



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Продовольственная и
сельскохозяйственная
организация
Объединенных
Наций

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

CONSEIL

Cent trente-cinquième session

Rome, 17 - 18 novembre 2008

JIU/REP/2007/1: LES CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES DANS LE SYSTÈME DES NATIONS UNIES: INCIDENCES SUR L'EXÉCUTION DES PROGRAMMES ET LES STRATÉGIES DE MOBILISATION DE RESSOURCES

1. Le présent rapport du CCI est accompagné de brèves observations du Directeur général et d'observations conjointes plus détaillées du Conseil des chefs de Secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS) (document A/62/546/Add. 1 de l'Assemblée générale des Nations Unies). Étant donné le sujet traité, il est porté à l'attention du Comité du Programme et du Comité financier.

Le tirage du présent document est limité pour réduire au maximum l'impact des méthodes de travail de la FAO sur l'environnement et contribuer à la neutralité climatique. Les délégués et observateurs sont priés d'apporter leur exemplaire personnel en séance et de ne pas demander de copies supplémentaires.

La plupart des documents de réunion de la FAO sont disponibles sur l'Internet, à l'adresse www.fao.org

**JIU/REP/2007/1: Les contributions volontaires dans le système des Nations Unies:
incidences sur l'exécution des programmes et les stratégies de mobilisation de ressources**

Observations du Directeur général de la FAO

2. Dans la mesure où la FAO souscrit aux observations du CCS formulées à propos de ce rapport (présentées dans le document A/62/546/Add. 1 de l'Assemblée générale des Nations Unies qui l'accompagne), pour éviter tout double emploi, les observations du Directeur général sont limitées aux précisions nécessaires du point de vue de la FAO (comme lorsque les observations du CCS ne font pas vraiment l'unanimité) ou à des informations générales supplémentaires.
3. On notera en particulier que la FAO fait partie de ces organisations qui ont déjà pris des mesures concrètes dans l'esprit des recommandations 2 et 3. L'Organisation participe activement à des débats interinstitutions visant à harmoniser dans toute la mesure possible les politiques de recouvrement des dépenses d'appui comme mentionné à propos de la recommandations 4.
4. Soulignons, enfin, que le rapport de l'Évaluation externe indépendante (EEI) de la FAO examiné par la Conférence à sa dernière session met dûment l'accent sur la nécessité de mobiliser des ressources. La suite à donner à l'EEI, notamment la formulation d'une stratégie cohérente de mobilisation de ressources et d'éventuels arrangements organisationnels y relatifs (qui sont au coeur des recommandations 6 et 7 du rapport du CCI), est en cours d'examen par les Membres de l'Organisation par le biais d'un Comité de la Conférence établi à cet effet.

**LES CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES DANS
LE SYSTÈME DES NATIONS UNIES**

**Incidences sur l'exécution des programmes et
les stratégies de mobilisation de ressources**

Rapport établi par

*Muhammad Yussuf
Juan Luis Larrabure
Cihan Terzi*

Corps commun d'inspection

Genève 2007



Nations Unies

JIU/REP/2007/1

FRANÇAIS

Original: ANGLAIS

**LES CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES DANS
LE SYSTÈME DES NATIONS UNIES**

**Incidences sur l'exécution des programmes et
les stratégies de mobilisation de ressources**

Rapport établi par

*Muhammad Yussuf
Juan Luis Larrabure
Cihan Terzi*

Corps commun d'inspection



Nations Unies, Genève 2007

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Les contributions volontaires dans le système des Nations Unies: incidences sur l'exécution des programmes et les stratégies de mobilisation de ressources JIU/REP/2007/1

Objectif:

Analyser l'évolution récente des contributions volontaires dans le système des Nations Unies, en déterminer les incidences sur l'exécution des programmes, recommander des mesures visant à en atténuer les conséquences néfastes et recenser les pratiques optimales.

Principales constatations et conclusions

Modalités de financement et tendances

- Pendant la période 2000-2005, les fonds extrabudgétaires/ressources autres que les ressources de base ont augmenté plus vite que le budget ordinaire/les ressources de base de la plupart des organismes des Nations Unies et ont représenté une part croissante du montant total des ressources.

Incidences sur l'exécution des programmes

- L'évolution des contributions volontaires a eu des effets positifs sur l'exécution des programmes, notamment en favorisant l'essor des activités opérationnelles dans de nombreuses organisations, obligeant celles-ci à être plus efficaces face à la concurrence, mais elle a aussi posé des difficultés considérables.
- Un des principaux motifs de préoccupation est l'absence de prévisibilité des contributions volontaires et son incidence sur la stabilité des programmes exécutés. Ce problème peut être atténué si une partie des contributions volontaires est soumise à un barème prévisible de contributions, comme cela est le cas dans le modèle adopté par le Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement (UNEP) en 2002, qui peut être considéré comme un exemple de pratique optimale. Toutefois, les plans de financement pluriannuels utilisés dans certaines organisations ont donné des résultats moins encourageants.
- La base des donateurs de contributions volontaires est restreinte dans toutes les organisations. D'où la fragilité inhérente des programmes exécutés. En outre, lorsque d'importants donateurs ont fortement réduit leur contribution ou l'ont supprimée, les conséquences ont été très néfastes.
- Les conditions dont sont assorties les contributions volontaires ont réduit la souplesse de ce mode de financement et ont entravé les efforts que les secrétariats des organisations déployaient pour exécuter les programmes prescrits. Il est manifeste que l'affectation des contributions peut entraîner une altération des priorités des programmes, ce qui constitue un grand motif de préoccupation pour les Inspecteurs. Afin de lutter contre ce problème, les organisations ont mis au point des modalités de financement novatrices, notamment des contributions thématiques et des fonds communs, qui peuvent être considérées comme des pratiques optimales. Une bonne communication entre les parties prenantes est également cruciale.

- Certaines organisations connaissent une forte pénurie de ressources de base, ce qui entrave leur capacité de fournir les services essentiels. Dans certains cas, des fonctions organiques clefs et les dépenses de personnel y relatives ont été financées par des ressources autres que les ressources de base.
- La gestion de fonds extrabudgétaires/ressources autres que les ressources de base exige un appui administratif considérable, ce qui a un coût. Dans la plupart des organisations, ces dépenses d'appui sont financées dans une certaine mesure par le budget ordinaire/les ressources de base, ce qui fait que des ressources affectées aux activités prescrites par les organes délibérants sont détournées vers des activités aux objectifs bilatéraux plus restreints. Les dépenses d'appui aux programmes devraient être intégralement recouvrées et, à cette fin, les travaux sur l'harmonisation des politiques suivies dans ce domaine devraient être accélérés.

Dynamique de financement

- Les organismes des Nations Unies rivalisent pour obtenir des contributions volontaires, aussi bien entre eux qu'avec d'autres entités telles que les organisations non gouvernementales. Cette concurrence stimule l'efficacité, mais elle suppose aussi des frais de transaction. En outre, elle peut faire baisser les taux de dépenses d'appui en dessous du niveau de recouvrement intégral des coûts, ce qui fausse les avantages comparatifs.
- Face à cette concurrence croissante pour obtenir des ressources, certains organismes des Nations Unies se sont efforcés d'accroître les fonds provenant du secteur privé, mais en général, ces ressources demeurent une part infime du montant total des contributions.
- La collecte de fonds est entravée notamment par la méconnaissance que les secrétariats ont des nouvelles modalités de l'aide telles que les fonds mondiaux et d'autres partenariats public-privé, ou par les politiques d'accès à ces dispositifs, ainsi que par l'absence de lignes directrices et le manque de formation du personnel concerné.
- La coordination, la collaboration et l'établissement de partenariats étaient considérés par les organisations et par les pays donateurs comme des facteurs importants de succès dans un cadre de financement concurrentiel.

Stratégies de mobilisation de ressources

- Les organisations disposent généralement de lignes directrices et de procédures internes qui régissent leurs relations avec les gouvernements donateurs et certaines d'entre elles ont mis au point des mécanismes de contrôle analogues des fonds provenant du secteur privé. Toutefois, les organes délibérants des fonds et programmes qui dépendent totalement ou fortement des contributions volontaires sont plus nombreux à avoir officiellement adopté une stratégie de mobilisation des ressources propre à leurs organisations respectives que ceux des institutions spécialisées.

- Certaines organisations ont accompli des progrès considérables dans l'élaboration de stratégies de mobilisation de ressources. Les contributions volontaires étant de plus en plus omniprésentes dans le système des Nations Unies, toutes les organisations ressentiront de manière croissante le besoin d'élaborer de telles stratégies. Les organes délibérants ont un rôle important à jouer en stimulant et en appuyant ces processus.

Décentralisation de la collecte de fonds

- Les initiatives de réforme de l'Organisation des Nations Unies menées au cours de la dernière décennie et les décisions prises par l'Assemblée générale, dans le cadre de l'examen triennal complet des activités opérationnelles de développement, ont de plus en plus privilégié les activités exécutées au niveau des pays.
- Dans ce contexte, les organisations ainsi que les organismes donateurs décentralisent de manière croissante les processus et les activités de financement, ce qui peut toutefois s'avérer peu efficace en cas, par exemple, de double emploi et de manque d'uniformité.
- Les chefs de secrétariat devraient veiller à ce que la stratégie de mobilisation de ressources élaborée pour leurs organisations respectives prévoie une entité centrale de coordination et que les rôles, responsabilités et pouvoirs délégués en matière de mobilisation de ressources soient clairement définis dans des instruments administratifs appropriés.

Perspectives

- L'analyse à l'échelle du système exposée dans le présent document souligne à quel point il est important que le budget ordinaire/les ressources de base soient suffisants et prévisibles pour que les programmes puissent être exécutés dans tous les domaines d'activité des organismes des Nations Unies.
- Divers acteurs ont récemment pris des initiatives concernant l'harmonisation et l'efficacité de l'aide au développement ainsi que les principes et bonnes pratiques d'action humanitaire. Les questions de financement constituent un élément central des travaux que le Groupe de haut niveau sur la cohérence de l'action du système des Nations Unies créé par le Secrétaire général mène dans les domaines du développement, de l'aide humanitaire et de l'environnement. Le Secrétaire général devrait accélérer les réformes en cours qui visent à assurer un financement plus prévisible du système des Nations Unies.

Recommandations à examiner par les organes délibérants

- **L'organe délibérant de chaque fonds et programme des Nations Unies devrait créer un groupe de travail intergouvernemental chargé d'élaborer des propositions en vue d'établir un barème indicatif de contributions volontaires pour les ressources de base, qui s'inspire du modèle adopté par le PNUE, pour examen et approbation par ce même organe.**

- **Les organes délibérants des organismes des Nations Unies devraient demander à leurs chefs de secrétariat respectifs d'accélérer les travaux sur l'harmonisation des politiques de recouvrement des dépenses d'appui qui sont actuellement menés sous les auspices du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS).**
- **Les organes délibérants des organismes des Nations Unies devraient demander à leurs chefs de secrétariat respectifs de veiller à ce que les accords négociés avec chacun des pays donateurs concernant les programmes de détachement d'experts associés/administrateurs auxiliaires prévoient des modalités de financement pour les candidats provenant de pays sous-représentés ou non représentés.**
- **Les organes délibérants des organismes des Nations Unies qui ne l'ont pas encore fait devraient demander à leurs chefs de secrétariat respectifs d'élaborer une stratégie de mobilisation de ressources propre à leur organisation pour examen et approbation par ces mêmes organes.**

TABLE DES MATIÈRES

<i>Chapitre</i>	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
RÉSUMÉ ANALYTIQUE		iii
SIGLES ET ACRONYMES.....		ix
I. INTRODUCTION.....	1 – 7	1
II. MODALITÉS DE FINANCEMENT ET TENDANCES	8 – 17	2
A. Organisation, fonds et programmes des Nations Unies	9 – 14	2
B. Institutions spécialisées et Agence internationale de l'énergie atomique.....	15 – 17	4
III. AUGMENTATION DES CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES: INCIDENCES SUR L'EXÉCUTION DES PROGRAMMES	18 – 62	6
A. Incidences positives de l'augmentation des contributions volontaires sur l'exécution des programmes.....	18 – 20	6
Essor des activités	18	6
Contribution à l'efficacité	19	6
Valeur ajoutée par le personnel fourni à titre gracieux	20	6
B. Conséquences néfastes de l'augmentation des contributions volontaires pour l'exécution des programmes	21 – 62	6
Manque de prévisibilité.....	21 – 29	6
Vulnérabilité.....	30 – 31	9
Manque de souplesse	32 – 39	10
Altération des priorités des programmes.....	40 – 49	13
Fonds extrabudgétaires/ressources autres que les ressources de base affectées au financement des activités ordinaires/de base	50 – 54	16
Utilisation de ressources ordinaires/de base au service de fonds extrabudgétaires/ressources autres que les ressources de base.....	55 – 57	17
Frais de transaction élevés	58	18
Questions relatives à la programmation	59	18
Détournement de ressources vers les activités de collecte de fonds.....	60	19
Ressources humaines	61 – 62	19
IV. DYNAMIQUE DE FINANCEMENT	63 – 73	20
A. Concurrence en matière de financement	63 – 67	20
B. Fonds privés	68 – 70	21
C. Entraves à une collecte de fonds efficace.....	71	22
D. Partenariats.....	72 – 73	22

TABLE DES MATIÈRES (*suite*)

<i>Chapitre</i>	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
V. STRATÉGIES DE MOBILISATION DE RESSOURCES	74 – 88	23
A. Stratégies de mobilisation de ressources.....	76 – 86	23
Exemples de fonds et programmes	76 – 83	23
Exemples d'institutions spécialisées.....	84 – 86	25
B. Décentralisation de la collecte de fonds.....	87 – 88	26
VI. PERSPECTIVES.....	89 – 93	28
ANNEXES		
I. TENDANCES EN MATIÈRE DE FINANCEMENT, 2000-2005		30
II. MOBILISATION DE RESSOURCES: STRATÉGIES ET PRATIQUES ACTUELLES		35
III. APERÇU DES DÉCISIONS QUE LES ORGANISATIONS PARTICIPANTES SONT APPELÉES À PRENDRE AU SUJET DES RECOMMANDATIONS DU CCI.....		41

SIGLES ET ACRONYMES

AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
BCAH	Bureau de la coordination des affaires humanitaires
CAD	Comité d'aide au développement
CCI	Corps commun d'inspection
CCS	Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
HCDH	Haut-Commissariat aux droits de l'homme
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIT	Organisation internationale du Travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMI	Organisation maritime internationale
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMPI	Organisation internationale de la propriété intellectuelle
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUDC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
ONU-Habitat	Programme des Nations Unies pour les établissements humains
ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida
PAM	Programme alimentaire mondial
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
UIT	Union internationale des télécommunications
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNRWA	Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient
UPU	Union postale universelle
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

I. INTRODUCTION

1. Dans le système multilatéral des Nations Unies, les priorités sont établies collectivement par tous les États Membres dans le programme de travail et le budget approuvés par chaque organisation. On pourrait donc s'attendre à ce que les activités exécutées conformément aux priorités ainsi établies soient financées au moyen des quotes-parts des États Membres. Mais les contributions volontaires sont une source importante de financement du système des Nations Unies et ont acquis une importance croissante au cours des dernières années. L'évolution des mandats dans le temps, la croissance nulle des budgets ordinaires et la préférence accordée à l'exécution nationale par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) figurent parmi les raisons de la modification de la répartition des ressources entre quotes-parts et contributions volontaires.
2. De nombreux acteurs du système des Nations Unies s'inquiètent de l'augmentation des contributions volontaires. Le présent rapport a été inscrit dans le programme de travail du Corps commun d'inspection (CCI) pour 2005 à la demande de certaines organisations participantes. En outre, il est ressorti des évaluations de la gestion des organismes des Nations Unies auxquelles le CCI a lui-même procédé en 2004 que les conditions dont sont assorties les contributions volontaires posent un problème important à plusieurs organisations.
3. L'objectif du présent rapport est d'analyser les tendances récentes du recours aux contributions volontaires dans le système des Nations Unies, d'en déterminer les incidences sur l'exécution des programmes, de recommander des mesures visant à en atténuer les conséquences néfastes et de recenser les pratiques optimales. Les stratégies de mobilisation de ressources sont aussi examinées.
4. Pour établir le présent rapport, les Inspecteurs ont procédé à un examen préliminaire, ont établi des questionnaires, ont mené des entretiens et se sont livrés à une analyse approfondie. Après avoir envoyé un questionnaire détaillé à toutes les organisations participantes, ils ont organisé des entretiens avec des fonctionnaires de la plupart des fonds, programmes et institutions spécialisées des Nations Unies ainsi que de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA). Ils ont aussi demandé l'opinion de responsables du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), ainsi que de représentants des principaux donateurs. Dans le cadre de leur examen, les Inspecteurs ont participé à des missions à Nairobi, New York, Paris et Vienne. Ils ont demandé aux organisations participantes de formuler des observations sur le projet de rapport et en ont tenu compte dans le rapport final.
5. Conformément au paragraphe 2 de l'article 11 du statut du CCI, le présent rapport a été mis au point après consultation entre les Inspecteurs de façon que les conclusions et recommandations formulées soient soumises au jugement collectif du Corps commun.
6. Pour faciliter l'analyse du rapport ainsi que la mise en œuvre et le suivi des recommandations qui y sont énoncées, l'annexe III contient un tableau indiquant si le rapport a été soumis aux institutions intéressées pour suite à donner ou pour information. Ce tableau répertorie les recommandations qui intéressent chaque organisation en précisant si elles exigent une décision de la part de l'organe délibérant ou de l'organe directeur de l'institution ou peuvent être mises en application par le chef de secrétariat.
7. Les Inspecteurs tiennent à adresser leurs remerciements à tous ceux qui les ont aidés à établir le présent rapport et en particulier à ceux qui ont participé aux entretiens et ont partagé leurs connaissances et compétences.

