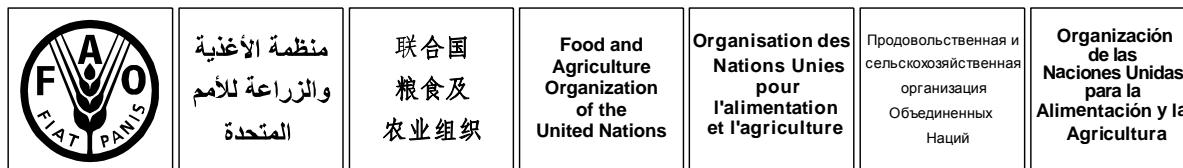


Mars 2012

F



CONSEIL

Cent quarante-quatrième session

Rome, 11-15 juin 2012

Politiques et procédures de gestion des fonds d'affectation spéciale au sein des organismes des Nations Unies (JIU/REP/2010/7)

1. Le Rapport du Corps commun d'inspection (CCI) est accompagné de brèves observations du Directeur général et d'observations communes plus approfondies du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS) (document de l'Assemblée générale des Nations Unies portant la cote A/66/348/Add. 1).

I. Observations du Directeur général de la FAO

2. La FAO s'aligne sur les observations formulées au niveau du système des Nations Unies. Elle estime avoir pleinement mis en œuvre les recommandations 1 et 2, et procède à l'exécution des autres recommandations pertinentes.

3. L'Organisation a mis au point une nouvelle approche de son Plan à moyen terme et de son Programme de travail et budget. Depuis l'exercice biennal 2010-2011, elle donne un aperçu intégré de l'ensemble des ressources nécessaires à l'exécution du Programme de travail, en les mettant en rapport avec les objectifs stratégiques et les cadres de résultats, qui sont présentés dans le Plan à moyen terme. La FAO a récemment lancé un nouveau mécanisme de financement qui permet d'utiliser à l'appui des objectifs stratégiques et des cadres de résultats des contributions non affectées ou partiellement affectées (Mécanisme d'appui aux programmes multidonateurs). L'Organisation a aussi mis au point plusieurs stratégies et partenariats à l'échelle mondiale qui visent à appuyer la création de fonds fiduciaires thématiques (par ex. la Stratégie mondiale pour l'amélioration des statistiques agricoles et rurales¹ et, plus récemment, le Fonds fiduciaire mondial correspondant).

4. En plus des réunions annuelles qui sont organisées avec les donateurs/représentants permanents sur des thèmes particuliers, un site web est consacré à la mobilisation des ressources et permet aux partenaires fournisseurs de ressources de savoir de quelle manière ils peuvent contribuer aux activités de la FAO et y apporter leur appui pour le compte de ses États Membres.

¹ Élaboré sous les auspices de la Commission de statistique et approuvé par la Conférence de la FAO en 2009 et par la Commission de statistique en 2010.

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 internet, à l'adresse www.fao.org

5. La FAO souscrit aux Recommandations 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 et souhaiterait formuler les observations suivantes:
6. Recommandation 3: La FAO a progressé de façon satisfaisante dans la mise au point d'un cadre de gestion des risques de l'Organisation, ainsi que dans la gestion des risques au niveau des projets, la gestion du risque devant faire partie intégrante de l'élaboration des projets, ainsi que du suivi et de l'établissement de rapports. Des progrès sont également faits dans la définition des risques globaux de l'Organisation liés à une augmentation du volume des projets et des contributions extrabudgétaires, et on s'efforce de réduire ces risques.
7. Recommandation 4: Un groupe de travail interdépartemental de la FAO continue de travailler à la mise au point de nouvelles modalités d'intervention en ce qui concerne le programme de terrain. Du matériel de référence a été publié sur la mobilisation des ressources, notamment un guide en 2012.
8. Recommandation 6: La FAO a activement contribué au travail d'harmonisation en prenant notamment la direction, en 2007, de l'Équipe spéciale interinstitutions qui a élaboré un rapport complet sur les différents modèles de fonctionnement, les structures de recouvrement des coûts et les domaines pouvant être harmonisés².
9. Recommandation 12: La FAO souscrit à l'observation selon laquelle le Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) n'est pas la tribune appropriée où procéder à l'examen des expériences et des enseignements découlant des activités du Bureau des fonds d'affectation multidonateurs. La FAO estime que, compte tenu de sa nature interinstitutionnelle, le Bureau de la coordination des activités de développement serait, par l'intermédiaire du Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD), un meilleur choix pour procéder à un tel examen, dont les résultats seraient présentés à l'ECOSOC. Il est important pour toutes les institutions spécialisées que le PNUD et le Bureau des fonds d'affectation multidonateurs reconnaissent que la fourniture de connaissances et de compétences techniques doit être cofinancée dans le cadre de l'équipe de pays des Nations Unies et que cet apport doit faire l'objet d'un programme conjoint.

² Le rapport 2007 de l'Équipe spéciale interinstitutions a été accepté par les 13 organisations du système des Nations Unies qui ont participé à son élaboration.



Assemblée générale

Distr. générale
23 septembre 2011
Français
Original : anglais

Soixante-sixième session
Point 140 de l'ordre du jour
Corps commun d'inspection

Politiques et procédures de gestion des fonds d'affectation spéciale au sein des organismes des Nations Unies

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre aux membres de l'Assemblée générale 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 « Politiques et procédures de gestion des fonds d'affectation spéciale au sein des organismes des Nations Unies » (JIU/REP/2010/7).

Résumé

Dans son rapport intitulé « Politiques et procédures de gestion des fonds d'affectation spéciale au sein des organismes des Nations Unies », le Corps commun d'inspection s'est particulièrement intéressé aux aspects touchant l'administration et la gestion des fonds d'affectation spéciale, y compris les politiques, règles et règlements appliqués par les organisations pour gérer ce type de comptes.

La présente note contient les vues des organismes des Nations Unies sur les recommandations présentées dans le rapport susmentionné. Ces vues ont été regroupées en fonction des contributions apportées par les organisations membres du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination, qui s'est félicité de l'examen par le Corps commun d'inspection des politiques et procédures de gestion des fonds d'affectation spéciale du système des Nations Unies, et en a accepté d'une manière générale les recommandations.



I. Introduction

1. Le rapport du Corps commun d'inspection (CCI) intitulé « Politiques et procédures de gestion des fonds d'affectation spéciale au sein des organismes des Nations Unies » porte essentiellement sur les aspects administratifs de la gestion des fonds d'affectation spéciale, y compris les politiques, règles et règlements appliqués par les organisations pour gérer ce type de comptes.

II. Observations générales

2. Les organismes se sont félicités de l'examen par le CCI des politiques et procédures de gestion des fonds d'affectation spéciale appliquées au sein du système des Nations Unies. Ils ont dans l'ensemble accepté les recommandations publiées dans le rapport. Ils ont été nombreux à considérer qu'elles rendraient plus efficaces et rationnelles la gestion et l'administration des fonds d'affectation spéciale.

3. Les organismes ont appelé l'attention sur plusieurs aspects du rapport dans leurs réponses. Par exemple, comme il ressort de l'examen des recommandations 1 et 2, ils sont convenus que le regroupement des ressources destinées à des fonds d'affectation distincts dans des fonds plus importants, ouverts à des fins plus générales et thématiques, réduirait la fragmentation des ressources.

III. Observations particulières sur les recommandations

Recommandation 1 : Les organes délibérants des organismes du système des Nations Unies devraient renforcer la gestion intégrée des ressources du budget ordinaire et des ressources extrabudgétaires, pour que ces dernières, notamment les fonds d'affectation spéciale, correspondent aux priorités stratégiques des organisations et à celles définies dans leurs programmes.

4. Les organismes approuvent la recommandation 1; plusieurs d'entre eux indiquent que les activités financées au moyen du budget ordinaire ou de fonds extrabudgétaires correspondent déjà aux priorités stratégiques et programmatiques qu'ils ont arrêtées. Des organismes ont également fait observer que la recommandation cadrerait avec leurs plans de gestion axée sur les résultats, qui étaient conformes à la condition 5 (« Les ressources de l'organisme correspondent bien à ses objectifs à long terme ») énoncée dans la partie I du rapport du CCI intitulé « Présentation générale de la série de rapports sur la gestion axée sur les résultats dans le système des Nations Unies » (JIU/REP/2004/5).

Recommandation 2 : Les organes délibérants des organismes du système des Nations Unies devraient inviter l'ensemble des donateurs à réagir favorablement aux efforts que font les organisations en vue d'un accroissement de la part et du volume des ressources destinées aux fonds d'affectation spéciale thématiques et autres ressources mises en commun, afin de favoriser une gestion plus efficace des fonds.

5. Les organismes conviennent qu'il faudrait inviter les donateurs à accroître le volume des ressources destinées aux fonds d'affectation spéciale thématiques et autres ressources mises en commun, conformément à la recommandation 2, mais constatent que la façon dont les organes directeurs pourraient mettre en pratique une

recommandation d'aussi large portée n'est pas clairement indiquée. Ils n'en insistent pas moins sur le fait que les contributions ordinaires (sans affectation particulière) continuent d'avoir leur préférence, et que les ressources extrabudgétaires, qui constituent un appoint, devraient être destinées à des fonds thématiques lorsqu'il s'agit de contributions réservées. Les organismes ont par ailleurs fait valoir que l'efficacité des programmes se trouverait renforcée si les donateurs contribuaient plus largement aux fonds d'affectation spéciale thématiques.

Recommandation 3 : Les chefs de secrétariat des organismes du système des Nations Unies devraient veiller à ce que les risques liés aux fonds d'affectation spéciale soient évalués et à ce que des mesures soient prises pour y faire face.

6. Les organismes approuvent la recommandation 3 et acceptent de prendre des mesures pour définir et maîtriser les risques liés à la gestion des fonds d'affectation spéciale, dans le cadre en particulier des systèmes existants de gestion des risques. Ils constatent que les donateurs, des pays industrialisés en particulier, exigent de plus en plus souvent des clauses pour le règlement des problèmes rencontrés (malversation et fraude, notamment).

Recommandation 4 : Les chefs de secrétariat des organismes du système des Nations Unies devraient revoir, consolider et mettre à jour les instruments juridiques existant dans le domaine de l'administration et de la gestion des fonds d'affectation spéciale de leurs organisations, et veiller à ce que ces instruments soient, sous une forme facilement exploitable, mis à la disposition de l'ensemble du personnel concerné et accessibles à celui-ci.

7. Les organismes acceptent la recommandation 4 et conviennent de la nécessité de revoir, consolider et mettre à jour les instruments juridiques existant dans le domaine de l'administration et de la gestion des fonds d'affectation spéciale de leurs organisations et de les rendre accessibles, selon qu'il convient. Plusieurs organismes indiquent que ce processus est déjà en train en ce qui les concerne. Certains font en outre remarquer qu'il n'existe pas de modèle commun et que chaque donateur apporte ses propres instruments, dont il faut examiner les incidences juridiques et financières pour l'organisation. En conséquence, un modèle commun, qui puisse être utilisé pour tous les accords de financement, faciliterait les opérations relatives à ces accords et réduirait les charges administratives.

Recommandation 5 : En sa qualité de Président du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS), le Secrétaire général devrait élaborer une position commune sur les conditions et modalités de l'acceptation et de la réception des ressources destinées aux fonds d'affectation spéciale provenant des institutions financières et des banques de développement régionales. Une fois qu'elle a été mise au point, les règles, règlements et politiques des organisations devraient être alignés sur cette position et soumis à l'approbation des organes délibérants respectifs de celles-ci.

8. Les organismes acceptent et appuient la mise au point d'une position commune sur les conditions et modalités de l'acceptation et de la réception des ressources destinées aux fonds d'affectation spéciale, comme il est proposé dans la recommandation 5.

Recommandation 6 : En sa qualité de Président du CCS, le Secrétaire général devrait relancer le travail interinstitutions en vue de parvenir à un accord entre

les organismes du système des Nations Unies sur l'harmonisation des politiques et principes de recouvrement des coûts concernant les fonds d'affectation spéciale et les activités financées par d'autres ressources extrabudgétaires. Une telle politique de recouvrement devrait comprendre une règle claire sur le taux des dépenses d'appui aux programmes et sur les catégories de coûts devant être directement prélevés sur les programmes.

9. De façon générale, les organismes sont favorables à l'harmonisation des politiques et principes de recouvrement des coûts concernant les fonds d'affectation spéciale demandée dans la recommandation 6, et sont disposés à s'employer dans le cadre de groupes de travail du CCS à arrêter une position acceptable par tous. Ils considèrent que cette harmonisation pourrait contribuer à améliorer la communication avec les donateurs. Cependant, ils font valoir que les accords interinstitutions devront tenir compte des différents modes de fonctionnement des fonds, programmes et institutions spécialisées.

Recommandation 7 : Les organes délibérants des organismes du système des Nations Unies devraient procéder, pour les fonds d'affectation spéciale et les activités financées par des ressources extrabudgétaires, à une révision des politiques et principes harmonisés de recouvrement des coûts, une fois que ces politiques et principes ont fait l'objet d'un accord au sein du CCS, afin de mettre en conformité les politiques de leurs organisations en matière de recouvrement des coûts avec celles ainsi arrêtées.

10. Les organismes approuvent la recommandation 7, dont ils notent cependant qu'elle s'adresse aux organes délibérants.

Recommandation 8 : Les organes délibérants des organismes du système des Nations Unies devraient veiller à ce que leurs progiciels de gestion intégrés actuels et futurs puissent fournir les données financières requises pour la gestion et le suivi des fonds d'affectation spéciale et des activités financées par ces fonds, et pour l'établissement de rapports à leur sujet.

11. Les organismes approuvent la recommandation 8; plusieurs d'entre eux indiquent que les progiciels en place comprennent déjà une fonction de gestion des fonds d'affectation spéciale et des activités connexes, ou que les nouveaux systèmes comprendront une telle fonction.

Recommandation 9 : Les chefs de secrétariat des organismes du système des Nations Unies devraient réviser et mettre à jour les dispositions relatives à la délégation de pouvoir dans la gestion des fonds d'affectation spéciale, en vue de les adapter au rôle en constant changement et de plus en plus important des bureaux régionaux et des bureaux de pays.

12. Les organismes des Nations Unies approuvent la recommandation 9; plusieurs d'entre eux indiquent que les examens demandés sont en cours, prévus ou déjà achevés. En particulier, ils font valoir qu'une délégation de pouvoir d'un niveau approprié pourrait faciliter les opérations relatives aux accords de financement.

Recommandation 10 : Les chefs de secrétariat des organismes du système des Nations Unies devraient veiller à ce que les programmes de formation du personnel hors siège comprennent une formation adéquate en matière d'administration et de gestion des fonds d'affectation spéciale.

13. Les organismes des Nations Unies approuvent la recommandation 10 et conviennent que les programmes de formation du personnel hors siège devraient porter également sur l'administration et la gestion des fonds d'affectation spéciale. Ils font valoir en outre que cette formation devrait également être dispensée aux fonctionnaires des sièges qui participent directement à l'administration des contributions à des fonds d'affectation spéciale.

Recommandation 11 : En élaborant leurs plans internes d'audit, les chefs des services d'audit interne des organismes du système des Nations Unies devraient veiller à ce qu'une attention appropriée soit accordée aux risques directement liés au fonctionnement et à la gestion des fonds d'affectation spéciale, notamment, mais pas exclusivement, des grands fonds d'affectation spéciale.

14. Les organismes approuvent la recommandation 11; plusieurs d'entre eux indiquent que les plans d'audit interne prévoient déjà la vérification des fonds d'affectation spéciale.

Recommandation 12 : Le Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) devrait inscrire à son ordre du jour les expériences et enseignements découlant des activités du Bureau des fonds d'affectation spéciale multidonateurs du PNUD, en vue de les soumettre à l'examen du Conseil économique et social à l'occasion des examens complets triennaux et quadriennaux des activités opérationnelles.

15. Les organismes approuvent l'idée principale de la recommandation 11, demandant l'examen de l'expérience et des enseignements tirés des opérations du Bureau des fonds d'affectation spéciale multidonateurs du PNUD, tout en considérant que ce n'est peut-être pas au Conseil d'administration du Programme qu'il reviendrait d'inscrire à son ordre du jour une question spéciale à cet effet. Ils font valoir qu'étant donné le caractère interinstitutionnel, des fonds d'affectation spéciale multidonateurs d'autres instances seraient un meilleur choix pour procéder à un tel examen. Ils proposent de faire organiser cet examen par le Bureau de la coordination des activités de développement, en tant que secrétariat du Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD) et organisateur des réunions donateurs-GNUD, de sorte que toutes les parties intéressées y contribuent. Les organismes sont convenus que le Conseil économique et social était la seule instance existante se prêtant à une large participation des parties, tout en notant que la recommandation ne visait que le Conseil d'administration du PNUD, qui ne permettait pas quant à lui d'assurer cette large participation.

