attribution de fonds du CERF) et de vérifier l'efficacité et l'impact positif du CERF.

## De l'argent "nouveau" ?

Il est difficile de déterminer, à partir de l'Aide au développement officielle et des budgets humanitaires, si les contributions des donateurs au CERF représentent de l'argent "nouveau" ou "ancien". Oxfam définit l'argent nouveau comme des fonds qui s'ajoutent aux autres contributions humanitaires. Afin que le CERF soit un mécanisme de financement efficace, les contributions des donateurs doivent être de l'argent "nouveau". La Suède, le Royaume-Uni (en 2006) et la Norvège – trois des plus grands donateurs du CERF – ont indiqué que tout l'argent promis au CERF était de l'argent "nouveau".<sup>15</sup> Les fonds fournis par l'Irlande, un autre grand donateur, ont également été fournis en supplément d'autres contributions humanitaires, tandis que les Pays-Bas, aussi un grand donateur, ont indiqué qu'entre 50 et 75 pourcent de ses fonds s'ajoutent aux niveaux d'aide humanitaire néerlandais actuels.<sup>16</sup> Par contre, la contribution des Etats-Unis en 2006 n'est pas considérée comme entièrement "nouvelle". Etant donné que le CERF est destiné à compléter, et pas à remplacer, d'autres sources de financement humanitaire, il n'aura pas la même efficacité pour répondre aux besoins humanitaires si les contributions sont faites au détriment d'autres contributions humanitaires bilatérales. Recycler de l'argent "ancien" dans le CERF confirme l'inquiétude légitime de certaines ONG selon laquelle le CERF ajoute une couche injustifiée de bureaucratie et de frais généraux. Cela porterait préjudice à l'un des objectifs de base du CERF : fournir des ressources supplémentaires à des crises et programmes sous-financés.

## Inclusivité

La prise de décision au sein du CERF est essentiellement un processus de haut en bas, avec une influence significative accordée au ERC et aux Coordinateurs humanitaires. Si les données sur le terrain montrent dans certains cas que le CERF a amélioré la coordination entre les agences des Nations Unies (par exemple dans la Corne de l'Afrique) et la coordination entre agences des Nations Unies et partenaires chargés de la mise en œuvre (par exemple au Liberia et au Mozambique), on trouve également de nombreux signes de frustration quant à sa nature hiérarchique et au manque d'accès direct aux fonds des agences chargées de la mise en œuvre. Il n'existe pas de relation directe de financement entre le CERF et les ONG ou les autorités locales, ce qui exclut un accès direct à une partie significative des capacités d'intervention humanitaire (rapide). Par contre, les ONG participent de manière indirecte, avec des degrés d'intensité variables, par le biais de leur implication dans les mécanismes de

coordination ou de définition des priorités basées sur les informations récoltées sur le terrain.

En outre, les agences des Nations Unies déboursent une partie significative des fonds du CERF à des partenaires chargés de la mise en œuvre, même s'il est actuellement impossible d'identifier le montant exact des fonds fournis à des projets menés par des ONG. Ceci entraîne plusieurs couches de frais généraux et risque également de nuire à l'objectif d'intervention rapide si les attributions du CERF doivent franchir plusieurs barrières administratives avant que la mise en œuvre du projet puisse démarrer.

Le tableau ci-dessous montre le nombre d'ONG qui a reçu des fonds du CERF par le biais d'agences des Nations Unies jusqu'à juillet 2006 (il n'y a actuellement pas de données disponibles quant au nombre de partenaires chargés de la mise en œuvre pour l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)). Les données sont tirées des matrices de rapportage des agences des Nations Unies telles que disponibles sur le site public du CERF entre mars et juillet 2006.<sup>17</sup>

**Tableau 1: Nombre d'ONG partenaires recevant des fonds du CERF par le biais d'agences des Nations Unies (jusqu'à juillet 2006)**

Agence	PAM	UNICEF	UNHCR	OMS	OIM
ONG nationales	17	26	4	3	3
ONG internationales	28	30	8	3	—
<b>Total</b>	<b>45</b>	<b>56</b>	<b>12</b>	<b>6</b>	<b>3</b>

Source :

<http://ochaonline2.un.org/Default.aspx?alias=ochaonline2.un.org/cerf>  
(consulté par les auteurs entre octobre 2006 et février 2007).

Plusieurs représentants d'ONG internationales qui ont répondu à notre enquête ont fait état de leur frustration quant au rôle central des agences des Nations Unies, qu'ils considèrent comme lourdes ou moins efficaces pour répondre rapidement à une situation en voie de détérioration. En outre, bon nombre d'entre eux sont frustrés d'être relégués à un statut de partenaire "de second plan" chargé de la mise en œuvre. Un élément peut-être plus inquiétant est le manque d'accès direct aux fonds du CERF et de participation des ONG et gouvernements locaux à la prise de décision. En particulier dans le cas de crises prolongées, les mécanismes publics locaux jouent un rôle primordial. Leur intervention est parfois plus efficace et souvent plus durable que



celle d'organisations internationales, qu'il s'agisse d'agences des Nations Unies ou d'ONG.

Plusieurs donateurs et ONG ont exprimé leur inquiétude quant au manque d'accès direct des ONG aux fonds du CERF. Certains ont demandé une modification du mandat du CERF afin de permettre un accès direct des ONG ou afin que des ONG sélectionnées bénéficient d'une approbation préliminaire pour accélérer leurs demandes de fonds du CERF et afin qu'un pourcentage fixe des fonds du CERF soit pré-attribué aux ONG. Aussi bénéfiques que de telles réformes pourraient être, la dynamique politique actuelle au sein de l'Assemblée générale rend improbable la possibilité qu'un tel changement soit approuvé dans un futur proche. Pour cette raison, Oxfam estime que, s'il faut poursuivre le travail de plaidoyer afin d'atteindre cet objectif, toutes les organisations concernées devraient également se concentrer sur les changements administratifs et opérationnels nécessaires pour fournir une assistance maximale aux bénéficiaires dans le cadre du système actuel.

Parfaitement conscient des manquements que représentent l'exclusion des ONG et la vitesse toujours limitée des déboursments de deuxième ligne, le secrétariat du CERF teste actuellement divers mécanismes de financement innovateurs afin d'augmenter la participation des ONG. Entre autres exemples, on compte l'attribution directe de fonds par le biais des chefs de groupe (qui sont également des agences des Nations Unies), comme au Liberia, ou le prépositionnement de fonds au moyen du Mécanisme de réaction rapide, comme en RDC. Oxfam apporte son plus grand soutien aux efforts visant à créer un CERF plus inclusif et plus flexible. Les mécanismes de ce type devraient continuer à être développés et renforcés jusqu'à ce qu'un accès direct des ONG aux fonds du CERF puisse être négocié. Les accords de partenariat entre ONG et agences des Nations Unies doivent également être renforcés et simplifiés. Le Groupe de conseil du CERF doit se pencher de toute urgence sur la question des frais généraux raisonnables tant pour l'agence servant d'intermédiaire que pour le partenaire chargé de la mise en œuvre.