II. MODALITÉS DE FINANCEMENT ET TENDANCES

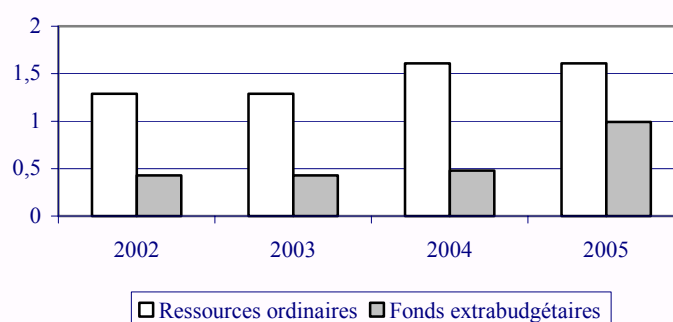
8. Les contributions reçues par les organismes des Nations Unies sont généralement classées en deux groupes de ressources, même si la terminologie, les définitions et les éléments réellement pris en compte varient d'une organisation à l'autre. L'Organisation des Nations Unies, les institutions spécialisées et l'AIEA tirent une grande partie de leurs recettes des quotes-parts des États Membres, lesquelles financent le budget ordinaire. Les contributions volontaires reçues par ces organisations sont généralement appelées fonds extrabudgétaires. Dans les organisations dont les recettes proviennent uniquement ou majoritairement de contributions volontaires, il est courant de distinguer les ressources de base et les autres ressources, bien que la terminologie utilisée dans les documents de chaque organisation puisse être différente¹. Le budget ordinaire/les ressources de base visent à financer les dépenses fondamentales pour le fonctionnement d'une organisation et l'exécution de ses mandats institutionnels. Ces ressources ne sont assorties d'aucune condition quant à leur emploi et peuvent être synonymes de «contributions non affectées» alors que les fonds extrabudgétaires/ressources autres que les ressources de base (autres ressources) sont couramment considérés comme des «contributions affectées». Aux fins du présent rapport, les organisations participantes ont été priées de fournir des données sur ces deux catégories de ressources pour la période 2000-2005, ce que nombre d'entre elles ont fait. Les tendances générales de la période sont analysées plus bas, tandis que l'évolution de chaque organisation est exposée dans l'annexe I².

A. Organisation, fonds et programmes des Nations Unies

9. La Charte des Nations Unies stipule que l'Assemblée générale examine et approuve le budget de l'Organisation, et que les dépenses de l'Organisation sont supportées par les Membres selon la répartition fixée par l'Assemblée générale (art. 17). Elle ne mentionne pas les contributions volontaires, mais la plupart des programmes du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies (ONU) sont au moins en partie financés par ce type de contribution, tandis que les fonds, programmes et autres organes créés par l'Assemblée générale le sont entièrement ou presque.

Graphique 1

Organisation des Nations Unies, 2002-2005
(Montant nominal en milliards de dollars des États-Unis)



Source: Données du CCS³.

¹ La notion de «ressource de base» provient initialement du PNUD; ce terme a été adopté dans la structure commune des budgets du PNUD, du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) et du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF). Voir la décision 1998/2 du Conseil d'administration de l'UNICEF et le document A/60/74-E/2005/57, par. 89 à 92.

² L'analyse porte sur les ressources provenant des quotes-parts et des contributions volontaires; les autres types de recettes sont exclus.

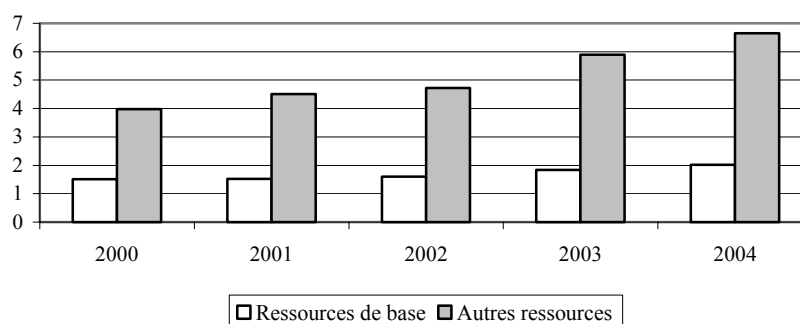
³ A/61/203: ressources ordinaires (budget ordinaire approuvé), tableau 1; ressources extrabudgétaires, tableau 2.

10. Le Secrétariat de l'ONU a été incapable de fournir aux Inspecteurs les données demandées. Les statistiques du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS) ont été utilisées à la place, mais les données sur les fonds extrabudgétaires n'étaient disponibles qu'à partir de 2002 (graphique 1 ci-dessus). Pendant la courte période couverte, les fonds extrabudgétaires ont augmenté même si, en 2005, cette hausse était due à des facteurs ponctuels tels que les contributions reçues à la suite de catastrophes naturelles et la forte dépréciation du dollar des États-Unis par rapport aux monnaies des principaux donateurs.

11. Les principaux fonds et programmes des Nations Unies – Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), PNUD, Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) et Programme alimentaire mondial (PAM) – sont financés entièrement par des contributions volontaires. Face à la stagnation ou à la diminution des ressources de base de ces fonds et programmes pendant les années 90, l'Assemblée générale a donné pour instruction à leurs organes directeurs respectifs d'adopter un objectif précis et réaliste pour les ressources de base, compte tenu des rapports entre les arrangements relatifs à leurs programmes et leurs plans financiers⁴. Des plans de financement pluriannuels ont ainsi été adoptés.

Graphique 2

Principaux fonds et programmes des Nations Unies, 2000-2004
(Montant nominal en milliards de dollars des États-Unis)



Source: Données fournies par l'UNICEF, le PNUD, le FNUAP et le PAM.

12. Les ressources de base et les autres ressources provenant des contributions versées à ces quatre organisations pendant la période 2000-2004 sont illustrées dans le graphique 2 ci-dessus. La tendance à la diminution des ressources de base s'est inversée entre 2000 et 2004, et s'est accompagnée d'une forte hausse des autres ressources, témoignant du regain d'intérêt de ces organisations auprès des donateurs. Le montant total des ressources provenant de l'ensemble des contributions a progressé de 58 % environ, même si cette hausse peut s'expliquer par des facteurs ponctuels mentionnés plus haut. Les ressources de base et les autres ressources ont augmenté d'environ 34 et 67 % respectivement, et la part des secondes dans le total des ressources est ainsi passée de 72,5 à 76,7 %.

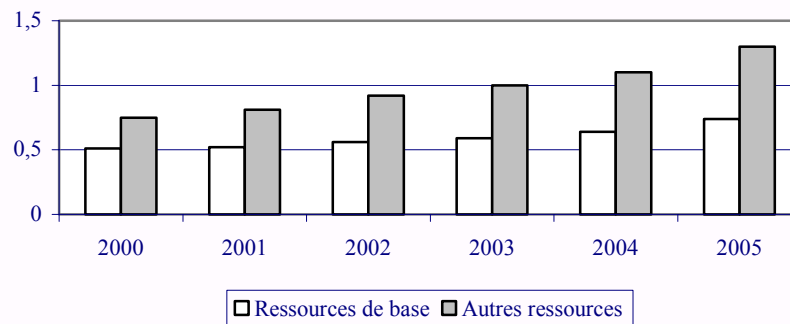
13. D'autres programmes des Nations Unies sont financés en partie par le budget ordinaire de l'ONU, notamment ceux relatifs à la drogue et au crime, aux réfugiés et à l'environnement. Néanmoins, ces ressources représentent toujours une part très modeste des ressources globales de

⁴ Résolutions 52/203, par. 6, et 50/227, annexe I, par. 12, de l'Assemblée générale.

la plupart des programmes concernés (voir annexe I, tableau 2) et demeurent inférieures aux prévisions initiales⁵.

Graphique 3

Autres programmes des Nations Unies, 2000-2005
(Montant nominal en milliards de dollars des États-Unis)



Source: Données communiquées par l'ONUDC, le HCR, l'UNRWA et le PNUE.

14. Le graphique 3 illustre le montant total des ressources de base et des autres ressources de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE). Pour les besoins de la présente analyse, les ressources provenant du budget ordinaire et des fonds de contributions volontaires à caractère général – non affectées – ont été considérées comme des ressources de base alors que les autres ressources comprenaient les contributions volontaires affectées. Le montant total des ressources provenant des contributions a progressé de quelque 62 % entre 2000 et 2005, les ressources de base et les autres ressources augmentant respectivement de 45 et 73 %; la part des autres ressources dans le montant total des ressources est passée de 59,5 à 63,7 %.

B. Institutions spécialisées et Agence internationale de l'énergie atomique

15. L'article 17 de la Charte des Nations Unies stipule que l'Assemblée générale examine et approuve tous arrangements financiers et budgétaires passés avec les institutions spécialisées et examine les budgets administratifs desdites institutions en vue de leur adresser des recommandations. Ces dispositions se traduisent dans les accords régissant les relations entre l'ONU et les institutions concernées. Toutefois, les modalités de financement des institutions spécialisées sont définies dans leur statut (ou texte équivalent) et précisées dans le règlement financier. Dans la plupart des cas, le statut prévoit que les dépenses sont réparties entre les États

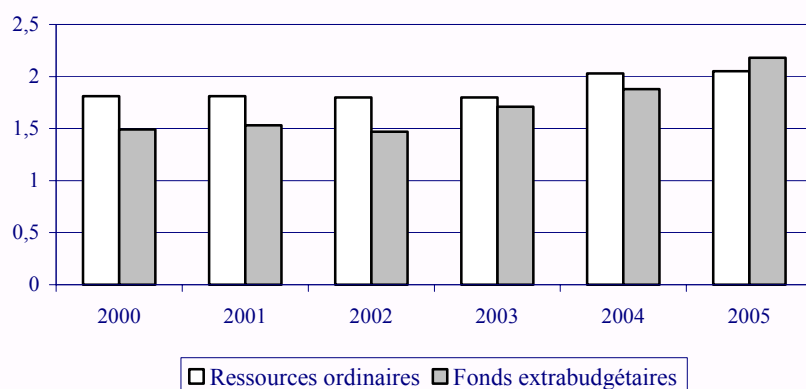
⁵ Le statut du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) stipule que les dépenses administratives du Haut-Commissariat sont imputées sur le budget de l'ONU et que toutes les autres dépenses seront couvertes par des contributions volontaires (statut du HCR en annexe à la résolution 428 (V) du 14 décembre 1950, art. 20). Dans sa résolution portant création du PNUE, l'Assemblée générale a décidé que les dépenses de fonctionnement du Conseil d'administration et du petit secrétariat seraient imputées sur le budget ordinaire de l'ONU et que les autres dépenses seraient financées en totalité ou en partie par un fonds de contributions volontaires (résolution 2997 (XXVII), sect. II, par. 3 et sect. III, par. 1).

Membres en fonction d'un barème qui doit être établi par l'organe délibérant suprême⁶. Il envisage aussi des sources de financement complémentaires des quotes-parts (dons, legs, subventions, contributions volontaires) provenant d'entités publiques ou privées. Pour de nombreuses institutions spécialisées, comme pour l'AIEA, le budget ordinaire a habituellement financé l'infrastructure administrative et les travaux normatifs de base, peu de ressources ordinaires étant allouées aux programmes de coopération technique, qui sont fortement tributaires des fonds extrabudgétaires.

16. Nonobstant les dispositions relatives au recours à des contributions volontaires, les Inspecteurs estiment que, le plus souvent, l'objectif inscrit dans les statuts était que les budgets approuvés soient financés par les quotes-parts des États Membres. Toutefois, lors de l'établissement du budget-programme, il arrive que des programmes de travail approuvés par les États Membres soient trop ambitieux par rapport au budget approuvé pour leur exécution; cette situation a été et est encore aggravée par la croissance nulle des budgets. La nécessité qui en découle de compléter les ressources du budget ordinaire alimenté par les quotes-parts avec des contributions volontaires est mise en évidence par le fait que plusieurs organisations, notamment l'Organisation internationale du Travail (OIT) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS), intègrent des montants estimatifs de fonds extrabudgétaires dans leurs propositions de budget-programme, ce qui est l'usage à l'ONU depuis plusieurs années.

Graphique 4

Institutions spécialisées et AIEA, 2000-2005
(Montant nominal en milliards de dollars des États-Unis)



Source: Données communiquées par les institutions spécialisées et l'AIEA.

17. L'évolution des ressources ordinaires et des fonds extrabudgétaires des institutions spécialisées et de l'AIEA pendant la période 2000-2005 est illustrée dans le graphique 4 ci-dessus. Le montant total des ressources a progressé de 28 % environ entre 2000 et 2005, les ressources ordinaires et les fonds extrabudgétaires augmentant respectivement de 12 et 47 % environ; la part des fonds extrabudgétaires a tout juste dépassé 50 % des ressources totales en 2005. Comme il est indiqué plus haut, l'influence de certains facteurs doit être prise en compte dans l'interprétation de ces données. En outre, il existe de grandes différences selon les institutions, dont la situation est examinée plus loin à l'annexe I.

⁶ Par contre, l'Union internationale des télécommunications (UIT), l'Union postale universelle (UPU) et l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) ont adopté sur des systèmes fondés sur le principe des contributions volontaires.

III. AUGMENTATION DES CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES: INCIDENCES SUR L'EXÉCUTION DES PROGRAMMES

A. Incidences positives de l'augmentation des contributions volontaires sur l'exécution des programmes

Essor des activités

18. L'essor des activités de nombreux organismes des Nations Unies s'est accéléré au cours des dernières années. Si les travaux normatifs restent importants, les activités opérationnelles se sont nettement développées dans un grand nombre de domaines. À l'ONU, ce sont essentiellement les activités de maintien de la paix qui se sont développées, avec un quadruplement du budget total depuis 1998⁷. Mais cela concerne aussi les activités opérationnelles exécutées dans d'autres domaines tels que l'aide humanitaire et la justice pénale, qui sont financées par des fonds extrabudgétaires. Une évolution comparable peut être observée dans de nombreuses institutions spécialisées. Les contributions volontaires ont favorisé l'essor de ces activités.

Contribution à l'efficacité

19. Face à l'incertitude liée aux contributions volontaires et à la nécessité croissante de se disputer des ressources peu abondantes, les organisations sont devenues plus dynamiques et efficaces. Cet aspect a été considéré comme une incidence positive des contributions volontaires non seulement par les représentants des pays donateurs mais aussi par les secrétariats de la plupart des organisations concernées.

Valeur ajoutée par le personnel fourni à titre gracieux

20. Certains pays donateurs font des contributions volontaires importantes sous la forme de personnel fourni à titre gracieux tel que des experts associés/administrateurs auxiliaires et des experts de la coopération technique dont les services sont acceptés selon le principe d'un prêt non remboursable⁸. Ce personnel est considéré comme une ressource précieuse par toutes les organisations et pas seulement parce qu'il permet d'augmenter les effectifs. Les experts associés/administrateurs auxiliaires peuvent aussi injecter de la vitalité et des idées neuves et le personnel plus expérimenté peut apporter des compétences particulières. Ces programmes ont été couronnés de succès dans les institutions techniques telles que l'AIEA et l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) où des connaissances spécialisées techniques sont nécessaires, mais ils jouent aussi un rôle important dans les domaines du développement et de l'aide humanitaire, comme au HCR, où sont actuellement employés une centaine d'administrateurs auxiliaires.

B. Conséquences néfastes de l'augmentation des contributions volontaires pour l'exécution des programmes

Manque de prévisibilité

21. L'exécution des programmes inscrits dans les cycles de programmation annuelle ou biennale dépend essentiellement de la disponibilité de ressources. Un système de financement fondé sur des quotes-parts confère une certaine certitude quant au montant des fonds qu'une

⁷ A/60/692, par. 3 à 6.

⁸ L'Organisation des Nations Unies distingue le personnel fourni à titre gracieux qui est associé de longue date à l'Organisation tel que les experts associés et les experts affectés à la coopération technique (type I) et les autres catégories de personnel fourni à titre gracieux (type II) qui ne peut être accepté qu'à titre exceptionnel (A/51/688).

organisation peut s'attendre à recevoir dans une période donnée. En outre, les organisations ont recours à des incitations ou à des sanctions pour accroître le taux de collecte des quotes-parts. Le manque de prévisibilité inhérent aux contributions volontaires et l'absence de mécanisme équivalent pour encourager le versement des contributions annoncées peuvent entraver la planification et l'exécution des programmes et des projets aussi bien à court terme qu'à long terme. La mise en œuvre progressive d'une gestion axée sur les résultats au sein du système des Nations Unies, privilégiant la performance et la responsabilité, met en évidence ce dilemme⁹.

22. Le manque de prévisibilité et de stabilité des ressources touche toutes les organisations, mais en particulier celles dont les ressources de base dépendent en totalité ou en quasi-totalité des contributions volontaires. Certaines organisations ont essayé de résoudre ce problème, du moins en partie, en proposant aux États Membres qu'un pourcentage des contributions volontaires soit soumis à un barème prévisible. Le HCR, par exemple, a proposé en 2003 un cadre de financement plus large – qui comprend notamment un modèle correspondant à 30 % de la base de ressources – afin d'élargir la base de ses donateurs et de remédier au déficit de financement récurrent¹⁰. Le modèle découle d'une application du barème des contributions de l'ONU à 30 % du budget total du HCR, pondéré en fonction des contributions moyennes de chaque État au cours des dix dernières années ou de sa contribution au cours de l'année financière la plus récente. Toutes les contributions calculées sur la base de ce modèle seraient volontaires et le nouveau système serait appliqué de manière progressive.

23. Dans sa résolution sur les mesures d'application proposées par le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, l'Assemblée générale ne s'est pas prononcée sur le modèle proposé correspondant à 30 % de la base de ressources. Au lieu de cela, elle a rappelé le paragraphe 20 du statut du Haut-Commissariat et en a demandé l'application¹¹. Elle a aussi réaffirmé la nature toujours bénévole du financement du Haut-Commissariat conformément à son statut et a demandé aux États Membres de contribuer, dans la mesure de leurs moyens, au financement intégral de la dotation budgétaire¹².

24. Par contre, en 2002, le Conseil d'administration du PNUE a adopté un barème indicatif des contributions volontaires, initialement sous la forme d'un projet pilote, avec l'objectif d'accroître la prévisibilité des ressources versées au Fonds pour l'environnement. Dans le cadre de ce système, les contributions devaient être calculées en fonction de la capacité de paiement de chaque pays, selon la formule élaborée pour les quotes-parts versées au budget ordinaire de l'ONU (voir l'encadré 1 ci-après).