Recommandation 13 : En sa qualité de Président du CCS, le Secrétaire général devrait demander au GNUD de procéder à une revue du cadre actuel de vérification des comptes des fonds d'affectation spéciale multidonateurs, en étroite collaboration avec les chefs des services d'audit interne des organisations participant aux fonds d'affectation spéciale multidonateurs, en vue d'une prise en compte des concepts de la planification des audits fondée sur les risques, de l'élargissement de la portée des audits et de la pratique d'audits plus intégrés.

16. De façon générale, les organismes sont favorables au renforcement du cadre actuel de vérification des comptes des fonds d'affectation spéciale demandé dans la recommandation 13.

JIU/REP/2010/7
Français
Original: anglais

**POLITIQUES ET PROCÉDURES DES ORGANISMES
DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES DANS
LE DOMAINE DE L'ADMINISTRATION
DES FONDS D'AFFECTATION SPÉCIALE**

Rapport établi par

*Istvan Posta
Cihan Terzi*

Corps commun d'inspection



**Nations Unies
Genève 2010**

Résumé

Politiques et procédures des organismes du système des Nations Unies dans le domaine de l'administration des fonds d'affectation spéciale JIU/REP/2010/7

Objectif

Examiner les politiques, règles et règlements en vigueur en matière de gestion et d'administration des fonds d'affectation spéciale, de même que les principales tendances qui se dégagent dans les organismes du système des Nations Unies quant au volume global et à l'utilisation de ces fonds, afin de recenser les problèmes particuliers qui se posent dans la gestion de différents types de fonds d'affectation spéciale et les pratiques optimales dans le domaine de l'administration des fonds, dans le but de favoriser une cohérence à l'échelle du système et de renforcer l'efficacité et l'efficience dans la gestion et l'administration des fonds d'affectation spéciale.

Principales constatations et conclusions

Le rapport contient 13 recommandations, dont quatre sont adressées aux organes délibérants des organismes du système des Nations Unies, cinq à leurs chefs de secrétariat, trois au Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS) et une aux responsables de l'audit interne des organisations.

Il y a eu au sein du système des Nations Unies une augmentation globale des ressources des fonds d'affectation spéciale au cours des trois derniers exercices biennaux. Le nombre élevé de fonds recourant à différents mécanismes et modalités de financement a entraîné une fragmentation de la structure de financement. Les organismes du système des Nations Unies devraient renforcer la gestion intégrée des ressources ordinaires et des ressources extrabudgétaires, et intensifier leurs efforts visant à amener les donateurs à accroître la part et le volume des ressources fournies aux fonds d'affectation spéciale thématiques et autres types de mise en commun des ressources, pour que les ressources extrabudgétaires, notamment celles destinées aux fonds d'affectation spéciale, correspondent aux priorités stratégiques des organisations et à celles définies dans leurs programmes, afin de favoriser une gestion plus efficace de ces fonds (**recommandations 1 et 2**).

Les règlements, règles, politiques et autres textes administratifs qui régissent la gestion des fonds d'affectation spéciale figurent dans divers documents, que complètent différents accords types, modèles de rapports, etc. Ils ont en outre fait par la suite l'objet, dans plusieurs cas, d'amendements contenus dans des communications et des mémorandums internes distincts. Ces documents ne sont pas souvent, ou pas facilement, consultables par l'ensemble du personnel s'occupant de l'administration des fonds d'affectation spéciale. Les instruments juridiques qui régissent actuellement l'administration et la gestion de ces fonds devraient être consolidés, rendus disponibles et accessibles pour l'ensemble du personnel concerné sous une forme facilement exploitable (**recommandation 4**).

Les organisations ont certes conclu avec certains donateurs des accords-cadres ou de partenariat à long terme, mais, dans la majorité des cas, des négociations entre chaque organisation et des bailleurs de fonds demandant la prise en compte de nouvelles dispositions, exigences et conditionnalités sont courantes, ce qui alourdit considérablement la charge de travail des organisations. Celles-ci devraient, autant que faire se peut, essayer d'utiliser pour leurs fonds d'affectation spéciale des accords-cadres et des accords de partenariat à long terme, de même que d'autres instruments types. Ceci vaut en particulier pour l'établissement de rapports sur les fonds d'affectation spéciale.

Le recours, pour les fonds d'affectation spéciale et les activités financées par d'autres ressources extrabudgétaires, à des politiques et principes de recouvrement des coûts harmonisés, notamment l'adoption d'une règle claire en matière de dépenses d'appui aux programmes et de catégories de coûts à prélever directement, est nécessaire, pour parer à une course aux financements malsaine entre organismes du système des Nations Unies et assurer une comparabilité et une totale transparence en ce qui concerne les dépenses d'administration et d'appui encourues au titre des fonds d'affectation spéciale (**recommandations 6 et 7**).

Vu le volume et le nombre croissants des fonds d'affectation spéciale et les risques inhérents y relatifs, les organismes du système des Nations Unies devraient élargir la portée de l'audit de ces fonds, notamment aux questions afférentes au fonctionnement et à la gestion des grands fonds d'affectation spéciale et autres ressources extrabudgétaires (**recommandation 11**). Dans le même temps, ils devraient veiller à ce que les risques liés à la gestion et à l'administration des fonds d'affectation spéciale soient évalués, et à ce que des mesures adéquates soient prises pour y faire face (**recommandation 3**).

Le volume et le nombre des fonds d'affectation spéciale multidonateurs ont considérablement augmenté. Si, en général, un cadre institutionnel approprié de vérification des comptes des fonds d'affectation multidonateurs a été mis en place, quelques questions d'ordre administratif subsistent toutefois. Il conviendrait d'examiner le cadre existant, d'analyser les enseignements tirés de l'expérience des fonds d'affectation spéciale multidonateurs et, en particulier, d'améliorer la gouvernance de ces fonds et d'élargir la portée de l'audit les concernant (**recommandations 12 et 13**).

Recommandations à l'intention des organes délibérants

Recommandation 1

Les organes délibérants des organismes du système des Nations Unies devraient renforcer la gestion intégrée des ressources du budget ordinaire et des ressources extrabudgétaires, pour que ces dernières, notamment les fonds d'affectation spéciale, correspondent aux priorités stratégiques des organisations et à celles définies dans leurs programmes.

Recommandation 2

Les organes délibérants des organismes du système des Nations Unies devraient inviter l'ensemble des donateurs à réagir favorablement aux efforts que font les organisations en vue d'un accroissement de la part et du volume des ressources destinées aux fonds d'affectation spéciale thématiques et autres ressources mises en commun, afin de favoriser une gestion plus efficace des fonds.

Recommandation 7

Les organes délibérants des organismes du système des Nations Unies devraient procéder, pour les fonds d'affectation spéciale et les activités financées par des ressources extrabudgétaires, à une révision des politiques et principes harmonisés de recouvrement des coûts, une fois que ces politiques et principes ont fait l'objet d'un accord au sein du CCS, afin de mettre en conformité les politiques de leurs organisations en matière de recouvrement des coûts avec celles ainsi arrêtées.

Recommandation 12

Le Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) devrait inscrire à son ordre du jour les expériences et enseignements découlant des activités du Bureau des fonds d'affectation spéciale multidonateurs du PNUD, en vue de les soumettre à l'examen du Conseil économique et social (ECOSOC) à l'occasion des examens triennaux et quadriennaux complets des activités opérationnelles.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Résumé.....		iii
Abréviations.....		vii
I. Introduction.....	1–13	1
A. Objectif et thèmes centraux	1–8	1
B. Contexte.....	9–13	2
II. Volume, tendances et évolution	14–27	4
III. Principaux risques liés à la gestion des fonds d’affectation spéciale	28–32	10
IV. Fondements institutionnels	33–52	12
A. Cadre législatif.....	33–38	12
B. Relations organisation-donateur	39–48	13
C. Structure de gouvernance des fonds d’affectation spéciale	49–52	16
V. Questions administratives et financières	53–103	17
A. Recouvrement des coûts	53–66	17
B. Établissement de rapports relatifs aux fonds d’affectation spéciale	67–73	21
C. Réserve opérationnelle	74–76	23
D. Produit des intérêts sur les fonds d’affectation spéciale	77–79	24
E. Délégation de pouvoir	80–86	25
F. Introduction des normes IPSAS	87–89	26
G. Clôture des fonds d’affectation spéciale.....	90–92	27
H. Audit des fonds d’affectation spéciale.....	93–99	28
I. Évaluation des fonds d’affectation spéciale.....	100–103	30
VI. Fonds d’affectation spéciale multidonateurs.....	104–117	31
Annexes		
I. Répartition des ressources entre budget ordinaire (BO) et ressources des fonds d’affectation spéciale (FAS).....		37
II. Répartition des fonds d’affectation spéciale par donateur		38
III. Taux des dépenses d’appui aux programmes (DAP) appliqués pour les fonds d’affectation spéciale dans des organismes choisis du système des Nations Unies		39
IV. Fonds transférés aux organisations participantes à la date du 31 décembre 2009.....		42
V. Aperçu des suites à donner aux recommandations du CCI, par organisation participante.....		44

Abréviations

AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
BAD	Banque asiatique de développement
BCAH	Bureau de la coordination des affaires humanitaires
BO	Budget ordinaire
BSCI	Bureau des services de contrôle interne
CCI	Corps commun d'inspection
CCS	Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination
CEA	Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique
CEPALC	Commission économique des Nations Unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes
CERF	Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires
CESAP	Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique
CESAO	Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie occidentale
CINU	Centre d'information des Nations Unies
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
DAES/ONU	Département des affaires économiques et sociales de l'ONU
DAP	Dépenses d'appui aux programmes
DAES/ONU	Département de la sûreté et de la sécurité de l'ONU
ECOSOC	Commission économique et sociale
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FAS	Fonds d'affectation spéciale
FASM	Fonds d'affectation spéciale multidonateurs
FENU	Fonds d'équipement des Nations Unies
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
GNUD	Groupe des Nations Unies pour le développement
HCDH	Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme
HLCM	Comité de haut niveau sur la gestion
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies aux réfugiés
IPSAS	Normes comptables internationales pour le secteur public
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OHCHR	Bureau du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme

OIT	Organisation internationale du Travail
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
OMI	Organisation maritime internationale
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OMS	Organisation mondiale de la santé
OMSA	Organisation mondiale de la santé animale
OMT	Organisation mondiale du tourisme
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
PAA	Programme d'action d'Accra
PAM	Programme alimentaire mondial
PGI	Progiciel de gestion intégré
PNUAD	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
SLAM	Service de la lutte antimines des Nations Unies
UE	Union européenne
UIT	Union internationale des télécommunications
UNCT	Équipe de pays des Nations Unies
UN-DOCO	Bureau de la coordination des activités de développement des Nations Unies
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNOPS	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets
UNRWA	Office de secours et travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient
UPU	Union postale universelle
VNU	Volontaires des Nations Unies

I. Introduction

A. Objectif et thèmes centraux

1. Dans le cadre de son programme de travail pour 2010 et pour réagir à une proposition de la Commission économique et sociale des Nations Unies pour l'Asie et le Pacifique (CESAP), le Corps commun d'inspection (CCI) a entrepris une étude sur les politiques et procédures des organismes du système des Nations Unies dans le domaine de l'administration des fonds d'affectation spéciale.

2. L'objectif poursuivi à travers l'étude était d'examiner les politiques relatives aux fonds d'affectation spéciale, les principales tendances qui se dégagent dans les organismes du système des Nations Unies quant au volume et à l'utilisation des fonds d'affectation spéciale, les règles et règlements généraux et particuliers en vigueur en matière de gestion des fonds, et de recenser les problèmes particuliers qui se posent dans la gestion de différents types de fonds d'affectation spéciale ainsi que les pratiques optimales dans l'administration des fonds, dans le but de favoriser une cohérence à l'échelle du système. L'étude a essentiellement porté sur les seuls aspects administratifs et de gestion des fonds d'affectation spéciale et n'a abordé aucune question se rapportant aux programmes. Les Inspecteurs y ont abordé les questions suivantes: relations entre organisations et pays donateurs et autres donateurs, y compris dans les domaines de la préaffectation de crédits, du respect des exigences concernant l'établissement de rapports et autres conditions imposées par les donateurs; répartition des responsabilités dans l'administration des fonds d'affectation spéciale, y compris la délégation de pouvoir; politiques de recouvrement des coûts; comptabilité et gestion financière; enfin, les problèmes de supervision de l'administration et de la gestion des fonds d'affectation spéciale, notamment ceux se rapportant au suivi, à l'évaluation et à la vérification des comptes des fonds.

3. Conformément aux normes, directives et procédures internes du CCI, la méthode suivie par les Inspecteurs pour l'établissement du présent rapport comprenait une analyse préliminaire, un questionnaire, des entretiens et une analyse approfondie. Des entretiens ont eu lieu à Genève, New York, Vienne, Rome, Paris et Bangkok avec des responsables de la plupart des organisations participantes ayant accepté le statut du CCI, ces entretiens s'ajoutant à ceux tenus avec le CCS, le Bureau de la coordination des activités de développement des Nations Unies (UN-DOCO) et le Bureau des fonds d'affectation spéciale multidonateurs du PNUD. Vu la grande variété de questions abordées, il n'a pas été possible de procéder à un examen approfondi de toutes ces questions dans chacun des organismes du système des Nations Unies. Par conséquent, lorsqu'il est fait mention de certaines organisations dans un contexte donné, cela est fait à titre d'illustration, et ne signifie pas nécessairement que la situation dans d'autres organismes du système est la même ou est différente.

4. L'étude porte sur les organisations participantes. L'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) ont indiqué n'avoir pas d'activité importante financée par des fonds d'affectation spéciale. L'Organisation maritime internationale (OMI) et l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) ont fourni des données statistiques sur les fonds d'affectation spéciale, mais pas de réponse écrite au questionnaire. L'Union postale universelle (UPU) n'a fourni aucun renseignement. Les renseignements recueillis ayant été reçus sous forme de réponses écrites pour la très grande majorité des organisations et les entretiens menés par les Inspecteurs dans différents lieux d'affectation ayant porté sur l'essentiel des activités des organisations participantes financées par les

fonds d'affectation spéciale, les tendances et pratiques recensées dans la gestion de ceux-ci peuvent être considérées comme des caractéristiques propres à tout le système.

5. Comme le veut l'usage, il a été demandé aux organisations participantes de faire part de leurs observations, lesquelles ont été prises en compte dans le rapport final.

6. Conformément à l'article 11.2 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.

7. Pour faciliter l'exploitation du rapport, l'application de ses recommandations et le suivi y relatif, l'annexe V contient un tableau dans lequel est indiqué que le rapport est soumis à l'organisation concernée soit pour suite à donner soit pour information. Le tableau indique les recommandations adressées à chaque organisation, précisant si elles appellent une décision de l'organe délibérant de celle-ci ou si elles peuvent servir de base à une suite par son chef de secrétariat.

8. Les Inspecteurs voudraient remercier tous ceux qui les ont aidés à établir le présent rapport, en particulier toutes les personnes qui ont pris part aux entretiens et qui les ont aimablement fait bénéficier de leurs connaissances et de leurs compétences.

B. Contexte

9. Il n'existe pas de définition convenue de l'expression «fonds d'affectation spéciale» au sein du système des Nations Unies. Au Secrétariat de l'Organisation, les fonds d'affectation spéciale sont définis comme étant des «[c]omptes établis, en vertu de mandats déterminés ou en vertu d'accords déterminés, pour comptabiliser les recettes et les dépenses relatives aux contributions volontaires versées pour financer en totalité ou en partie des activités compatibles avec les buts et les principes de l'Organisation¹». D'autres organismes du système des Nations Unies utilisent des mots, des expressions et des définitions différents. Par exemple, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) désigne de tels fonds sous l'appellation de «fonds-en-dépôt», qu'elle définit comme suit: «Les fonds-en-dépôt sont des contributions acceptées par l'Organisation afin de financer des activités extrabudgétaires ayant fait l'objet d'un accord préalable avec le donateur. Ils sont créés en vertu d'accords spécifiques conclus avec le donateur. Les fonds-en-dépôt représentent la formule qui permet le mieux de structurer les contributions émanant d'un seul donateur, auquel l'UNESCO est tenue de rendre compte de l'utilisation des ressources que celui-ci lui a confiées en vue de l'exécution d'un projet donné»². L'Organisation mondiale de la santé (OMS) emploie l'expression «contributions volontaires de base» dans des communications officielles. Il s'agit là de fonds à finalités précises ou de fonds non liés destinés au financement des objectifs définis dans le Programme stratégique, mais, à plusieurs égards, ces fonds présentent beaucoup de similitudes avec les fonds d'affectation spéciale thématiques ou ceux constitués pour le financement d'un projet. Certaines organisations ne définissent pas les fonds d'affectation spéciale, ou en donnent une définition très générale, bien que leurs règlements financiers et leurs règles de gestion financière ainsi que leurs directives administratives et manuels d'administration fassent mention des fonds d'affectation spéciale et en réglementent et régissent l'utilisation.