## Fonds prévisibles

Les données récoltées sur le terrain suggèrent que la disponibilité des ressources du CERF a augmenté la prévisibilité du financement dans certains contextes et a dès lors facilité les programmes humanitaires et les interventions rapides. Des réactions positives à ce sujet ont spécifiquement été reçues du Timor-Leste, du Kenya et du Soudan. Dans certains cas, le

financement anticipé a permis aux agences d'intervenir rapidement et de lancer ou de maintenir des programmes avant même que l'argent ait été déboursé.

Cependant, les agences actives sur le terrain ont également fait savoir que la nature des attributions du CERF – petites et à court terme – en limitait la prévisibilité et l'utilité. Les attributions du CERF n'ont pu servir que pour renforcer des programmes en cours ou pour servir de "raccord" jusqu'à ce que d'autres fonds à plus long terme aient pu être obtenus. Les fonds du CERF n'étaient pas suffisants ou pas suffisamment à long terme pour soutenir des programmes substantiels centrés sur les causes de crises prolongées. Ils ont plutôt mené à des projets "de bricolage". Certaines agences ont également critiqué le calendrier de mise en œuvre relativement rigide qui a empêché des réactions adéquates à des environnements à évolution rapide. Une telle programmation est particulièrement difficile dans le cas de crises prolongées ou dans des zones d'opérations complexes et instables. Ces éléments renforcent la nécessité pour le CERF de venir s'ajouter à, et pas de remplacer, d'autres formes de financement humanitaire.

## Définition des priorités

De nombreuses réponses à l'étude menée par Oxfam sur le terrain suggèrent que les mécanismes actuels de définition des priorités, tels que l'approche par groupes des Nations Unies et le mécanisme de "financement commun"<sup>18</sup>, même s'ils nécessitent beaucoup de temps, ont bénéficié à la définition d'un calendrier commun et à l'évaluation des besoins. Par voie de conséquence, ces mécanismes ont facilité le déboursement relativement rapide et le processus de mise en œuvre des attributions du CERF. Il est également possible qu'ils aient contribué à une aide mieux ciblée et plus flexible basée sur l'évaluation des besoins locaux.

En septembre 2006, le rapport du Secrétaire général des Nations Unies est arrivé à la même conclusion et a mis en lumière la complémentarité des différents mécanismes de réforme.<sup>19</sup> Les données récoltées sur le terrain montrent également que, dans certains cas, les processus de définition des priorités ont facilité la participation des ONG et ont renforcé la transparence, la compréhension institutionnelle et le travail d'évaluation. Si les ONG sont exclues des processus de prise de décision au sein du CERF, les Coordinateurs humanitaires et le Comité permanent inter-agences basent souvent leurs demandes et leurs attributions sur un processus de définition des priorités relativement large incluant les ONG.

Cependant, l'inclusivité des mécanismes de définition des priorités dépend grandement de la personnalité et de l'expérience professionnelle des Coordinateurs humanitaires individuels et de la nature de l'urgence. Toutes les ONG ne sont pas capables d'intégrer efficacement ces mécanismes en raison de leurs capacités limitées. En outre, toutes les ONG ou agences donatrices ne choisissent pas de participer, pour des raisons d'indépendance, d'efficacité, de maximisation du contrôle ou même de vitesse de réaction. Dès lors, le système profite aux organisations de plus grande taille, souvent internationales, et a tendance à exclure les organisations plus petites, et en particulier les organisations locales.

Les mécanismes de définition des priorités sont fondamentalement minés par un manque de standardisation, de données globales, d'indicateurs communs, de critères pour l'attribution des fonds et de transparence des flux d'information. En outre, ces mécanismes n'existent pas dans tous les pays ayant bénéficié des attributions du CERF.

Afin d'améliorer la capacité de réaction du CERF, ces mécanismes de définition des priorités et d'évaluation des besoins devraient être renforcés, élargis à d'autres zones d'opérations et standardisés. Afin de renforcer leur complémentarité, leurs exigences administratives devraient être simplifiées et harmonisées, ce qui permettrait d'alléger le fardeau administratif reposant sur les équipes actives dans les pays et sur les partenaires chargés de la mise en œuvre.

## Transparence, administration, évaluation

Si à l'origine, l'administration du CERF était considérée comme lente et compliquée, elle a montré des signes d'amélioration significatifs ces derniers 12 mois. Le secrétariat du CERF a rationalisé, et dans de nombreux cas standardisé, ses processus. Par exemple, se mettre d'accord sur un contrat pour permettre le déboursement de fonds entraînait à l'origine de longs retards de déboursement pour un certain nombre d'agences des Nations Unies en RDC et en Côte d'Ivoire, parmi d'autres pays. En outre, le personnel sur le terrain reçoit actuellement des formations visant à augmenter la sensibilisation et la compréhension du CERF. De plus, des données à jour sur les déboursements à tous les pays au niveau des projets sont maintenant consultables librement sur le site internet du CERF. Tous ces éléments devraient entraîner une simplification des procédures de demande, des processus de prise de décision et des déboursements.

Si les données récoltées sur le terrain indiquent un certain degré d'ignorance et de désinformation à propos du CERF, elles donnent également des signes clairs d'apprentissage lorsqu'individus et organisations s'habituent au nouveau mécanisme.

Le manque d'évaluations globales de l'impact des projets est un sujet de grande inquiétude. Le fardeau du rapportage et de l'évaluation a été placé sur les épaules des agences des Nations Unies et, en fonction de leurs contrats avec des partenaires chargés de la mise en œuvre, dans une certaine mesure sur les ONG. Il n'existe pas de système de rapportage standardisé ni d'indicateurs communs. On s'attend à ce que l'évaluation interne intermédiaire du CERF prévue en 2007 se penche sur l'établissement d'un cadre de gestion des performances. Cependant, l'efficacité de l'évaluation de l'impact dépend de la volonté des agences à fournir des données standardisées au niveau des projets. On a affirmé que toute exigence de rapportage plus stricte pourrait réduire la vitesse de mise en œuvre des projets. A quelques exceptions significatives près, les donateurs n'ont jusqu'à présent officiellement fait preuve que de peu d'intérêt à contrôler la manière dont leur argent est dépensé et à vérifier si cet argent remplit son objectif de réponse aux besoins humanitaires. A l'heure actuelle, la plupart des donateurs semblent satisfaits du rapportage du CERF et attendent l'évaluation externe à venir.

Le secrétariat du CERF et les agences des Nations Unies bénéficiaires devront faire un sérieux effort pour améliorer l'enregistrement des données et l'évaluation de l'impact afin de déterminer si les objectifs ont été atteints.

## Impartialité et équité de l'attribution des ressources

Selon l'ONG Development Initiatives: *'Malgré le soutien manifeste au sein de la communauté internationale pour le principe d'aide humanitaire adéquate et équitable, il y a toujours une énorme disparité entre les fonds mis à disposition pour différentes situations. Comme l'a mesuré le CAP, seul un tiers des besoins ont été satisfaits dans le cadre des cinq urgences les moins financées, par rapport à trois quart des besoins pour les cinq urgences les mieux financées.'*<sup>20</sup>

Même s'il est certain qu'on ne peut pas attendre du CERF qu'il résolve complètement ce problème, il doit s'efforcer de résoudre les déséquilibres de financement, et y est parvenu dans plusieurs cas, entre autres en RDC, au Zimbabwe et au Soudan. Cependant, il n'a pas atteint l'équilibre global visant à créer une réponse plus équitable.