25. Le PNUE a indiqué que l'exécution du projet pilote avait eu pour principaux résultats d'élargir de manière considérable la base des donateurs et d'accroître les contributions volontaires versées au Fonds pour l'environnement par les pays développés, les pays en transition et les pays en développement. En outre, la stabilité financière s'est améliorée, la grande majorité des pays n'ayant pas diminué le montant de leurs contributions volontaires au Fonds pour l'environnement. La prévisibilité s'est accrue car la majorité de ces pays ont versé des contributions supérieures, égales ou très proches du barème indicatif¹³.

⁹ La nécessité de faire cadrer les ressources avec les objectifs à long terme de l'organisme est considérée comme un élément essentiel de la gestion axée sur les résultats. Voir JIU/REP/2004/6, par. 40 à 48.

¹⁰ Voir «Renforcement de la capacité du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés d'exécuter son mandat» (A/58/410), par. 53 à 61.

¹¹ L'article pertinent du statut stipule que les dépenses administratives sont financées par le budget de l'ONU (voir note de bas de page 5 ci-dessus).

¹² Résolution 58/153 de l'Assemblée générale, par. 7 et 8.

¹³ UNEP/GCSS.IX/INF/6, par. 21.

26. Même s'il semble que tous les États membres du PNUE n'étaient pas favorables au barème indicatif, le nouveau système a contribué à ce que les ressources soient plus prévisibles et suffisantes, du moins dans les phases initiales. Il a aussi débouché sur une plus grande «appropriation» de l'organisation par les États Membres, davantage de pays participant au nouveau système, notamment les pays les moins avancés. En outre, l'Assemblée générale des Nations Unies s'est félicitée des progrès accomplis dans l'application des dispositions de la section III.B de l'appendice à la décision SS.VII/1 du Conseil d'administration sur le renforcement du rôle et de la situation financière du PNUE¹⁴.

Encadré 1

Barème indicatif des contributions volontaires

À sa septième session extraordinaire tenue en 2002, le Conseil d'administration du PNUE a adopté le rapport du Groupe intergouvernemental à composition non limitée de ministres ou de représentants de ministres sur la gouvernance internationale en matière d'environnement (décision SS.VII/1 du 15 février 2002). Parmi ses recommandations, le Groupe intergouvernemental a proposé d'établir un barème indicatif des contributions volontaires au Fonds pour l'environnement afin d'élargir la base des contributions et de rendre le financement volontaire du Fonds plus prévisible (sect. III.B de l'appendice à la décision SS.VII/1).

Le barème indicatif des contributions volontaires tiendrait compte des éléments suivants:

- ☐ Barème des quotes-parts de l'ONU;
- ☐ Taux indicatif minimum de 0,001 %;
- ☐ Taux indicatif maximum de 22 %;
- ☐ Taux indicatif maximum pour les pays les moins avancés de 0,01 %;
- ☐ Situation économique et sociale des États Membres, en particulier des pays en développement et des pays à économie en transition;
- ☐ Dispositions permettant à tout État Membre en mesure de le faire d'augmenter le niveau actuel de ses contributions.

Le barème indicatif des contributions volontaires établi pour les phases pilotes de 2003 et 2004-2005 tenait compte des grandes considérations suivantes:

- ☐ Préserver le caractère volontaire des contributions au Fonds;
- ☐ Élargir la base des donateurs et inviter tous les États Membres de l'ONU à envisager de verser régulièrement des contributions suffisantes au Fonds;
- ☐ Faire en sorte que les pays continuent à verser des contributions élevées et suffisantes;
- ☐ Inviter les principaux pays donateurs qui versaient alors des contributions inférieures au barème de l'ONU et à celles qu'ils versaient antérieurement à accroître progressivement leurs contributions.

Source: UNEP/GCSS.VII/6; UNEP/GCSS.IX/3.

¹⁴ Résolutions 60/189, par. 10 et 59/226, par. 12, de l'Assemblée générale.

27. Les Inspecteurs appuient sans réserve l'établissement de barèmes indicatifs de contributions volontaires comme moyen de faire en sorte que les organismes des Nations Unies aux ressources de base incertaines disposent de sources de financement plus prévisibles et suffisantes. L'application de la recommandation suivante devrait permettre aux organisations de mieux atteindre leurs objectifs en matière d'exécution des programmes.

Recommandation 1

L'organe délibérant de chaque fonds et programme des Nations Unies devrait créer un groupe de travail intergouvernemental chargé d'élaborer des propositions en vue d'établir un barème indicatif de contributions volontaires pour les ressources de base, qui s'inspire du modèle adopté par le PNUE, pour examen et approbation par ce même organe.

28. Un autre moyen d'accroître la prévisibilité des ressources est d'inscrire des objectifs dans des plans de financement pluriannuels tels que ceux adoptés par l'UNICEF, le PNUD et le FNUAP, mais les résultats sont contrastés. Le FNUAP a constaté que les annonces de contributions pluriannuelles étaient devenues plus prévisibles mais que le versement de ces contributions posait des problèmes qui rejaillissaient sur la gestion de la trésorerie. L'UNICEF a indiqué que depuis la tenue en 2000 de la première conférence annuelle d'annonces de contributions, seulement 22 % des quelque 60 donateurs qui annoncent chaque année leurs contributions se sont engagés à en verser pour plus d'une année et que le manque de prévisibilité demeure un grand motif de préoccupation. Le Secrétaire général a constaté que, bien que ces instruments aient prouvé leur efficacité comme outil de planification, en établissant des liens entre les niveaux des ressources et les objectifs dans un cadre pluriannuel, renforçant ainsi la responsabilisation, ils n'ont pas encore permis de recueillir une masse critique suffisante de contributions de base¹⁵.

29. D'autres organisations s'efforcent aussi de mettre en place des dispositifs de financement pluriannuels. Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), le PNUD et l'UNRWA, par exemple, ont conclu des accords de partenariat avec plusieurs donateurs en vue d'un financement pluriannuel. Plusieurs institutions spécialisées ont aussi lancé des initiatives pour obtenir des annonces de contributions pluriannuelles ou ont souligné la nécessité de conclure des accords de coopération à long terme avec des donateurs importants comme l'Union européenne et la Banque mondiale. L'élaboration d'accords généraux ou types et de lignes directrices y relatives a été jugée importante à cet égard.

Vulnérabilité

30. Toutes les organisations ont indiqué qu'elles recevaient la plus grande partie de leurs contributions volontaires d'un nombre restreint de pays donateurs, dans la plupart des cas de moins de 10 pays¹⁶. Si un nombre restreint de pays versent aussi la majorité des ressources correspondant au budget ordinaire des organisations financées par des quotes-parts, le barème, qui calcule les contributions réelles des pays en fonction du revenu par habitant, favorise une répartition raisonnablement équitable du fardeau. À l'exception du barème indicatif des contributions volontaires du PNUE, aucun mécanisme parallèle n'a été mis en place pour aider à répartir de manière équilibrée les contributions volontaires entre donateurs.

¹⁵ A/60/83-E/2005/72, par. 22.

¹⁶ Au cours des dernières années, de nouveaux donateurs sont apparus, mais leurs contributions représentent encore une part relativement modeste du total.

31. Toutes les organisations peuvent être fragilisées par la perte de recettes si un donateur important leur retire son soutien. En cas de perte conséquente de ressources ordinaires, les autres États membres peuvent au moins en atténuer certains impacts sur le budget-programme afin d'assurer l'exécution des programmes. Dans les organisations qui sont financées entièrement ou presque par des contributions volontaires, les incidences sur l'exécution des programmes peuvent être plus graves. Cela est particulièrement vrai lorsque le versement des contributions est interrompu de manière brutale, ce qu'a fait récemment un des principaux donateurs du FNUAP. La plupart des organisations, notamment les institutions spécialisées, ont estimé que la base de leurs donateurs était trop restreinte, ce qui fragilise systématiquement l'exécution des programmes. Cela était aussi l'opinion de la plupart des représentants des pays donateurs que les Inspecteurs avaient rencontrés. L'adoption de barèmes indicatifs de contributions volontaires devrait aider à atténuer ce problème (voir la recommandation 1 ci-dessus).

Manque de souplesse

32. La plupart des fonds extrabudgétaires/ressources autres que les ressources de base sont assortis de conditions, ce qui réduit la marge de la manœuvre de l'organisation qui les reçoit. Ces fonds sont affectés par les donateurs à des programmes ou projets en cours ou spécialement conçus et/ou à des régions ou pays précis, et peuvent être distingués selon le caractère plus ou moins restrictif des critères d'affectation. La proportion des ressources affectées traduit, du moins en partie, l'appui des donateurs à un domaine programmatique particulier. Les droits de l'homme jouissent actuellement d'un fort soutien et un quart environ des fonds extrabudgétaires du HCDH n'était pas assorti de conditions en 2005, ce qui marque une nette amélioration par rapport aux 7 % enregistrés en 2002.

33. Les organisations ont beaucoup de mal à satisfaire aux conditions imposées aux contributions versées. Le PAM, par exemple, a défini 17 conditions posées par des donateurs et leurs effets connexes dans une annexe à sa stratégie de mobilisation des ressources pour 2000. Si certaines de ces conditions sont propres au mandat du PAM, d'autres sont d'application plus générale (voir l'encadré 2 ci-après). En 2005, le Conseil d'administration «a invité le PAM à rechercher une plus grande proportion de contributions de caractère multilatéral et prévisible versées en début d'exercice du donateur et sans exigence spécifique quant à leur utilisation»¹⁷.

Encadré 2

Effets sur le PAM de certaines conditions imposées par les donateurs

Condition imposée par le donateur	Effets de la condition imposée
Le donateur exige que sa contribution serve à des achats dans un lieu précis.	Cela compromet la capacité du PAM de prendre ses décisions d'achat en fonction du prix et de considérations opérationnelles. Cela rend aussi plus difficile l'achat de quantités idoines pour les opérations, ce qui oblige le PAM à procéder à des achats multiples et peut causer des retards dans l'acheminement des vivres aux bénéficiaires.

¹⁷ Décision 2005/EB.2/10; WFP/EB.2/2005/5-B.

Condition imposée par le donateur	Effets de la condition imposée
Le donateur impose le produit qui peut être acheté avec ses fonds.	Le PAM devrait pouvoir décider du produit le plus approprié à introduire dans la filière. Comme les besoins opérationnels changent, cette condition risque d'aboutir à de multiples renégociations des contributions, d'entraîner de longs retards dans l'acheminement des vivres nécessaires pour les opérations du PAM et d'interrompre la filière.
Le donateur verse une contribution qui provient de diverses sources budgétaires, des contraintes législatives empêchant le recouvrement intégral des coûts au titre d'une seule et même source.	Afin de permettre le recouvrement intégral des coûts, le PAM doit établir des rapports détaillés rendant compte de l'emploi des fonds provenant de ces diverses sources.
Les contributions multilatérales à emploi spécifique ne peuvent être utilisées que dans certaines provinces recevant un appui bilatéral du donateur concerné.	Cela compromet la neutralité de l'assistance du PAM et peut priver d'aide alimentaire les bénéficiaires qui en ont besoin selon le PAM.
Un donateur verse une contribution pour une opération spéciale et décide des partenaires d'exécution et du montant qui doit leur être versé.	Cela empêche le PAM de choisir les partenaires d'exécution les plus appropriés.
Un donateur demande au PAM de distribuer sa contribution directement à certains bénéficiaires dans des régions précises et dans des colonies appuyées par le donateur.	Cela compromet la neutralité de l'assistance du PAM et l'empêche d'apporter une assistance là où elle est la plus nécessaire. Cela risque de priver d'aide alimentaire les bénéficiaires qui en ont besoin selon le PAM.
La confirmation de la contribution et son versement ultérieur peuvent être fortement retardés.	La contribution peut avoir à être reprogrammée et d'autres ressources doivent être trouvées pour faire face aux exigences opérationnelles. Cela entraîne un retard dans l'acheminement des vivres aux bénéficiaires.

Source: WFP/EB.3/2000/3-B, annexe III.

34. En 2004, le Comité de haut niveau sur la gestion du CCS a créé un groupe de travail chargé d'examiner l'incidence de l'évolution des ratios entre les ressources ordinaires et les contributions volontaires sur la gestion et les programmes. Suite au rapport du groupe de travail, le Comité de haut niveau sur la gestion a adopté, au nom du CCS, une déclaration de principe recommandant aux organisations du système de renoncer aux contributions volontaires assorties de conditions relatives aux achats et au recrutement du personnel. Les chefs de secrétariat ne devraient déroger à ces principes que si les ressources l'exigeaient, en se limitant au strict nécessaire¹⁸.

¹⁸ CEB/2004/HLCM/R.3; E/2005/63, p. 26.

35. Afin de disposer de davantage de souplesse, les organisations ont lancé des initiatives visant à obtenir des contributions thématiques et/ou à mettre en commun des ressources. Les contributions thématiques sont assorties de restrictions moins nombreuses, ce qui permet une planification à plus long terme tout en réduisant les coûts de transaction et en accroissant l'efficacité. Les Inspecteurs ont été informés que, lors de la mise en place de ce type de financement par l'UNICEF en 2003, l'accueil des donateurs a été tempéré, mais que les contributions thématiques ont augmenté rapidement en 2004 et se sont avérées particulièrement efficaces dans le cas de situations d'urgence à grande échelle comme le tsunami survenu dans l'océan Indien fin 2004. Le PNUD et le FNUAP ont aussi créé des fonds d'affectation spéciale thématiques, et le second a fait état des succès enregistrés grâce à ces fonds dans le domaine des produits de santé procréative et des fistules obstétriques.

36. Parmi les institutions spécialisées, l'OIT a indiqué que certains donateurs avaient progressivement affecté leurs contributions non plus à des projets, mais à de grandes priorités thématiques conformes à un certain nombre de critères fixés en commun. L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a fait savoir que ces accords stratégiques/généraux avec certains donateurs pouvaient se traduire par des contributions «moins affectées» dans le sens où des fonds servaient à financer certaines activités de base. Parmi les modalités de financement où les ressources sont relativement peu «affectées», on pouvait citer les programmes de partenariat stratégique récemment conclus avec des donateurs, portant sur un éventail plus large d'activités, ainsi que la création d'un fonds spécial pour les situations d'urgence.

37. À l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), un fonds commun – le Fonds nordique – a été créé pour financer le programme «Éducation pour tous», qui est une initiative importante. L'OMS a mis en place un nouveau mécanisme destiné à encourager les donateurs à verser des fonds qui peuvent être mis en commun, et un compte général pour les fonds communs a été créé afin de couvrir les déficits de financement. L'objectif de l'OMS était de veiller à ce que, d'ici à la fin de 2006, les activités prévues dans tous les domaines soient financées à hauteur de 60 % au moins pour l'exercice biennal 2006-2007, en tenant compte du budget ordinaire et des contributions affectées et non affectées disponibles et en utilisant un petit réservoir de ressources totalement souples pour faire face aux déficits restants.

38. Les Inspecteurs soulignent l'importance des nouvelles initiatives ayant trait aux contributions thématiques et aux fonds communs en vue d'accroître la souplesse des fonds extrabudgétaires/ressources autres que les ressources de base reçues par les organisations et estiment que de telles modalités de financement devraient être monnaie courante dans le système des Nations Unies. La mise en œuvre de la recommandation suivante devrait permettre aux organisations de mieux atteindre leurs objectifs en matière d'exécution des programmes.

Recommandation 2

Les chefs de secrétariat devraient mettre au point ou continuer de mettre au point des modalités de financement souples telles que des contributions thématiques et des fonds communs, pour examen et approbation par les organes délibérants.

39. En 2003, divers acteurs de l'assistance humanitaire, notamment des représentants des gouvernements et des donateurs multilatéraux ainsi que d'institutions des Nations Unies, se sont réunis pour adopter les principes et bonnes pratiques d'action humanitaire. La nécessité d'assurer un financement prévisible et souple aux organismes, fonds et programmes des Nations Unies et aux autres grands organismes humanitaires y a été reconnue ainsi que celle d'étudier la possibilité de recourir moins souvent aux affectations de crédit et de conclure des arrangements financiers à

long terme (voir le paragraphe 91 ci-après). Les Inspecteurs reconnaissent l'importance de cette initiative et se réjouissent des engagements pris par les donateurs à cet égard.

Altération des priorités des programmes

40. Un des grands motifs de préoccupation des Inspecteurs est que les contributions volontaires puissent altérer les priorités des programmes – voire les mandats – des organismes des Nations Unies. Si les Inspecteurs reconnaissent qu'il est peu vraisemblable que les mandats soient altérés, ceux-ci étant en général très larges, le risque demeure pour les priorités des programmes car les donateurs peuvent influencer sur la composition des programmes exécutés en décidant de l'affectation de leurs contributions. Le Secrétaire général s'est lui aussi inquiété de ce que les risques d'altération des priorités sont élevés, tant au niveau du système dans son ensemble qu'en ce qui concerne la dynamique du programme et les orientations de telle ou telle organisation. Il peut s'ensuivre «une concentration d'activités opérationnelles portant sur certains thèmes correspondant davantage aux préférences des donateurs plutôt que sur des priorités générales du programme définies au niveau national ou international»¹⁹.

41. L'altération des priorités des programmes n'est pas facilement mesurable, mais il est manifeste que les préférences des donateurs peuvent exercer une influence, notamment sur le degré de financement – excédentaire ou insuffisant – des programmes à l'intérieur du cycle de programmation et sur la part relative du montant global des contributions volontaires affectée à différents programmes et sous-programmes et à des régions et pays divers (quelques exemples sont illustrés dans l'encadré 3 ci-après). Une cause sous-jacente de ces déséquilibres est que les fonds versés par les pays donateurs proviennent de différents organismes publics dont les mandats et priorités ne sont pas les mêmes.

42. Face à de tels déséquilibres, il est nécessaire de concevoir des stratégies visant à rendre plus compatible les priorités des organisations et celles des donateurs. Les premières soulignent qu'une bonne communication et un dialogue régulier entre les diverses parties prenantes sont des éléments essentiels de ce processus, aussi bien pendant les réunions des organes directeurs qu'en dehors, tant au siège que sur le terrain. Il était important de s'adresser de plus en plus aux donateurs dans leur ensemble plutôt qu'individuellement.