10. Du fait qu'il n'existe pas au sein du système des Nations Unies de terminologie et de définition acceptées par tous concernant les fonds d'affectation spéciale, des difficultés sont apparues durant l'étude, en particulier quant au champ que recouvre l'appellation et quant à

¹ ST/SGB/188, annexe, par. 2.

² Manuel administratif de l'UNESCO, 16 novembre 2009, par. 2.5.

l'exactitude des données reçues. Les expressions suivantes ont été utilisées pendant l'étude: ressources du budget ordinaire, qui s'entend des contributions mises en recouvrement des États Membres au budget de l'organisation; ressources extrabudgétaires, qui s'entend des contributions volontaires additionnelles en faveur de l'organisation, autres que les contributions mises en recouvrement; enfin, fonds d'affectation spéciale, qui s'entend de la partie des ressources extrabudgétaires fournies aux organisations sur la base d'accords ponctuels avec les donateurs, à des fins précises. L'organisation rend compte et fait rapport à chaque donateur de la réception et de l'utilisation de ces fonds, lesquels restent la propriété de celui-ci jusqu'à la clôture du fonds d'affectation spéciale. Les Inspecteurs ont noté que, dans certaines organisations, certaines contributions extrabudgétaires n'étaient pas comptabilisées en tant que fonds d'affectation spéciale, bien qu'elles en présentent les caractéristiques. De même, dans certains cas, les Inspecteurs ont eu une difficulté à établir la distinction entre les fonds d'affectation spéciale et d'autres types de contributions volontaires, comme, par exemple, les comptes spéciaux. De ce fait, ils ont utilisé comme base les données et renseignements fournis par les organisations pour recenser les tendances principales qui se dégagent et l'évolution que l'on observe, pour ce qui est des volumes et types de fonds d'affectation spéciale.

11. Le recours à des fonds d'affectation spéciale pour financer diverses activités est une pratique largement répandue dans les organismes du système des Nations Unies. Au cours de la décennie écoulée, le volume des contributions volontaires, notamment celles destinées aux fonds d'affectation spéciale, a augmenté de manière significative, ce qui a fait de ces fonds une source majeure de financement des activités des organismes du système des Nations Unies. Dans la grande majorité de ces organisations, l'augmentation des contributions volontaires a été plus importante que celle des ressources du budget ordinaire. Au cours de la même période, le volume global des fonds d'affectation spéciale a lui aussi augmenté dans la majorité des organisations. La plupart de ces fonds d'affectation spéciale étaient destinés au financement d'un projet, sous forme d'un fonds de dépôt constitué au profit d'un donateur ou de nature thématique. Depuis 2004, l'on note également une augmentation importante du nombre et du volume des fonds d'affectation spéciale multidonateurs, devenus des modalités de financement prisé, par exemple dans le domaine de l'aide humanitaire, pour le financement des activités relatives à la transition, à la consolidation de la paix, au développement, etc., que mène le système des Nations Unies au niveau des pays.

12. Certaines organisations (comme le PNUD, l'UNESCO) ont réagi à cette évolution en y accordant une plus grande attention et en adaptant en conséquence leurs politiques, règles et règlements en matière d'administration des contributions volontaires, notamment des fonds d'affectation spéciale, alors que d'autres, comme le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies (ONU) ont accordé une attention moindre à cette évolution. L'administration et la gestion des fonds d'affectation spéciale dans les organisations en question sont encore régies par des règles et des règlements adoptés voici plus de vingt ans. Il existe également une grande différence en ce qui concerne les détails que contiennent les règlements, règles et politiques qui régissent l'administration et la gestion des fonds d'affectation spéciale. Certaines organisations ont élaboré des directives et manuels détaillés pour leurs fonds d'affectation spéciale pour compléter les dispositions souvent de nature générale qui figurent dans leurs règlements financiers et règles de gestion financière. La conséquence en est que, dans ces organisations, l'administration et la gestion des fonds d'affectation spéciale s'effectuent souvent au coup par coup, avec des frais de transaction élevés, plutôt que de manière structurée, cohérente et plus efficiente.

13. Aucune étude n'a jusqu'ici été menée à l'échelle du système sur la gestion et l'administration des fonds d'affectation spéciale dans les organismes du système des Nations Unies. En 1972, le CCI a publié un rapport relatif aux fonds d'affectation spéciale des Nations Unies (JIU/REP/72/1), qui portait sur certains aspects de l'administration des

fonds d'affectation spéciale au sein des Nations Unies et sur celle des fonds et programmes de l'Organisation. D'autres rapports du CCI ont porté sur des aspects choisis de la question; on peut citer les rapports suivants: «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) et «Les dépenses d'appui relatives aux activités extrabudgétaires dans les organismes du système des Nations Unies» (JIU/REP/2002/3). En outre, les auditeurs externes et internes des organismes du système des Nations Unies ainsi que leurs bureaux de l'évaluation ont publié différents rapports relatifs à l'administration et à la gestion des fonds d'affectation spéciale. Ces rapports, de même que les discussions et le débat en cours au niveau du CCS, du Comité de haut niveau sur la gestion (HLCM) et du Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD) sur des questions pertinentes, comme celles se rapportant aux politiques de recouvrement des coûts, aux catégories de dépenses et aux fonds d'affectation spéciale multidonateurs, ont été pris en compte là où cela s'imposait.

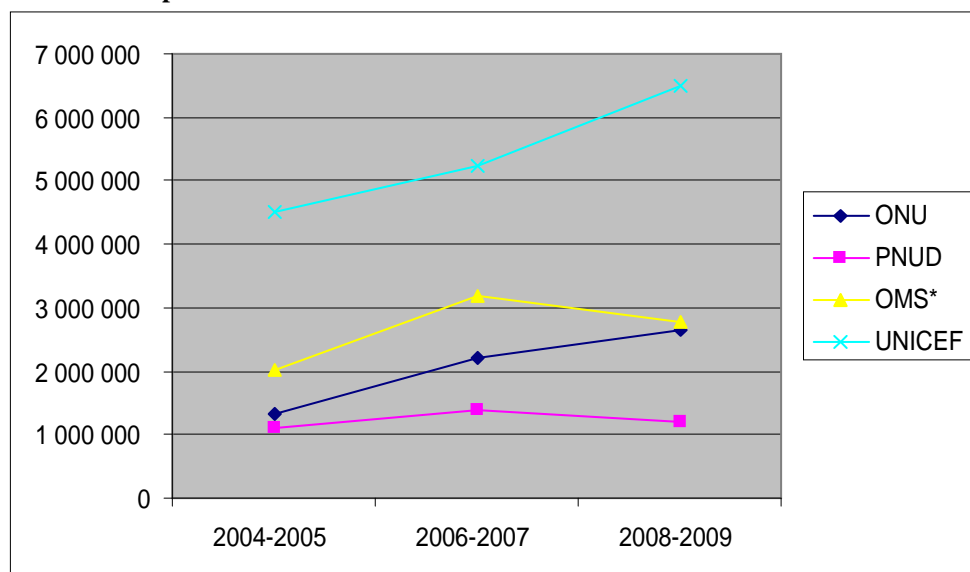
II. Volume, tendances et évolution

14. Au cours des trois derniers exercices biennaux, il y a eu une augmentation globale du financement par des fonds d'affectation spéciale au sein du système des Nations Unies, le montant total passant de 12,1 milliards de dollars des États-Unis pendant l'exercice biennal 2004-2005 à près de 15,1 milliards pendant celui de 2006-2007, et à près de 16,8 milliards durant celui de 2008-2009³. L'augmentation du volume des fonds d'affectation spéciale est un phénomène qui se vérifie dans l'ensemble du système et concerne tant les fonds et programmes des Nations Unies que ceux des institutions spécialisées de l'Organisation. L'augmentation la plus forte a été notée à l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), à l'ONU, au Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) et au Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF).

³ Voir fig. 1 et l'annexe II jointe.

Figure 1

Évolution des fonds d'affectation spéciale au cours des trois derniers exercices biennaux dans des organisations dotées de volumes importants de fonds d'affectation spéciale



15. L'augmentation globale du volume de financement des fonds d'affectation spéciale administrés par les organismes du système des Nations Unies est marquée par une augmentation significative du financement par des fonds d'affectation spéciale multidonateurs, le total cumulé d'engagements souscrits au titre de ces fonds s'élevant entre 2004 et 2009⁴ à près de 4,5 milliards de dollars. À la date du 31 décembre 2009, 3,20 milliards de dollars avaient été transférés par le Bureau des fonds d'affectation spéciale multidonateurs. La ventilation des transferts entre les organisations participantes figure à l'annexe IV.

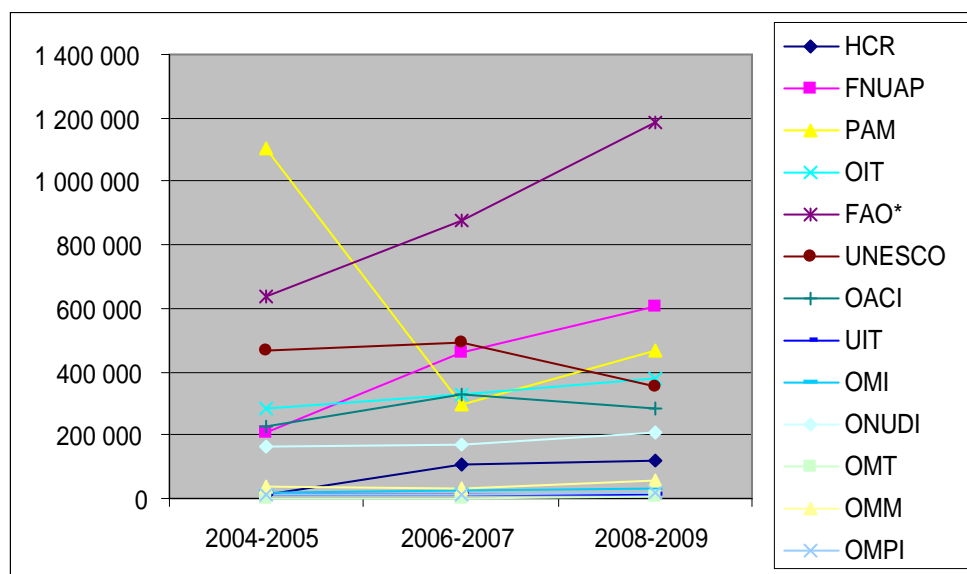
16. Pour ce qui concerne l'origine des fonds d'affectation spéciale⁵, au cours de l'exercice biennal 2008-2009, la majeure partie des fonds (61 %) provenaient des États Membres, suivis des donateurs privés (19 %). Les contributions des autres organismes des Nations Unies et d'organisations internationales autres que celles du système des Nations Unies ont été pendant la même période respectivement de 9 % et 11 %. Au cours des trois derniers exercices biennaux, il y a eu une diminution de près de 7 % des contributions des États Membres. Durant la même période, l'on a aussi noté une augmentation des contributions des organisations internationales (près de 8 %) et d'autres organismes du système des Nations Unies (près de 5 %) aux fonds d'affectation spéciale. Ce dernier chiffre peut être lié au fait qu'une partie des contributions des États Membres est versée au travers des fonds d'affectation spéciale multidonateurs et apparaissent dans les statistiques des organisations participantes comme des ressources provenant d'autres organismes des Nations Unies.

⁴ Engagements des donateurs en faveur des fonds d'affectation spéciale multidonateurs des Nations Unies administrés par le Bureau des fonds d'affectation spéciale multidonateurs, à la date du 31 décembre 2009 (<http://mdtf.undp.org>); voir aussi le graphique du paragraphe 105 ci-dessous.

⁵ Pourcentage calculé sur la base des données contenues dans l'annexe II, l'OMS, le PNUD et le HCR n'étant pas pris en compte, ces organisations n'ayant pas fourni de ventilation par catégorie de donateurs. La catégorie des donateurs privés comprend aussi d'autres donateurs.

Figure 2

Évolution des fonds d'affectation spéciale au cours des trois derniers exercices biennaux dans des organisations dotées de fonds d'affectation spéciale de faibles volumes



Source: Renseignements fournis par les organisations.

17. La principale source de financement des fonds d'affectation spéciale demeure les pays membres, qui contribuent principalement sous la forme de fonds d'affectation spéciale bilatéraux. Toutefois, dans certaines organisations, comme la FAO, l'Organisation internationale du Travail (OIT), l'UNICEF et l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), les ressources financières fournies ou passant par d'autres organisations internationales et institutions financières sont elles aussi importantes et ont augmenté au fil des dernières années⁶. Les organisations ont acquis plus d'expérience dans le travail avec les gouvernements, parce qu'elles entretiennent des relations constantes avec ceux-ci, par l'intermédiaire des représentants des gouvernements au sein des différents organes délibérants, ce qui facilite la collecte de fonds, la mobilisation des ressources et la conclusion, grâce aux réseaux mis en place, d'accords-cadres et d'accords de partenariat avec certains importants pays donateurs, ces ressources pouvant ainsi être prévues pour des programmes pluriannuels.

18. Les contributions des donateurs privés aux fonds d'affectation spéciale sont modestes, mais sont globalement en légère augmentation. L'exception à cet égard est constituée par l'UNICEF, qui a une longue tradition de coopération avec le secteur privé, notamment par l'intermédiaire de ses comités nationaux. L'UNICEF a reçu près d'un tiers des ressources destinées à ses fonds d'affectation spéciale de donateurs privés au cours de l'exercice biennal 2004-2005, ce pourcentage baissant aux environs d'un cinquième au cours de l'exercice biennal 2008-2009, tout en restant cependant élevé comparativement à d'autres organisations. Dans la plupart des autres organismes du système des Nations Unies, les contributions du secteur privé aux fonds d'affectation spéciale sont fournies au coup par coup et, par ailleurs, dans la plupart des cas, le versement résulte d'une initiative du donateur, et n'est pas dicté par les besoins et priorités des organisations. Un problème supplémentaire réside dans le fait que, d'habitude, les fondations privées en question ont peu ou pas d'expérience de travail avec les organismes des Nations Unies, la réciprocité

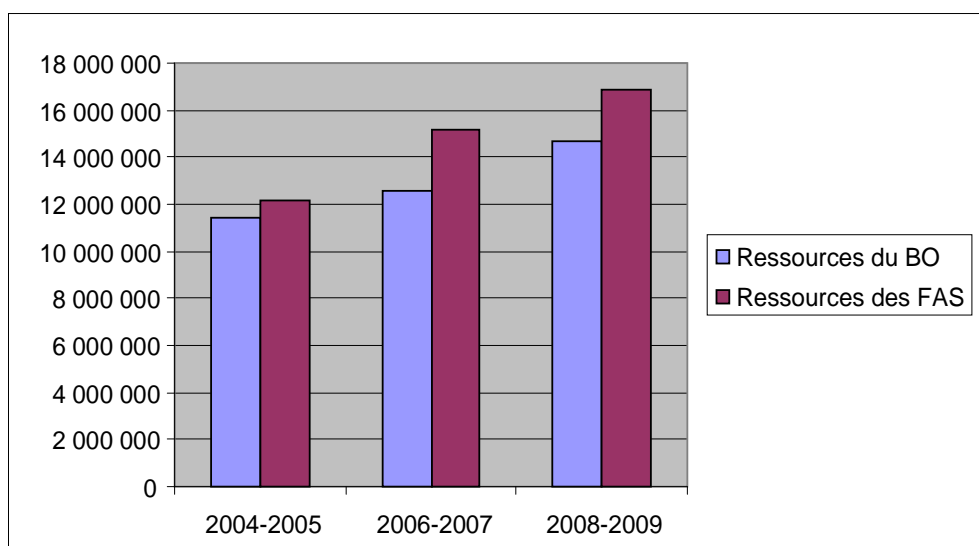
⁶ Voir le tableau de l'annexe II.

étant également vraie, la mobilisation des ressources étant ainsi rendue plus difficile que dans le cas des donateurs publics. Conclure des accords officiels prend généralement plus de temps, requiert une main-d'œuvre abondante, comporte des implications juridiques et se caractérise par beaucoup d'incertitude pour les deux parties. Toutefois, certaines organisations, comme l'UNESCO, le Programme alimentaire mondial (PAM) et l'OMS, ont commencé à élaborer une stratégie visant à améliorer la collecte de fonds auprès des donateurs privés et la coopération avec ceux-ci, dans le but aussi de recueillir de plus en plus de contributions du secteur privé en faveur de leurs fonds d'affectation spéciale. Les Inspecteurs ont été informés que les donateurs privés, notamment les fondations privées s'occupant de la protection de l'enfance, de la santé et des maladies, pourraient devenir une source importante de ressources additionnelles destinées aux fonds d'affectation spéciale, au niveau tant international que régional et des pays. Bien que le potentiel d'augmentation des fonds provenant du secteur privé comporte ses propres limites dans de nombreuses organisations, en raison de la particularité du mandat de celles-ci, la coopération avec ce secteur permettrait d'élargir la base de donateurs et peut aussi avoir une incidence positive sur l'image des organisations. Les Inspecteurs souscrivent à cette observation, étant entendu que pareilles contributions devraient résulter de l'initiative des organisations, en fonction des besoins et priorités de celles-ci.