En soutenant le CERF, les donateurs transfèrent le contrôle de leurs contributions à l'ERC et aux Coordinateurs humanitaires. En théorie, cela augmente l'impartialité, qui se base sur des critères de financement. Cependant, de nombreux donateurs et agences chargées de la mise en œuvre ont mis en doute la clarté et l'utilité des critères de financement du CERF. En outre, le système accorde une influence significative à l'ERC et aux Coordinateurs humanitaires pour l'attribution des ressources avec des contrôles et des bilans limités et formalisés. Cet élément est inquiétant étant donné que les Coordinateurs humanitaires portent souvent plusieurs casquettes, qu'ils assument des responsabilités multiples (par ex. direction des mécanismes de définition des priorités tels que le financement commun ou le système des groupes, CERF, CAP, etc.) et qu'ils ont des niveaux variables d'expérience et d'expertise en matière de dossiers humanitaires. On peut encore se poser davantage de questions dans le cas d'une mission intégrée au sein de laquelle les Coordinateurs humanitaires peuvent également avoir des responsabilités politiques et militaires.

Ceci démontre à nouveau la nécessité d'une inclusivité plus grande et plus formalisée de toutes les organisations et personnes concernées, ainsi que, par exemple, une implication standardisée des groupes et des secteurs dans les exercices de définition des priorités et dans la prise de décision. Les Nations Unies et le secrétariat du CERF doivent développer plus avant des directives détaillées quant à l'attribution des ressources pour les urgences sous-financées. Les Coordinateurs humanitaires des Nations Unies doivent être tenus responsables de la direction efficace d'une intervention humanitaire basée sur les priorités et sur des besoins clairement identifiés. Enfin, les efforts des Nations Unies afin de renforcer l'équipe de Coordinateurs humanitaires expérimentés doivent être fortement soutenus et accélérés.

### **3. Les donateurs et le CERF**

Avec des promesses pour 2007 s'élevant déjà à 343 millions de dollars pour le CERF, et un total attendu de 400 millions de dollars, le Bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA) se rapproche de son objectif de financement total de 500 millions de dollars. Même si Oxfam reconnaît qu'il s'agit d'une grande avancée par rapport aux contributions de 2006 (299 millions de dollars), le chemin est encore long pour combler le déficit en matière de réponse globale aux besoins humanitaires.

Lors de la dernière Conférence de haut niveau sur le CERF organisée à New York en décembre 2006, 16 nouveaux donateurs

et un nombre croissant de pays non-CAD se sont engagés pour 2007. Même des bénéficiaires du CERF (Liban, Timor-Leste, Indonésie, Philippines et Djibouti) ont promis des fonds pour 2007 à titre de reconnaissance du succès du CERF. Les donateurs traditionnels se sont félicités de ces nouveaux ajouts et ont mis en avant la qualité du CERF en matière de renforcement de la coordination entre donateurs. Cependant, un certain nombre de donateurs riches et influents étaient absents. L'Autriche, l'Italie, les Etats-Unis, le Canada, le Japon et les pays exportateurs de pétrole doivent encore s'engager dans le CERF. Le secrétariat du CERF n'est pas non plus parvenu à attirer des dons importants provenant de donateurs privés. Et certains membres ont critiqué l'absence du Service d'aide humanitaire de la Commission européenne (ECHO). De nombreux donateurs ont affirmé que le soutien politique et financier d'un plus grand nombre de donateurs et un engagement à mettre en œuvre une coordination efficace sont des éléments cruciaux pour garantir le succès futur du Fonds.

ECHO affirme que sa capacité opérationnelle unique lui permet de répondre à des catastrophes soudaines de manière aussi rapide, voire plus rapide que le CERF. ECHO finance directement des projets et des programmes extérieurs aux Nations Unies (par exemple, entre 50 et 60 pourcent de son budget opérationnel est directement attribué à des ONG), ce qui augmente la vitesse et l'inclusivité de la réaction à des situations se détériorant rapidement. ECHO dispose également d'une approche claire de l'évaluation des besoins et de principes forts quant à l'évaluation de l'impact des projets. Son budget provient des contributions des Etats membres et n'augmentera probablement pas sensiblement dans les trois années à venir. Selon ECHO, investir dans le CERF créerait donc simplement une couche supplémentaire de bureaucratie. En outre, des contributions d'ECHO au CERF ne pourraient pas être considérées comme de l'argent "nouveau" puisqu'elles seraient tirées de son budget humanitaire existant.

Afin de tirer le meilleur profit de l'expérience et des méthodes de travail uniques d'ECHO, Oxfam estime que le financement indépendant des urgences mené par ECHO devrait être maintenu et qu'ECHO ne devrait pas être poussé à contribuer au CERF dans les circonstances actuelles. Cependant, une coordination est nécessaire entre le CERF et ECHO au sein des pays bénéficiaires et devra être améliorée pour éviter tout doublon et le financement de multiples microprojets à court terme. L'UE devrait en outre utiliser son influence internationale importante pour inciter les donateurs non traditionnels à s'engager pleinement dans le processus de réforme en cours, y compris le CERF. ECHO devrait aider les Nations Unies à entrer en contact avec, par exemple, les

pays du Moyen-Orient qui non seulement disposent des ressources financières pour soutenir le CERF, mais sont également situés dans une région qui a déjà bénéficié de fonds du CERF et en bénéficiera encore probablement dans le futur.

## Contributions prévisibles

La prévisibilité du financement est essentielle pour assurer le succès du CERF. Seuls des engagements financiers sur plusieurs années assureront un financement prévisible sûr à long terme. Jusqu'à présent, seuls le Royaume-Uni, la Suède, la Norvège, la Belgique, les Pays-Bas et l'Irlande ont pris des engagements multiannuels envers le CERF. Le Canada a affirmé qu'il prendra des engagements multiannuels lorsqu'il sera satisfait de l'organisation, de la structure et de la gestion du Fonds. Un certain nombre d'autres donateurs importants, comme l'Allemagne, sont ou affirment être limités par des restrictions législatives nationales qui empêchent des engagements financiers sur plusieurs années. Si les Nations Unies espèrent que les donateurs existants renouvelleront leurs engagements pour les prochaines années, on ne peut pas en être tout à fait sûr et des efforts supplémentaires doivent être fournis pour garantir des engagements multiannuels ou une solution alternative permettant un financement durable dans le futur.

## Les pays riches participent-ils équitablement au CERF ?

La disparité dans les contributions des donateurs est frappante, particulièrement si on compare les contributions des donateurs avec leur produit national brut (PNB). Dans le tableau suivant, Oxfam a calculé ce que devrait être la contribution de chaque pays riche sur base de son PNB, en comparaison avec les engagements déjà pris, pour que les Nations Unies puissent atteindre l'objectif de 500 millions de dollars pour le CERF. Pour cette étude, Oxfam a choisi les donateurs membres du CAD, à l'exclusion d'ECHO.