43. L'OMS a indiqué que des discussions approfondies étaient organisées périodiquement avec une vingtaine de donateurs sur la nécessité d'une plus grande souplesse et que nombre d'entre eux avaient bien réagi, en particulier dans les domaines où les besoins étaient les plus grands. L'exécution du budget-programme pour 2004-2005 avait été plus équilibrée et d'autres progrès dans le même sens devraient être accomplis en 2006-2007, à la faveur des examens collégiaux prévus dans le cadre de l'établissement du budget et d'un suivi plus rigoureux visant à donner des informations à jour à toutes les parties prenantes sur l'évolution des dons. L'AIEA a aussi souligné que les donateurs au programme de sûreté et de sécurité nucléaires tenaient compte des orientations prioritaires du programme. Il importait de nouer des relations d'ouverture et de coopération avec les donateurs dès le départ, afin de veiller à ce que la répartition des ressources se rapproche le plus possible des priorités.

44. La FAO a souligné la nécessité que toutes les parties prenantes soient informées et tiennent compte des données pertinentes et de l'évolution des orientations. Une connaissance générale des aspects suivants était notamment indispensable: les orientations définies dans des documents clefs tels que le cadre stratégique à long terme; les nouvelles modalités de l'aide; l'attention croissante accordée à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement dans les programmes

¹⁹ A/60/83-E/2005/72, par. 40.

pertinents de la FAO; et la prise en compte nécessaire des questions relatives à l'alimentation et à l'agriculture dans les documents de stratégie de réduction de la pauvreté au niveau des pays. Ceux qui élaboraient les projets de la FAO devaient être soutenus activement afin de veiller à ce que ces projets soient conformes aux orientations et priorités générales approuvées par les organes directeurs.

Encadré 3

Influence des préférences des donateurs sur les priorités des programmes

- ❑ **ONU/BCAH:** L'affectation des ressources a créé un déséquilibre dans le financement global, certaines activités étant généreusement financées tandis que d'autres enregistrent de graves pénuries de ressources.
- ❑ **UNICEF:** Plus la part des autres ressources affectées est élevée dans le total des ressources, plus l'UNICEF a tendance à sous-traiter, au lieu d'être un partenaire, et moins elle influe sur l'allocation des revenus à la réalisation des objectifs stratégiques.
- ❑ **PNUD:** En 2004, 44 % des ressources affectées au titre du programme sont allées à l'un des cinq objectifs fondamentaux, à savoir la promotion de la gouvernance démocratique, ce qui représente le double de la part allouée au deuxième objectif fondamental, qui est la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement et la réduction de la pauvreté.
- ❑ **ONUDC:** Les facteurs géopolitiques influent sur les contributions que les donateurs affectent aussi bien aux projets qu'aux régions/pays.
- ❑ **PNUE:** Il y a pléthore de fonds d'affectation spéciale; l'allocation de ces fonds aux sous-programmes diverge des priorités que le Conseil d'administration a établies pour le Fonds pour l'environnement. Aucun mécanisme ne veille à ce que l'allocation des fonds d'affectation spéciale soit conforme au plan de travail et priorités adoptés.
- ❑ **ONU-Habitat:** L'affectation a créé un déséquilibre entre les fonds reçus et le programme de travail approuvé, certains programmes bénéficiant de ressources excédentaires alors que d'autres ne sont que partiellement exécutés.
- ❑ **OIT:** Les programmes opérationnels devaient concilier l'approche et les compétences de l'OIT, d'une part, avec les besoins et priorités des acteurs et les préférences des donateurs, d'autre part, ce qui pouvait aboutir à une répartition déséquilibrée des ressources sur le plan géographique ou thématique. Si aucun domaine d'activité n'enregistrait des ressources excédentaires, certains, comme l'élimination du travail des enfants, étaient plus faciles à financer, d'autres tels que la protection sociale et le dialogue social, l'étaient moins.
- ❑ **FAO:** La tendance à l'affectation des contributions volontaires, conjuguée à des réductions consécutives des allocations prévues au budget ordinaire pendant plusieurs exercices biennaux, a débouché sur l'exécution d'un programme de terrain quelque peu disparate, les activités étant fortement concentrées dans certains domaines, au détriment du large éventail de besoins que les pays bénéficiaires ont en matière d'assistance dans les domaines techniques prescrits.

- ❑ **UNESCO:** Aucun programme n'a enregistré de ressources excédentaires; certains étaient plutôt bien financés, tels que le programme d'éducation préventive au VIH/sida, mais cela n'était pas le cas de tous les programmes.
- ❑ **OMS:** Compte tenu de la forte dépendance à l'égard des contributions volontaires et de l'affectation de ces ressources, il a été particulièrement difficile d'exécuter le budget-programme de manière efficace et équilibrée, notamment compte tenu de la décentralisation de la structure de l'organisation en six bureaux régionaux, et de la nécessité d'allouer des ressources suffisantes à tous les bureaux et dans tous les domaines d'activité de l'Organisation. En 2002-2003, le montant global des fonds collectés correspondait à l'objectif budgétaire, mais ces fonds n'étaient pas alloués conformément aux priorités; parmi les 35 domaines d'activité, certains enregistraient des ressources excédentaires, en particulier la préparation aux situations d'urgence et l'organisation des secours, ainsi que la vaccination et la mise au point de vaccins, tandis que d'autres étaient sous-financés – pour une grossesse à moindre risque, santé de la femme, etc. La situation s'est améliorée en 2004-2005, mais des déséquilibres persistent.

Source: Réponses aux questionnaires et aux entretiens.

45. L'OIT a annoncé son intention d'élaborer un plan-cadre de coopération technique – parallèlement au cadre stratégique – qui définirait les résultats prioritaires des programmes de pays pour le travail décent et les besoins de financement connexes. Le plan fournirait aux donateurs un cadre de référence à moyen terme qui permettrait d'annoncer des contributions en fonction des préférences de chacun. Les donateurs étaient aussi encouragés à aligner leur cycle de financement sur le cadre stratégique afin de rendre les programmes extrabudgétaires plus cohérents avec les priorités et stratégies globales. De l'avis de l'OIT, il était possible de rationaliser les mécanismes interorganisations afin de travailler avec les donateurs dans le cadre de processus nationaux de développement.

46. Pour l'Organisation maritime internationale (OMI), la compatibilité de ses priorités et de celles de ses donateurs pouvait être assurée grâce à l'élaboration d'accords de partenariat visant à s'assurer que les activités de coopération technique à financer étaient définies d'un commun accord, ce qui s'appliquerait aussi aux nombreuses organisations qui ont conclu ou qui vont conclure des accords de partenariat avec des donateurs.

47. Dans le cadre des discussions menées avec les représentants des donateurs, différentes opinions ont été émises. D'aucuns ont fait observer que leur gouvernement ne considérait pas les contributions volontaires comme un moyen d'influer sur les orientations ou priorités des organisations, mais plutôt comme un moyen de les aider à exécuter leurs priorités, notant que des ressources pouvaient aussi être affectées à des programmes sous-financés ou à des catastrophes imprévues. Toutefois, d'autres gouvernements estimaient qu'en versant des contributions affectées, ils manifestaient clairement de leur intérêt pour certaines questions, mais qu'un financement pluriannuel stable serait une bonne chose dans les domaines considérés. L'affectation des contributions pourrait aussi être fonction de l'évaluation par le donateur de la gestion et des résultats des différentes organisations.

48. Des représentants de donateurs ont aussi fait observer que le financement de situations d'urgence humanitaire telles que les tremblements de terre et le tsunami survenu dans l'océan Indien en 2004, pouvait détourner des ressources d'autres priorités telles que les programmes à

plus long terme visant à renforcer les capacités de protection en cas de catastrophe, créant ainsi des distorsions. Cette tendance était habituellement renforcée par les appels de fonds fortement médiatisés, souvent par de hauts responsables de l'ONU, suite à des catastrophes.

49. Comme le montre cette brève analyse, la question de l'influence des préférences des donateurs sur les priorités des programmes est complexe et multiforme, et il est clair qu'il n'existe pas de solution simple. Toutefois, si les tendances actuelles se poursuivent, la part des contributions volontaires dans les ressources totales augmentera, renforçant ainsi le risque d'altération des priorités. D'où la nécessité de mettre en place des modalités de financement souples telles que des contributions thématiques et des fonds communs, évoquée dans la recommandation 2 ci-dessus. Les Inspecteurs soulignent aussi qu'une communication régulière et un dialogue ouvert entre les diverses parties prenantes revêtent une importance vitale. La mise en œuvre de la recommandation suivante devrait permettre aux organisations de mieux atteindre leurs objectifs en matière d'exécution de programmes.

Recommandation 3

Les chefs de secrétariat devraient revoir les orientations et procédures qui régissent les relations de leurs organisations respectives avec les pays donateurs et les modifier, selon que de besoin, afin de veiller à ce que les contacts soient réguliers et francs.

Fonds extrabudgétaires/ressources autres que les ressources de base affectées au financement des activités ordinaires/de base

50. Bien que les ressources ordinaires/de base soient au cœur du multilatéralisme, certains organismes des Nations Unies enregistrent dans ce domaine un grave déficit qui entrave leur capacité de fournir des services essentiels. Dans certains cas, les fonds extrabudgétaires/ressources autres que les ressources de base servent à combler ce déficit et à financer des services de base.

51. Les ressources de base sont la colonne vertébrale du financement des fonds et programmes des Nations Unies et jouent un rôle essentiel dans les capacités de leurs bureaux. L'exécution d'un programme vigoureux financé par des ressources de base est une condition préalable à l'utilisation efficace des ressources affectées que sont les ressources autres que les ressources de base. À l'UNICEF et au PNUD, les ressources autres que les ressources de base ont augmenté plus vite que les ressources de base pendant la période 2000-2004 et représentent une part croissante du montant total des ressources (voir annexe I, tableau 1 ci-après). D'où les interrogations sur la stabilité des sources de financement car ces deux catégories de ressources ne sont pas généralement interchangeables. Il peut s'avérer difficile de maintenir les structures programmatiques et administratives qui permettent d'appuyer et de gérer des ressources autres que les ressources de base en augmentation.

52. À l'ONUDC, la part des ressources de base a fortement baissé, ce qui a pesé sur les infrastructures et a laissé des services de gestion essentiels en sous-effectif; il a fallu trouver des contributions affectées pour poursuivre la mise au point d'une gestion axée sur les résultats et du cycle de gestion des projets. Dans une étude de 2004 sur la gestion du temps, l'ONUDC a constaté que, dans tous ses bureaux, des fonds extrabudgétaires finançaient des fonctions de base. Le PNUE connaît aussi un déficit de ressources de base, les contributions au Fonds pour l'environnement – principale source de financement de ses activités – étant toujours inférieures au budget approuvé par l'organe directeur, ce qui l'oblige à réduire son programme de travail. Les ressources autres que les ressources de base financent des fonctions organiques essentielles et une grande partie des dépenses de personnel du PNUE.

53. De même, dans les institutions spécialisées, les contributions volontaires financent des activités de base telles que le Programme de sécurité aérienne de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). Parmi les activités de base non financées par le budget ordinaire de l'AIEA figurent les activités censées être financées par des fonds extrabudgétaires et des activités pour lesquelles aucun financement n'est actuellement prévu. Dans ces organisations, où la part des ressources ordinaires dans le total des ressources diminue, il est de plus en plus probable qu'une partie au moins des activités de base normatives seront financées par des fonds extrabudgétaires. Les Inspecteurs y voient un grave motif de préoccupation.

54. Dans ses résolutions successives sur l'examen triennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies, l'Assemblée générale a réitéré l'importance des ressources de base et a demandé aux pays donateurs et aux autres pays qui sont en mesure de le faire d'accroître notablement leur contribution au budget de base ou ordinaire des organismes du système des Nations Unies pour le développement et, chaque fois que possible, de verser des contributions sur une base pluriannuelle²⁰.

Utilisation de ressources ordinaires/de base au service de fonds extrabudgétaires/ressources autres que les ressources de base

55. La gestion de fonds extrabudgétaires/ressources autres que les ressources de base exige des services d'appui administratif considérables, ce qui a un coût. La question des dépenses d'appui au sein du système des Nations Unies a été longuement étudiée, notamment par le CCI dans un rapport publié en 2002²¹. Il est largement admis que ces dépenses sont en partie financées par des ressources ordinaires/de base. En effet, on a constaté que les politiques appliquées par la plupart des organismes des Nations Unies en matière de dépenses d'appui permettent de financer dans une certaine mesure ces dépenses au moyen des ressources de base, implicitement ou explicitement, et que «selon le principe fondateur – la formule originelle du PNUD – qui est à la base de la plupart des taux appliqués à cet égard par les organismes des Nations Unies, le remboursement partiel des dépenses d'appui ... est l'expression financière appropriée d'un partenariat»²². Malgré ces considérations, les Inspecteurs s'inquiètent de ce que ce financement détourne des ressources allouées à des programmes, projets ou activités prescrits par les organes délibérants vers des travaux aux objectifs bilatéraux plus restreints.

56. Dans son rapport de 2002, le CCI a souligné l'absence d'harmonisation des politiques et pratiques en matière de recouvrement des dépenses d'appui dans les organismes des Nations Unies²³. Suite aux recommandations formulées dans ce rapport et aux débats du Comité de haut niveau sur la gestion, un groupe de travail dirigé par l'UNESCO a été créé sous les auspices du réseau finances et budget du CCS. Le Groupe de travail a établi les définitions et principes ci-après:

- Les coûts directs (par exemple, personnel et matériel au titre d'un projet) devraient être imputés directement aux projets;
- Les coûts indirects fixes (afférents par exemple à la direction de l'organisation) devraient être financés par les ressources ordinaires/de base;

²⁰ Résolutions 53/192, sect. B, 56/201, sect. II et 59/250, sect. II, de l'Assemblée générale.

²¹ JIU/REP/2002/3.

²² Ibid., par. 11 à 15.

²³ Ibid., par. 57 à 65 et recommandation 11.

- ❑ Les coûts indirects variables, appelés aussi dépenses d'appui aux programmes (par exemple, unité administrative appuyant les activités relatives à des projets) devraient être récupérés sur les projets.

57. Le Groupe de travail a récemment conclu que les «règles de récupération des coûts» devraient s'appliquer «à la fois aux dépenses d'appui aux programmes et aux dépenses directes et que les deux types de dépenses» devraient être «pleinement récupérés sur les projets financés au titre des fonds budgétaires»²⁴. Il a aussi indiqué que des travaux visant à mettre au point, en collaboration, des méthodes pour calculer des dépenses de personnel standard étaient en cours²⁵. Le Groupe de haut niveau sur la gestion du CCS a fait siennes les conclusions du Groupe de travail et le Groupe des Nations Unies pour le développement a décidé d'en tenir compte pour ses propres travaux sur l'harmonisation des politiques en matière de recouvrement des dépenses d'appui. Les Inspecteurs sont fermement convaincus de la nécessité d'accélérer l'harmonisation des politiques de recouvrement des dépenses d'appui des organismes des Nations Unies, à partir des conclusions du Groupe de travail du réseau finances et budget du CCS. La mise en œuvre de la recommandation suivante devrait permettre d'améliorer la gestion grâce à la mise au point et à la diffusion de pratiques optimales.

Recommandation 4

Les organes délibérants des organismes des Nations Unies devraient demander à leurs chefs de secrétariat respectifs d'accélérer les travaux sur l'harmonisation des politiques de recouvrement des dépenses d'appui qui sont actuellement menés sous les auspices du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS).

Frais de transaction élevés

58. La gestion des nombreux et différents cycles et procédures propres aux donateurs peut entraîner des frais de transaction élevés. Les organisations considéraient souvent que le poids des exigences de certains donateurs en matière d'information était problématique. Les contributions affectées d'un montant modeste ont aussi un coût administratif relativement élevé, mais décourager de tels dons risquerait d'avoir un effet dissuasif.

Questions relatives à la programmation

59. Certains secrétariats ont indiqué que la nécessité constante de collecter des fonds pourrait influencer sur leurs décisions en matière de programmation. Les programmes traitant de thèmes fortement médiatisés tels que l'appui aux pays sortant d'un conflit peuvent être relativement plus faciles à financer que d'autres thèmes qui seraient mieux adaptés aux priorités programmatiques de l'organisation. La concurrence que se livrent les organisations pour obtenir des ressources peut accroître le risque d'altération des priorités des programmes. Un autre problème avait trait au caractère sélectif des affectations de ressources qui a abouti à la fragmentation des programmes exécutés, qui a été considérée comme un problème particulier par l'ONUDI dans le cadre des efforts que cette organisation déploie pour exécuter des programmes intégrés.

²⁴ CEB/2005/5, par. 48 à 54.

²⁵ Une étude de faisabilité technique de l'application des principes de la comptabilité analytique au Secrétariat de l'ONU a été réalisée par des consultants et un rapport plus complet sera soumis à l'Assemblée générale, à sa soixante et unième session (A/60/714).

Détournement de ressources vers les activités de collecte de fonds

60. Les organisations doivent effectuer des dépenses pour collecter des fonds. Au fur et à mesure que la part des fonds extrabudgétaires/ressources autres que les ressources de base dans le montant total des ressources augmente, elles doivent consacrer plus de temps et de ressources à la collecte de fonds. On trouvera dans l'annexe II un aperçu des stratégies, structures et procédures actuelles de mobilisation des ressources des organismes des Nations Unies. La collecte de fonds est une activité à forte intensité de main d'œuvre et les structures d'appui doivent être composées de professionnels expérimentés et de personnel d'appui suffisant, ce qui détourne des ressources consacrées aux activités relatives aux programmes et aux projets.

Ressources humaines

61. Le règlement du personnel de l'ONU limite la prorogation des contrats des experts embauchés pour des projets, ce qui a été considéré comme un problème par les organismes techniques employant des experts très spécialisés. D'autres organisations ont estimé que le caractère temporaire des contrats du personnel recruté sur des fonds extrabudgétaires pouvait avoir des effets négatifs sur le moral et la motivation des intéressés. Le personnel pourrait aussi être découragé par l'emploi de personnel fourni à titre gracieux si ce dernier était considéré comme avantagé dans l'éventualité d'un recrutement ultérieur, qu'il s'agisse d'un concours ou de toute autre procédure. La plupart des organisations ont indiqué qu'elles appliquaient des règles strictes pour tout recrutement ultérieur, mais certaines ont reconnu que ce type de personnel pourrait bénéficier d'un avantage comparatif. La motivation du personnel permanent pourrait aussi s'en ressentir si le personnel fourni à titre gracieux disposait de conditions d'emploi plus favorables.