19. Le volume croissant des fonds d'affectation spéciale est conforme à la tendance générale de l'augmentation des contributions extrabudgétaires/volontaires dans l'ensemble du système, avec, en même temps, une stagnation et/ou une légère augmentation seulement des ressources du budget ordinaire. Cela a eu pour effet dans la grande majorité des organismes du système des Nations Unies l'allocation d'une part croissante de ressources aux fonds d'affectation spéciale par rapport aux ressources du budget ordinaire. Outre l'effet qu'elle produit sur l'élaboration des programmes, des plans d'activités et des budgets des organisations, cette situation est une cause majeure de fragmentation de l'architecture de financement de ces dernières. La figure 3 montre les ressources globales du budget ordinaire et des fonds d'affectation spéciale dans les organismes du système des Nations Unies au cours des trois derniers exercices biennaux.

Figure 3

Évolution des ressources du budget ordinaire (BO) et des fonds d'affectation spéciale (FAS) au cours des trois derniers exercices biennaux



Source: Données du CCS (A/65/187), pour le BO; réponses au questionnaire du CCI, pour les FAS.

Budget intégré

20. À la différence de leur ancienne pratique consistant, comme c'était le cas pour les autres contributions volontaires, à gérer les contributions aux fonds d'affectation spéciale séparément du programme et budget ordinaire, en tant que source additionnelle et essentiellement ponctuelle de recettes, les organisations ont commencé à élaborer des programmes et budgets intégrés prenant en compte les ressources à la fois ordinaires et extrabudgétaires, y compris celles destinées aux fonds d'affectation spéciale, que viennent souvent compléter un cadre stratégique et/ou une démarche axée sur les résultats et faisant ressortir les priorités à court et moyen terme de l'organisation. L'attention des Inspecteurs a été appelée sur les bonnes pratiques en la matière au sein de la FAO, du PNUD, de l'UNESCO, du FNUAP, de l'UNICEF et de l'OMS.

21. Bien que les priorités des donateurs continuent de jouer un rôle important et souvent décisif, les Inspecteurs ont été informés que la formule d'une planification intégrée fondée sur les priorités des programmes et résultant de programmes et budgets intégrés et des cadres stratégiques mis en place avait permis de créer de meilleures conditions pour une allocation des ressources aux fonds d'affectation spéciale davantage axée sur les programmes et répondant aux besoins et priorités des organisations. Les Inspecteurs ont également appris que certaines organisations avaient rejeté des offres de financement de leurs fonds d'affectation spéciale, lorsque les objectifs et les conditions qui y étaient liés rendaient ces offres incompatibles avec les priorités stratégiques et le mandat de l'organisation.

22. Les organisations regroupent les fonds d'affectation spéciale de diverses manières, mais la plus fréquente consiste à établir une distinction entre les fonds destinés à un projet, les fonds de dépôt constitué au profit du donateur (offerts par le pays bénéficiaire), les fonds thématiques (préaffectés sur une base générale ou par thème) et les fonds d'affectation spéciale multidonateurs. En raison des différentes classifications et des difficultés de comptabilité qui résultent du flou entourant la distinction entre les divers types de fonds d'affectation spéciale, les données fournies dans les réponses écrites n'étaient pas entièrement comparables et n'ont pas permis de procéder à une évaluation de la part que représentait chacun des différents types de fonds d'affectation spéciale et d'établir une comparaison entre ceux-ci. Les fonds de dépôt constitué au profit du donateur sont dans une très large mesure choisis par des organisations ou des pays et, dans certaines régions (comme l'Amérique latine, la région arabe) et certains domaines d'activité (comme l'éducation et l'alimentation), le volume de ces fonds peut être important. Celui des fonds d'affectation spéciale thématiques est généralement modeste, mais, dans quelques organisations, ces fonds peuvent représenter près de 20 à 30 %. Le mécanisme des fonds d'affectation spéciale multidonateurs représente bien moins de 10 %, mais, dans certaines organisations, cette modalité est en rapide croissance.

Éparpillement des ressources

23. En dépit des engagements pris dans la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et dans le Programme d'action d'Accra⁷, les données font apparaître que, de manière générale, la tendance à la préaffectation de ressources extrabudgétaires et à l'allocation de ressources au moyen de fonds d'affectation spéciale reste forte. Le nombre de fonds d'affectation spéciale et leur volume de financement varient considérablement dans les différentes organisations, en raison de la différence dans la nature de leurs activités et dans leurs pratiques de financement. Les Inspecteurs ont noté que, globalement, la grande majorité des fonds d'affectation spéciale – à l'exception de quelques grands fonds

⁷ La Déclaration de Paris est un accord international, adopté le 2 mars 2005, dans lequel les gouvernements se sont engagés à poursuivre leurs efforts visant à renforcer l'efficacité de l'aide.

d'affectation spéciale thématiques et fonds d'affectation spéciale multidonateurs – sont dotés de ressources largement préaffectées et sont dans une grande mesure du type destiné à un projet, avec de fortes exigences en matière d'établissement de rapports individuels pour les donateurs. Cela aboutit à la mobilisation de fonds de volumes plutôt modestes en moyenne, ce qui entraîne un éparpillement des activités et des coûts plus élevés de transaction. La plupart des organisations disposent de plusieurs centaines de fonds d'affectation spéciale. Par exemple, au cours de l'exercice biennal 2008-2009, l'ONU disposait de quelque 450 fonds d'affectation spéciale dotés d'un volume global de financement de 2,6 milliards de dollars, l'OIT de quelque 939 fonds d'affectation spéciale dotés d'un volume global de financement de 378 millions de dollars, le PAM de quelque 290 fonds d'affectation spéciale dotés d'un volume global de financement de 465 millions de dollars, et l'ONUDI de quelque 779 fonds d'affectation spéciale dotés d'un volume global de financement de 205 millions de dollars⁸. S'il existe des différences considérables entre les volumes de financement des fonds d'affectation spéciale des diverses organisations et dans l'ensemble du système, en termes de montants effectifs et de volume moyen, les Inspecteurs ont toutefois observé que, en général, le volume de financement moyen des fonds d'affectation spéciale était, à quelques exceptions près, tout à fait modeste, mais en légère augmentation.

24. Plusieurs organisations, comme l'ONU, la Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement (CNUCED), le PNUD, le FNUAP et l'UNICEF, ont commencé à regrouper par thèmes leurs fonds d'affectation spéciale ou à constituer des fonds d'affectation spéciale thématiques qui permettent aux donateurs de fournir des ressources à des fins plus nombreuses dans un domaine thématique particulier, en tenant compte des priorités de l'organisation. À cet égard, les Inspecteurs sont d'avis que la formule du fonds d'affectation spéciale thématique existant au FNUAP et à l'UNICEF pourrait être considérée comme une bonne pratique. Elle assure un meilleur alignement sur le plan stratégique de l'organisation et les résultats que celle-ci veut atteindre, permet un financement pluriannuel, favorise une gestion comptable et financière plus efficace et facilite l'établissement de rapports, un seul rapport consolidé étant présenté à tous les donateurs, au lieu d'un rapport pour chaque donateur, ce qui entraîne une réduction globale des coûts de transaction.

25. De nombreuses organisations (comme l'ONU, la CNUCED et le FNUAP), ont en outre fait des efforts qui leur ont permis de réduire le nombre de leurs fonds d'affectation spéciale. Les Inspecteurs sont toutefois d'avis que beaucoup reste encore à faire dans ce sens, en particulier parce qu'une structure fragmentée des fonds d'affectation spéciale permet difficilement aux organisations de faire prévaloir dans leurs activités les priorités qu'elles ont définies et qui ont été adoptées par leurs organes délibérants. Une telle structure fragmentée peut provoquer un manque d'efficacité et des déséquilibres dans le choix des activités prioritaires. De l'avis des Inspecteurs, la mise en commun des ressources fournies pour différents fonds d'affectation spéciale dans des fonds de plus grand volume et à finalités plus générales, le regroupement par thèmes des fonds d'affectation spéciale et/ou un recours plus large à des fonds d'affectation spéciale thématiques aideraient à réduire l'éparpillement des ressources et permettraient de faire en sorte que l'ensemble des fonds répondent mieux aux priorités et besoins de chacune des organisations, en en faisant le résultat d'initiatives venant des organisations plutôt que d'initiatives émanant des donateurs. Le regroupement par thèmes des fonds d'affectation spéciale et un recours accru aux fonds d'affectation spéciale thématiques seraient source d'avantages pour les donateurs aussi, la gestion des fonds devenant plus efficace en raison de la réduction des coûts de transaction et d'obligations moindres en matière d'établissement de rapports individuels par projet. Les Inspecteurs estiment que **les chefs**

⁸ Données tirées des réponses au questionnaire du CCI.

de secrétariat des organismes du système des Nations Unies devraient, en élaborant des propositions pour leur programme et budget, en formuler pour la constitution de fonds thématiques et d'autres types de mise en commun des ressources, avec une préaffectation de ressources à des fins larges ou thématiques, de façon à favoriser une gestion des fonds d'affectation spéciale plus efficace et présentant un meilleur rapport coût/efficacité.

26. Les efforts faits par les organismes du système des Nations Unies sont en conformité avec la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, même si le tableau est plus contrasté, pour ce qui est du comportement des donateurs. Certains donateurs traditionnels sont prêts à s'engager dans cette voie et sont désireux de le faire, alors que d'autres continuent d'avoir une préférence pour des fonds d'affectation spéciale destinés à un projet ou pour une préaffectation plus marquée des ressources. Les Inspecteurs estiment que l'expérience concluante des ressources mises en commun, la transparence accrue dans l'utilisation de celles-ci ainsi que la formule améliorée et axée sur les résultats de présentation des rapports relatifs à la gestion des fonds permettront d'obtenir une augmentation progressive de la part que les ressources mises en commun représentent dans le volume global des fonds d'affectation spéciale.

27. L'application des recommandations suivantes pourrait concourir au renforcement de l'efficacité et de l'efficience dans une gestion et une administration des fonds d'affectation spéciale fondées sur une pratique optimale.

Recommandation 1

Les organes délibérants des organismes du système des Nations Unies devraient renforcer la gestion intégrée des ressources du budget ordinaire et des ressources extrabudgétaires, afin que les ressources extrabudgétaires, notamment les fonds d'affectation spéciale, correspondent aux priorités stratégiques des organisations et à celles définies dans leurs programmes.

Recommandation 2

Les organes délibérants des organismes du système des Nations Unies devraient inviter l'ensemble des donateurs à réagir favorablement aux efforts que font les organisations en vue d'accroître la part et le volume que représentent les ressources destinées aux fonds d'affectation spéciale thématiques et autres ressources mises en commun, afin de favoriser une gestion plus efficace des fonds.

III. Principaux risques liés à la gestion des fonds d'affectation spéciale

28. Le recours à des fonds d'affectation spéciale peut comporter des risques pour les organisations. En outre, du fait de la nature diverse de ces fonds, en termes de taille, de structure, d'activités à financer, etc., et compte tenu par ailleurs des différences dans les politiques, règles et règlements en vigueur dans les diverses organisations, les risques liés aux fonds d'affectation spéciale dans les organismes du système des Nations Unies varient considérablement.

29. Alors que les risques liés à la gestion des fonds d'affectation spéciale sont largement similaires à ceux liés à la conception de programmes et à l'exécution d'activités financées par des ressources du budget ordinaire, il existe cependant certains autres risques qui sont

spécifiquement liés aux caractéristiques et à la nature particulières de cette modalité de financement. Les risques liés aux fonds d'affectation spéciale sont recensés grâce à des évaluations de risques entreprises par les organismes des Nations Unies. Certaines organisations ont en outre procédé à des évaluations particulières de risques concernant leurs fonds d'affectation spéciale. À cet égard, on peut citer à titre de bons exemples les évaluations de risques faites par le Bureau des services de contrôle interne (BSCI)⁹.

30. Parmi les risques les plus fréquemment décelés pour les organisations figurent les suivants¹⁰:

- Risques de déviation par rapport aux priorités et besoins définis, tels qu'adoptés par les organes directeurs des organisations;
- Difficulté de prévision des ressources sur le long terme, et annonces de contributions des donateurs non suivies d'effet;
- Course aux financements entre organismes du système des Nations Unies pour attirer des donateurs potentiels;
- Politiques et taux de recouvrement des coûts inadéquats, et possible subvention indirecte des activités des fonds d'affectation spéciale par des ressources du budget ordinaire;
- Éparpillement des activités et du financement en raison du nombre élevé de fonds d'affectation spéciale destinés à un seul projet, ce qui entraîne un manque d'efficacité et des coûts élevés de transaction;
- Capacités insuffisantes, en particulier sur le terrain, en matière de suivi, d'évaluation et d'établissement de rapports ou multiplicité de responsabilités lourdes dans ce dernier domaine;
- Répartition des responsabilités peu claire entre les différents services de l'organisation chargés de la gestion des fonds d'affectation spéciale, notamment entre le siège, les bureaux régionaux et les bureaux extérieurs, ce qui peut aussi conduire à un possible non-respect du principe de responsabilité et à de doubles structures hiérarchiques;
- Médiocre coordination et partage inadéquat des informations entre différents services de l'organisation s'occupant de la gestion et de l'administration des fonds d'affectation spéciale;
- Utilisation insuffisante des fonds, malversations et détournement de fonds, de même que risques liés à la coopération avec les partenaires opérationnels, qui peuvent ne pas souscrire aux normes des Nations Unies en matière comptable, de gestion financière et de supervision, et peuvent ne pas être dotés de capacités suffisantes dans ces domaines;
- Pertes dues à la fluctuation des taux de change, lorsque la monnaie qu'utilisent les fonds d'affectation spéciale est différente de celle utilisée par l'organisation;
- Programmation et exécution des activités dans des zones touchées par les conflits, telles que celles se trouvant dans une situation postconflit et de pays en transition;
- Idée de projet peu réaliste.

⁹ BSCI, Mission de contrôle n° AG2009/510/02 6 – Évaluation des risques liés à la gestion des fonds généraux d'affectation spéciale.

¹⁰ Certains risques sont abordés de manière précise dans des recommandations données, comme les recommandations 1 et 2 ci-dessus.

31. De l'avis des Inspecteurs, les organismes du système des Nations Unies devraient chacun élargir la portée de l'évaluation des risques qu'il court en incorporant progressivement ceux qui sont particulièrement liés à l'administration et à la gestion des fonds d'affectation spéciale, afin de pouvoir mieux les déceler et d'en atténuer les effets. Cela revêt une importance particulière dans les circonstances actuelles d'augmentation du volume des ressources extrabudgétaires, notamment de celles allouées aux fonds d'affectation spéciale.

32. L'application de la recommandation suivante devrait permettre de mieux déceler les risques liés à la gestion et à l'administration des fonds d'affectation spéciale et d'en atténuer les effets.

Recommandation 3

Les chefs de secrétariat des organismes du système des Nations Unies devraient veiller à ce que les risques liés aux fonds d'affectation spéciale soient évalués et à ce que des mesures soient prises pour y faire face.

IV. Fondements institutionnels

A. Cadre législatif

33. Les dispositions fondamentales sur lesquelles reposent la constitution, la gestion et l'administration de fonds d'affectation spéciale figurent dans les statuts et/ou les règlements financiers et règles de gestion financière des organisations. Ces textes sont généralement accompagnés de règles et procédures plus détaillées énoncées dans des instruments juridiques différents, notamment des instructions et directives administratives, des manuels concernant la gestion des projets ou la conclusion de marchés, des circulaires, etc. Ces documents fondamentaux, à quelques exceptions près, sont anciens généralement, même s'ils sont fréquemment mis à jour par divers amendements apportés soit directement au document lui-même soit, plus souvent, par des communications ou des mémorandums administratifs intérieurs. Ils sont complétés par une série d'accords types, de mémorandums d'accord, de lettres types aux donateurs, de modèles de rapports et de textes, etc.

