

Projet ONG et réforme humanitaire II

L'opportunité d'influencer le système humanitaire



Réforme humanitaire : Mécanismes de financement





Le présent document a été réalisé avec l'aide financière de l'Office d'aide humanitaire de la Commission européenne - ECHO. Les opinions exprimées ne reflètent pas l'avis officiel de la Commission européenne.

Introduction

Le financement est l'un des trois piliers de la réforme humanitaire entamée en 2005.¹ Cette brochure présente les principaux mécanismes de financement associés au processus de réforme : le Fonds central d'intervention d'urgence (CERF), les Fonds humanitaires communs (CHF) et les Fonds d'intervention d'urgence (ERF). Elle décrit également les Processus d'appels consolidés (CAP) et le Service de suivi financier (FTS).

Comment est géré le financement humanitaire?²

Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH) est chargé de coordonner, financer et mobiliser la réponse humanitaire dans les situations d'urgence complexes ou soudaines. Le BCAH publie des appels consolidés et des appels Flash (voir plus loin) pour le compte des agences demandeuses, afin de solliciter l'aide des donateurs pour les pays affectés par des crises soudaines ou durables. Les CAP et les appels Flash donnent un aperçu des besoins humanitaires dans le pays affecté et indiquent aux donateurs quels sont les fonds requis pour répondre à ces besoins. Le BCAH administre également le CERF. Les ERF sont gérés au niveau national par le coordinateur humanitaire avec le soutien du BCAH.³ Les Fonds humanitaires communs (CHF) de la République démocratique du Congo (RDC), du Soudan et de la République centrafricaine sont administrés financièrement par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), tandis que le BCAH contribue à la gestion des programmes.

¹ Les autres composantes de la réforme sont le leadership humanitaire et la coordination.

² Les informations données ici émanent principalement du site Internet du BCAH : <http://ochaonline.un.org/tabid/5839/language/en-US/Default.aspx> et des matériaux de formation interne d'Oxfam.

³ Pour plus d'informations, voir <http://ochaonline.un.org/tabid/5839/language/en-US/Default.aspx>

Processus d'appels

Processus d'appel consolidé (CAP)

Le CAP représente le processus de planification stratégique au travers duquel les partenaires humanitaires élaborent un Plan d'action humanitaire commun (CHAP) qui définit les priorités stratégiques et les besoins requis pour y répondre, et veille à ce que tous les partenaires apportent une réponse stratégique et complète à la crise. Avec le CHAP, une demande de financement est présentée aux donateurs pour mettre en œuvre la réponse. Habituellement les CAP sont annuels et utilisés dans les crises complexes et durables.⁴ Les appels Flash par contre, sont employés dès que survient une crise soudaine dont l'ampleur dépasse les capacités de réponse d'un gouvernement ou d'une agence isolée. Leur durée s'étend généralement sur une période maximale de six mois. Les deux types d'appels suivent les mêmes processus de planification et de coordination inclusifs et stratégiques. Les principales caractéristiques des CAP sont résumées ci-dessous :

- Le CAP est le principal outil de coordination et de planification stratégique dans les interventions d'urgence complexes.
- Le CAP a été créé en 1991 afin d'améliorer la coordination globale de la réponse humanitaire et de fournir une vision complète des besoins humanitaires et d'indiquer qui fait quoi et où.⁵
- Le coordinateur humanitaire et l'équipe humanitaire nationale (HCT)⁶ sont responsables de la préparation, la mise en œuvre et le suivi du CAP.
- Les propositions de projets à inclure dans un CAP sont consolidées sur une base sec-

⁴ Tous les pays ne disposent pas d'un CAP. Au Soudan par exemple, ces fonctions sont assurées par un Plan de travail et en RDC, le processus est intitulé Plan d'action humanitaire (PAH).

⁵ En moyenne, il y a 19 appels annuels (22 en 2009 et 14 au cours des quatre premiers mois de 2010) pour répondre aux besoins de près de 40 millions de personnes. Depuis 1992, le CAP a demandé 4,7 milliards de dollars par an en moyenne, et a reçu 2,9 milliards annuels (62 %).

⁶ Un groupe composé de représentants de divers acteurs humanitaires opérationnels, dont l'ONU, des organisations non gouvernementales (ONG) et le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Pour plus d'informations, voir le dépliant ONG, clusters et autres mécanismes de coordination sur <http://www.ngosandhumanitarianreform.org>

torielle par le biais des clusters (ou groupes sectoriels). En général, une commission spécifique, composée du coordinateur et de plusieurs représentants du cluster, est mise sur pied pour examiner ces projets.