**Tableau 2 : Participation équitable des pays riches au financement du CERF (liste par ordre des promesses de financement effectives)**

Pays membre du CAD	Financement promis (en millions de \$)	Part équitable du total des fonds nécessaires (500 millions de \$)	Part réelle du fonds en % de la part équitable (500 millions de \$)
Royaume-Uni	83.23	34	245,00%
Norvège	57.00	4	1,377%
Pays-Bas	53.30	9	593%
Suède	52.00	6	934%
Irlande	26.00	3	1,036%
Espagne	19.95	17	121%
Danemark	8.80	4	228%
Suisse	8.38	6	136%
Australie	7.91	10	80%
Finlande	6.67	3	226%
Allemagne	6.65	43	16%
Luxembourg	5.32	0.5	1,182%
Belgique	2.93	6	52%
France	1.26	33	4%
Nouvelle-Zélande	1.00	2	63%
Portugal	0.26	3	10%
Autriche**	0	5	0%
Canada*	0	16	0%
Grèce	0	3	0%
Italie**	0	26	0%
Japon*	0	75	0%
Etats-Unis*	0	195	0%

\* A fait une promesse ou a contribué en 2006 et a exprimé son intention de contribuer en 2007.

\*\* N'a pas fait de promesse et n'a pas contribué dans le passé.

Source : Oxfam GB, 2007.

Les énormes différences de financement entre les donateurs traditionnels sont évidentes. En 2007, le Royaume-Uni est pour la deuxième année le plus grand soutien financier au CERF, alors que la Norvège occupe la première place en matière de "part équitable". Le Luxembourg et l'Irlande contribuent également plus de 10 fois leur part équitable. Cette recherche illustre le large soutien dont bénéficie le CERF et la constance de la générosité des donateurs en Scandinavie. Néanmoins, elle montre également le soutien particulièrement faible de plusieurs donateurs essentiels, par exemple les Etats-Unis, le Japon, les pays exportateurs de pétrole et plusieurs nations de l'Union européenne, avec l'Italie et l'Autriche, mais aussi l'Allemagne et la France comme exemples évidents. De manière générale, l'Europe a été le donateur régional le plus important.



Au moment de la rédaction du présent document, un certain nombre de donateurs importants n'avaient pas encore annoncé leurs contributions pour 2007. Leur absence du groupe des donateurs est importante au niveau politique et ne passe pas inaperçue aux yeux des autres. Les Etats-Unis, le Japon et le Canada ont indiqué qu'ils pourraient promettre des fonds dans le futur.

## Evaluation du CERF par les donateurs jusqu'à présent

La plupart des donateurs reconnaissent que le CERF fait partie intégrante du programme de réforme humanitaire des Nations Unies et participe aux objectifs de bonne gestion des dons humanitaires ayant pour but de parvenir à une aide humanitaire efficace, répondant à des principes et responsable. Jusqu'à présent, les réactions générales ont été positives quant aux performances du Fonds. Même si le CERF n'a pas atteint son niveau optimal de performances durant sa première année de fonctionnement, la plupart des donateurs sont satisfaits des avancées faites et font preuve d'optimisme quant à sa capacité opérationnelle future. Dès lors, à l'heure actuelle, bon nombre d'entre eux ne souhaitent pas critiquer le mécanisme et préfèrent attendre une évaluation officielle de son efficacité.

Dans le cadre de cette étude, Oxfam a eu des discussions informelles avec un certain nombre de donateurs, y compris des représentants de l'Irlande, de la Suède, de la Norvège, du Japon, des Pays-Bas, de l'Allemagne, du Royaume-Uni et des Etats-Unis. A partir de ces entretiens et des informations rassemblées lors de la Conférence de haut niveau de décembre 2006, les thèmes suivants ont été identifiés comme préoccupations majeures pour les donateurs en 2006/2007. La plupart de ces préoccupations ont été soulevées tant par les donateurs que par les ONG.

### **Rapidité**

Comme déjà mentionné, les retards administratifs et les retards de déboursement ont été un sujet d'inquiétude pour de nombreux acteurs, y compris les donateurs. Cependant, un certain nombre de barrières administratives ont déjà été levées ou réduites, ce qui devrait éviter certaines lenteurs en matière de déboursements et de mise en œuvre des projets constatées en 2006.

Quoi qu'il en soit, la vitesse de réaction continuera à requérir un équilibre entre des intérêts concurrents. Certains des donateurs interrogés ont déclaré que la rapidité ne devrait jamais compromettre la transparence ou l'inclusivité, que ce soit lors du processus de définition des priorités ou pour la réaction aux

urgences. D'autres étaient moins convaincus par cet argument et accordaient plus d'importance à la garantie d'une réaction rapide à une urgence humanitaire – un des objectifs fondamentaux du CERF. Cet équilibre devra être négocié et surveillé en 2007. Il faut espérer que les améliorations en matière de définition des priorités et de coordination, et les nouveaux mécanismes du CERF visant à renforcer l'inclusion des ONG, permettront dans le futur que cet équilibre penche en faveur de la rapidité.

### **Inclusivité**

Plusieurs donateurs ont également exprimé des inquiétudes quant au rôle limité ou "secondaire" des ONG dans le CERF, ce qui pose la question de l'efficacité du Fonds sur le terrain. Si la plupart des parties concernées sont d'accord sur le fait que les ONG doivent être impliquées dans le processus de définition des priorités, tout le monde n'est pas sur la même longueur d'ondes quant à leur rôle au-delà de ce niveau.

### **Action préventive**

Même si l'on considère que le CERF a atteint des résultats corrects dans la réponse à des crises négligées ou inattendues, il s'est avéré peu efficace en matière d'action préventive. L'action préventive n'est en effet pas un objectif direct du CERF. Cependant, un certain nombre de donateurs estiment qu'il est tout aussi important de prévenir des problèmes supplémentaires que de réagir dans l'immédiat à une crise, particulièrement dans les zones prédisposées aux crises et dans les cas d'urgence continue. D'autres donateurs ont par contre déclaré que le CERF devrait se concentrer sur son mandat original puisque d'autres mécanismes existent et sont mieux placés pour mener des actions préventives.

### **Impartialité dans l'attribution des fonds**

Jusqu'à présent, 59 pourcent environ des engagements en matière de réaction rapide du CERF, et tous sauf un des engagements pour des urgences sous-financées, ont été attribués à des pays d'Afrique subsaharienne. Certains donateurs ont mis en doute l'impartialité et l'équité de ces attributions, malgré les éléments clairs fournis par les statistiques CAP. Le rôle prééminent de l'ERC et les critères utilisés pour les attributions de fonds ont également été mis en cause. Cette question nécessite d'autres négociations ainsi qu'une définition plus stricte des critères d'attribution.

## 4. Des progrès, mais encore de nombreux défis à relever

Le CERF a le potentiel d'améliorer significativement la manière dont le monde réagit à des conflits ou des catastrophes naturelles soudains, mais l'expérience montre jusqu'à présent qu'il a encore beaucoup de chemin à parcourir pour atteindre son potentiel complet. La première année de fonctionnement du Fonds révèle ce potentiel aussi bien que ces défis.