34. Il est souvent difficile, même pour le personnel chargé à différents niveaux de la gestion des fonds d'affectation spéciale, de connaître et de retrouver toutes les dispositions applicables dans leur forme actuelle, les dispositions figurant dans divers instruments juridiques, règles, textes administratifs, accords types, etc., qui ont souvent été modifiés par des communications ou mémorandums administratifs intérieurs. Par exemple, dans le cas de l'ONU, des circulaires du Secrétaire général (ST/SGBs) et des instructions administratives (ST/AIs) pertinentes ont été publiées dans les années 80. Ces textes contiennent des dispositions détaillées, et peuvent avoir été par la suite mis à jour et révisés (comme dans le cas des questions relatives au recouvrement des coûts et à la délégation de pouvoir) par des mémorandums intérieurs adressés aux principales parties concernées, mais ne sont pas faciles à retrouver par l'ensemble du personnel s'occupant des fonds d'affectation spéciale et ne sont pas facilement accessibles à celui-ci. La situation est la même dans d'autres organismes du système des Nations Unies.

35. Les Inspecteurs ont été informés que le Secrétariat de l'ONU avait récemment lancé une étude interne à portée limitée de la politique et des pratiques relatives aux fonds d'affectation spéciale. Il convient de noter qu'un travail de même ordre avait déjà été entrepris en 2003, mais avait été suspendu sans avoir entraîné de changement majeur dans les pratiques et les réglementations en vigueur. Le nouveau processus, censé arriver à son

terme en début 2011, vise à renforcer les politiques actuelles grâce à un nouveau solide système de modèles d'accords. Au moment de la rédaction du présent rapport, aucun autre renseignement n'était disponible. D'autres organisations, telles que l'Union internationale des télécommunications (UIT), le FNUAP, l'UNICEF et le PAM, ont, quant à elles, indiqué être engagées dans le processus de mise à jour et de consolidation de leurs règles et procédures régissant la gestion des fonds d'affectation spéciale. Les Inspecteurs exhortent les organisations à mener à bien ce travail dans les meilleurs délais.

36. Compte tenu du volume et du nombre croissant des fonds d'affectation spéciale et de la charge de travail croissante qui en résulte pour le personnel qui gère les fonds, non seulement au Siège mais aussi, de plus en plus, dans les bureaux régionaux et les bureaux de pays, les Inspecteurs estiment que l'ensemble des instruments juridiques et les règles et règlements y relatifs concernant les fonds d'affectation spéciale devraient être revus et consolidés sous une forme intégrée et plus facilement exploitable. Ce processus devrait tenir compte de l'évolution la plus récente dans le domaine, de même que des modifications et révisions subies par les documents fondamentaux. Les règles consolidées et mises à jour applicables devraient être mises à la disposition du personnel des organisations et être facilement accessibles à celui-ci, au Siège comme dans les bureaux extérieurs. Le personnel devrait être adéquatement formé en ce qui concerne les règlements, règles et politiques se rapportant aux fonds d'affectation spéciale.

37. À ce propos, les Inspecteurs considèrent que le manuel administratif que l'UNESCO a publié en novembre 2009 constitue un recueil complet et transparent des règles et règlements en vigueur¹¹. Ce manuel administratif, qui est accessible en ligne, avec des liens directs vers différents renseignements, est un excellent outil de travail pour tous les utilisateurs des différents lieux d'affectation, et peut être considéré, parmi des outils de même type, comme une pratique optimale.

38. L'application de la recommandation suivante pourrait concourir au renforcement de l'efficacité et de l'efficience dans une gestion et une administration des fonds d'affectation spéciale fondées sur une pratique optimale.

Recommandation 4

Les chefs de secrétariat des organismes du système des Nations Unies devraient revoir, consolider et mettre à jour les instruments juridiques existant dans le domaine de l'administration et de la gestion des fonds d'affectation spéciale de leurs organisations, et veiller à ce que ces instruments soient, sous une forme facilement exploitable, mis à la disposition de l'ensemble du personnel concerné et accessibles à celui-ci.

B. Relations organisation-donateur

39. Les organismes du système des Nations Unies accordent de plus en plus d'attention à leurs activités en matière de collecte de fonds et de mobilisation de ressources, et des services administratifs distincts ont été créés au siège des organisations pour mener ces activités. La collecte de fonds au niveau régional s'intensifiant, sous la forme de contributions versées par les institutions régionales de développement ou par les banques régionales de développement et de fonds de dépôt constitués au profit des donateurs, les bureaux régionaux et les bureaux de pays jouent eux aussi un rôle important à cet égard. En même temps, certains pays donateurs confient les négociations relatives à la collecte de

¹¹ Voir chap. 5 du manuel et les annexes pertinentes.

fonds et aux fonds d'affectation spéciale à leurs représentants dans la région ou le pays concerné.

40. Les organisations sont en contact régulier avec les principaux donateurs, dans le cadre des organes délibérants des organisations et/ou de réunions de donateurs et d'autres événements; elles déploient d'importants efforts pour établir et entretenir des relations et une coopération à long terme avec les donateurs. Une attention particulière est accordée à la conception de programmes pluriannuels avec les donateurs traditionnels, grâce à la conclusion d'accords de partenariat et d'accords-cadres à long terme, mais aussi à l'élargissement du cercle des pays donateurs et à l'extension de la base des donateurs en attirant de nouveaux pays émergents donateurs et de donateurs du secteur privé. Les Inspecteurs ont noté une évolution favorable dans ces deux domaines. Plusieurs organisations (comme l'ONU et l'UNICEF) ont recueilli des contributions importantes au profit de leurs fonds d'affectation spéciale auprès de donateurs privés. D'autres organisations (comme le PNUD, l'OMS, la FAO et le FNUAP) parviennent progressivement à accroître la part des contributions résultant d'accords de partenariat conclus au cours des trois derniers exercices biennaux, ce qui permet de concevoir des programmes pluriannuels.

Exigences atypiques des donateurs

41. En négociant des accords relatifs aux fonds d'affectation spéciale, les organisations tentent d'utiliser des accords-types et des formules d'établissement de rapports mis au point sur la base de la pratique établie. Les organisations ont conclu des accords-cadres ou de partenariat à long terme avec certains donateurs et la constitution de nouveaux fonds d'affectation spéciale se fait par un simple échange de lettres. Toutefois, dans la majorité des cas, des négociations distinctes doivent être menées avec des donateurs demandant à ajouter d'autres dispositions, exigences et conditionnalités. La plupart du temps, les donateurs demandent des préaffectations particulières de ressources, des échéanciers particuliers de versement, des taux spéciaux de dépenses d'appui aux programmes, des exigences atypiques en matière d'établissement de rapports, des clauses additionnelles relatives au détournement de fonds, à la corruption, au terrorisme, à l'assurance, à la sécurité ou aux droits de propriété, de même que des conditions particulières en matière d'audit et d'évaluation. Moins fréquentes sont les demandes concernant des modalités particulières relatives à la conclusion de marchés et au recrutement pour des programmes ou projets financés par des fonds d'affectation spéciale. Il peut arriver qu'une organisation se trouve face à différentes attitudes du même pays donateur en raison de différences existant dans les réglementations et pratiques internes de différents ministères ou institutions du pays concerné.

42. Dans de nombreux cas, les donateurs acceptent des accords types à l'issue du processus de négociation. Toutefois, lorsque ce n'est pas le cas, le traitement et la prise en compte des demandes spéciales imposent souvent des négociations et autres procédures longues, notamment parce que l'acceptation de certaines dispositions et de demandes atypiques requiert une consultation et souvent l'approbation de départements concernés, tels que le Bureau des affaires juridiques et le Bureau du Contrôleur. Le grand nombre de fonds d'affectation spéciale existant dans les organisations est source d'une charge de travail considérable pour le personnel concerné, non seulement pour la conclusion d'accords, mais aussi tout au long du cycle de gestion des fonds. En outre, les demandes fréquentes des donateurs visant à l'incorporation de clauses atypiques sont en train d'entraver les efforts d'harmonisation faits à l'échelle du système.

43. Les Inspecteurs ont été informés que, parfois, les donateurs présentaient des demandes particulières hors du processus de négociation de l'accord relatif au fonds d'affectation spéciale, ce qui crée pour les organisations davantage de difficultés encore que

les demandes présentées dans le cadre de négociations officielles. Les Inspecteurs déconseillent aux organisations l'acceptation de pareilles pratiques, car celles-ci leur feraient courir des risques et endosser des responsabilités d'ordre juridique, et pourraient ne pas être entièrement conformes aux règles et règlements qui régissent leur fonctionnement, outre le fait par ailleurs qu'elles ne répondent pas aux normes de transparence que les organisations sont censées respecter.

44. Si les Inspecteurs ont obtenu des chiffres variés des différentes organisations, en général, à l'issue des négociations, plus de 20 % des accords relatifs aux fonds d'affectation spéciale conclus s'écartent des accords types et contiennent des exigences supplémentaires, principalement liées aux modalités de l'établissement de rapports. **Afin d'accroître l'efficacité dans l'administration des fonds d'affectation spéciale, les Inspecteurs déconseillent aux donateurs d'inclure des exigences atypiques dans les accords relatifs aux fonds.**

Institutions régionales de développement

45. Les négociations en vue de la constitution de fonds d'affectation spéciale financés par les institutions régionales de développement présentent des difficultés particulières. En général, les banques et autres institutions financières régionales de développement disposent de fonds, de possibilités de subvention et de prêt considérables, qui pourraient constituer une source de financement des activités des organismes du système des Nations Unies par la modalité des fonds d'affectation spéciale. Les commissions régionales des Nations Unies en particulier, tout comme certains grands bureaux régionaux des institutions spécialisées auraient intérêt à coopérer avec elles. Cependant, certaines des conditions qu'offrent actuellement les institutions régionales de développement, en Asie et en Amérique latine notamment, ne sont pas compatibles avec les dispositions des accords types des Nations Unies, en ce qui concerne, par exemple, certaines restrictions limitant les procédures d'attribution de marchés et de recrutement à la région (la procédure d'appel d'offres étant limitée aux pays membres des institutions financières régionales, alors que le système des Nations Unies a une procédure ouverte d'appel d'offres sans restriction géographique), et en ce qui concerne certaines obligations en matière financière et d'établissement de rapports.

46. Les Inspecteurs ont noté que les organismes du système des Nations Unies adoptent des démarches différentes pour s'attaquer à ces problèmes: certains se réfèrent à leurs réglementations existantes et les appliquent strictement, refusant de transiger et d'accepter des conditions et exigences supplémentaires présentées par les institutions donatrices, alors que d'autres organisations se montrent plus «conciliantes». Même si ces organisations peuvent ne pas incorporer formellement des exigences ou des conditions supplémentaires dans les accords relatifs aux fonds d'affectation spéciale, elles y satisfont (par exemple, pour les modalités de conclusion des marchés et du recrutement, la mise en œuvre de procédures restrictives d'appel d'offres) quand elles exécutent des activités financées par les institutions financières et les banques de développement régionales. Il existe un autre exemple de la pratique d'un accord de financement d'un projet comportant des clauses atypiques, qu'illustre l'appendice à l'accord-cadre PNUD-Banque interaméricaine de développement signé par ces deux entités.

47. De l'avis des Inspecteurs, il est hautement souhaitable que les organismes du système des Nations Unies adoptent une position unifiée et commune sur les conditions sous lesquelles pourraient être acceptées les ressources provenant des institutions financières et des banques de développement régionales. Pareille position commune devrait être suffisamment adaptée aux conditions de la région concernée pour permettre aux commissions régionales ou aux bureaux régionaux d'accepter/de recevoir des ressources additionnelles de financement de leurs activités dans le respect de leurs mandats et

priorités, et sans aller à l'encontre de leurs règles et règlements. On est aussi en droit d'attendre des organismes du système des Nations Unies qu'ils ne ruinent pas réciproquement les possibilités qui s'offrent aux uns et aux autres dans la course aux financements.

48. L'application de la recommandation suivante pourrait concourir au renforcement de la cohérence en matière de coopération entre les organismes du système des Nations Unies et les institutions financières et banques de développement régionales.

Recommandation 5

En sa qualité de Président du CCS, le Secrétaire général devrait élaborer une position commune sur les conditions et modalités de l'acceptation et de la réception des ressources destinées aux fonds d'affectation spéciale provenant des institutions financières et des banques de développement régionales. Une fois qu'elle a été mise au point, les règles, règlements et politiques des organisations devraient être alignés sur cette position et soumis à l'approbation des organes délibérants respectifs de celles-ci.

C. Structure de gouvernance des fonds d'affectation spéciale

49. En général, la structure de gouvernance des fonds d'affectation spéciale est régie par le cadre législatif applicable des organisations. Elle peut aussi être régie par une décision des organes délibérants ou par des documents relatifs à la constitution de fonds d'affectation spéciale approuvés par les chefs de secrétariat, et, le plus souvent, dans des accords relatifs aux fonds d'affectation spéciale conclus avec les donateurs. Ces documents définissent dans le détail la structure de gouvernance des fonds d'affectation spéciale, notamment pour ce qui est de la constitution, de la composition, du rôle et du mandat des comités directeurs et/ou des secrétariats des fonds d'affectation spéciale. Les comités directeurs des fonds d'affectation spéciale sont généralement composés de représentants des donateurs et de l'organisation, de même que d'autres parties prenantes, comme, par exemple, des représentants des pays concernés, dans le cas de fonds constitués au niveau d'un pays. Le rôle des comités directeurs varie, mais, dans la plupart des cas, ceux-ci jouent le rôle d'organes de décision, en même temps qu'un rôle consultatif sur les activités du fonds et de supervision de celles-ci. Les accords relatifs aux fonds d'affectation spéciale peuvent aussi contenir des dispositions relatives au mécanisme de consultation entre les donateurs et l'organisation sur le niveau auquel ils doivent être représentés et sur les questions et matières à discuter.

50. Les types, tailles, activités principales des fonds d'affectation spéciale étant divers, que ces fonds soient mis en œuvre aux niveaux international, régional ou de pays, les structures de gouvernance se présentent sous plusieurs formes, dans une même organisation comme dans les différents organismes du système des Nations Unies. En général, l'administration et la gestion des fonds d'affectation spéciale destinés à un projet sont intégrées dans les procédures et les processus habituels d'approbation et de mise en œuvre des projets/programmes de l'organisation, avec l'implication de différents départements (technique, comptabilité, finances, service juridique, supervision, etc.). Toutefois, les fonds d'affectation spéciale thématiques, les fonds disposant de volume de ressources plus important, les fonds d'affectation spéciale multidonateurs, tels que le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires, le Fonds pour la consolidation de la paix et le Fonds des Nations Unies pour la sécurité humaine, et des fonds d'affectation spéciale constitués au niveau d'un pays sont généralement dotés d'une structure de gouvernance établie, comprenant notamment un comité directeur ou consultatif, ou encore un conseil

d'administration et un secrétariat disposant de ressources humaines chargées exclusivement d'assurer la bonne exécution de l'activité financée par le fonds.

51. Les Inspecteurs ont été informés que, dans l'ensemble, il ne se posait pas de problèmes systémiques majeurs quant à la gouvernance des fonds d'affectation spéciale. Cependant, dans certains cas, le processus de prise de décisions, y compris au sein des comités des fonds, n'est pas toujours clair et efficace, ce qui a aussi une répercussion sur l'obligation redditionnelle et la transparence. Cette constatation résulte d'observations formulées au cours de certains audits et évaluations de fonds d'affectation spéciale déterminés. Quant aux fonds d'affectation spéciale multidonateurs, il a en outre été indiqué aux Inspecteurs à leur sujet que trop d'organismes du système des Nations Unies étaient impliqués en tant qu'organisations participantes dans des fonds d'affectation spéciale constitués au niveau d'un pays, ce qui tend à entraver le processus de prise de décisions et une administration et gestion efficaces et efficaces des fonds. Enfin, l'importance que revêt une représentation adéquate des pays concernés au sein des comités directeurs mis sur pied au niveau de ces pays a été soulignée.

52. Les Inspecteurs souscrivent à ces observations. Ils s'abstiennent toutefois de formuler des recommandations précises, étant donné que, en général, aucun problème systémique majeur ne se pose pour ce qui concerne la gouvernance des fonds d'affectation spéciale. Les questions soulevées sont d'ordre opérationnel et ont déjà été recensées, examinées et prises en charge par les organisations concernées, aucune mesure s'imposant à l'échelle du système n'étant ainsi à prendre. Pour la gouvernance des fonds d'affectation spéciale multidonateurs, prière de se reporter aux paragraphes 106 à 114, plus loin.

V. Questions administratives et financières

A. Recouvrement des coûts

53. Les politiques et principes de recouvrement des coûts relatifs aux activités financées par des ressources extrabudgétaires, notamment par des fonds d'affectation spéciale, font depuis longtemps l'objet d'un débat animé au sein des organismes du système des Nations Unies. Le rapport du CCI sur les dépenses d'appui¹², publié en 2002, contenait une analyse approfondie des dépenses d'appui aux activités financées par des ressources extrabudgétaires et les Inspecteurs y encourageaient les organismes du système des Nations Unies à revoir la formulation et l'application de leurs politiques de recouvrement des coûts. Au vu de l'augmentation progressive des ressources extrabudgétaires dans leurs enveloppes budgétaires, la plupart des organismes du système des Nations Unies ont commencé à appliquer une politique de recouvrement total des coûts, telle qu'adoptée par leurs organes délibérants, afin de permettre un recouvrement de tous les coûts administratifs et d'appui relatifs aux activités financées par des ressources extrabudgétaires. Dans certaines organisations, des rapports périodiques doivent être soumis aux organes délibérants sur la mise en œuvre de cette politique.