- Beaucoup d'ONG participent aux CAP, à travers les clusters ou directement.⁷ Le BCAH a publié une liste de Questions fréquentes qui répondent à un certain nombre d'interrogations des ONG⁸.

Le fait d'avoir un projet inclus dans le CAP n'assure pas son financement, et il appartient à chaque agence ou ONG de solliciter des fonds auprès des bailleurs.

Appels Flash (Flash Appeals)

À l'instar du CAP, l'appel Flash est un outil de structuration d'une réponse humanitaire coordonnée. La différence est que les appels Flash sont issus plus rapidement et généralement seulement pendant les trois à six premiers mois d'une nouvelle intervention d'urgence. Le coordinateur résident de l'ONU (RC) ou le coordinateur humanitaire (HC) déclenche un appel flash après consultation des principales parties prenantes dans les jours qui suivent le déclenchement d'une catastrophe majeure ou en réponse à une aggravation significative d'une crise durable ou en germination lente.⁹ Les ONG participent aux appels Flash de la même façon que pour les CAP, mais un appel Flash exige des informations sur le projet beaucoup moins détaillées, et se contente d'une ligne de titre.¹⁰ Les appels Flash sont émis sur le champ et révisés au cours du premier mois à partir de données d'évaluation plus complètes. Les appels Flash et le CERF (voir ci-dessous)

⁷ Par exemple, parmi 1 717 projets demandeurs auprès des CAP dans le monde en 2010, plus de 60 % (1 034) seront mis en oeuvre par des partenaires humanitaires ne dépendant pas des Nations Unies. En 2007 et 2008, la moyenne tournait autour de 78 %.

⁸ Voir <http://ochaonline.un.org/humanitarianappeal/webpage.asp?MenuID=12504&Page=1241>

⁹ Depuis 2007, où les mécanismes et les processus d'appel Flash ont été totalement remaniés, 11 appels Flash ont été émis chaque année en moyenne.

¹⁰ Voir <http://ochaonline.un.org/humanitarianappeal/webpage.asp?MenuID=12508&Page=1481>

travaillent souvent en parallèle, avec un financement initial du CERF permettant aux agences des Nations Unies de disposer rapidement de l'argent disponible. L'appel Flash prend note du montant engagé par le CERF. Les appels Flash sont nécessaires pour établir un cadre de réponse stratégique coordonnée et obtenir des financements. Le CERF peut apporter des fonds initiaux pour lancer immédiatement les opérations les plus critiques prévues dans l'appel, mais il ne constitue pas en lui-même un outil de planification ou de coordination.

Le CAP et les appels Flash ne sont pas des mécanismes de financement, mais représentent un moyen d'interroger la communauté internationale.

La participation des ONG aux CAP et aux appels Flash s'est accrue depuis les premiers financements de projets d'ONG en 2001 (79 projets soumis par 41 ONG, financés à moins de 1 %). En 2009, 389 ONG ont proposé 1 920 projets dans les appels consolidés et Flash, pour une valeur totale demandée de 1 160 millions de dollars. Lorsque le CAP 2010 a été lancé, 53 % des projets étaient financés. Un nombre considérable d'ONG inclut à présent des projets dans le CAP (1 034 projets d'ONG contre 683 projets des agences des Nations Unies en 2010), mais le montant en dollars demandé pour les projets de l'ONU est six fois plus important que celui associé aux projets des ONG.¹¹

¹¹ Voir [http://ochadms.unog.ch/quickplace/cap/main.nsf/h_Index/CAP_2010_Humanitarian_Appeal/\\$FILE/CAP_2010_Humanitarian_Appeal_SCREEN.pdf?OpenElement](http://ochadms.unog.ch/quickplace/cap/main.nsf/h_Index/CAP_2010_Humanitarian_Appeal/$FILE/CAP_2010_Humanitarian_Appeal_SCREEN.pdf?OpenElement) (page 15)