62. L'impact de ces questions relatives aux ressources humaines sur l'exécution des programmes n'est pas facile à apprécier, mais plusieurs organisations continuent de s'en inquiéter. Les Inspecteurs sont particulièrement préoccupés par le fait que, dans la plupart des organisations, les experts associés/administrateurs auxiliaires ne proviennent que de pays développés car ils estiment que la représentation géographique devrait être plus équilibrée. La mise en œuvre de la recommandation suivante devrait permettre d'accroître l'efficacité de ces programmes.

Recommandation 5

Les organes délibérants des organismes des Nations Unies devraient demander à leurs chefs de secrétariat respectifs de veiller à ce que les accords négociés avec chacun des pays donateurs concernant les programmes de détachement d'experts associés/administrateurs auxiliaires prévoient des modalités de financement pour les candidats provenant de pays sous-représentés ou non représentés.

IV. DYNAMIQUE DE FINANCEMENT

A. Concurrence en matière de financement

63. Même si les ressources volontaires augmentent, elles sont encore peu abondantes par rapport à la demande et les organismes des Nations Unies sont en concurrence entre eux et avec d'autres entités telles que les organisations non gouvernementales (ONG). L'étendue de cette concurrence dépend de plusieurs facteurs, notamment de la spécificité du mandat de chaque organisation et de ses avantages comparatifs. La plupart des organisations, qu'il s'agisse d'institutions spécialisées techniques, de fonds ou de programmes, ont indiqué qu'elles étaient parfois en concurrence avec d'autres organismes des Nations Unies pour financer des activités dans des domaines d'activité analogues, un exemple fréquent étant la lutte contre le VIH/sida. Ces organisations étaient d'accord pour dire qu'une telle concurrence était généralement saine et pour reconnaître la nécessité de s'efforcer en permanence d'améliorer l'exécution des programmes et l'information y relative afin de préserver les relations de confiance nouées avec les donateurs, lesquels étaient du même avis.

64. Certains organismes des Nations Unies ont souligné que la concurrence provenant des ONG, en particulier des grandes organisations du Nord et, plus récemment, du Sud, s'était accrue au cours des dix dernières années. Les ONG pouvaient attirer suffisamment de fonds publics pour être des concurrents directs au niveau des pays, en particulier dans les programmes humanitaires. Le HCR, par exemple, a traditionnellement fait appel à des ONG comme organismes d'exécution, mais certaines d'entre elles étaient désormais financées directement par les donateurs et la part du budget du HCR allouée aux organismes d'exécution avait fortement diminué au cours des dix dernières années. Un pays donateur a estimé que les ONG étaient plus efficaces et efficaces et moins bureaucratiques que les organismes des Nations Unies, et leur versait une grande partie de ses contributions volontaires, mais les autres donateurs ne partageaient pas forcément cette opinion.

65. Si les bienfaits de la concurrence étaient généralement reconnus, certaines organisations faisaient observer que le temps et les efforts consacrés à la collecte de fonds avaient un coût et pouvaient ne pas aboutir. En outre, lorsque les ressources étaient allouées selon une procédure d'appel d'offres, d'autres difficultés pouvaient survenir, notamment du fait de l'incompatibilité des règles juridiques et financières, du calendrier serré pour l'établissement des propositions techniques et financières et de la définition à l'avance des attributions. L'OIT, par exemple, a estimé que ces considérations entravaient sa participation à des appels d'offres pour des projets financés par les banques de développement, l'Union européenne et des organismes donateurs bilatéraux²⁶.

66. Cette concurrence a aussi un effet néfaste sur les taux de dépenses d'appui. Les organismes des Nations Unies utilisent de multiples taux de dépenses d'appui, allant habituellement de 13 % – taux standard – à 0 %²⁷. Si la multiplicité des taux peut être justifiée dans de nombreux cas par la diversité et la forte intensité de main d'œuvre des activités relatives aux programmes, les dispositifs de financement et les structures de coût, il est clair que la concurrence, dont les fonds extrabudgétaires/ressources autres que les ressources de base font l'objet, joue un rôle dans l'établissement des taux de dépenses d'appui. Dans son rapport de 2002 sur les dépenses d'appui, le CCI a constaté que ces taux étaient rarement un facteur de concurrence entre les institutions spécialisées car celles-ci opéraient sur des marchés distincts. La concurrence était toutefois plus vive entre les organismes des Nations Unies dont les mandats étaient proches ou se chevauchaient

²⁶ GB.291/TC/1, par. 15.4.

²⁷ Pour une analyse des taux de dépenses d'appui extrabudgétaires appliqués par les organismes des Nations Unies, voir JIU/RE/2002/3, p. 12 et 13.

dans des domaines comme le développement ou l'aide humanitaire; dans ces cas, les donateurs étaient davantage susceptibles d'être influencés par les taux de dépenses d'appui²⁸.

67. En l'absence d'une évaluation des coûts à l'échelle du système, rien ne démontre que les taux de dépenses d'appui relativement plus faibles appliqués par certains organismes des Nations Unies traduisent une plus grande efficacité. Toutefois, il est possible que les donateurs considèrent que des taux plus faibles sont un indicateur d'efficacité, et le rôle des avantages comparatifs connexes dans la mobilisation des ressources ne devrait pas être sous-estimé. À cet égard, la pratique du PNUD consistant à prendre en compte les dépenses d'appui indirectes dans le coût des contributions et dépenses des projets techniques du PNUD est jugée particulièrement préoccupante car elle semblerait fausser les avantages comparatifs en faveur de cette organisation²⁹.

B. Fonds privés

68. La collaboration du système des Nations Unies avec le secteur privé n'est pas un phénomène nouveau, mais de nouvelles initiatives ont été lancées au cours des dernières années, notamment sous la forme de fonds et fondations de portée mondiale et autres partenariats public-privé qui se sont ainsi développés. Face à une concurrence accrue pour obtenir des ressources, certains organismes des Nations Unies se sont efforcés d'accroître les fonds provenant du secteur privé.

Tableau 1

Fonds provenant du secteur privé, d'ONG ou de particuliers dans certains organismes des Nations Unies

Fonds et programmes des Nations Unies	Part des ressources provenant du secteur privé, d'ONG ou de particuliers dans le total des ressources (en pourcentage)		Institutions spécialisées et AIEA	Part des ressources provenant du secteur privé, d'ONG ou de particuliers dans le total des ressources ^a (en pourcentage)	
	2000	2005		2000	2005
UNICEF	36,4	32,9 ^b	OIT	0,4	0,8
FNUAP	4,3	2,2	UNESCO	1,7	3,1
PAM	0,3	0,9	OMS	21,6 ^c	11,4
ONUSDC	0,9	1,5	UIT	3,3	7,8
HCR	2,0	2,7	ONUDI	0,9	1,8
UNRWA	0,5	3,4	AIEA	0,8	1,7

Source: Données communiquées par les organisations.

^a Le total des ressources comprend les quotes-parts et les contributions volontaires, mais exclut les recettes provenant d'autres sources.

^b 2004.

^c Comprend des contributions ponctuelles en nature.

²⁸ Ibid., par. 53 à 56.

²⁹ Ibid., par. 41 et 42 et recommandation 7.

69. D'après les données communiquées par les organisations, les contributions du secteur privé, d'ONG ou de particuliers pour la période 2000-2005 enregistrent des fluctuations en glissement annuel dans la plupart des cas et aucune tendance ne semble se dégager. Dans la plupart des organisations, ces ressources demeurent une très petite partie du montant total des contributions (tableau 1). Parmi les fonds et programmes, l'UNICEF reste l'exception avec un tiers environ des recettes annuelles collectées par ses 37 comités nationaux. Chez les institutions spécialisées, seule l'OMS a indiqué avoir reçu un montant considérable de fonds du secteur privé, d'ONG ou de particuliers.

70. Si la plupart des organisations reconnaissaient que le secteur privé pouvait être une source de financement, certaines soulignaient la nécessité d'élaborer une politique adaptée et de mettre en place des mécanismes appropriés pour percevoir des fonds de donateurs privés, qu'il s'agisse d'entreprises ou de particuliers.

C. Entraves à une collecte de fonds efficace

71. Les Inspecteurs ont demandé l'avis des secrétariats sur les entraves actuelles à une collecte de fonds efficace. Si nombreux ont été ceux qui ont évoqué les facteurs propres à leur organisation, des points communs se sont dégagés, notamment la méconnaissance des nouveaux mécanismes de l'aide tels que les fonds mondiaux et autres partenariats public-privé ou les obstacles d'ordre directif empêchant d'accéder à ces instruments ainsi que la nécessité de donner des lignes directrices et de dispenser une formation au personnel concerné. Une autre entrave à la collecte de fonds résidait dans l'incapacité des organismes des Nations Unies de démontrer les bienfaits potentiels de leur action, en raison de problèmes de communication, notamment de relations publiques et de commercialisation. Certains secrétariats estimaient que les donateurs étaient particulièrement sensibles au manque de coordination entre les partenaires, au chevauchement des activités et au manque d'efficacité, ce qui avait des répercussions néfastes sur la collecte de fonds. Parmi les autres types de contraintes figuraient les conditions imposées par les donateurs, l'existence de cycles budgétaires courts et rigides et de calendriers irréalistes, le caractère bureaucratique des procédures et les capacités limitées d'assimilation.

D. Partenariats

72. La coordination, la collaboration et l'établissement de partenariats étaient considérés par les organisations comme des facteurs clefs d'un cadre concurrentiel de financement. L'OIT, par exemple, a indiqué que la coordination de sa programmation s'inscrivait de plus en plus dans le Plan-cadre des Nations Unies pour le développement et les documents de stratégie de réduction de la pauvreté, et comptait prendre part à l'avenir à des activités conjointes de collecte de fonds, surtout au niveau des pays. La FAO avait pour orientation de participer à des partenariats avec d'autres organismes des Nations Unies pour mener des activités de portée mondiale, interrégionale, régionale ou sous-régionale telles que la lutte contre la grippe aviaire. Le PNUD avait ouvert un bureau des ressources et des partenariats stratégiques. L'UNICEF a indiqué que les questions de fond telles que la lutte contre le VIH/sida avaient aussi contribué à renforcer la collaboration entre les institutions, surtout entre celles qui cofinancent le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA). Certaines organisations pensaient que des mécanismes tels que le Plan-cadre avaient amélioré la coordination de la programmation au niveau des pays au cours des dernières années, mais que beaucoup pouvait encore être fait dans ce domaine.

73. Les pays donateurs accordaient une grande importance à la coordination des organismes des Nations Unies, en particulier dans le domaine humanitaire, et certains ont indiqué que la collaboration avec les ONG locales était essentielle. La nécessité de nouer des partenariats entre les diverses parties prenantes a été soulignée aussi bien par les pays donateurs que par les organisations elles-mêmes.

V. STRATÉGIES DE MOBILISATION DE RESSOURCES

74. Les organes délibérants et les secrétariats des organismes des Nations Unies ont pour souci de consolider la situation financière de leurs organisations respectives et les chefs de secrétariat rendent régulièrement compte des mesures visant à améliorer la collecte de fonds, qu'il s'agisse de quotes-parts, de contributions annoncées ou de ressources supplémentaires. Les organisations sont déterminées à rechercher de nouveaux moyens d'accroître leurs sources de financement et certaines d'entre elles sont en train d'élaborer ou de mettre à jour des politiques et stratégies de mobilisation afin de donner un caractère plus systématique à leurs activités dans ce domaine. Ces stratégies sont conçues pour renforcer la capacité des organisations de s'acquitter de leurs mandats en augmentant les financements provenant de sources traditionnelles et autres, en améliorant la stabilité et la prévisibilité des ressources, en élargissant la base des donateurs et en favorisant le recours à des méthodes novatrices de collecte de fonds.

75. On trouvera à l'annexe II un aperçu des stratégies, des structures et des pratiques des organismes des Nations Unies en matière de mobilisation de ressources, dont certaines sont examinées plus en détail ci-après. Les Inspecteurs ont constaté que les organisations possédaient généralement des directives et des procédures internes régissant les relations avec les gouvernements donateurs et certaines avaient mis au point des mécanismes de contrôle analogues avec le secteur privé. Toutefois, comme on pouvait s'y attendre, les organes délibérants des fonds et programmes qui dépendent intégralement ou fortement des contributions volontaires sont plus nombreux à avoir officiellement adopté une stratégie de mobilisation de ressources propre à leur organisation que ceux des institutions spécialisées.

A. Stratégies de mobilisation de ressources

Exemples de fonds et programmes

76. En adoptant dans les années 90 des mesures pour restructurer et revitaliser l'Organisation des Nations Unies dans les domaines économique et social et les domaines connexes, l'Assemblée générale a jugé nécessaire d'accroître substantiellement les ressources destinées aux activités opérationnelles de développement, sur une base prévisible, continue et assurée (résolution 50/227). Elle y a aussi affirmé que les activités opérationnelles du système des Nations Unies devaient avoir notamment pour caractéristiques fondamentales l'universalité, le financement volontaire et à titre gracieux, la neutralité et le multilatéralisme, ainsi que la capacité de répondre avec souplesse aux besoins des pays en développement. Les organes directeurs de l'UNICEF, du PNUD, du FNUAP et du PAM étaient ainsi appelés à adopter un objectif précis et réaliste pour les ressources de base, fondé sur les besoins découlant des programmes et priorités convenus³⁰. Ils ont ainsi mis au point et adopté des stratégies de financement.

77. La stratégie de mobilisation des ressources que l'UNICEF a adoptée en 1998 était clairement définie dans un document directif complet – approuvé par le Conseil d'administration – qui porte sur les moyens d'accroître et de rendre plus prévisibles les ressources de base, sur une répartition plus large des charges et sur la collecte de fonds supplémentaires, notamment les approches thématiques plurinationales et l'établissement de rapports³¹. Sont aussi abordées des activités importantes que le secrétariat mène à l'appui de ces stratégies, notamment en matière de communication, pour la collecte de fonds auprès du secteur privé et dans les bureaux extérieurs.

³⁰ Résolutions 50/227, annexe I, par. 1, 4 et 12, et 52/203, quatrième paragraphe du préambule et par. 6, de l'Assemblée générale.

³¹ E/ICEF/1999/5.

Les bureaux de pays ont été priés de concevoir des stratégies nationales de collecte de fonds supplémentaires dans le cadre de la planification par pays.

78. La stratégie de l'UNICEF a été mise à jour en 2006 afin de tenir compte des tendances actuelles des modalités de financement telles que la décentralisation, l'essor des partenariats et fondations de portée mondiale, le recours aux dons, le soutien budgétaire direct, ainsi que la réforme et l'harmonisation du système des Nations Unies, notamment les mécanismes de financement des programmes conjoints. La nouvelle stratégie prendra en compte les nouvelles approches, l'évolution de la coopération pour le développement et des priorités nationales en matière d'assistance, ainsi que les capacités du personnel au niveau des pays.

79. La stratégie de financement du PNUD, telle que définie dans la décision 98/23 du Conseil d'administration, contient des objectifs annuels de financement et un cadre de financement pluriannuel qui intègre les objectifs des programmes, les ressources, le budget et les résultats, dans le but d'accroître le montant des ressources de base. Les pays membres sont invités à annoncer leurs contributions volontaires sur trois ans, dans le cas des pays qui sont en mesure de le faire, ainsi que le calendrier des paiements. Le plan de financement pluriannuel mis au point comprend désormais deux éléments, à savoir: le cadre de résultats stratégiques et le cadre intégré de gestion des ressources. Ce dernier fait la synthèse de toutes les sources de financement – ressources de base et autres ressources – pour l'ensemble des programmes, de l'appui aux programmes, de la gestion et de l'administration, et de l'appui aux activités opérationnelles des Nations Unies³².

80. À la demande de son Conseil d'administration (décision 98/2), le PNUD a procédé à une évaluation des ressources autres que les ressources de base en 2001. À l'issue de l'évaluation, l'adoption d'une stratégie différenciée en matière de mobilisation des ressources a été recommandée³³. Dans son ensemble, cette stratégie serait guidée par des principes clairement définis, mais ses modalités d'application sur le terrain varieraient probablement d'un pays à l'autre, en fonction de la situation dudit pays et de la région. Dans le cadre de cette stratégie globale, le recensement de nouvelles sources de financement était aussi essentiel que le renforcement des partenariats avec les principaux organismes bilatéraux et multilatéraux. La conclusion d'accords avec les donateurs à l'échelle mondiale faciliterait grandement la conclusion d'accords analogues au niveau des pays. Et le PNUD devrait s'engager clairement à mobiliser des ressources à l'appui des principales priorités de développement. Enfin, les compétences et le savoir-faire des équipes des bureaux de pays du PNUD devaient être considérablement améliorés, notamment pour ce qui est des résultats obtenus, des compétences fonctionnelles et techniques dans les domaines thématiques prioritaires, ainsi que de l'animation et de l'entrepreneuriat. Le Conseil d'administration du PNUD n'a pas officiellement adopté la stratégie de mobilisation des ressources recommandée, se contentant de prendre note du rapport d'évaluation en 2002³⁴.

81. Le PAM a revu ses stratégies de collecte de fonds en 1999 suite aux résolutions 50/227 et 52/203 de l'Assemblée générale, ainsi qu'aux conclusions de son propre groupe de travail sur les ressources et les politiques de financement à long terme. La stratégie de mobilisation des ressources adoptée par le Conseil d'administration en 2000 visait à accroître la prévisibilité des ressources en invitant les donateurs à procéder à des annonces indicatives de contributions pluriannuelles, en fonction des engagements contractés dans le cadre de la Convention relative à l'aide alimentaire, et à conclure des accords types avec chaque gouvernement donateur afin

³² «Deuxième plan de financement pluriannuel, 2004-2007», DP/2003/32.

³³ «Évaluation des ressources complémentaires», Bureau d'évaluation du PNUD, juin 2001, sect. 9.4, soumis au Conseil d'administration sous la cote DP/2001/CRP.12.