54. Le recouvrement des dépenses d'appui aux programmes diffère d'une organisation à l'autre, à certains égards, les organismes du système des Nations Unies appliquant en particulier différents taux de recouvrement des dépenses d'appui aux programmes. Le Secrétariat de l'ONU et les institutions spécialisées appliquent un taux standard de 13 %, là où les fonds et programmes des Nations Unies, comme le PNUD, l'UNICEF et le FNUAP,

¹² «Rapport sur les dépenses d'appui relatives aux activités extrabudgétaires dans les organismes du système des Nations Unies» (JIU/REP/2003/3).

appliquent un taux commun de recouvrement des coûts plus faible de 7 %¹³ pour couvrir les coûts fixes et les coûts variables indirects des activités financées par des ressources extrabudgétaires. Un écart et des exemptions relativement au taux standard appliqué pour certains types d'activité existent dans toutes les organisations ou peuvent être approuvés par le chef de secrétariat et/ou le contrôleur de l'organisation concernée dans certains cas, comme, par exemple, celui des opérations d'urgence, des programmes impliquant la conclusion de marchés importants, etc.

55. Les taux de recouvrement des dépenses d'appui aux programmes appliqués pour les activités financées par les fonds d'affectation spéciale varient d'une organisation à l'autre. Les taux standard applicables en général par une organisation s'appliquent également pour les fonds d'affectation spéciale et activités que ces fonds financent¹⁴. La plupart des organisations ont des taux particuliers (plus faibles) pour certains types ou catégories de fonds d'affectation spéciale et/ou activités comme, par exemple, les fonds d'affectation spéciale liés aux secours d'urgence, les fonds constitués en dépôt au profit du donateur, les fonds d'affectation spéciale impliquant la conclusion de marchés importants, etc.¹⁵. Des dérogations et exemptions peuvent être accordées par le chef de secrétariat ou le contrôleur de l'organisation sur demande et sous certaines circonstances, comme, par exemple, s'il y a lieu de répartir le montant total du recouvrement des dépenses d'appui aux programmes entre différentes organisations, lorsqu'il est fait recours à des agents de réalisation. En raison du nombre d'exemptions accordées, les taux globaux de recouvrement des dépenses d'appui aux programmes appliqués aux fonds d'affectation spéciale et aux activités financées par ces fonds sont plus faibles en réalité que le taux standard.

56. Les Inspecteurs ont été informés que les questions de recouvrement des coûts liées aux fonds d'affectation spéciale et aux activités financées par ces fonds, telles que les taux applicables de recouvrement des dépenses d'appui aux programmes, les modalités et procédures de détermination des taux s'écarter du taux standard d'une organisation, les catégories de coûts et le prélèvement de coûts directs, sont en discussion dans le cadre du débat interinstitutions en cours sur le recouvrement des coûts pour les activités extrabudgétaires¹⁶. La répartition interne des dépenses d'appui aux programmes entre le siège et les bureaux extérieurs de même que la répartition entre l'administration centrale et les unités techniques des organisations sont aussi en discussion. Bien que ces discussions soient considérées comme très utiles pour éclaircir divers éléments de la politique de recouvrement des coûts, accroître la sensibilité aux coûts et promouvoir une culture de la comptabilité des coûts, elles n'ont permis d'obtenir jusqu'ici que peu de résultats.

57. Les questions de recouvrement des coûts liées aux fonds d'affectation spéciale et aux autres programmes financés par des ressources extrabudgétaires revêtent une grande importance et requièrent un accord pour plusieurs raisons. Dans nombre d'organisations, les taux actuels de recouvrement des dépenses d'appui aux programmes ne sont pas suffisants pour couvrir tous les coûts réels (l'on estime que le volume des coûts indirects fixes et variables est, dans la plupart des cas, approximativement deux fois plus élevé que le taux le plus élevé de recouvrement des dépenses d'appui aux programmes appliqué); le

¹³ Les organisations membres du Comité exécutif ont déployé des efforts tendant à harmoniser leurs taux de recouvrement des dépenses d'appui aux programmes à 7 % (voir CEB/2006/HLCM/20).

¹⁴ Voir aussi annexe III jointe, qui contient les taux de recouvrement des dépenses d'appui aux programmes en application dans des organismes choisis du système des Nations Unies.

¹⁵ Voir UNESCO, FAO et OACI, par exemple.

¹⁶ Voir, par exemple, l'analyse et les travaux du Groupe de travail du HLCM portant sur les coûts de l'appui aux activités extrabudgétaires et du Groupe de travail HLCM/GNUD sur la politique de recouvrement des coûts, notamment l'analyse et les travaux de l'Équipe spéciale de ce Groupe de travail sur la classification des coûts, qui a mené une enquête en 2007 sur les politiques de recouvrement des coûts dans le système des Nations Unies.

résultat en est que, dans certains cas, les activités sont subventionnées de façon indirecte par le budget ordinaire. Pour trouver une solution à ce problème, les organisations ont commencé à prélever les dépenses d'appui directement sur les programmes et projets concernés. Cette pratique a toutefois été critiquée par certaines organisations comme n'étant pas entièrement transparente, du fait, en partie, de la diversité des catégories de coûts et des systèmes comptables existant dans les différentes organisations. On a également estimé que le prélèvement des dépenses d'appui directement sur les programmes et projets augmenterait considérablement les coûts de ces programmes et projets, comme il alourdirait la charge de travail en matière de gestion comptable et financière, et, par là, les coûts globaux d'administration et de transaction. Le prélèvement direct des dépenses d'appui présenterait un avantage pour les organisations qui bénéficient d'un pourcentage élevé de contributions volontaires, vu leurs cadres législatifs souvent plus souples.

58. Les Inspecteurs ont aussi noté que la situation actuelle exacerberait davantage la course aux financements entre organismes du système des Nations Unies, ceux-ci pouvant avoir la tentation de se lancer dans une sous-enchère par rapport aux autres en appliquant des taux de recouvrement des dépenses d'appui aux programmes plus faibles. Enfin, il a également été indiqué aux Inspecteurs que le ratio sans cesse croissant des ressources extrabudgétaires comparativement aux ressources du budget ordinaire, conjugué au fait que le taux actuel de recouvrement des dépenses d'appui aux programmes ne couvre pas souvent tous les coûts réels, pourrait créer une situation où, à un certain point, les organisations ne seraient plus à même d'atteindre les produits et résultats attendus par les donateurs, ce qui pourrait avoir, à son tour, un effet négatif sur leur crédibilité et leur image.

59. En outre, compte tenu de la pratique actuelle de l'Union européenne, de la Banque mondiale et des fonds d'affectation spéciale multidonateurs, qui appliquent tous un taux de recouvrement des dépenses d'appui aux programmes de 7 % et qui, au cours des dernières années, ont apporté de plus en plus de financements aux fonds d'affectation spéciale, une pression et une tendance sont apparues depuis quelques années en faveur du taux plus bas de 7 %, taux qui est en train de devenir communément d'application à l'échelle du système. Sous l'effet d'entraînement de cette tendance, les donateurs remettent de plus en plus en question l'application du taux de recouvrement des dépenses d'appui aux programmes de 13 % et insistent pour une application du taux de 7 % à leurs fonds d'affectation spéciale bilatéraux aussi. Toutefois, dans le même temps, certains donateurs seraient également prêts à élargir le champ d'application des coûts prélevés directement sur les programmes/projets. Les Inspecteurs ont été informés que, dans certains cas, de mêmes donateurs adoptent des attitudes différentes dans différentes organisations.

60. De l'avis des Inspecteurs, d'un point de vue marketing, le taux de recouvrement des dépenses d'appui aux programmes de 7 % est plus attrayant pour les donateurs, bien que les différences entre niveaux de prélèvement direct puissent rendre difficile la comparaison entre coûts globaux réels de l'administration et de la gestion des fonds d'affectation spéciale. Toutefois, une telle pratique créerait les conditions d'une course malsaine aux financements et pourrait inciter les organisations dotées de systèmes moins sophistiqués de comptabilité des coûts à s'engager dans une voie qui aboutirait à une aggravation de la subvention indirecte des ressources extrabudgétaires par des ressources du budget ordinaire.

61. Les Inspecteurs ont noté que, de façon générale, sur ces questions, deux écoles de pensée existent, en fonction de la différence dans le mode d'organisation entre fonds et programmes relevant du Comité exécutif et ceux relevant des institutions spécialisées:

a) Une école de pensée estime qu'une application à large échelle du prélèvement direct se traduit par moins de transparence (même avec un taux fixe plus faible de pourcentage de recouvrement des dépenses d'appui aux programmes), parce que cela laisse la possibilité de prélever des coûts indirects «cachés» sous différentes rubriques

budgétaires. Cela requiert par ailleurs la mise en place de systèmes de comptabilité des coûts onéreux, ce qui accroîtrait les coûts globaux de transaction. En outre, les organisations dans lesquelles la base des connaissances et des compétences existe en interne et est financée par un élément du budget ordinaire (comme c'est le cas pour la plupart des organisations menant des activités normatives et techniques d'envergure, telles que les institutions spécialisées) éprouveraient des difficultés à prélever, en tant que coûts directs, une partie des dépenses de personnel sur des programmes/projets particuliers. C'est ce qui explique le plaidoyer ardent en faveur du taux fixe de 13 % de recouvrement des dépenses d'appui aux programmes au sein du Secrétariat de l'ONU et des institutions spécialisées.

b) L'autre école de pensée est en faveur d'une application à une plus grande échelle du prélèvement direct avec un taux standard plus faible de recouvrement des dépenses d'appui aux programmes, parce que les tenants de cette manière de voir disposent déjà de systèmes comptables et d'une expérience en matière de prélèvement direct. En outre, du fait qu'ils mènent principalement des activités opérationnelles et disposent de ressources limitées dans leur budget ordinaire, ils ne comptent pas dans une même mesure sur les compétences disponibles en interne, et pourraient aussi externaliser certaines de leurs activités en les confiant à des consultants indépendants, ce qui peut facilement faire l'objet d'un prélèvement direct sur chacun des programmes. Ils peuvent, dès lors, facilement travailler avec le taux plus faible de 7 % de recouvrement des dépenses d'appui aux programmes.

62. Les Inspecteurs estiment que les considérations spéciales prises en compte, l'attrait qu'exercent les taux plus faibles de recouvrement des dépenses d'appui aux programmes et l'impossibilité de comparer les coûts réels totaux directs et indirects peuvent inciter l'ONU et les institutions spécialisées à se lancer dans une course aux financements avec d'autres organismes du système des Nations Unies. De plus, si elles continuent à appliquer des taux plus faibles de recouvrement des dépenses d'appui aux programmes, **les organisations pourraient être perdantes à la longue, en particulier si elles assument une charge qui ne peut pas être financée à long terme par des ressources du budget ordinaire**, compte tenu du volume sans cesse croissant des fonds d'affectation spéciale.

63. La tendance générale étant à l'adoption d'un taux de recouvrement des dépenses d'appui aux programmes de 7 % pour les fonds d'affectation spéciale, un nombre important de nouveaux fonds pourraient être proposés à l'ONU et aux institutions spécialisées avec comme condition principale l'application du taux de 7 %. Par conséquent, **il est tout à fait essentiel que les organisations se dotent de règles communes claires sur les coûts à financer, le taux de recouvrement des dépenses d'appui aux programmes à appliquer et les types de coûts devant être prélevés directement sur les programmes/projets**. Cela renforcerait la transparence et la clarté dans la comptabilité des coûts, s'agissant du recouvrement des dépenses d'appui aux programmes.

64. Les tentatives faites jusqu'ici pour arriver à une position commune sur ces questions ont été vaines, même si un travail utile est accompli et que des progrès sont enregistrés depuis 2003, en particulier au niveau du CCS, du Groupe de travail HLCM/GNUD sur la politique de recouvrement des coûts et de l'Équipe spéciale des institutions spécialisées. Actuellement, plusieurs organisations, dont le Secrétariat de l'ONU, sont engagées dans un processus de révision de leurs politiques et taux de recouvrement des dépenses d'appui aux programmes.

65. De l'avis des Inspecteurs, ces questions techniques, financières et de comptabilité peuvent faire l'objet d'un accord, si les chefs de secrétariat sont animés de la volonté politique nécessaire et qu'ils bénéficient d'un appui des États Membres. Les Inspecteurs ont le sentiment que retarder davantage la prise de ces décisions importantes sur l'harmonisation des politiques et principes de recouvrement des coûts entraînera une

exacerbation de la course malsaine aux financements entre organismes du système des Nations Unies et aggravera le manque de transparence tout comme la difficulté d'établir une comparaison entre les coûts réels d'appui et administratifs liés à l'administration et à la gestion des fonds d'affectation spéciale. Pareille situation ne saurait être dans l'intérêt des organisations ni dans celui des États Membres en général. L'existence de règles transparentes de recouvrement des coûts serait aussi dans l'intérêt des donateurs et leur faciliterait la prise de décisions concernant le financement des programmes et projets dans les organismes du système des Nations Unies.

66. L'application des recommandations suivantes devrait concourir au renforcement de la cohérence des politiques et principes de recouvrement des dépenses d'appui aux programmes concernant les fonds d'affectation spéciale et les activités financées par d'autres ressources extrabudgétaires.

Recommandation 6

En sa qualité de Président du CCS, le Secrétaire général devrait relancer le travail interinstitutions en vue de parvenir à un accord entre organismes du système des Nations Unies sur l'harmonisation des politiques et principes de recouvrement des coûts concernant les fonds d'affectation spéciale et les activités financées par d'autres ressources extrabudgétaires. Une telle politique de recouvrement devrait comprendre une règle claire sur le taux des dépenses d'appui aux programmes et sur les catégories de coûts devant être directement prélevés sur les programmes.

Recommandation 7

Les organes délibérants des organismes du système des Nations Unies devraient procéder, pour les fonds d'affectation spéciale et les activités financées par des ressources extrabudgétaires, à une révision des politiques et principes harmonisés de recouvrement des coûts, une fois que ces politiques et principes ont fait l'objet d'un accord au sein du CCS, afin de mettre en conformité les politiques de leurs organisations en matière de recouvrement des coûts avec celles ainsi arrêtées.

B. Établissement de rapports relatifs aux fonds d'affectation spéciale

67. Les organismes du système des Nations Unies tentent autant que faire se peut d'utiliser leurs accords types relatifs aux fonds d'affectation spéciale, qui contiennent des modalités types d'établissement de rapports relatifs aux fonds d'affectation spéciale et aux activités financées par ces fonds. Ces modalités comprennent normalement l'établissement de rapports financiers et de rapports de fond/rapports descriptifs présentant l'état d'avancement dans l'exécution des programmes et projets financés par le fonds d'affectation spéciale, et un rapport final, financier et de fond/d'information sur le programme, à la clôture du fonds ou à la fin du programme/projet financé par celui-ci. Les organismes du système des Nations Unies s'acquittent généralement de ces obligations typiques en matière d'établissement de rapports, même s'ils éprouvent parfois des difficultés à respecter les délais impartis par les donateurs.

68. Des difficultés surviennent pour l'établissement de rapports lorsque existe un nombre élevé de fonds d'affectation spéciale et/ou de programmes/projets, dont chacun requiert l'établissement de rapports, ou lorsque les donateurs imposent des obligations ou modalités supplémentaires en la matière.

69. Les Inspecteurs ont été informés que l'établissement de rapports relatifs aux fonds d'affectation spéciale et aux activités financées par les fonds représente une charge administrative lourde pour les organisations, même en adoptant une méthode type de présentation des rapports et des formes de rapports largement répandues, cela, en raison du nombre élevé de projets financés par des fonds d'affectation spéciale dans beaucoup d'organisations. Dans des organisations de petite taille, plusieurs centaines de rapports sont établis par an à l'intention des donateurs, alors que, dans les organisations de plus grande taille, les rapports se comptent par milliers chaque année (OIT: près de 2 600, FAO et OMS: respectivement près de 2 700 et 5 000). À cet égard, les Inspecteurs sont d'avis qu'un recours plus fréquent à des fonds d'affectation spéciale thématiques, qui utilisent généralement la méthode des rapports de synthèse, à la place d'un rapport par donateur, allégerait considérablement la charge administrative qui pèse sur les organisations. Cela exigerait, de toute évidence, une plus grande confiance des donateurs dans les organisations, ce qui pourrait également être obtenu grâce à une gestion plus transparente des ressources, avec la présentation aux organes délibérants de rapports généraux sur les activités financées par les fonds d'affectation spéciale. Les Inspecteurs estiment que les expériences concluantes observées dans la gestion des fonds d'affectation spéciale thématiques, à l'ONU, au FNUAP et à l'UNICEF, par exemple, prouvent qu'il s'agit là d'une option viable, même si certaines organisations ont indiqué n'envisager qu'une évolution plutôt modeste dans cette direction, vu la différence dans les attitudes qu'adoptent les donateurs sur la question.