Place des ONG dans les appels consolidés et Flash, par an

Année	Nd. D'ONG	Nd. de projets d'ONG	Total des demandes de financement pour des projets d'ONG (millions USD)	Financement rapporté (millions USD)	Financement en % des demandes de CAP des ONG
2000	4	9	8	0,1	0%
2001	41	79	46	1	1%
2002	95	376	325	86	26%
2003	81	333	128	25	19%
2004	118	338	164	50	30%
2005	119	403	300	111	37%
2006	263	888	648	224	35%
2007	244	1105	656	516	79%
2008	275	1528	1084	832	77%
2009 (à ce jour)	389	1920	1160	610	53%
2010	322	1034*	836	-	-

*Légèrement en baisse début 2010 par rapport à 2009, en partie à cause de la recommandation de regrouper les projets autant que possible pour réduire le travail associé aux petits projets. Le nombre d'ONG dans les requêtes de financement et auprès des CAP tend à augmenter au cours de l'année.

Mécanismes de fonds communs

Le Fonds central d'intervention d'urgence (CERF)

Le CERF¹² a été établi en mars 2006 dans le cadre du programme de réforme humanitaire. Son but est de veiller à l'existence d'un fonds de secours – pouvant atteindre 500 millions de dollars américains – disponible immédiatement dès les prémisses d'une crise ou bien pour les situations de crise où les fonds sont difficiles à obtenir.

Le CERF fournit des financements dans deux types de situations : pour financer une réponse rapide ou pour des situations d'urgence sous-financées. En tout, 450 millions de dollars sont disponibles annuellement pour couvrir ces donations. Le CERF dispose aussi d'une facilité de crédit (jusqu'à 50 millions de dollars par an), à laquelle seules les agences des Nations Unies et l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) peuvent directement faire appel pour programmer des interventions d'urgence en attendant l'arrivée des contributions des bailleurs.

Les ONG peuvent bénéficier de fonds en tant que partenaires des agences des Nations Unies et de l'OIM. Les principaux bénéficiaires du CERF sont le Programme alimentaire mondial (PAM) et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) qui ont perçu à eux deux 60 % des fonds du CERF entre 2006 et 2010. En 2010, le CERF a revu son modèle de soumission de projet qui exige à présent que l'agence demandeuse indique le montant des fonds destinés à des ONG.

Le CERF est administré par le BCAH via un secrétariat basé à New York. Il est financé par les contributions volontaires des 118 États membres de l'ONU, ainsi que par des fonds supplémentaires provenant d'un petit nombre d'entreprises privées, de fondations caritatives et de personnes individuelles. En 2009, le gouvernement britannique était le premier donateur du CERF, suivi de ceux des Pays-Bas, de Suède, de Norvège, du Canada et d'Espagne.

Globalement, le CERF représente environ 4 % du financement humanitaire. Au cours de ses quatre premières années d'opération (de mars 2006 à mars 2010), le CERF a fourni environ 1,6 milliard

¹² Voir <http://ochaonline.un.org/cerf>

de dollars à 1 700 projets dans 76 pays. Un peu plus d'un milliard était destiné à financer des crises soudaines ou des situations de détérioration dans des crises existantes, et 530 millions de dollars ont été alloués à des crises sous-financées.

Les fonds de réponse rapide sont attribués en fonction des besoins, alors que ceux destinés aux projets sous-financés sont déboursés deux fois par an, en janvier et en juillet. Les pays éligibles sont identifiés en consultation avec le Comité permanent inter-organisations (IASC)¹³ pour établir la liste des urgences humanitaires qui sont le moins bien financées.

Plusieurs autres fonds communs actifs au niveau des pays sont communément considérés comme participant au mouvement de réforme du financement humanitaire, car ils poursuivent des objectifs compatibles :

Fonds humanitaires communs (CHF)

Les premiers CHF ont été mis en place en 2006 en RDC et au Soudan, dans le cadre d'une expérimentation pilote menée par les membres de la Good Humanitarian Donorship Initiative.¹⁴ Un autre CHR a ensuite été créé en République centrafricaine, et un nouveau est en cours d'implémentation en Somalie en 2010.

Les CHF constituent des mécanismes communs de financement destinés à rationaliser le financement des interventions humanitaires prolongées, et canalisent un pourcentage non négligeable des fonds de réponse humanitaire. Par exemple, en 2008, les bailleurs ont engagé 142,1 millions

¹³ L'IASC constitue le principal mécanisme de coordination inter-agences en matière d'assistance humanitaire, de développement de stratégies et de prise de décision. Il est constitué de neuf agences de l'ONU oeuvrant dans l'aide humanitaire et de neuf invités permanents issus de réseaux d'ONG, d'organismes de l'ONU et d'autres organisations comme le Comité international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, l'OIM et la Banque mondiale.