³⁴ DP/2003/2.

d'aboutir à une estimation des ressources annuelles escomptées³⁵. Les mesures visant à promouvoir les contributions multilatérales et à réduire les conditions imposées visaient à accroître la souplesse, tandis que la stabilité des ressources pouvait être renforcée par un plus grand partage des charges entre les nouveaux donateurs et les donateurs traditionnels. L'importance du secteur privé dans la sensibilisation du public aux activités du PAM et comme source de nouvelles ressources a été reconnue. Des mesures ont été proposées concernant le financement du développement, et les situations d'urgence, notamment les situations d'urgence «oubliées», ainsi que les procédures internes telles que l'établissement de rapports simplifiés et normalisés sur les projets.

82. Pendant la période 2000-2005, le PAM a adopté d'autres mesures pour renforcer ses capacités de mobilisation de ressources, notamment en décentralisant certaines de ses activités afin de resserrer les relations avec ses donateurs. Il a aussi adopté une stratégie visant à associer d'autres gouvernements et des entités privées afin d'élargir la base de ses donateurs³⁶. Il a proposé une assistance – notamment sous la forme de divers dispositifs de jumelage – aux gouvernements donateurs qui n'avaient pas les moyens de recouvrer intégralement les dépenses, mais qui répondaient à certains critères d'admissibilité. En s'inspirant du cadre de coopération avec les donateurs privés instauré par le Pacte mondial de l'ONU, on a mis au point une stratégie axée sur ce type de donateurs qui a répondu aux demandes formulées et aux besoins du PAM.

83. La stratégie de mobilisation des ressources du PNUE a été élaborée à la demande de l'Assemblée générale (résolution 50/227) ainsi qu'à la suite de diverses décisions prises par son organe délibérant pendant la période 1997-2000. Les objectifs de la stratégie étaient de stabiliser, d'augmenter et de rendre plus prévisible le financement des activités du PNUE par des sources traditionnelles, d'élargir davantage la base des donateurs des secteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, et d'encourager l'adoption de méthodes novatrices de collecte de fonds³⁷. Les mesures destinées à mobiliser des fonds additionnels à partir de sources traditionnelles consistaient notamment à encourager les groupes de pays à s'engager collectivement à atteindre un certain pourcentage cible fixé pour le budget du programme, et à planifier stratégiquement les partenariats en matière de financement et de programmes avec les mécanismes de financement régionaux et mondiaux. La collecte de fonds auprès du secteur privé suivrait strictement les lignes directrices du Secrétaire général relatives à la coopération entre l'ONU et les milieux d'affaires, mais la nécessité d'adopter des méthodes novatrices dans ce secteur concurrentiel a aussi été reconnue.

Exemples d'institutions spécialisées

84. L'Organe directeur de l'OIT a adopté une stratégie de mobilisation des ressources en 2004. Cette stratégie a défini des défis à relever, notamment la nécessité d'élargir et de consolider la base de ressources des donateurs, et d'établir un meilleur équilibre sectoriel et géographique dans les activités de coopération technique. Il fallait aussi assurer la continuité des efforts de coopération technique, et réduire les coûts de transaction des procédures propres aux donateurs³⁸. Pour relever ces défis, l'OIT s'efforce de conclure des accords de partenariat avec un plus grand nombre de donateurs sur la base de mécanismes pluriannuels de financement et de prise de décisions correspondant à ses propres cycles de programmation et priorités stratégiques. Un rôle accru est aussi envisagé pour les bureaux extérieurs de l'OIT, en négociant avec les représentants des donateurs au niveau local afin de mobiliser des ressources supplémentaires. Pour appliquer cette stratégie, l'OIT prend des mesures en vue d'améliorer ses mécanismes internes de mobilisation des

³⁵ WFP/EB.3/2000/13; WFP/EB.3/2000/3-B.

³⁶ WFP/EB.3/2004/15; WFP/EB.3/2004/4-C.

³⁷ UNEP/GC.21/7/Add.1.

³⁸ GB.291/TC/1, novembre 2004, sect. II.

ressources et se concentre sur un certain nombre d'éléments essentiels qui sont expliqués dans un rapport soumis à la Conférence internationale du Travail, à sa session de 2006³⁹.

85. Suite à des consultations internes, le secrétariat de l'OMS a élaboré un cadre complet de mobilisation des ressources en 2005, dans lequel ont été recommandées de nouvelles approches, notamment la création d'un service de la mobilisation des ressources chargé de fournir des services de coordination et d'appui aux bureaux et au personnel, à chaque niveau de l'organisation, afin de les aider à améliorer leurs relations avec les donateurs⁴⁰. Un groupe consultatif de hauts responsables donnerait des orientations au service de la mobilisation des ressources et définirait les objectifs et les buts, le personnel susceptible de bénéficier d'une formation et d'un renforcement de ses capacités dans ce domaine étant nombreux. Des mesures visant à mobiliser les ressources au niveau des pays ont aussi été proposées, consistant notamment à déléguer davantage de pouvoirs aux représentants de pays, ainsi qu'à inscrire la mobilisation de ressources comme objectif dans les stratégies de coopération au niveau des pays. Une stratégie de communication et de promotion propre à l'organisation et la création de nouveaux mécanismes de financement sont aussi envisagées, et une mise en œuvre progressive sur deux ans est prévue. Le cadre de mobilisation des ressources sert de base à de nouvelles consultations et à l'élaboration éventuelle de politiques et de stratégies de mobilisation des ressources à l'échelle de l'organisation. En outre, l'OMS a participé à des discussions approfondies avec les donateurs qui en sont des États membres afin d'encourager l'harmonisation et l'alignement des contributions conformément au budget-programme approuvé, ainsi que la simplification des exigences connexes en matière de gestion.

86. Comme l'indique ce bref aperçu, certaines organisations ont accompli des progrès considérables concernant l'élaboration de stratégies de mobilisation de ressources. Les contributions volontaires étant de plus en plus omniprésentes dans le système des Nations Unies, toutes les organisations ressentiront de plus en plus le besoin d'élaborer ce type de stratégie. Les Inspecteurs sont d'avis que les organes délibérants ont un rôle essentiel à jouer en stimulant et en appuyant ces processus, et que la mise en œuvre de la recommandation suivante permettra aux organisations de mieux atteindre leurs objectifs en matière d'exécution des programmes.

Recommandation 6

Les organes délibérants des organismes des Nations Unies qui ne l'ont pas encore fait devraient demander à leurs chefs de secrétariat respectifs d'élaborer une stratégie de mobilisation des ressources propre à leur organisation pour examen et approbation par ces mêmes organes.

B. Décentralisation de la collecte de fonds

87. Les initiatives de réforme de l'ONU lancées au cours des dix dernières années et les décisions que l'Assemblée générale a prises dans le cadre de l'examen triennal complet des activités opérationnelles de développement ont contribué à mettre de plus en plus l'accent sur les activités exécutées dans les pays. Une plus grande harmonisation est recherchée par le biais du système des coordonnateurs résidents des Nations Unies, des bilans communs de pays et du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, ainsi que des plans nationaux de développement, la complémentarité et l'intégration des programmes étant privilégiées. Des efforts analogues sont déployés dans le domaine humanitaire par le Bureau de la coordination des affaires

³⁹ «Le rôle de l'OIT en matière de coopération technique», Conférence internationale du Travail, quatre-vingt-quinzième session, 2006, rapport VI, chap. 3.

⁴⁰ «Resource Mobilization Framework», OMS, décembre 2005.

humanitaires (BCAH) et la procédure d'appel global a été mise en place en 1994. Dans ce contexte, les organismes des Nations Unies, ainsi que les organismes donateurs, décentralisent de plus en plus les processus et activités de financement. À l'OIT, les fonds mobilisés au niveau local représentaient quelque 15 % du montant total des ressources allouées à la coopération technique en 2002, contre 25 % environ en 2004.

88. Comme l'illustre l'annexe II, la majorité des organismes des Nations Unies collecte des fonds au niveau des pays, et il est aussi courant que les services techniques de diverses organisations établissent des contacts directs avec les donateurs. Toutefois, la multiplicité des approches n'est pas forcément optimale au regard des priorités des programmes de l'organisation, et peut aboutir à d'autres types de problèmes tels que le chevauchement d'activités, le manque d'uniformité et les malentendus. Le guide complet du HCR sur les relations avec les donateurs et la mobilisation des ressources destiné aux bureaux extérieurs s'inspire de cas particuliers pour illustrer les problèmes que peut causer le manque de coordination entre les bureaux extérieurs et le siège dans les activités de collecte de fonds, et les répercussions éventuelles sur les relations avec les donateurs. Les organisations reconnaissent la nécessité d'une coordination centralisée dans le domaine de la mobilisation des ressources afin d'éviter de tels problèmes. Les Inspecteurs estiment que la mise en œuvre de la recommandation suivante rationalisera les activités de mobilisation de ressources.

Recommandation 7

Les chefs de secrétariat devraient veiller à ce que la stratégie de mobilisation des ressources élaborée pour leurs organisations respectives prévoie notamment de créer une entité centralisée de coordination et à ce que les rôles, responsabilités et pouvoirs délégués en matière de mobilisation de ressources soient clairement définis dans des instruments administratifs appropriés.

VI. PERSPECTIVES

89. Dans son rapport intitulé «Formules et modalités de financement des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies», le Secrétaire général a affirmé que «l'insuffisance des ressources de base affectées à l'administration et à l'élaboration des programmes constitue le principal obstacle au bon fonctionnement des entités chargées du développement»⁴¹. Il ressort de l'analyse réalisée à l'échelle du système dans le présent rapport que l'existence de ressources ordinaires/de base suffisantes et prévisibles joue un rôle primordial dans la bonne exécution des programmes, non seulement dans le domaine du développement, mais aussi dans tous les autres domaines d'activité des organismes des Nations Unies.

90. Des initiatives lancées récemment reconnaissent la nécessité d'un changement. Dans la Déclaration de Rome sur l'harmonisation adoptée en février 2003, les institutions multilatérales et bilatérales de développement, les institutions financières multilatérales et les pays partenaires, reconnaissant la nécessité d'améliorer l'efficacité du développement, ont souligné l'importance cruciale que revêt l'adoption d'une approche par pays qui privilégie la prise en charge par les institutions nationales, le rôle de chef de file du gouvernement et le renforcement des capacités, ainsi que les diverses modalités de l'aide. Dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide adoptée en mars 2005, les ministres des pays développés et des pays en développement chargés de la promotion du développement, et les responsables d'organismes bilatéraux et multilatéraux d'aide au développement, ont pris la résolution de mener des actions ambitieuses afin de réformer les modalités d'acheminement et de gestion de l'aide, et ont notamment décidé d'introduire des indicateurs pour suivre les progrès accomplis en matière d'appropriation, d'harmonisation, d'alignement, de gestion axée sur les résultats et de responsabilité mutuelle.

91. Dans le domaine de l'aide humanitaire, les diverses parties prenantes ont approuvé les principes et bonnes pratiques d'action humanitaire (voir le paragraphe 39 ci-dessus) à Stockholm en 2003. Les bonnes pratiques portaient sur le financement des donateurs, la gestion et la transparence, notamment sur la reconnaissance de la nécessité d'une adaptation dynamique et souple à l'évolution des besoins découlant des crises humanitaires, et comprenaient l'engagement de veiller à assurer un financement prévisible et souple aux organismes, fonds et programmes des Nations Unies et aux autres grands organismes humanitaires.

92. Suite au document final du Sommet mondial de 2005, le Secrétaire général a mis en place, en février 2006, un groupe de haut niveau chargé d'étudier les moyens d'accroître la cohérence et l'efficacité de l'action du système des Nations Unies au niveau mondial dans les domaines du développement, de l'aide humanitaire et de la protection de l'environnement. Le mandat du Groupe de haut niveau portait sur «la vaste question d'un financement plus prévisible du système des Nations Unies ... et de son impact sur les systèmes existants et la réforme proposée...»⁴². Le Groupe de haut niveau a tenu des consultations avec les diverses parties prenantes, notamment l'une sur le «financement axé sur les résultats», pendant lesquelles il a examiné la situation actuelle et diverses options en matière de financement⁴³. Les Inspecteurs félicitent le Secrétaire général d'avoir créé le Groupe de haut niveau et d'avoir fait des questions de financement un élément central des travaux de ce dernier⁴⁴. Ils lui demandent instamment d'accélérer les réformes en cours visant à assurer un financement plus prévisible du système des Nations Unies.

⁴¹ A/60/83-E/2005/72, par. 20.

⁴² <http://www.un.org/events/panel/html/page2.html>.

⁴³ <http://www.un.org/events/panel/html/page3.html>.

⁴⁴ Le rapport du groupe de haut niveau a été publié tandis que le présent rapport était finalisé.

93. En adoptant le document final du Sommet mondial de 2005, les chefs d'État et de gouvernement ont réaffirmé «l'importance vitale d'un système multilatéral efficace» et ont souligné «le rôle central dévolu à l'Organisation des Nations Unies»⁴⁵. Les Inspecteurs forment le vœu sincère que cette réaffirmation permettra d'obtenir des ressources ordinaires/de base suffisantes, prévisibles et stables propres à financer durablement le système multilatéral des Nations Unies.

⁴⁵ Voir résolution 60/1, par. 6, de l'Assemblée générale.

Annexe I

TENDANCES EN MATIÈRE DE FINANCEMENT, 2000-2005¹

1. Dans toutes les organisations, des facteurs particuliers ont influé sur l'augmentation des ressources pendant la période considérée, notamment la dépréciation du dollar des États-Unis par rapport aux autres devises, et les fonds reçus à la suite de catastrophes naturelles.

Bureaux, fonds et programmes des Nations Unies

2. L'action humanitaire dépend fortement de fonds extrabudgétaires, seuls 11 % du budget total du BCAH provenant du budget ordinaire de l'ONU en 2005. Les contributions volontaires versées au BCAH ont fortement augmenté en 2004 par rapport à 2003, en partie en raison des fonds versés par les donateurs à la suite de catastrophes naturelles.

3. Le montant total des ressources du HCDH a augmenté de 90 % entre 2000 et 2005, les ressources ordinaires et les fonds extrabudgétaires progressant respectivement de 70 et 100 % environ; les seconds représentaient les deux tiers du total en 2005. Suite à la recommandation formulée au Sommet mondial de 2005, l'Assemblée générale a décidé de doubler le budget ordinaire du HCDH sur une période de cinq ans.

Tableau 1

Principaux fonds et programmes des Nations Unies

	Augmentation des ressources de base et des autres ressources, 2000-2005 (en pourcentage)		Part des autres ressources dans le total des ressources (en pourcentage)	
	Ressources de base	Autres ressources	2000	2005
UNICEF	35,5 ^a	101,7	49,7	59,6
PNUD	32,8	96,9	71,3	78,6
FNUAP	36,9	35,4	35,8	35,5
PAM	11,6	63,3	98,9	99,3

Source: Données communiquées par l'UNICEF, le PNUD, le FNUAP et le PAM.

^a Les chiffres en italique sont ceux de 2004.

4. Au FNUAP, les ressources de base et les autres ressources ont augmenté d'un peu plus d'un tiers entre 2000 et 2005, et les secondes ont continué de représenter un tiers environ des contributions totales. Le PNUD et l'UNICEF ont enregistré une progression comparable de leurs ressources de base, mais les autres ressources se sont accrues trois fois plus vite que ces dernières, si bien que la part des premières dans le montant total des contributions a fortement augmenté pour s'établir à 79 et 60 % environ, respectivement. Parmi les organisations considérées, seule

¹ La présente analyse porte sur les ressources provenant des quotes-parts et des contributions volontaires, à l'exclusion de toute autre source de recettes.

l'UNICEF reçoit un montant considérable de fonds provenant du secteur privé, en hausse de plus de 50 % entre 2000 et 2005.

5. Le PAM ne perçoit qu'une part très modeste de ses ressources sous forme de contributions multilatérales non affectées en espèces (de base), les autres contributions étant affectées – contributions multilatérales affectées reçues en espèces ou en nature sous forme de biens et services. Si le montant de ces deux catégories de ressources a fluctué entre 2000 et 2005, les contributions multilatérales non affectées en espèces ont augmenté bien plus lentement que les contributions multilatérales affectées.

Tableau 2
Autres programmes des Nations Unies

	Augmentation des ressources de base et des autres ressources, 2000-2005 (en pourcentage)				Part des ressources provenant du budget ordinaire de l'ONU dans le total des ressources (en pourcentage)		Part des autres ressources dans le total des ressources (en pourcentage)	
	Budget ordinaire	Autres ressources de base	Total des ressources de base ^a	Autres ressources	2000	2005	2000	2005
ONUDC	61,5	5,5	29,5	111,3	14,2	12,5	66,9	76,6
HCR	96,4	70,5	73,9	52,0	2,7	3,4	79,6	77,3
UNRWA	48,4	41,1	41,5	119,2	3,6	3,4	23,6	32,4
PNUE	20,5	8,9	9,7	56,3	4,3	4,1	37,1	45,7

Source: Données communiquées par l'ONUDC, le HCR, l'UNRWA et le PNUE.

^a Le total des ressources de base comprend les ressources provenant du budget ordinaire de l'ONU et d'autres ressources de base.

6. Suite à une restructuration opérée en 2003, les activités relatives à la drogue et au crime ont été regroupées dans un seul programme. Globalement, les ressources allouées à l'ONUDC dans le budget ordinaire de l'ONU ont augmenté de quelque 62 % entre 2000 et 2005, mais leur part dans le total des ressources a diminué. Les ressources autres que les ressources de base ont progressé près de quatre fois plus vite que le total des ressources de base, si bien que leur part dans le total des ressources a bondi, passant de 67 à 77 %. La part décroissante et le manque de prévisibilité des fonds d'affectation générale ont rendu particulièrement difficile l'exécution du programme qui a été confié à l'ONUDC en matière de drogue. La nécessité d'assurer un financement sûr et prévisible de ce programme grâce aux contributions volontaires a fait l'objet de résolutions récemment adoptées par son organe directeur².

² Résolutions 46/9 et 48/3 de la Commission des stupéfiants.