70. Les obligations atypiques en matière d'établissement de rapports que veulent imposer les donateurs comprennent parfois des demandes concernant le moment où les rapports doivent être établis, la fréquence et la périodicité du rapport ou des rapports financiers, de même que des demandes de rapports financiers d'étape, de ventilation adaptée aux vœux des donateurs des dépenses budgétaires ou des rubriques budgétaires, ou encore de présentation des rapports dans une monnaie différente de celle qu'utilise l'organisation pour ses opérations financières. De telles demandes n'émanent pas des seuls pays donateurs, mais de tous les types de donateurs, y compris des donateurs privés et les organismes du système des Nations Unies qui financent des activités dans d'autres organisations du système. Dans ce dernier cas, plusieurs organisations ont indiqué que l'établissement de rapports destinés au PNUD en particulier exige la mobilisation d'une main-d'œuvre abondante, du fait que différentes rubriques budgétaires sont utilisées. Une autre difficulté que rencontrent les organisations réside dans le fait que de plus en plus de donateurs exigent non seulement des rapports portant sur les dépenses, mais aussi des rapports portant sur des activités menées de façon plus fréquente, ou des rapports axés sur les résultats. Étant donné que les systèmes comptables et financiers existant actuellement dans les organisations ne peuvent pas fournir automatiquement les données et les renseignements requis, des interventions manuelles sont nécessaires, ce qui accroît la charge de travail et les coûts. Les organisations qui ont déjà adopté et utilisent un progiciel de gestion intégré (PGI) peuvent plus facilement faire face à de telles obligations et demandes additionnelles en matière d'établissement de rapports.

71. S'acquitter à l'égard des donateurs des obligations en matière d'établissement de rapports exige un travail sans relâche dans les services comptables et financiers chargés de l'exécution des projets. Il en est particulièrement ainsi lorsque le volume du fonds d'affectation spéciale et/ou le nombre de projets financés par ces sources a continué de croître de façon sensible, ou lorsque les donateurs présentent des demandes supplémentaires en matière d'établissement de rapports. Par conséquent, **les inspecteurs exhortent les donateurs à réduire leurs exigences supplémentaires en cette matière et à se contenter dans toute la mesure possible de rapports de synthèse sur les activités des fonds d'affectation spéciale.** Cela faciliterait par ailleurs une présentation harmonisée des rapports à travers l'ensemble du système. Les Inspecteurs ont en outre été informés que,

lors de la phase de conclusion des accords, une attention suffisante n'était pas toujours accordée à la charge de travail qui résulterait des obligations supplémentaires en matière d'établissement de rapports. De surcroît, dans certaines organisations, les procédures internes régissant la conclusion avec les donateurs d'accords relatifs aux fonds d'affectation spéciale ne prévoient pas de mécanismes de consultation des services chargés de l'élaboration des rapports ou d'échange d'informations avec ceux-ci, les collecteurs de fonds n'accordant par conséquent pas suffisamment d'attention à la charge imposée par l'acceptation d'obligations atypiques en matière d'établissement de rapports.

72. De l'avis des Inspecteurs, pour permettre une présentation adéquate de rapports sur les fonds d'affectation spéciale et les activités financées par les fonds et en assurer le suivi, il conviendrait, dès l'étape de la négociation avec les donateurs d'accords relatifs aux fonds, de veiller à ce que des ressources et un personnel suffisants soient mobilisés pour ces tâches. Les accords conclus devraient eux aussi contenir des dispositions à cet égard. Cela est particulièrement important pour assurer une transparence appropriée dans les activités des fonds d'affectation spéciale et l'utilisation des ressources des donateurs. En outre, les organisations devraient veiller à ce que, à l'avenir, leur progiciel de gestion intégré soit à même de fournir les renseignements et données nécessaires à l'établissement de rapports financiers sur les fonds d'affectation spéciale et les activités financées par ces fonds.

73. L'application de la recommandation suivante devrait concourir au renforcement de l'efficacité, de l'efficience et de la transparence dans la gestion et l'administration des fonds d'affectation spéciale.

Recommandation 8

Les organes délibérants des organismes du système des Nations Unies devraient veiller à ce que leurs progiciels de gestion intégrés actuels et futurs puissent fournir les données financières requises pour la gestion et le suivi des fonds d'affectation spéciale et des activités financées par ces fonds, et pour l'établissement de rapports à leur sujet.

C. Réserve opérationnelle

74. À l'ONU, il est prévu dans les dispositions relatives à la gestion des fonds d'affectation spéciale¹⁷ l'application d'une réserve opérationnelle de 15 % pour assurer une gestion financière saine des fonds. Bien qu'une telle réserve ne soit pas institutionnalisée dans d'autres organismes du système des Nations Unies, une gestion financière prudente impose que les projets soient soigneusement planifiés, leur exécution suivie avec attention et un décaissement avec soin des ressources qui leur sont destinées, cela, grâce notamment à des dispositions strictes prévoyant que les activités financées par les fonds d'affectation spéciale ne peuvent commencer que quand les fonds ont été reçus ou par l'application de la clause relative à une augmentation annuelle des prix de 5 à 7 % en ce qui concerne les programmes/projets nécessitant une longue phase d'exécution, comme, par exemple, ceux de l'OIT et de l'UNESCO.

75. Les Inspecteurs ont été informés que pareille réserve opérationnelle élevée n'attire pas les donateurs. S'agissant de l'organisation, cette réserve en réduit la marge de

¹⁷ Voir instructions administratives ST/AI/284 sur les fonds d'affectation spéciale, ST/AI/285 sur les fonds d'affectation spéciale afférents à la coopération technique et ST/AI/286 sur les comptes d'appui aux programmes.

manœuvre dans le domaine de la gestion des programmes/projets, étant donné que des ressources moindres sont disponibles pour être affectées à des programmes ou que des ressources ne sont disponibles qu'à une étape tardive, lors de la réaffectation des ressources. Même si l'ONU de même que d'autres organisations qui ne disposent pas de réserve opérationnelle à taux fixe ont fait observer qu'une telle réserve était nécessaire pour combler tous possibles déficits, par exemple dans le cas d'événements et de résultats non planifiés et imprévus, où elle pourrait contribuer à une réduction des risques financiers. Certains responsables interrogés ont donné à entendre que l'on pourrait aussi pratiquer une gestion financière prudente en disposant d'une réserve opérationnelle moins importante, en particulier dans le cas de fonds d'affectation spéciale dotés d'un volume de financement plus important et/ou qui sont de durée plus courte. Il a été proposé que, plutôt que de prévoir une réserve relativement importante et applicable à tous les fonds d'affectation spéciale sans distinction, l'on prévoie **de préférence des dispositions plus souples permettant de constituer des réserves opérationnelles de tailles variées pour les différents fonds d'affectation spéciale, en se fondant sur une évaluation des risques qui tienne compte de divers facteurs, comme le volume du fonds, sa durée, le type d'activité qu'il finance, etc.**

76. Les Inspecteurs ont été informés que le Bureau du Contrôleur de l'ONU est en train de mener une étude sur les politiques des fonds d'affectation spéciale existants. La réserve opérationnelle, le taux de recouvrement des dépenses d'appui aux programmes et la possibilité de réduire le nombre de fonds d'affectation spéciale, entre autres, sont aussi à l'étude. Au moment de cette étude du CCI, le processus d'examen interne était en cours au Secrétariat de l'ONU et aucun autre renseignement n'était disponible. Les Inspecteurs estiment qu'une révision et une mise à jour des instruments juridiques relatifs à la gestion des fonds d'affectation spéciale, ainsi que la proposition en est faite à la recommandation 4, devraient être entreprises à titre prioritaire, et la question de la réserve opérationnelle devrait être abordée dans ce cadre.

D. Produit des intérêts sur les fonds d'affectation spéciale

77. Les ressources financières temporairement disponibles des fonds d'affectation spéciale sont mises en commun au niveau de l'organisation et investies conformément à la politique générale d'investissement de celle-ci, telle que régie par le règlement financier et les règles de gestion financière. Les intérêts créditeurs produits par ces investissements sont généralement distribués semestriellement aux différents fonds d'affectation spéciale, en fonction des soldes moyens de trésorerie de fin de mois de chaque fonds. Le montant total des intérêts créditeurs et la part qui revient à chaque fonds d'affectation spéciale dépendent du taux d'intérêt en vigueur et peuvent être tout à fait élevés, en particulier dans le cas de grands fonds d'affectation spéciale.

78. L'utilisation de tels intérêts créditeurs est régie par les règles de gestion financière des organisations et par les accords donateur/fonds d'affectation spéciale respectifs. La situation peut varier d'une organisation à l'autre. En général, les intérêts créditeurs sont reversés dans les fonds d'affectation spéciale, mais certains donateurs, en partie du fait de leur législation interne, demandent que les intérêts leur soient reversés. Certaines organisations utilisent le montant total des intérêts créditeurs (l'UNICEF, par exemple) ou une partie (l'UNESCO, par exemple) en tant que contribution au compte de soutien au budget général de l'organisation, tandis que d'autres le reversent entièrement dans le fonds d'affectation spéciale, sauf disposition contraire dans l'accord conclu avec le donateur.

79. De l'avis des Inspecteurs, **il serait souhaitable d'adopter une pratique commune de fonctionnement au sein du système des Nations Unies en ce qui concerne l'utilisation des intérêts créditeurs produits par les fonds d'affectation spéciale, afin de**

renforcer la position de ceux-ci vis-à-vis des donateurs, lors des négociations portant sur les intérêts créditeurs. De plus, dans le cas des fonds d'affectation spéciale multidonateurs, une position commune contribuerait à l'adoption à l'échelle du système d'une façon plus cohérente de faire rapport sur ces intérêts.

E. Délégation de pouvoir

80. L'administration et la gestion des fonds d'affectation spéciale exigent une coordination et une coopération étroites entre les différents services du siège et dans les bureaux régionaux et les bureaux de pays. Si par le passé la majeure partie du travail était centralisé au siège, la tendance générale dans les organismes du système des Nations Unies ces dernières années a été de décentraliser certaines activités afférentes aux fonds d'affectation spéciale, en totalité ou en partie, au profit des bureaux régionaux et des bureaux de pays. Cela concerne non seulement les activités de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation relatives aux fonds d'affectation spéciale, mais aussi les phases initiales du cycle de gestion des fonds, comme la collecte de fonds et les négociations avec les donateurs portant sur cette question.

81. Cela correspond à la tendance qu'ont certains donateurs à déléguer les négociations portant sur les accords relatifs aux fonds d'affectation spéciale à leurs ambassades ou à leurs représentants au niveau régional ou des pays, de même qu'à la disponibilité croissante de financements aux niveaux régional et des pays, par exemple les financements offerts par les institutions financières et les banques de développement régionales, les fonds d'affectation spéciale multidonateurs et les financements que fournissent des pays donateurs pour des programmes/projets dans leurs pays et régions (fonds constitué en dépôt au profit du donateur). Globalement, une augmentation sensible du nombre et du volume des fonds d'affectation spéciale constitués au niveau des pays a été notée ces dernières années.

82. Les organismes du système des Nations Unies disposant de réseaux solides de bureaux de pays, comme le PNUD, la FAO, l'OMS et l'OIT, peuvent faire face avec moins de difficulté à la charge de travail accrue liée aux fonds d'affectation spéciale et la gérer au niveau des pays. En général, ces organisations ont procédé à une délégation de pouvoir jusqu'à un certain niveau de la gestion du fonds d'affectation spéciale, même si les Inspecteurs ont été informés qu'il arrivait que le personnel hors siège ait besoin d'être mieux formé dans le domaine de l'administration des fonds d'affectation spéciale. Quant aux autres organisations, elles rencontrent de sérieuses difficultés dans le domaine de la participation à des activités financées par les fonds d'affectation spéciale et dans celui de l'exécution de telles activités, en ce qui concerne la mobilisation de capacités adéquates et la présence d'un personnel bien formé au niveau des pays.

83. En outre, certaines organisations, comme l'ONU, disposent encore de processus et de procédures de prise de décisions très centralisés pour les fonds d'affectation spéciale, très peu de pouvoir étant délégué à leurs bureaux régionaux ou de pays. La pratique de ces organisations s'inspire en général du modèle classique qui veut que le travail essentiel soit fait au siège. Cependant, du fait d'une situation et d'un environnement des donateurs en évolution constante, ces structures ralentissent souvent les négociations, de même que la conclusion d'accords relatifs aux fonds d'affectation spéciale et à la mise en œuvre de ces accords (par exemple, la formulation des projets). Les problèmes les plus fréquemment évoqués étaient la lenteur de la réponse des services juridiques des organisations et le délai pour obtenir une réponse du Bureau du Contrôleur permettant de traiter les demandes des donateurs relatives au recouvrement des dépenses d'appui aux programmes. Il n'est pas inhabituel de voir des donateurs offrir des fonds à un moment très proche de la fin de leur exercice financier. Les organisations disposent, en pareil cas, d'un délai très court pour

réagir et, si elles ne réagissent pas rapidement, elles courent le risque de perdre les fonds offerts.

84. Au Secrétariat de l'ONU, la délégation de pouvoir en matière de gestion des fonds d'affectation spéciale est prévue dans les instructions administratives pertinentes, mais elle se voit très rarement dans les faits et ne concerne surtout que les fonds d'affectation spéciale afférents à la coopération technique. Plutôt que de procéder à une délégation de pouvoir à grande échelle, le Bureau du Contrôleur préfère recourir à des dérogations ou prendre des décisions au cas par cas. Pareille pratique prend du temps et non seulement elle est source de retards et de difficultés pratiques, mais, parfois, met à mal l'image de l'organisation, si les demandes et les offres des donateurs ne peuvent être traitées de façon efficace et dans les meilleurs délais.

85. Les Inspecteurs sont d'avis que les organismes du système des Nations Unies devraient adapter leurs méthodes de travail à une situation et un environnement des donateurs en évolution constante, et tenir compte de la charge de travail liée à l'exécution des activités financées par les fonds d'affectation spéciale aux échelons régional et surtout des pays, tout en prenant des mesures pour assumer cette charge de travail. Ils devraient revoir les politiques en vigueur en matière de délégation de pouvoir pour la gestion des fonds d'affectation spéciale, de sorte que suffisamment de pouvoir soit délégué aux bureaux régionaux et aux bureaux de pays, afin de s'adapter aux circonstances changeantes. Les organisations devraient veiller à ce que ces bureaux soient dotés de capacités adéquates et d'un personnel bien formé, leur permettant de s'acquitter à ces niveaux des tâches de gestion et d'administration des fonds d'affectation spéciale.

86. L'application des recommandations suivantes devrait permettre de renforcer la responsabilisation, l'efficacité et l'efficience dans la gestion et l'administration des fonds d'affectation spéciale.

Recommandation 9

Les chefs de secrétariat des organismes du système des Nations Unies devraient réviser et mettre à jour les dispositions relatives à la délégation de pouvoir dans la gestion des fonds d'affectation spéciale, en vue de les adapter au rôle en constant changement et de plus en plus important des bureaux régionaux et des bureaux de pays.

Recommandation 10

Les chefs de secrétariat des organismes du système des Nations Unies devraient veiller à ce que les programmes de formation du personnel hors siège comprennent une formation adéquate en matière d'administration et de gestion des fonds d'affectation spéciale.

F. Introduction des normes IPSAS

87. Les organismes du système des Nations Unies se trouvent à diverses étapes de la transition vers les Normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS)¹⁸. Il s'ensuit que leur expérience relative aux normes IPSAS, pour ce qui est notamment des

¹⁸ Voir aussi «État de préparation des organismes des Nations Unies en vue de l'application des Normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS)» (JIU/REP/2010/6).

changements que celles-ci entraînent dans l'administration et la gestion des fonds d'affectation spéciale et des effets qu'elles produisent dans ce domaine, varie. Le CCS a confié à l'Équipe spéciale que le HLCM a chargée d'étudier les normes comptables le soin d'apporter une assistance aux organismes du système des Nations Unies en matière d'interprétation et d'application harmonisées des politiques et pratiques comptables permettant de se conformer aux normes IPSAS, y compris pour ce qui est des questions se rapportant à la comptabilité des fonds et des répercussions possibles de ces questions sur la gestion des fonds d'affectation spéciale.