Il est trop tôt pour réaliser une évaluation globale de l'impact du CERF sur les populations dans le besoin. Cela nécessitera une analyse complète de l'impact, qui nécessite un bien meilleur enregistrement des données sur le terrain et au niveau du Quartier général, et une telle évaluation dépasse le sujet du présent document.<sup>21</sup> Néanmoins, Oxfam reconnaît que beaucoup de travail a été mené sur une relativement courte période pour établir et améliorer le Fonds. Le CERF a obtenu des résultats positifs à plusieurs endroits et Oxfam fait preuve d'un optimisme prudent quant à sa capacité à augmenter et à améliorer la réponse humanitaire, pour autant que ses manquements restants soient pris en compte.

Afin que le CERF soit à même de réaliser son objectif d'améliorer les réactions rapides et prévisibles à des catastrophes, les actions suivantes doivent être menées de toute urgence.

**1. Les Nations Unies (le secrétariat du CERF et les agences des Nations Unies) doivent améliorer la vitesse et la prévisibilité des déboursements.** Un élément tout aussi important est la vitesse des déboursements de deuxième ligne des agences des Nations Unies vers les ONG et autres agences chargées de la mise en œuvre. Afin d'y parvenir, les Nations Unies doivent :

- identifier et s'accorder sur des partenariats plus efficaces avec les agences chargées de la mise en œuvre ; augmenter et standardiser l'inclusion des ONG dans les mécanismes de définition des priorités au niveau national et dans les prises de décision du CERF en définissant des règles claires pour les Coordinateurs humanitaires et les Coordinateurs résidents et en les tenant responsables en cette matière ; et simplifier l'accès des ONG aux fonds du CERF. Les Etats membres doivent tenir compte de l'objectif à long terme visant à étendre le mandat du CERF afin de donner aux ONG un accès direct aux fonds du CERF. Jusqu'à ce qu'un accord puisse être atteint sur ce sujet, d'autres relations de financement plus directes doivent être développées pour augmenter la vitesse de déboursement

aux ONG et autres partenaires chargés de la mise en œuvre. Les objectifs doivent être tant d'accélérer la rapidité de la réaction aux urgences que de réduire les frais d'administration.

Par exemple, les ressources du CERF pourraient être attribuées et déboursées par les Coordinateurs humanitaires (avec le soutien administratif d'OCHA ou du PNUD) – comme c'est le cas dans les pays qui ont rassemblé les mécanismes de financement. Le secrétariat du CERF pourrait également élargir le programme pilote actuel d'attribution de préfinancements à une sélection d'agences afin de rendre possible un mécanisme de réaction véritablement rapide (comme c'est le cas actuellement dans le cadre de projets pilotes en RDC, ainsi qu'en Somalie par le biais du Fonds de réaction humanitaire pour les inondations).

- Poursuivre la standardisation et la simplification de l'administration du CERF, entre autres en accélérant l'attribution, et particulièrement le déboursement des fonds, en réduisant les frais de transaction et d'administration sur le terrain et au sein du Quartier général afin que les frais généraux restent dans des proportions acceptables par rapport aux objectifs d'ajout de valeur et d'amélioration de la réponse aux populations dans le besoin, en continuant à améliorer la transparence dans l'attribution des fonds et les procédures de demande et en formant intensivement le personnel, jusqu'au niveau des Coordinateurs humanitaires.
- Définir des critères plus détaillés pour l'identification des urgences sous-financées et l'attribution des ressources du CERF afin d'améliorer la prévisibilité et l'impartialité.

Le nouveau ERC devrait continuer à interpréter son mandat d'attribution de manière large afin d'utiliser la plus grande proportion possible des fonds du CERF chaque année. Une fois que le Fonds dépassera les 500 millions de dollars fixés comme objectif, le modèle d'attribution actuel (deux tiers pour les interventions rapides et un tiers pour les urgences sous-financées) devrait être revu.

## **2. Les donateurs devraient augmenter la durabilité et la prévisibilité des financements.**

- Les donateurs doivent prendre des engagements significatifs, à long terme et durables envers le CERF, sans retirer la moindre portion des fonds humanitaires déjà existants.

- Les donateurs devraient s'engager à augmenter le budget du CERF jusqu'au total de 500 millions de dollars demandé par les Nations Unies. En temps utile, et lorsque l'impact positif du CERF deviendra plus clair, les donateurs devraient augmenter l'envergure du CERF pour atteindre 1 milliard de dollars.

### **3. Le CERF devrait s'intégrer à d'autres initiatives de réforme.**

- Le secrétariat des Nations Unies devrait standardiser l'inclusion des ONG dans les mécanismes de définition des priorités qui sous-tendent l'approche de financement commun, l'approche par groupes et le CERF en définissant des règles claires en la matière pour les Coordinateurs humanitaires et les Coordinateurs résidents et en les tenant responsables.
- Afin de mieux coopérer dans le cadre de tels mécanismes de définition des priorités et d'évaluation des besoins, les agences (y compris les ONG) doivent développer leurs capacités internes et soutenir une plus grande transparence et un meilleur échange d'informations.

### **4. Les Nations Unies devraient garantir des évaluations plus vastes et plus profondes de l'impact des projets financés par le CERF.**

- Le secrétariat du CERF, les agences des Nations Unies et les agences chargées de la mise en œuvre devraient améliorer l'enregistrement des données et l'utilisation d'indicateurs communs pour l'évaluation des projets. Les agences des Nations Unies doivent également garantir la récolte et la mise à disposition de données standardisées sur le montant et le calendrier des financements du CERF transmis à des ONG et autres agences chargées de la mise en œuvre. Cet élément est essentiel pour évaluer l'impact du CERF et pour garantir qu'il fonctionne au profit des populations nécessitant une aide humanitaire.
- En coordination proche avec la société civile concernée, le Groupe de conseil du CERF devrait définir des objectifs pour améliorer la vitesse de déboursement et de réaction aux urgences humanitaires. Les progrès effectués pour atteindre ces objectifs pourraient fournir des repères importants pour que les donateurs augmentent le financement au-delà de l'objectif actuel de 500 millions de dollars.

Aucune de ces recommandations n'est irréalisable pour les donateurs humanitaires actuels ou pour l'ensemble du système humanitaire. Cependant, elles nécessitent un engagement commun et rapide. Un CERF correctement et durablement financé apportant véritablement une réaction rapide aux crises humanitaires permettrait de franchir un pas énorme dans l'amélioration du système humanitaire international et dans la réaction aux besoins humanitaires.

Evidemment, le CERF ne résoudra pas à lui seul tous les manquements du système humanitaire actuel. Il ne peut pas remplacer le financement à long terme et massif nécessaire dans les pays les plus pauvres. Il n'est qu'un élément d'un processus de réforme humanitaire plus vaste qui en est toujours à ses premières phases et nécessite le soutien urgent et durable de l'ensemble de la communauté humanitaire.

## Notes

<sup>1</sup> Le Comité d'aide au développement est le principal organe par le biais duquel l'OCDE traite des questions liées à la coopération avec les pays en développement.

<sup>2</sup> Oxfam est reconnaissante de pouvoir disposer des données de terrain fournies par le secrétariat du CERF.

<sup>3</sup> Development Initiatives (2006) *Global Humanitarian Assistance 2006*, p.28. Londres : Development Initiatives.