7. Le statut du HCR dispose que les dépenses administratives du Haut-Commissariat sont imputées sur le budget ordinaire de l'ONU (voir le paragraphe 13, note de bas de page 5). Si le montant des ressources provenant dudit budget ont augmenté de 96 % environ entre 2000 et 2005, il est resté inférieur à 4 % du total des ressources en 2005 et une part considérable des dépenses administratives était financée par des contributions volontaires. Les ressources de base ayant augmenté plus vite que les autres ressources pendant la période considérée, la part des secondes a diminué légèrement. Les initiatives de collecte de fonds auprès du secteur privé ont abouti à un doublement de ces contributions entre 2000 et 2005, mais leur part dans le total des ressources est restée très modeste, soit moins de 3 %.

8. L'UNRWA reçoit une allocation du budget ordinaire de l'ONU qui est destinée à financer les postes du personnel recruté sur le plan international, mais qui a représenté moins de 4 % du total des ressources en 2005. La plus grande partie du budget ordinaire de l'Office et la totalité de ses projets et budgets d'urgence sont tributaires des contributions volontaires. Les activités de base sont financées au moyen du budget ordinaire et les donateurs versent généralement des contributions affectées à ces activités. Toutes les contributions aux projets et aux activités d'urgence sont affectées, et, globalement, les fonds affectés sont de plus en plus nombreux, la part des ressources autres que les ressources de base dans le total des ressources passant de 24 à 32 % environ entre 2000 et 2005, bien que l'UNRWA ne soit pas trop touchée par cette augmentation.

9. Le budget de l'ONU doit financer les dépenses de l'organe directeur et du petit secrétariat du PNUE (voir le paragraphe 13, note de bas de page 5). Les contributions volontaires ayant augmenté, aussi bien les contributions non affectées au Fonds pour l'environnement que les contributions affectées aux fonds d'affectation spéciale de plus en plus nombreux, la part des allocations du budget ordinaire dans le total des ressources a diminué pour atteindre 4 % environ en 2005. Pendant la période 2000-2005, les ressources autres que les ressources de base ont augmenté plus rapidement que le total des ressources de base, si bien que leur part dans le montant total des ressources est passée de 37 à 46 % environ. Toutefois, cette augmentation était due en partie à des facteurs particuliers, notamment aux contributions versées aux fins des conventions de Rotterdam et de Stockholm.

10. Le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat) reçoit aussi une allocation du budget ordinaire de l'ONU pour financer les activités de base inscrites dans son mandat. En 2004, 20 % du montant total des recettes n'étaient pas affectées (9 % correspondant aux ressources ordinaires et 11 % aux contributions volontaires non affectées), le reste étant constitué de contributions volontaires affectées à des projets particuliers dans des pays donnés³.

Institutions spécialisées et AIEA

11. Pendant la période considérée, les contributions volontaires ont fluctué d'une année sur l'autre dans la plupart des institutions et leur évolution a pu être influencée par des facteurs particuliers selon les années, d'où la nécessité d'être prudents dans l'interprétation donnée.

³ ONU-Habitat, Annual Report 2005, p. 33.

Tableau 3
Institutions spécialisées^a et AIEA

	Augmentation 2000-2005 ^b (en pourcentage)		Part des fonds extrabudgétaires dans le total des ressources (en pourcentage)	
	Budget ordinaire	Fonds extrabudgétaires	2000	2005
OIT	13,3	36,2	35,7	40,0
FAO	16,9	2,1	49,7	46,3
UNESCO	12,0	70,6	42,9	53,3
OMS	1,0	53,8	60,3	69,8
UIT	-4,4	-5,4	11,1	11,0
OMM	0,8	7,0	25,7	26,8
OMI	43,9	62,7	21,7	23,8
ONUDI	47,7	151,5	51,1	64,1
OMT	56,9	102,6	6,5	8,2
AIEA	28,1	45,7	27,8	30,4

Source: Données communiquées par les institutions spécialisées et l'AIEA.

^a À l'exclusion de l'OACI et de l'OMPI, qui tirent une grande partie de leurs recettes d'autres sources.

^b Les données exprimées en monnaies autres que les dollars des États-Unis sont converties en dollars des États-Unis au taux de change opérationnel de l'ONU; les taux de change sont donc pris en compte dans certains des pourcentages donnés.

12. L'OIT reçoit des pays membres et des organisations partenaires des contributions volontaires qui sont, la plupart du temps, affectées à des programmes ou projets de coopération technique. Tout en enregistrant des fluctuations, les fonds extrabudgétaires ont augmenté de quelque 36 % entre 2000 et 2005 alors que les ressources ordinaires ont progressé de 13 % environ; la part des premiers dans le montant total des ressources s'est établie à 40 %, en légère hausse. La plupart des contributions volontaires étaient affectées à des programmes ou projets précis.

13. Les contributions volontaires que la FAO reçoit des donateurs financent la coopération technique. Les fonds extrabudgétaires ont légèrement fluctué pendant la période considérée, en hausse de 2 % environ. Leur augmentation en 2004-2005 était principalement due à l'aide d'urgence et aux accords concernant des fonds d'affectation spéciale unilatéraux. En raison de la croissance nominale nulle du budget ordinaire enregistrée pendant plusieurs exercices biennaux, les quotes-parts n'ont pas bougé jusqu'en 2004-2005, la hausse enregistrée pendant ce dernier exercice biennal expliquant l'augmentation de 17 % sur la période considérée. La part des fonds extrabudgétaires dans le montant total des ressources a diminué légèrement entre 2000 et 2005. La plupart des contributions volontaires étaient affectées.

14. Le budget ordinaire de l'UNESCO a aussi connu une croissance nominale nulle au cours des derniers exercices biennaux, et la part des fonds extrabudgétaires dans le total des ressources a progressé de 10 points de pourcentage environ entre 2000 et 2005, atteignant plus de 50 %. Néanmoins, les fonds extrabudgétaires ont fortement fluctué pendant la période considérée, en raison de facteurs particuliers tels que les allocations à un fonds de dépôt constitué au profit du donateur en faveur d'un seul pays, ainsi que du programme «pétrole contre nourriture». Toutes les contributions volontaires étaient affectées à des programmes ou projets, pays ou régions en particulier.

15. À l'OMS, la répartition entre quotes-parts et contributions volontaires a beaucoup évolué, la tendance étant clairement à la hausse des fonds extrabudgétaires (supplémentaires) alors que le budget ordinaire enregistrait pratiquement une croissance nominale nulle. Cette tendance devrait se poursuivre en 2006-2007 et l'on estime que les contributions volontaires devraient représenter 72 % des ressources du budget-programme, atteignant ainsi un record. Tous les domaines techniques d'activité dépendaient fortement des contributions volontaires. Environ 80 % de ces contributions étaient affectées à certains domaines et activités, même si, dans de nombreux cas, ces fonds spéciaux étaient mobilisés pour un domaine d'activité précis et les donateurs répondaient aux attentes de l'OMS. Des ressources non affectées étaient mises en commun au niveau des départements, des domaines d'activité et de l'organisation, en fonction du degré de souplesse autorisé par chaque donateur.

16. À l'ONUDI, les contributions volontaires ont augmenté rapidement, la tendance étant clairement à la hausse sur trois exercices biennaux; la part des fonds extrabudgétaires dans le total des ressources a progressé pour atteindre 64 % environ. Le budget ordinaire de l'ONUDI a enregistré une croissance réelle nulle pendant plusieurs exercices biennaux; la hausse de 48 % des ressources ordinaires a été influencée par les fluctuations de taux de change. Les contributions volontaires financent la coopération technique au titre de trois principaux thèmes prioritaires, dont le plus important – énergie et environnement – fait l'objet d'une coopération étroite avec le Fonds pour l'environnement mondial et le Fonds multilatéral du Protocole de Montréal, qui fournissent l'essentiel du financement. Presque toutes les contributions volontaires étaient affectées à des projets particuliers dans des pays donnés.

17. Dans les institutions de taille moindre, les contributions volontaires ont fluctué pendant la période considérée; elles n'ont en fait augmenté qu'à l'Organisation mondiale du tourisme. Les fluctuations ont été particulièrement fortes à l'OMI, ce qui a entravé l'exécution dans les délais des programmes de coopération technique, en particulier là où l'OMI recherche des fonds extrabudgétaires en contrepartie de ses propres ressources. À l'OACI, l'OMI, l'Union internationale des télécommunications (UIT), l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) et l'Organisation mondiale du tourisme (OMT), toutes les contributions volontaires étaient intégralement affectées et il en était largement ainsi à l'Union postale universelle (UPU) et à l'Organisation météorologique mondiale (OMM).

18. L'AIEA a traditionnellement reçu la plus grande partie de ses ressources financières sous forme de quotes-parts, les fonds extrabudgétaires finançant le programme de coopération technique et certaines activités conjointes. Si les ressources ordinaires jouent encore un rôle prédominant, les contributions volontaires sont devenues plus importantes au cours des dix dernières années, alors que le budget ordinaire a enregistré une croissance nominale nulle jusqu'en 2004. Un changement notable a été la mise en place, en 2002, d'un nouveau programme de sûreté et sécurité nucléaires, qui est financé à hauteur de 90 % par des fonds extrabudgétaires.

Annexe II

**MOBILISATION DE RESSOURCES: STRATÉGIES
ET PRATIQUES ACTUELLES**

	Stratégies de mobilisation de ressources	Structures et pratiques actuelles de mobilisation des ressources
Bureaux, fonds et programmes des Nations Unies		
HCDH	La stratégie de financement (définie dans un document interne, 1999) ultérieurement modifiée en fonction des priorités, sera développée dans le cadre du Plan de gestion stratégique pour 2006-2007.	Le Plan de gestion stratégique est aussi un instrument de mobilisation de ressources, qui indique les priorités et les besoins, aussi bien pour les ressources ordinaires que pour les fonds extrabudgétaires. Le Groupe de la mobilisation des ressources coordonne la collecte de fonds, y compris sur le terrain. Son plan de travail annuel définit des activités et des objectifs précis en matière de financement et complète le Plan de gestion stratégique. Le Groupe collabore étroitement avec les divisions organiques et entretient des contacts réguliers avec les missions permanentes. Ces divisions font part de leurs besoins au Groupe de la mobilisation des ressources, qui s'adresse ensuite aux donateurs si besoin est; elles ne collectent pas directement les fonds.
UNICEF	«La stratégie de mobilisation des ressources de l'UNICEF» (E/ICEF/1999/5), décision 1999/8 du Conseil d'administration. Une nouvelle stratégie a été mise au point en 2006 afin de s'adapter aux nouvelles conditions de financement.	Sous la direction de la Directrice générale, cinq services sont chargés de lever des fonds dans le cadre de la stratégie, à savoir: le Bureau du financement des programmes (qui coordonne les relations avec les gouvernements donateurs), la Division du secteur privé, le Bureau régional de Genève (qui coordonne le financement des comités nationaux), le Bureau de Bruxelles et le Bureau de Tokyo. Compte tenu du caractère décentralisé de ces structures, les représentants de l'UNICEF participent à la collecte de fonds auprès des représentants des gouvernements et du secteur privé dans les pays.
PNUD	«Stratégie de financement du PNUD», décision 98/23 du Conseil d'administration, et «Cadre de financement pluriannuel», décision 99/1 du Conseil d'administration, réaffirmés tous les deux dans la décision 2002/9 du Conseil d'administration.	Le Bureau des ressources et des partenariats stratégiques a été créé en 2000 afin de renforcer la fonction de mobilisation des ressources au PNUD, et en particulier sa capacité institutionnelle de nouer de nouveaux partenariats. Les ressources sont mobilisées au niveau de l'organisation, des régions et des pays.

	Stratégies de mobilisation de ressources	Structures et pratiques actuelles de mobilisation des ressources
FNUAP	«Stratégie de financement du FNUAP», décision 98/24 du Conseil d'administration, prévoyant l'élaboration d'un cadre de financement pluriannuel. Dans sa décision 2000/9, le Conseil d'administration a demandé que la stratégie de mobilisation des ressources du FNUAP soit améliorée.	Une stratégie officielle de mobilisation des ressources est en cours d'élaboration; tous les bureaux de pays ont été priés d'ébaucher une stratégie de collecte de fonds pour leur propre programme de pays qui s'intégrera dans la stratégie de l'organisation. Plusieurs services seront chargés de l'exécution de cette stratégie, mais le Service de mobilisation des ressources assurera la coordination.
PAM	«Une stratégie de mobilisation des ressources pour le Programme alimentaire mondial» (WFP/EB.3/2000/3-B), approuvée telle que modifiée par le Conseil d'administration dans sa décision 2000/EB.3/2. «De nouveaux partenariats pour répondre à de nouveaux besoins – élargissement de la base de donateurs du PAM» (WFP/EB.3/2004/4-C) approuvés par le Conseil d'administration dans sa décision 2004/EB.3/4.	Avant 2001, la collecte de fonds était une activité très centralisée; depuis 2002, elle a été décentralisée, au profit notamment des bureaux chargés des relations avec les donateurs en liaison avec les États-Unis et la Commission européenne, du bureau du PAM au Japon, qui a été renforcé, et de nouveaux bureaux qui ont été ouverts dans d'autres capitales. Le Département de la collecte de fonds et de la communication créé en 2003 rend compte au Directeur exécutif adjoint et comprend cinq départements chargés des relations avec les donateurs, des principaux donateurs, du secteur privé et de la communication.
ONU DC	L'instruction relative à la collecte de fonds – politique et procédures (UNODC/MI/6/Rev.1, 2004), et d'autres documents internes sont les piliers d'une stratégie.	La Section du cofinancement et des partenariats dirige et coordonne les activités de collecte de fonds, mais toutes les unités administratives, y compris les bureaux extérieurs, peuvent se livrer à ce type d'activité. Sur le terrain, les demandes adressées aux représentants locaux des gouvernements donateurs doivent être transmises aux autorités centrales, et être coordonnées par la Section. Le plan de travail de cette dernière définit les objectifs et les résultats escomptés, en mettant l'accent sur l'élargissement de la base des donateurs et sur le développement des partenariats.
HCR	«Principes directeurs applicables à la mobilisation des ressources pour couvrir le budget unifié du HCR» et «Décision sur la mobilisation des ressources pour un budget unifié: la Conférence d'annonces de contributions» (EC/50/SC/CRP.23) adoptés par le Comité exécutif en 2000. L'accord sur une nouvelle stratégie de collecte de fonds a fait partie des objectifs de gestion pour 2006 (appel global de 2006).	Au sein de la Division des relations extérieures, le Service des relations avec les donateurs et de la mobilisation des ressources a de vastes responsabilités en matière de mobilisation des ressources, mais les représentants en poste dans les capitales des pays donateurs, sur le terrain et dans les bureaux, ont aussi des rôles et des responsabilités clairement définis, qui sont énoncés dans un document interne de 2003. Le Service des affaires publiques et du secteur privé dirige la collecte de fonds auprès du secteur privé et donne aussi des directives internes.

	Stratégies de mobilisation de ressources	Structures et pratiques actuelles de mobilisation des ressources
UNRWA	Dans le cadre du processus de développement de l'organisation en 2006-2009, le Département des relations extérieures élabore actuellement une stratégie de mobilisation des ressources.	Le Département des relations extérieures sera responsable de l'exécution de la stratégie de mobilisation des ressources une fois que celle-ci sera officialisée et approuvée. Les relations directes avec les donateurs relèvent essentiellement du domaine de compétence du Commissaire général et du Département des relations extérieures mais, conformément à des règles clairement définies, les directeurs des bureaux extérieurs entretiennent aussi des contacts étroits avec les donateurs et sont invités à le faire. Un groupe spécial a été créé pour lever des fonds auprès d'ONG et du secteur privé ainsi que de pays arabes.
PNUE	«Projet de stratégie de mobilisation des ressources du Programme des Nations Unies pour l'environnement» (UNEP/GC.21/7/Add.1, décembre 2000) adopté par le Conseil d'administration dans sa décision 21/32 de 2001.	Le Groupe de la mobilisation des ressources est chargé des activités de coordination, collabore directement avec les donateurs et toutes les divisions et rend compte au Directeur exécutif adjoint. La stratégie adoptée visait à confier des initiatives de collecte de fonds à un nombre plus important de fonctionnaires, notamment les directeurs de divisions et les directeurs régionaux. Les administrateurs entretiennent des relations directes avec les représentants des donateurs afin de mobiliser des ressources, mais le Groupe coordonne les propositions reçues et les projets sont choisis en fonction des priorités établies.
ONU-Habitat	Une stratégie améliorée de mobilisation des donateurs, qui doit être dirigée par le nouveau Directeur exécutif adjoint nommé en janvier 2006, sous la houlette du Directeur exécutif, est à l'étude.	Les directeurs coordonnent la mobilisation des ressources et ont autorité pour négocier avec les donateurs. La tâche principale du Directeur exécutif adjoint est de revitaliser et superviser la gestion de la Fondation pour l'habitat et les établissements humains, qui s'appuie sur la Division du financement des établissements humains créée en 2004.
CNUCED	La stratégie de mobilisation des ressources figure dans la stratégie de coopération technique (TD/B/50/14 (vol. I)).	Le Service de la coopération technique est responsable de l'exécution de la stratégie. Chaque division, service, section et fonctionnaire chargé de la coopération technique peut entretenir des relations directes avec les donateurs, mais certains donateurs préfèrent traiter avec une entité unique (Service de la coopération technique).