¹⁴ Voir <http://www.goodhumanitarandonorship.org>

de dollars dans le CHF du Soudan, ce qui représente 9,9 % du financement humanitaire du Plan de travail du Soudan.¹⁵

Ces fonds permettent de transmettre de l'argent à des plans de réponse humanitaire approuvés (CAP, ou en RDC Plan d'action humanitaire (PAH) ou Plan de travail au Soudan). Les candidatures ne peuvent habituellement être présentées que deux fois par an, et sont basées sur des projets soumis à l'appel consolidé. Au Soudan, les ONG dont les projets ne sont pas inclus dans le CAP (Plan de travail) n'ont pas accès au fonds.

Chaque fonds dispose d'un Comité des fonds communs. Les structures diffèrent selon les fonds, mais en général, ces comités sont présidés par le coordinateur humanitaire (HC) et incluent des représentants locaux des trois principaux donateurs du fonds commun, de trois agences participantes de l'ONU (représentant les clusters) et de trois représentants de la communauté des ONG. Le comité conseille le coordinateur humanitaire, veille au respect des termes convenus et à la transparence de l'utilisation des fonds.

Fonds d'intervention d'urgence (ERF)

Les ERF (appelés aussi Fonds de réponse humanitaire) ont été établis en 1997. Ce sont des fonds de petite à moyenne taille, avec un budget annuel moyen de 6 millions de dollars, qui fournissent des dons pouvant atteindre 500 000 dollars. Ce sont des mécanismes nationaux et à ce titre, leurs règles, orientations et critères d'éligibilité varient selon les pays. Chaque fonds national organise des formations locales et produit des informations concises sur les procédures de demande de financement à l'intention des ONG. Certains fonds proposent des infor-

¹⁵ Équivalent au Soudan du Plan d'action humanitaire (PAH – voir note 5) ou CAP.

mations utiles sur leur site Web.¹⁶ En 2009, 75 % des fonds déboursés par les ERF sont allés à des ONG, dont 111 ONG nationales partenaires.

En mai 2010, des ERF étaient opérationnels dans 15 pays.¹⁷ Les ERF sont des fonds destinés à combler les déficits de financement, en vue de fournir une réponse rapide et souple face à des crises imprévues, non incluses dans un CAP. Les demandes peuvent être présentées sur un principe de roulement, et les fonds sont attribués selon les recommandations d'un comité consultatif formé de représentants de diverses agences de l'ONU, d'ONG et parfois des donateurs. Les projets sont ensuite soumis à l'examen du BCAH qui joue un rôle clé dans la décision et peut rejeter certaines propositions avant qu'elles ne soient soumises au comité ou au coordinateur humanitaire. Après soumission du projet, la décision finale appartient à ce dernier, qui tiendra compte néanmoins de l'avis du comité de révision.

Service de suivi financier (FTS)

Le FTS est une base de données mondiale sur Internet qui contient des informations en temps réel sur les besoins de financement humanitaire et les contributions internationales. En indiquant clairement les montants d'aide perçus par rapport aux besoins, elle vise à améliorer à la fois les décisions d'allocations des ressources et le plaidoyer. Le FTS fournit une série de tableaux analytiques qui décrivent les flux d'aide humanitaire dans des crises spécifiques et permet aussi aux utilisateurs de produire des tableaux personnalisés à la demande. Il couvre tous les pays percevant un financement humanitaire international rapporté.

Le FTS est administré par le BCAH et peut être consulté sur www.reliefweb.int/fts. Les ONG sont invitées à envoyer leur rapport au FTS directement par email (fts@reliefweb.int) ou à l'aide du formulaire de rapport en ligne disponible sur le site Internet du FTS. Le BCAH a réalisé un guide de deux pages sur le FTS très utile pour les ONG.¹⁸ Le FTS est un service d'enregistrement qui ne publie que les informations qui lui ont été rapportées. Des mécanismes de reporting régulier sont mis en place avec quantité de gouvernements et d'organisations des pays donateurs, mais tous les partenaires doivent néanmoins vérifier les informations en ligne et les actualiser. Des données incomplètes amoindrissent la fiabilité du FTS et son utilité à des fins de coordination et de visibilité. Inversement, des informations complètes constituent un puissant instrument de coordination et offrent à tous les acteurs une vision complète des activités et ressources humanitaires.