<sup>4</sup> Development Initiatives définit l'aide humanitaire globale comme la somme de l'aide d'urgence bilatérale totale provenant des donateurs membres du CAD + l'aide d'urgence totale de l'UE + les contributions multilatérales totales du UNHCR et de l'UNWRA + une partie des contributions multilatérales au PAM. Voir *Global Humanitarian Assistance 2006*.

<sup>5</sup> Les chiffres du Service d'analyse financière des Nations Unies comprennent tous les Appels consolidés et les Appels d'urgence pour 2006. Voir Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires *Relief Web: Financial Tracking Service*.  
<http://ocha.unog.ch/fts2>

<sup>6</sup> Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA) (2006) 'Guidelines: Central Emergency Response Fund (CERF): Grant Component'.  
<http://ochaonline2.un.org/Default.aspx?tabid=8770>

<sup>7</sup> Secrétaire général des Nations Unies (2006) *The Central Emergency Response Fund: Report of the Secretary-General*, p.1. Genève : Assemblée générale du Conseil économique et social.

<sup>8</sup> **Le Comité permanent inter-agences (IASC)** est un forum inter-agences pour la coordination, la politique de développement et la prise de décision. Il rassemble les principaux partenaires des Nations Unies et extérieurs aux Nations Unies. Sous la direction de l'ERC, l'IASC développe des politiques humanitaires, décide d'une répartition claire des responsabilités pour les différents aspects de la réponse humanitaire, identifie et prend en charge les manquements et mène un travail de plaidoyer pour l'application véritable des principes humanitaires. L'IASC a été créé en 1992 suivant la Résolution 46/182 de l'Assemblée générale.

L'objectif de **l'approche groupée** est de renforcer le degré de préparation et les capacités techniques à travers tout le système afin de répondre aux urgences humanitaires en garantissant que les principaux secteurs ou zones de la réponse humanitaire disposent d'un leadership et de responsabilités prévisibles. Cette approche vise à fournir des réponses plus stratégiques et une meilleure définition des priorités pour les ressources disponibles en clarifiant la répartition des tâches entre les organisations, en définissant mieux les rôles et responsabilités des organisations humanitaires au sein des secteurs et en fournissant au Coordinateur humanitaire un premier point de contact et un fournisseur en dernier ressort pour tous les **secteurs ou zones d'activités principaux** : Alimentation - UNICEF, Santé - OMS, Eau/Services sanitaires - UNICEF, Abris d'urgence / PID (en raison d'un conflit) – UNHCR, Catastrophes - FICR, Coordination/Gestion des camps / IPD (en raison d'un conflit) – UNHCR, Situations de catastrophes - OIM,

---

Protection des PID (en raison du conflit) – UNHCR, Civils touchés par un conflit (autres que PID) - UNHCR/OHCHR/UNICEF, Reconstruction rapide - UNDP, Logistique - PAM, Télécommunications d'urgence - OCHA/UNICEF/PAM.

<sup>9</sup> Le secrétariat du CERF et le Groupe de conseil ont récemment redéfini les exigences d'évaluation et de prise de responsabilité du CERF. Toutes les agences récipiendaires doivent fournir au ERC un rapport annuel décrivant les bénéficiaires, les objectifs et les résultats de leurs projets ainsi que des informations financières sur leurs dépenses. En outre, les agences sont responsables de l'évaluation des programmes; aucune évaluation formelle de projets du CERF n'a été menée jusqu'à présent. Une analyse indépendante du CERF est attendue en 2007, suivie par une évaluation externe en 2008.

<sup>10</sup> Oxfam est reconnaissante de pouvoir disposer des données de terrain fournies par le secrétariat du CERF. Nous serions heureux de mettre à la disposition des chercheurs intéressés plus de détails sur nos sources et sur l'étendue de notre étude.

<sup>11</sup> Cette attribution a été faite durant le premier mois de fonctionnement du CERF, lorsque les retards ont été les plus fréquents en raison du manque de consensus sur les procédures administratives.

<sup>12</sup> Jusqu'à présent, le secrétariat du CERF a mené des ateliers sur la réforme humanitaire, avec une demi-journée de formation sur le CERF qui a rassemblé les agences des Nations Unies, OCHA et le personnel des ONG à Panama, Nairobi, Bangkok, Dakar, et Johannesburg. Le secrétariat a également organisé une formation pour formateurs de deux jours à New York avec 20 participants afin de développer un réseau de professionnels formés à la préparation de propositions au CERF. Des formations similaires incluant des ONG sont prévues à Genève (mars 2007) et en Afrique (avant juin 2007).

<sup>13</sup> Ces chiffres sont basés sur des estimations d'Oxfam du financement humanitaire mondial total pour 2006, tenant compte du financement humanitaire mondial pour 2005 et des chiffres pour 2004, qui correspondent mieux aux tendances précédentes de l'aide humanitaire. Il est impossible de calculer avec précision l'aide humanitaire mondiale en 2006 étant donné l'énorme augmentation de l'aide observée en 2005 suite au tsunami, qui fausse les moyennes pour les cinq dernières années.

<sup>14</sup> Secrétaire général des Nations Unies (2006) *The Central Emergency Response Fund: Report of the Secretary-General*, p.4. Genève : Assemblée générale du Conseil économique et social.

<sup>15</sup> Représentants suédois, britanniques et norvégiens : entretiens informels avec l'auteur, 2006/7.

<sup>16</sup> Représentant hollandais : entretien en personne avec l'auteur, 2006.

<sup>17</sup> Les données ont été rassemblées entre mars et juillet 2006. On ne dispose que de très peu de nouvelles données sur les projets du CERF mis en oeuvre par des ONG, au-delà du tableau complet de la mise en oeuvre par pays, qu'Oxfam mettra avec plaisir à la disposition des chercheurs intéressés.

<sup>18</sup> Les mécanismes de "financement commun", qui sont actuellement en phase pilote en RDC et au Soudan, permettent aux donateurs de placer leurs contributions dans un fonds centralisé géré par le Coordinateur



---

humanitaire de l'ONU. Ce fonds centralisé a pour objectif d'améliorer la rapidité, la prévisibilité et la flexibilité du financement et de faire en sorte que les fonds soient affectés aux priorités les plus urgentes.

<sup>19</sup> Secrétaire général des Nations Unies (2006) *The Central Emergency Response Fund: Report of the Secretary-General*, p.10. Genève : Assemblée générale du Conseil économique et social .

<sup>20</sup> Development Initiatives (2006) *Global Humanitarian Assistance 2006*, p.3. Londres : Development Initiatives.

<sup>21</sup> L'évaluation externe officielle du CERF, prévue en 2008, devrait mettre en lumière les performances générales du Fonds. Cependant, des inquiétudes subsistent quant au fait que cette évaluation ne pratiquera pas d'analyse correcte de l'impact des projets, mais se concentrera plutôt sur les performances des mécanismes au niveau du Quartier général. Cela pourrait mener, par exemple, à ce que l'évaluation se concentre sur la vitesse de déboursement des fonds aux agences des Nations Unies, sans tenir compte de la complexité du déboursement de deuxième ligne ou de l'impact sur les bénéficiaires.