	Stratégies de mobilisation de ressources	Structures et pratiques actuelles de mobilisation des ressources
Institutions spécialisées et AIEA		
OIT	«Mobilisation des ressources: stratégie et mise en œuvre» (GB.291/TC/1, sect. II); dans une décision de 2004, le Conseil d'administration a demandé au Bureau de mettre en œuvre cette stratégie (GB.291/PV).	Le Département des partenariats et de la coopération pour le développement (PARDEV) est chargé de l'exécution de la stratégie. Un plan de travail interne a été élaboré selon les principes suivants: multiplication et amélioration des programmes de partenariat avec les organismes donateurs; mobilisation accrue des ressources locales; promotion de partenariats public-privé; compétitivité; mise au point de produits et conditionnement.
FAO	Il n'existe pas de stratégie générale officielle au niveau de l'organisation, mais compte tenu de la réforme en cours du système des Nations Unies, on envisage d'élaborer une telle stratégie dans un avenir proche. Une stratégie de mobilisation des ressources est en cours d'élaboration pour les opérations d'urgence.	La mobilisation des ressources incombe à l'organisation dans son ensemble et tous les fonctionnaires sont invités à entretenir un dialogue actif avec les donateurs. Les négociations officielles sont menées et les accords de financement sont conclus par le Département de la coopération technique (au niveau central) et les représentants de la FAO en poste dans les pays concernés (jusqu'à un certain montant). Le Service de développement du programme de terrain coordonne les fonds extrabudgétaires provenant de sources multilatérales et bilatérales au service de projets et de programmes de développement à long terme. Les fonds provenant du secteur privé et des autorités locales sont coordonnés par un groupe spécial. La mobilisation de ressources au titre de projets et de programmes d'urgence et de réhabilitation est coordonnée et gérée par la Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation. Les bureaux extérieurs participent de plus en plus à la mobilisation des ressources et traitent souvent directement avec les donateurs dans les pays, les décisions prises en matière de financement étant de plus en plus décentralisées.
UNESCO	La stratégie proposée est examinée par le Directeur général.	«Activités extrabudgétaires de l'UNESCO: guide pratique» (2004) est le titre d'une publication qui expose les politiques, procédures et pratiques qui régissent les activités financées par des contributions extrabudgétaires. La Division de la coopération avec les sources de financement extrabudgétaires sert d'intermédiaire entre les directeurs de programme du siège/des bureaux extérieurs et les donateurs. Les directeurs de programme/projet peuvent établir des contacts directs avec les donateurs, mais tous les dons doivent normalement être approuvés par cette entité centrale.
OACI	Aucune stratégie officielle n'a été adoptée à l'échelle de l'organisation.	Aucune structure de coordination officielle n'assure la mobilisation des ressources.

	Stratégies de mobilisation de ressources	Structures et pratiques actuelles de mobilisation des ressources
OMS	Le cadre de mobilisation des ressources (document interne, 2005) jette les bases de nouvelles consultations et de l'élaboration de politiques et de stratégies de mobilisation des ressources.	Le Département de la planification, de la coordination des ressources et du suivi des résultats coordonne la mobilisation des ressources au niveau de l'organisation, en coopérant étroitement avec les groupes du siège et les bureaux régionaux par le biais du mécanisme d'équipes de mobilisation des ressources mondiales. Historiquement, les départements et le personnel technique essentiel entretiennent des relations directes étroites avec les donateurs potentiels, mais la stratégie à l'échelle de l'organisation est en train d'être renforcée (financement commun/initiative de compte général). Les relations directes jouent un rôle important pour le secteur privé, les fondations et les ONG.
UPU	Aucune stratégie claire n'a été définie.	Des contacts directs sont établis afin de financer des projets précis, essentiellement des projets de coopération et de développement, par les divisions chargées de leur exécution.
UIT	Une stratégie officielle existe.	Le Groupe des partenariats et de la promotion s'occupe de la mobilisation des ressources, des relations avec les partenaires et du suivi.
OMM	Un comité directeur a été créé en 2004 afin d'élaborer et de mettre en œuvre une politique et une stratégie globales de mobilisation des ressources.	Les départements/divisions/fonctionnaires peuvent établir des contacts avec les donateurs afin d'obtenir des contributions volontaires destinées à financer les activités inscrites au budget ordinaire; pour la coopération technique, le personnel chargé des activités de coopération régionale et technique pour le développement entre en relation et négocie avec les donateurs.
OMI	«Stratégie de financement à long terme et de mobilisation des ressources» (TC 46/4, 1998). Une nouvelle stratégie est en cours d'élaboration.	Le Comité de la coopération technique et la Division de la coopération technique sont responsables de l'exécution de la stratégie. Les directeurs de programme peuvent entrer directement en relation avec les donateurs, mais la Division coordonne la mobilisation des ressources et rend compte à l'organe directeur.

	Stratégies de mobilisation de ressources	Structures et pratiques actuelles de mobilisation des ressources
OMPI	Le programme et budget pour 2006-2007 a créé la fonction de mobilisation des ressources dans le but de concevoir et de mettre en œuvre une stratégie plus dynamique de mobilisation de fonds extrabudgétaires.	Les directeurs de programme au sein de l'OMPI peuvent entrer directement en contact avec les donateurs pour obtenir des financements. Toutefois, la Section de la mobilisation de ressources extrabudgétaires au sein du Secteur de la coordination concernant les relations extérieures est chargée du recensement, de la mise en place et de la coordination interne de nouvelles sources de fonds extrabudgétaires pour l'organisation.
ONUDI	Il n'existe aucune stratégie officielle. Le Directeur général a mis en place une équipe spéciale de la mobilisation des fonds et un rapport est en cours de rédaction.	La fonction centrale de mobilisation et de coordination des ressources est exercée par le Groupe des partenariats stratégiques et de la mobilisation des ressources. La mobilisation des ressources a été décentralisée auprès des bureaux de pays, des bureaux techniques et des équipes des programmes intégrés, même si les accords sont finalisés au siège. Les partenariats noués au niveau des pays jouent un rôle essentiel dans la mobilisation des ressources.
OMT	Une stratégie de mobilisation des ressources existe, mais elle n'est pas couchée par écrit.	L'exécution de la stratégie, notamment l'établissement de relations directes avec les donateurs, incombe au Service de la coopération technique/programme relatif au tourisme durable et à l'élimination de la pauvreté (ST-EP) et aux représentants régionaux.
AIEA	Aucune stratégie officielle n'existe à l'échelle de l'organisation. Il est actuellement proposé d'élaborer un cadre de mobilisation des ressources comparable à celui de l'OMS.	Il existe des procédures internes qui régissent les demandes de contributions volontaires. Des règles relatives à l'acceptation de contributions volontaires sont en vigueur (INFCIRC/370/Rev.2, 2004). S'agissant du Programme de coopération technique, les activités ou projets non financés sont recensés pendant l'élaboration du programme. Dans certains cas, le fonctionnaire chargé de la gestion du programme, en coopération avec le responsable du projet dans le pays, est en mesure de trouver des sources de financement; sinon, la Division de l'appui au programme et de la coordination (Département de la coopération technique) est priée de mobiliser des ressources. Concernant la sécurité nucléaire, le Bureau de la sécurité nucléaire applique directement sa stratégie, en organisant des réunions périodiques avec les donateurs. Pour ce qui est du Programme d'action en faveur de la cancérothérapie (PACT), c'est le bureau chargé de ce programme qui s'occupe des relations avec les donateurs.

Annexe III

APERÇU DES DÉCISIONS QUE LES ORGANISATIONS PARTICIPANTES SONT APPELÉES À PRENDRE AU SUJET DES RECOMMANDATIONS DU CCI

			Organisation, fonds et programmes des Nations Unies										Institutions spécialisées et AIEA													
			ONU*	CNUCED	ONUDC	PNUE	ONU-Habitat	HCR	UNRWA	PNUD	FNUAP	UNICEF	PAM	OIT	FAO	UNESCO	OACI	OMS	UPU	UIT	OMM	OMI	OMPI	ONUDI	OMT	AIEA
Rapport	Pour décision	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	Pour information et examen	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Recommandation 1				L	L		L	L	L	L	L	L	L													
Recommandation 2			E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recommandation 3			E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E
Recommandation 4			L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
Recommandation 5			L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
Recommandation 6			L	L	L	L	L	L	L	L	L	L		L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L
Recommandation 7			E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E

* Comprend toutes les entités énumérées dans le document ST/SGB/2002/11, sauf la CNUCED, l'ONUDC, le PNUE, ONU-Habitat, le HCR et l'UNRWA.

Légende: L: Recommandation sur laquelle l'organe délibérant doit se prononcer.

E: Recommandation sur laquelle le chef de secrétariat doit prendre une décision.

Blanc: Recommandation n'appelant pas de décision de l'organisation concernée.

**Assemblée générale**

Distr. générale
14 janvier 2008
Français
Original : anglais

Soixante-deuxième session

Points 59, 123 et 134 de l'ordre du jour

Activités opérationnelles de développement**Renforcement du système des Nations Unies****Corps commun d'inspection****Les contributions volontaires dans le système
des Nations Unies : incidences sur l'exécution
des programmes et les stratégies de mobilisation
de ressources****Note du Secrétaire général**

Le Secrétaire général a l'honneur de communiquer aux membres de l'Assemblée générale, pour examen, ses observations ainsi que celles du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination sur le rapport du Corps commun d'inspection intitulé « Les contributions volontaires dans le système des Nations Unies : incidences sur l'exécution des programmes et les stratégies de mobilisation de ressources » (voir A/62/546).

Résumé

Le rapport du Corps commun d'inspection intitulé « Les contributions volontaires dans le système des Nations Unies : incidences sur l'exécution des programmes et les stratégies de mobilisation de ressources » (voir A/62/546) examine les tendances récentes en ce qui concerne les contributions volontaires et leurs effets sur l'exécution des programmes.

On trouvera dans le présent rapport une synthèse des vues des organismes des Nations Unies sur les recommandations proposées par le Corps commun d'inspection dans son rapport. Celle-ci a été établie à partir des observations formulées par les organisations membres du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS). Les membres du CCS souscrivent d'une façon générale aux recommandations énoncées dans le rapport et se félicitent du caractère exhaustif de l'analyse sur laquelle elles reposent.



I. Introduction

1. Le rapport du Corps commun d'inspection intitulé « Les contributions volontaires dans le système des Nations Unies : incidences sur l'exécution des programmes et les stratégies de mobilisation de ressources » examine les questions relatives au financement des programmes à l'aide de fonds extrabudgétaires ou de ressources autres que les ressources de base et analyse notamment les tendances récentes, les pratiques optimales et l'incidence de ces tendances sur l'exécution des programmes. À l'issue des enquêtes qu'il a menées et des entretiens qu'il a eus, le Corps commun constate la part croissante qu'ont pris les contributions volontaires au cours des dernières années et examine les conséquences, tant positives que négatives, que cette progression peut avoir sur l'exécution des programmes. Cinq des sept recommandations du rapport (qui préconisent les mesures que devraient prendre tant les organes délibérants que les chefs de secrétariat) ont trait aux préoccupations que suscitent ces contributions, notamment leur absence de prévisibilité, leur manque de souplesse et le risque d'altération des priorités du programme qui peut découler de leur utilisation. Le rapport analyse les questions liées aux contributions volontaires et aux stratégies appliquées par les organisations pour gérer le processus de mobilisation des ressources.

II. Observations générales

2. Les organisations notent que le rapport du Corps commun donne une vue d'ensemble exhaustive et instructive des principaux défis et problèmes que suscitent les contributions volontaires pour les organismes des Nations Unies. D'une façon générale, ceux-ci souscrivent aux recommandations présentées dans le rapport. Certains constatent que, dans le résumé analytique, le Corps commun s'efforce d'appliquer ses observations à tous les organismes et ne met donc pas nécessairement en relief les pratiques optimales déjà appliquées par certains d'entre eux. En outre, ils font observer que le résumé ne tient pas compte du fait qu'il peut exister, à l'intérieur même d'un organisme, d'importantes variations quant à la capacité d'un programme ou d'un département de mobiliser des fonds. Cette situation peut se répercuter sur la capacité d'un organisme de mettre en œuvre ses programmes, compte tenu du déséquilibre entre les contributions allouées à ses différents programmes. En outre, un grand nombre d'organismes se félicitent du fait que nombre de recommandations tiennent compte des initiatives prises dans ce domaine.

III. Observations sur chaque recommandation

Recommandation 1

L'organe délibérant de chaque fonds et programme des Nations Unies devrait créer un groupe de travail intergouvernemental chargé d'élaborer des propositions en vue d'établir un barème indicatif de contributions volontaires pour les ressources de base, qui s'inspire du modèle adopté par le Programme des Nations Unies pour l'environnement, pour examen et approbation par ce même organe.

3. Les membres du CCS souscrivent d'une façon générale à cette recommandation. Toutefois, si certains considèrent que le barème indicatif de contributions volontaires proposé est un moyen d'assurer aux organismes des Nations Unies des sources de financement plus prévisibles et fiables, d'autres expriment des réserves au sujet de cette approche uniforme. Plusieurs organismes signalent qu'ils ont examiné la proposition et l'ont rejetée, ou citent des cas où elle a été mise en application, sans beaucoup de succès. Ils font observer qu'une telle solution présente le risque de ramener les contributions au plus petit dénominateur commun, le barème indicatif offrant aux donateurs qui versent des montants supérieurs au barème un prétexte pour réduire leurs contributions.

Recommandation 2

Les chefs de secrétariat devraient mettre au point ou continuer de mettre au point des modalités de financement souples telles que des contributions thématiques et des fonds communs, pour examen et approbation par les organes délibérants.

4. Les membres du CCS souscrivent à cette recommandation, mais soulignent que de telles solutions et les structures qui les accompagnent doivent être en conformité avec les principes de gouvernance de l'organisation et que les responsabilités relatives à la gestion des ressources ainsi produites doivent être clairement définies. Ils reconnaissent néanmoins que la mise au point de modalités de financement plus souples, telles que des contributions thématiques et des fonds communs, est une option valable. Plusieurs organisations notent que de telles stratégies ont été mises en œuvre avec succès.

Recommandation 3

Les chefs de secrétariat devraient revoir les orientations et procédures qui régissent les relations de leurs organisations respectives avec les pays donateurs et les modifier, selon que de besoin, afin de veiller à ce que les contacts soient réguliers et francs.

5. Les organismes du système des Nations Unies souscrivent à cette recommandation et notent qu'une communication régulière et ouverte avec les pays donateurs est essentielle à l'établissement d'un climat de responsabilité et de confiance. De nombreux organismes indiquent qu'ils ont déjà commencé à revoir leurs politiques et procédures pour faire en sorte d'avoir des échanges réguliers et francs avec les pays donateurs, et de réviser ces procédures en fonction des besoins.

Recommandation 4

Les organes délibérants des organismes des Nations Unies devraient demander à leurs chefs de secrétariat respectifs d'accélérer les travaux sur l'harmonisation des politiques de recouvrement des dépenses d'appui qui sont actuellement menés sous les auspices du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS).

6. Les organismes soulignent l'importance de l'harmonisation des politiques de recouvrement des coûts actuellement menée sous les auspices du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination. Ils sont conscients de la nécessité d'harmoniser les politiques de recouvrement des dépenses

d'appui à l'échelle du système, et reconnaissent que chaque organisme doit avoir le souci de l'utilité par rapport au coût et de l'efficacité opérationnelle et doit, à cette fin, répartir les coûts directs et indirects dans le cadre d'une structure budgétaire transparente. Certaines organisations indiquent qu'elles sont en train de réviser la structure de leur budget de base en appliquant des définitions et principes bien établis pour faire apparaître les coûts directs, les coûts fixes indirects (frais de gestion) et les coûts indirects variables. En conséquence, les organisations souscrivent à cette recommandation.

Recommandation 5

Les organes délibérants des organismes des Nations Unies devraient demander à leurs chefs de secrétariat respectifs de veiller à ce que les accords négociés avec chacun des pays donateurs concernant les programmes de détachement d'experts associés/administrateurs auxiliaires prévoient des modalités de financement pour les candidats provenant de pays sous-représentés ou non représentés.

7. Les membres du CCS souscrivent d'une façon générale à cette recommandation et saluent l'état d'esprit dans lequel elle a été formulée. Toutefois, certains estiment que les efforts déployés pour financer le recrutement à des postes d'administrateur auxiliaire de candidats de pays sous-représentés ou non représentés devraient être plus particulièrement axés sur les pays en développement. Les organismes indiquent en outre qu'ils appuient le programme de détachement d'administrateurs auxiliaires et ne laissent passer aucune occasion d'encourager leurs donateurs à envisager de recruter des ressortissants de pays sous-représentés ou non représentés. En outre, ils notent que la question a été examinée par l'ensemble des organismes des Nations Unies lors de leur réunion biennale avec les donateurs qui s'est tenue récemment. Ils font observer que, si la plupart des donateurs comprennent l'intérêt de cet important programme, ils doivent faire face à des pressions politiques et financières internes qui les empêchent d'y contribuer. Enfin, les organismes notent que la recommandation n'est peut-être pas du ressort du CCS.

Recommandation 6

Les organes délibérants des organismes des Nations Unies qui ne l'ont pas encore fait devraient demander à leurs chefs de secrétariat respectifs d'élaborer une stratégie de mobilisation des ressources propre à leur organisation pour examen et approbation par ces mêmes organes.

8. La plupart des organismes souscrivent à cette recommandation, même si certains n'en voient guère l'intérêt, estimant que les documents relatifs aux engagements de financement devraient suffire dans la mesure où ils sont incorporés au plan stratégique de chaque organisme. Certains font cependant valoir que, dans sa formulation actuelle, la demande faite aux chefs de secrétariat « d'élaborer une stratégie de mobilisation des ressources propre à leur organisation » ne constitue, en soi, pas nécessairement une solution dans le cas où les ressources au titre du budget de base sont nettement insuffisantes. Les contributions volontaires étant, par nature, imprévisibles, le financement de l'infrastructure de base dépend directement de l'efficacité administrative, de la transparence budgétaire et de l'efficacité générale de la gestion de l'organisation.

Recommandation 7

Les chefs de secrétariat devraient veiller à ce que la stratégie de mobilisation des ressources élaborée pour leurs organisations respectives prévoie notamment de créer une entité centralisée de coordination et à ce que les rôles, responsabilités et pouvoirs délégués en matière de mobilisation de ressources soient clairement définis dans des instruments administratifs appropriés.

9. Les organismes du système souscrivent d'une façon générale à cette recommandation et notent qu'une mobilisation coordonnée des ressources par une entité centralisée, au niveau approprié, est essentielle sur le plan de la transmission de communications aux donateurs. Ils notent qu'elle constitue la seule façon d'assurer le contrôle qualité et de garantir la crédibilité. Une telle entité ne fait pas obstacle à un système de mobilisation de ressources décentralisé, par l'intermédiaire des bureaux extérieurs (mobilisation de ressources au niveau des pays), sous réserve qu'un système de contrôle adéquat soit mis en place. De nombreuses organisations indiquent qu'elles ont déjà mis en place de telles procédures et structures de contrôle.