¹⁶ERRF Haïti : <http://ochaonline.un.org/OCHAHome/WhereWeWork/Haiti/DonatingforHaiti/ERRFforHaiti/tabid/6489/language/en-US/Default.aspx> ;

ERF Centrafrique : <http://hdptcar.net/ERF/> ; CHF RCA : <http://hdptcar.net/chf> ; HRF Éthiopie : <http://www.ochaeth.org/hrf> ; HRF TPO : <http://www.ochaopt.org/hrf.aspx?id=139> ; ERF

Zimbabwe : <http://ochaonline.un.org/ApppealsFunding/ERF/tabid/3557/language/en-US/Default.aspx> ;

CHF Soudan : <http://www.unsudanig.org/workplan/chf/index.php> ; Fonds communs RDC : <http://www.rdc-humanitaire.net/?-Pooled-Fund,28-> ;

EHRF Irak : <http://ochaonline.un.org/Default.aspx?alias=ochaonline.un.org/Iraq>

¹⁷Pour plus d'informations, voir <http://ochaonline.un.org/tabid/5839/language/en-US/Default.aspx>

¹⁸Voir http://ocha.unog.ch/fts/exceptiondocs/AboutFTS/guidesheets/FTS_&_NGO_guide_2010.doc

Projet ONG et réforme humanitaire II

L'opportunité d'influencer le système humanitaire

Projet ONG et réforme humanitaire :

Le Projet ONG et Réforme Humanitaire vise à renforcer la représentation, la participation et le leadership des ONG locales, nationales et internationales dans les mécanismes de coordination et financement humanitaires.

Une première phase a été menée de 2008 à 2010 par un consortium d'ONG internationales, en Afghanistan, Ethiopie, République démocratique du Congo et Zimbabwe, sur financement britannique ; elle a permis d'analyser et mettre en lumière les pratiques liées à la réforme humanitaire du point de vue des ONG, en matière de leadership, coordination, financements et partenariat.

Une seconde phase du projet, financée par l'Office d'Aide Humanitaire de la Commission Européenne (ECHO), a débuté en 2012, pour 16 mois. La coordonnatrice de projet est basée à Genève dans les locaux du Conseil International des Agences Bénévoles (ICVA). Chaque ONG du consortium accueille par ailleurs un chef de projet dans quatre pays : ActionAid au Zimbabwe, Action contre la Faim en Côte d'Ivoire, ACTED au Pakistan et Danish Refugee Council à Nairobi pour l'opération Somalie.

Les axes de travail prioritaires sont déterminés dans chaque pays où le projet est mis en œuvre. Les enseignements tirés du projet alimentent le plaidoyer international et sont disséminés de manière à promouvoir les bonnes pratiques.

Les activités prévues en Côte d'Ivoire sont les suivantes :

- Formations sur les principes, l'architecture et la réforme humanitaires à l'intention du personnel des ONG de manière à améliorer la compréhension et la capacité à prendre part à ces mécanismes ;
- Appui à la coordination des ONG nationales et internationales afin d'améliorer leur lisibilité et leur représentativité et leur leadership; Consolidation des mécanismes de coordination et financement nationaux afin qu'ils incluent davantage les ONG et soient plus transparents le cas échéant ;
- Analyses
- S'assurer que les problématiques nationales et les bonnes pratiques identifiées dans le pays alimentent les discussions de politique nationale et internationale.

Les ONG souhaitant s'impliquer dans le projet sont invitées à contacter la Cheffe de projet en Côte d'Ivoire ou la Coordonnatrice de projet au niveau international.

Contact en Côte d'Ivoire :

Liliane Bitong Ambassa
Chef de projet Réforme humanitaire
Action contre la Faim | ACF-France
18, Zone 4C, B.P. 1842
Abidjan, Côte d'Ivoire
reformehum@ci.missions-acf.org
Tél: +225 21 35 19 80

Contact à Genève :

Katharina Samara-Wickrama
Project Coordinator, NHRP II
International Council of Voluntary Agencies
26 -28 Ave Guiseppe-Motta
1202 Geneva, Switzerland
Katharina@icva.ch
Tél: +41 22 950 9600