# Références

## Matrices de rapportage des projets d'agences pour le CERF

FAO (2006) 'Agency Reporting Matrix on Sudan and DRC',  
<http://ochaonline2.un.org/Default.aspx?tabid=8770>

OIM (2006) 'Agency Reporting Matrix on Côte d'Ivoire: Protection Cluster', <http://ochaonline2.un.org/Default.aspx?tabid=8770>

OIM (2006) 'Agency Reporting Matrix on Côte d'Ivoire: Water and Sanitation Cluster', <http://ochaonline2.un.org/Default.aspx?tabid=8770>

OIM (2006) 'Agency Reporting Matrix on Haiti',  
<http://ochaonline2.un.org/Default.aspx?tabid=8770>

OIM (2006) 'Agency Reporting Matrix on Timor-Leste',  
<http://ochaonline2.un.org/Default.aspx?tabid=8770>

OIM (2006) 'Agency Reporting Matrix on Zimbabwe',  
<http://ochaonline2.un.org/Default.aspx?tabid=8770>

UNDP (2006) 'Agency Reporting Matrix on Guinea-Bissau, Djibouti, and the Democratic Republic of Congo',  
<http://ochaonline2.un.org/Default.aspx?tabid=8770>

UNHCR (2006) 'Agency Reporting Matrix on Burundi, Central African Republic, Chad, Côte d'Ivoire, DRC, Ethiopia, Guinea, Kenya, Republic of Congo, Sudan, Timor-Leste, and Zambia',  
<http://ochaonline2.un.org/Default.aspx?tabid=8770>

UNICEF (2006) 'Agency Reporting Matrix on Chad',  
<http://ochaonline2.un.org/Default.aspx?tabid=8770>

UNICEF (2006) 'Agency Reporting Matrix on Eritrea',  
<http://ochaonline2.un.org/Default.aspx?tabid=8770>

UNICEF (2006) 'Agency Reporting Matrix on Ethiopia',  
<http://ochaonline2.un.org/Default.aspx?tabid=8770>

UNICEF (2006) 'Agency Reporting Matrix on Guinea-Bissau',  
<http://ochaonline2.un.org/Default.aspx?tabid=8770>

UNICEF (2006) 'Agency Reporting Matrix on Kenya',  
<http://ochaonline2.un.org/Default.aspx?tabid=8770>

UNICEF (2006) 'Agency Reporting Matrix on Northern Sudan',  
<http://ochaonline2.un.org/Default.aspx?tabid=8770>

UNICEF (2006) 'Agency Reporting Matrix on Republic of Congo',  
<http://ochaonline2.un.org/Default.aspx?tabid=8770>

UNICEF (2006) 'Agency Reporting Matrix on Somalia',  
<http://ochaonline2.un.org/Default.aspx?tabid=8770>

UNICEF (2006) 'Agency Reporting Matrix on the Central African Republic', <http://ochaonline2.un.org/Default.aspx?tabid=8770>

UNICEF (2006) 'Agency Reporting Matrix on the Republic of Djibouti' <http://ochaonline2.un.org/Default.aspx?tabid=8770>.

UNICEF (2006) 'Agency Reporting Matrix on Timor-Leste', <http://ochaonline2.un.org/Default.aspx?tabid=8770>

PAM (2006) 'Agency Reporting Matrix on Eastern Chad, Djibouti, Ethiopia, Kenya, Horn of Africa, Guinea-Bissau, Niger, Somalia, Sudan, Republic of Congo, and Democratic Republic of Congo', <http://ochaonline2.un.org/Default.aspx?tabid=8770>

OMS (2006) 'Agency Reporting Matrix on Côte d'Ivoire, Djibouti, Eritrea, Ethiopia, Kenya, Somalia, Sudan, Haiti, and Zimbabwe', <http://ochaonline2.un.org/Default.aspx?tabid=8770>

## **Autres rapports et articles**

Development Initiatives (2005b) *Human Development Office Occasional Paper: Aid Data Report*. Somerset: Development Initiatives.

Development Initiatives (2006) *Global Humanitarian Assistance 2006*. London: Development Initiatives.

Comité permanent inter-agences (IASC) (2006) 'IASC Self-Assessment of Cluster Approach', [www.humanitarianinfo.org/iasc/content/documents](http://www.humanitarianinfo.org/iasc/content/documents) (vérifié pour la dernière fois par l'auteur en janvier 2007).

Irish Aid (2006) 'Conor Lenihan T.D. holds talks with UN Under Secretary-General Jan Egeland', communiqué de presse, 6 novembre 2006. [http://www.irishaid.gov.ie/latest\\_news.asp?article=858](http://www.irishaid.gov.ie/latest_news.asp?article=858) (vérifié pour la dernière fois par l'auteur en décembre 2006).

Oxfam (2006) 'Global military spending set to top Cold War high as conflict causes record hunger', communiqué de presse, 22 septembre 2006. <http://www.oxfam.org/en/news/pressreleases2006> (vérifié pour la dernière fois par l'auteur en décembre 2006).

Secrétaire général des Nations Unies (2006) 'Establishment and Operation of the Upgraded Central Emergency Response Fund', *Secretary-General's Bulletin*. UN Doc. ST/SGB/2006/XXX of April 2006.

Secrétaire général des Nations Unies (2006) *The Central Emergency Response Fund: Report of the Secretary-General*. Genève : Assemblée générale du Conseil économique et social.

## **Ressources internet**

OCDE (2006) 'Final Official Development Assistance (ODA) Data for 2005', <http://www.oecd.org/dataoecd/52/18/37790990.pdf>

Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA) *Central Emergency Response Fund Home*, <http://ochaonline2.un.org/Default.aspx?tabid=8770>

Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA) *Relief Web: Financial Tracking Service*, <http://ocha.unog.ch/fts2>

Banque mondiale 'Total GNI, 2005, Atlas Method', <http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GNI.pdf>

En outre, ce document a été rédigé à partir d'un grand nombre d'entretiens avec des représentants des principaux donateurs, d'études de cas menées par Oxfam et de rapports internes des Nations Unies consacrés aux pays.

© Oxfam International, mars 2007

Ce rapport a été rédigé par Dr. Tanja Schuemer-Cross et Alexis Arthur. Merci à Greg Puley, parmi de nombreux autres, pour ses commentaires et son soutien utiles. Il fait partie d'une série de documents visant à contribuer au débat public sur les questions de développement et de politique humanitaire.

Le texte peut être utilisé librement à des fins de campagne, d'éducation et de recherche moyennant mention complète de la source. Le détenteur des droits demande que toute utilisation lui soit notifiée à des fins d'évaluation. Pour copie dans toute autre circonstance, réutilisation dans d'autres publications, traduction ou adaptation, une permission doit être accordée et des frais peuvent être demandés. Courriel: [publish@oxfam.org.uk](mailto:publish@oxfam.org.uk).

Pour toute information complémentaire, veuillez contacter [advocacy@oxfaminternational.org](mailto:advocacy@oxfaminternational.org).

**Oxfam International** est une confédération de 13 organisations qui travaillent ensemble dans plus de 100 pays pour trouver des solutions durables à la pauvreté et l'injustice: Oxfam Amérique, Oxfam Allemagne, Oxfam Australie, Oxfam-en-Belgique, Oxfam Canada, Oxfam France – Agir Ici, Oxfam Grande-Bretagne, Oxfam Hong Kong, Intermón Oxfam (Espagne), Oxfam Irlande, Novib Oxfam Pays-Bas, Oxfam Nouvelle Zélande et Oxfam Québec. N'hésitez pas à appeler ou écrire aux agences listées ci-dessous pour toute information complémentaire. Vous pouvez également vous rendre sur: [www.oxfam.org/fr](http://www.oxfam.org/fr).

<p><b>Oxfam Amérique</b> 226 Causeway Street, Floor 5, Boston, MA 02114-2206, USA Tel: +1.617.482.1211 E-mail: <a href="mailto:info@oxfamamerica.org">info@oxfamamerica.org</a> <a href="http://www.oxfamamerica.org">www.oxfamamerica.org</a></p>	<p><b>Oxfam Hong Kong</b> 17/fl., China United Centre, 28 Marble Road, North Point, Hong Kong Tel: +852.2520.2525 E-mail: <a href="mailto:info@oxfam.org.hk">info@oxfam.org.hk</a> <a href="http://www.oxfam.org.hk">www.oxfam.org.hk</a></p>
<p><b>Oxfam Australie</b> 156 George St., Fitzroy, Victoria 3065, Australia Tel: +61.3.9289.9444 E-mail: <a href="mailto:enquire@oxfam.org.au">enquire@oxfam.org.au</a> <a href="http://www.oxfam.org.au">www.oxfam.org.au</a></p>	<p><b>Intermón Oxfam (Espagne)</b> Roger de Llúria 15, 08010, Barcelona, Spain Tel: +34.902.330.331 E-mail: <a href="mailto:info@intermonoxfam.org">info@intermonoxfam.org</a> <a href="http://www.intermonoxfam.org">www.intermonoxfam.org</a></p>
<p><b>Oxfam-en-Belgique</b> Rue des Quatre Vents 60, 1080 Bruxelles, Belgique Tel: +32.2.501.6700 E-mail: <a href="mailto:oxfamsol@oxfamsol.be">oxfamsol@oxfamsol.be</a> <a href="http://www.oxfamsol.be">www.oxfamsol.be</a></p>	<p><b>Oxfam Irlande</b> Dublin Office, 9 Burgh Quay, Dublin 2, Ireland Tel: +353.1.672.7662 Belfast Office, 115 North St, Belfast BT1 1ND, UK Tel: +44.28.9023.0220 E-mail: <a href="mailto:communications@oxfamireland.org">communications@oxfamireland.org</a> <a href="http://www.oxfamireland.org">www.oxfamireland.org</a></p>
<p><b>Oxfam Canada</b> 250 City Centre Ave, Suite 400, Ottawa, Ontario, K1R 6K7, Canada Tel: +1.613.237.5236 E-mail: <a href="mailto:info@oxfam.ca">info@oxfam.ca</a> <a href="http://www.oxfam.ca">www.oxfam.ca</a></p>	<p><b>Oxfam Nouvelle Zélande</b> PO Box 68357, Auckland 1145, New Zealand Tel: +64.9.355.6500 (Toll-free 0800 400 666) E-mail: <a href="mailto:oxfam@oxfam.org.nz">oxfam@oxfam.org.nz</a> <a href="http://www.oxfam.org.nz">www.oxfam.org.nz</a></p>
<p><b>Oxfam France - Agir ici</b> 104 rue Oberkampf, 75011 Paris, France Tel: + 33 1 56 98 24 40. E-mail: <a href="mailto:info@oxfamfrance.org">info@oxfamfrance.org</a> <a href="http://www.oxfamfrance.org">www.oxfamfrance.org</a></p>	<p><b>Oxfam Novib (Pays-Bas)</b> Mauritskade 9, Postbus 30919, 2500 GX, The Hague, The Netherlands Tel: +31.70.342.1621 E-mail: <a href="mailto:info@oxfamnovib.nl">info@oxfamnovib.nl</a> <a href="http://www.oxfamnovib.nl">www.oxfamnovib.nl</a></p>
<p><b>Oxfam Allemagne</b> Greifswalder Str. 33a, 10405 Berlin, Germany Tel: +49.30.428.50621 E-mail: <a href="mailto:info@oxfam.de">info@oxfam.de</a> <a href="http://www.oxfam.de">www.oxfam.de</a></p>	<p><b>Oxfam Québec</b> 2330 rue Notre Dame Ouest, bureau 200, Montréal, Québec, H3J 2Y2, Canada Tel: +1.514.937.1614 E-mail: <a href="mailto:info@oxfam.qc.ca">info@oxfam.qc.ca</a> <a href="http://www.oxfam.qc.ca">www.oxfam.qc.ca</a></p>
<p><b>Oxfam GB</b> Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, UK Tel: +44 (0)1865.473727 E-mail: <a href="mailto:enquiries@oxfam.org.uk">enquiries@oxfam.org.uk</a> <a href="http://www.oxfam.org.uk">www.oxfam.org.uk</a></p>	

**Secrétariat d'Oxfam International** : Suite 20, 266 Banbury Road, Oxford, OX2 7DL, UK  
Tel: +44.(0)1865.339100. Email: [information@oxfaminternational.org](mailto:information@oxfaminternational.org). Web site:  
[www.oxfam.org](http://www.oxfam.org)

**Bureaux de plaidoyer d'Oxfam International** : E-mail:

[advocacy@oxfaminternational.org](mailto:advocacy@oxfaminternational.org)

**Washington**: 1112 16th St., NW, Ste. 600, Washington, DC 20036, USA Tel:  
1.202.496.1170.

**Brussels**: 22 rue de Commerce, 1000 Brussels, Belgium Tel: +322.502.0391.

**Geneva**: 15 rue des Savoises, 1205 Geneva, Switzerland Tel: +41.22.321.2371.

**New York**: 355 Lexington Avenue, 3rd Floor, New York, NY 10017, USA Tel:  
+1.212.687.2091.

**Organisations liées à Oxfam.** Les organisations suivantes sont liées à Oxfam international:

**Oxfam Japon** Maruko bldg. 2F, 1-20-6, Higashi-Ueno, Taito-ku, Tokyo 110-0015, Japan

Tel: + 81.3.3834.1556. E-mail: [info@oxfam.jp](mailto:info@oxfam.jp) Web site: [www.oxfam.jp](http://www.oxfam.jp)

**Oxfam Inde** B55, First Floor, Shivalik, New Delhi, 1100-17, India

Tel: + 91.11.26693 763. E-mail: [info@oxfamint.org.in](mailto:info@oxfamint.org.in) Web site: [www.oxfamint.org.in](http://www.oxfamint.org.in)

**Membre observateur d'Oxfam.** L'organisation suivante est actuellement membre observateur d'Oxfam international et travaille vers une possible adhésion totale:

**Fundación Rostros y Voces (México)** Alabama No. 105 (esquina con Missouri), Col. Nápoles, C.P. 03810 México, D.F.

Tel/Fax: + 52 55 687 3002. E-mail: [comunicacion@rostrosyvoces.org](mailto:comunicacion@rostrosyvoces.org)

Web site: [www.rostrosyvoces.org](http://www.rostrosyvoces.org)

Published by Oxfam International March 2007

Published by Oxfam GB for Oxfam International under ISBN 978-1-84814-686-0