88. Les Inspecteurs ont été informés que les règles découlant des différentes normes IPSAS affecteraient la comptabilité des fonds d'affectation spéciale. Cela peut imposer des changements dans la pratique actuelle en matière d'administration des fonds d'affectation spéciale, mais, de façon générale, les normes IPSAS permettront d'obtenir des informations plus transparentes pour la gestion des fonds:

- Rien n'est dit dans les normes IPSAS sur la comptabilité par fonds. Par conséquent, contrairement à ce que prescrivent ces normes, les organisations ont la possibilité de donner de diverses façons des informations sur l'origine et la nature des fonds.
- La norme IPSAS 23 (Produits des opérations sans contrepartie directe) établit un lien entre recettes constatées et actifs constatés. Les règles de la comptabilité d'exercice imposent que les recettes soient comptabilisées au cours des exercices financiers pendant lesquels elles sont réalisées et que les dépenses le soient au cours des exercices financiers pendant lesquels les biens et services sont fournis. De ce fait, les recettes provenant d'un fonds d'affectation spéciale peuvent être comptabilisées avant la réception de l'argent et constatées comme recettes dès la conclusion avec le donateur d'un contrat en bonne et due forme.
- La norme IPSAS 4 (Effets des variations des cours des monnaies étrangères) comporte des prescriptions relatives à la monnaie de base utilisée par chacune des organisations et à l'application des taux de change.

89. La comptabilisation de produits d'opérations sans contrepartie directe, y compris de produits de fonds d'affectation spéciale, a constitué un des aspects les plus difficiles du travail de l'Équipe spéciale. L'équipe composée de membres venant de l'ensemble du système des Nations Unies a fourni des éléments d'orientation aux organismes du système à l'appui d'une interprétation et d'une application harmonisées des normes IPSAS. Ces éléments d'orientation ont été examinés et reconnus comme utiles pour les organismes du système des Nations Unies. Ils auront à être interprétés dans le cadre d'arrangements particuliers des organisations concernées, pour ce qui est notamment de la définition qui est donnée des fonds d'affectation spéciale dans chaque entité. Les normes IPSAS ne portent pas sur les exigences des donateurs en matière d'établissement de rapports, qui est une question interne pour les organisations. Toutefois, l'application de la norme IPSAS 23 permettra l'établissement d'états financiers fondés sur la comptabilité d'exercice, alors que, très probablement, quelques rapports continueront d'être présentés aux donateurs sur la base de la méthode traditionnelle de la «comptabilité de caisse modifiée», d'où la nécessité que les systèmes d'information des organisations puissent permettre d'établir pour les mêmes opérations des rapports par les deux méthodes.

G. Clôture des fonds d'affectation spéciale

90. La clôture d'un fonds d'affectation spéciale constitue la dernière phase de la gestion du fonds. Elle est régie par les règles de gestion financière et autres instruments législatifs des organisations relatifs aux fonds d'affectation spéciale, de même que par l'accord pertinent conclu avec le donateur au sujet du fonds. Normalement, une fois que toutes les

opérations se rapportant aux activités financées par le fonds d'affectation spéciale ont été menées à bien, un rapport final de fond est soumis au donateur et tous soldes non dépensés sont utilisés conformément aux directives données par celui-ci dans l'accord relatif au fonds d'affectation spéciale ou à des demandes ultérieures présentées par le donateur.

91. Les Inspecteurs ont noté dans la plupart des organisations que le nombre de fonds inactifs était relativement élevé, en particulier dans le cas de fonds d'affectation spéciale liés à des projets, la clôture du fonds n'intervenant qu'après une longue période, sans une seule opération sur les comptes. Les fonds d'affectation spéciale restent souvent ouverts plus de deux années après le déroulement des dernières opérations. Dans une certaine mesure, cela peut être considéré comme relevant d'une gestion financière prudente, mais, le plus souvent, c'est là le signe d'un suivi inadéquat. Le nombre élevé de fonds d'affectation spéciale inactifs et non clôturés est source d'une charge injustifiée, avec des tâches comptables et d'établissement de rapports supplémentaires imposées aux organisations. Cette observation a aussi été confirmée par divers audits internes et externes et par des études portant sur des fonds d'affectation spéciale gérés par les organisations.

92. Les Inspecteurs estiment que, **conformément aux résultats des audits et examens internes et externes, les organisations devraient clôturer leurs fonds d'affectation spéciale inactifs, afin d'éviter une charge de travail et des coûts supplémentaires dans les domaines de la comptabilité, de l'administration et de l'établissement de rapports.** Il y a lieu, à cet égard, d'améliorer davantage le suivi des fonds d'affectation spéciale et des activités financés par ces fonds et d'adopter de façon générale une démarche plus préventive. Une réaction sans retard des donateurs aux demandes des organisations relatives à la clôture de fonds d'affectation spéciale inactifs est également nécessaire pour remédier à la situation.

H. Audit des fonds d'affectation spéciale

93. Les accords relatifs aux fonds d'affectation spéciale conclus avec les donateurs prévoient que les ressources financières offertes par les donateurs soient gérées et fassent l'objet d'un audit conformément à ce que requièrent exclusivement le règlement financier et les règles de gestion financière de l'organisation concernée. Les règlements financiers et règles de gestion financière en vigueur dans l'ensemble des organismes du système des Nations Unies disposent que l'exécution des activités et des programmes/projets financés par un fonds d'affectation spéciale est soumise à des audits du service d'audit interne et des auditeurs externes de l'organisation (principe de l'audit unique)¹⁹.

94. En dépit de l'existence de dispositions claires dans les règlements financiers et règles de gestion financière des organisations, plusieurs de celles-ci ont indiqué aux Inspecteurs que le principe de l'audit unique a fréquemment été contesté par les donateurs durant le processus de négociation. Certains donateurs demandent sans cesse à procéder à leurs propres audits ou demandent que des audits supplémentaires, distincts, soient effectués par les auditeurs externes des organisations.

95. Les organisations ont systématiquement refusé ces demandes et le principe de l'audit unique est généralement respecté. Cette ferme position n'a fait obstacle à la conclusion d'un accord relatif à un fonds d'affectation spéciale que dans un petit nombre de cas; d'habitude, les donateurs finissent par accepter et respecter le principe de l'audit unique. En certaines occasions, les deux parties parviennent à des compromis et les donateurs se contentent de demander quelques renseignements supplémentaires

¹⁹ Voir le rapport «The Audit Function in the United Nations System» (JIU/REP/2010/5), chap. III, pour de plus amples détails.

uniquement, ou l'organisation finit par accepter un audit spécial du fonds d'affectation spéciale et des activités financées par le fonds, qu'effectuent les auditeurs externes sur la base d'un remboursement du coût. Souvent, les donateurs acceptent les assurances que donne l'organisation quant à la tenue de consultations étroites, suivies et détaillées avec les gestionnaires du fonds d'affectation spéciale sur les activités, consultations que complètent des informations et des données supplémentaires qu'ils obtiennent par des modalités plus strictes d'établissement de rapports. Certaines organisations mettent aussi les rapports d'audit des fonds d'affectation spéciale à la disposition des donateurs, ce qui a incité davantage ceux-ci à accepter le principe de l'audit unique.

96. Une situation particulière existe dans toutes les organisations pour ce qui est des activités et projets financés par l'UE au moyen de fonds d'affectation spéciale, la portée de l'audit interne et externe habituel des organisations pouvant être complétée par une mission de vérification de l'UE, en application de l'Accord-cadre financier et administratif. Les Inspecteurs ont été informés que les problèmes qui existaient au début, avant la conclusion de l'Accord-cadre financier et administratif entre l'ONU et l'UE, ont été réglés, même si des difficultés opérationnelles subsistent encore. Depuis la conclusion dudit accord, un processus de consultations de haut niveau entre l'ONU et l'UE est en cours, dans le cadre du groupe de travail sur l'Accord-cadre, pour trouver une solution à ces problèmes, y compris les questions relatives aux missions de vérification de l'UE.

97. Comme l'imposent les normes internationales d'audit interne, les services d'audit interne des organisations devraient veiller, lorsqu'ils déterminent la portée de l'audit interne, à ce que, grâce à la planification des audits fondée sur les risques, les divers risques soient pris en compte de façon appropriée. L'audit interne n'a pas pour finalité d'aider à savoir si une activité est financée par des fonds d'affectation spéciale ou par d'autres ressources, mais de passer en revue un programme/projet en examinant tous les aspects. Il n'a pas été indiqué aux Inspecteurs que les fonds d'affectation spéciale et les activités financées par ces fonds avaient été audités de manière moins approfondie que toute autre activité financée par d'autres types de ressources financières. Les Inspecteurs ont noté que, si différents aspects des activités, programmes et projets financés par les fonds d'affectation spéciale étaient soumis à un audit interne, les audits spécifiquement axés sur les fonds d'affectation spéciale et les activités financées par ces fonds étaient rares dans les institutions spécialisées. Dans un petit nombre de cas, des audits spéciaux ont été effectués sur les activités de quelques grands fonds d'affectation spéciale thématiques, comme au Secrétariat de l'ONU et au Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH), ou ont porté de manière particulière sur des activités financées par des ressources extrabudgétaires (UNESCO), qui peuvent avoir été identifiées comme comportant un risque élevé.

98. Ces audits ont porté sur des questions très pertinentes et importantes, comme la mobilisation des ressources auprès de différentes catégories de donateurs, l'éparpillement des fonds d'affectation spéciale, la nécessité d'améliorer les dispositions des accords conclus avec les donateurs, les questions relatives au recouvrement des coûts, etc., et ont en outre permis d'améliorer les opérations et la gestion des fonds d'affectation spéciale dans ces organisations, y compris en termes d'efficacité et d'efficience. Compte tenu du volume global élevé et croissant des fonds d'affectation spéciale de l'ensemble des organismes du système des Nations Unies, et les divers risques liés à l'administration et à la gestion de ces fonds, les Inspecteurs estiment que les fonds d'affectation spéciale et les activités financées par ces fonds devraient être présentés dans les plans d'audit des organismes du système des Nations Unies sous une forme correspondant à leurs niveaux de risque, et des ressources adéquates devraient être affectées à cette tâche.

99. L'application de la recommandation suivante devrait permettre de renforcer l'efficacité et l'efficience dans la gestion et l'administration des fonds d'affectation spéciale, et d'élargir la portée des audits les concernant.

Recommandation 11

En élaborant leurs plans internes d'audit, les chefs des services d'audit interne des organismes du système des Nations Unies devraient veiller à ce qu'une attention appropriée soit accordée aux risques directement liés au fonctionnement et à la gestion des fonds d'affectation spéciale, notamment, mais pas exclusivement, des grands fonds d'affectation spéciale.

I. Évaluation des fonds d'affectation spéciale

100. La plupart des organismes du système des Nations Unies veillent à ce que les programmes et projets financés par les fonds d'affectation spéciale fassent l'objet d'une évaluation à la fin de leur exécution. Il s'agit surtout d'évaluations des programmes dans lesquelles l'accent est mis sur les produits et résultats obtenus à l'issue des programmes et projets, mais ces évaluations contiennent souvent aussi des données et des informations financières. Les donateurs sont les principaux instigateurs de cette pratique, puisqu'ils doivent rendre compte à leurs mandants nationaux en apportant à ceux-ci des assurances crédibles sur le fait que les ressources allouées aux organismes du système des Nations Unies sont utilisées de façon efficace et en tenant compte des résultats à atteindre, tels que convenus d'un commun accord. L'obligation relative à l'évaluation est un élément qui figure systématiquement dans les accords relatifs aux fonds d'affectation spéciale conclus avec l'UE ou les institutions financières internationales.

101. Les coûts liés aux évaluations sont traités comme des coûts directs des programmes et projets financés par le fonds d'affectation spéciale, et sont habituellement pris en compte dans le budget du programme/projet concerné. Dans certaines organisations (comme l'UNESCO et l'OIT), les dispositions pertinentes relatives aux fonds d'affectation spéciale prescrivent des évaluations obligatoires pour les programmes/projets dépassant un certain volume (par exemple, à l'UNESCO, 100 000 dollars), alors que, dans d'autres, les évaluations sont effectuées conformément à l'accord passé avec les donateurs sur la question ou en appliquant les normes minimales en matière d'évaluation qui sont en vigueur dans l'organisation concernée. Les Inspecteurs ont été impressionnés par la liste des évaluations des programmes et projets financés par les fonds d'affectation spéciale existant dans la plupart des organisations. Ils ont noté que le développement généralisé de la culture de l'évaluation dans le système des Nations Unies, en tant que pratique commune, a un effet positif sur la portée de l'évaluation des activités financées par les fonds d'affectation spéciale.

102. Les évaluations sont effectuées par des consultants indépendants ou le service chargé de l'évaluation au sein de l'organisation concernée. Dans la plupart des cas, les accords donateur/fonds d'affectation spéciale contiennent aussi une clause relative à l'évaluation, qui prévoit la participation de représentants du donateur à la procédure d'évaluation, sous certaines conditions.

103. L'étude du CCI ne contient aucun jugement sur la qualité des rapports d'évaluation et les recommandations qui y sont formulées. Les Inspecteurs voudraient toutefois **exhorter la direction des organisations à se pencher sur les enseignements tirés des évaluations et à les prendre en compte dans l'administration et la gestion des fonds d'affectation spéciale existant dans leurs organisations.**

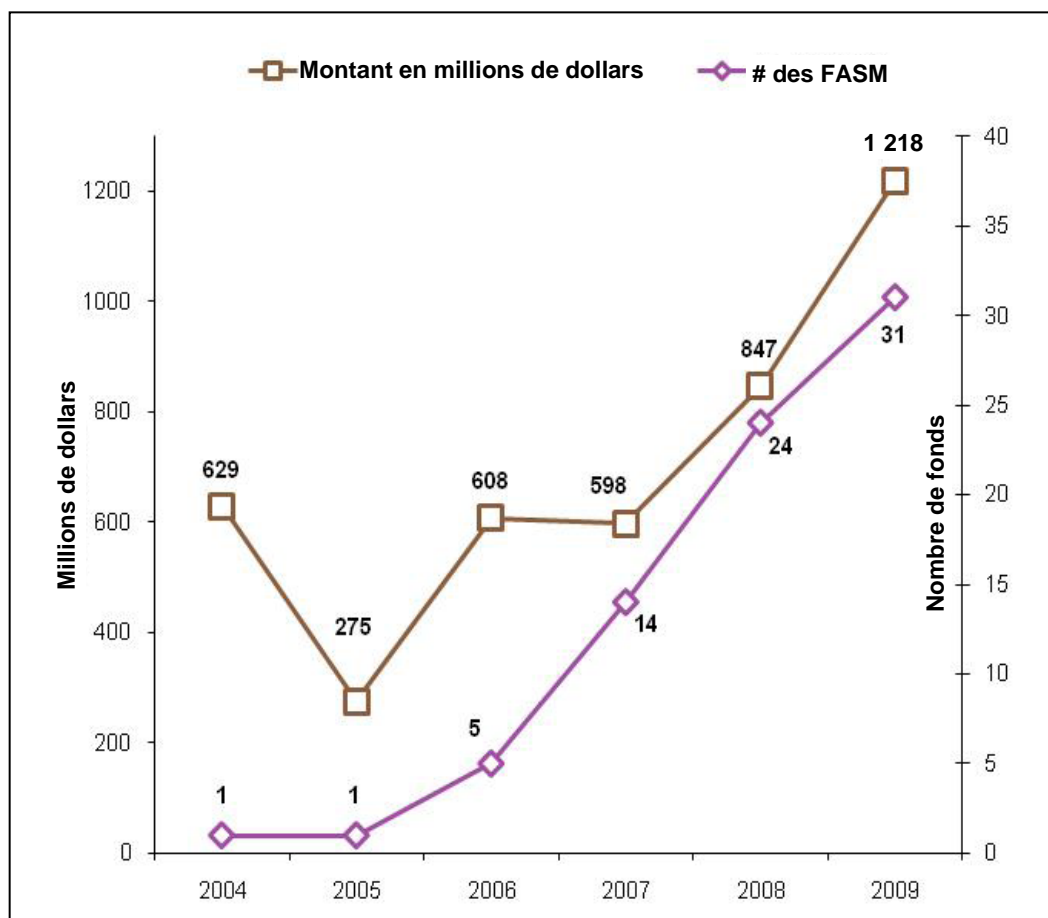
VI. Fonds d'affectation spéciale multidonateurs

104. Les fonds d'affectation spéciale multidonateurs, notamment les fonds uniques, constituent une modalité spéciale servant à recueillir les contributions des donateurs par un mécanisme de mise en commun des ressources destinées à des programmes thématiques ou des programmes de pays d'importance stratégique. L'objectif visé à travers les fonds d'affectation spéciale multidonateurs est de fournir un financement plus souple, mieux prévisible et mieux coordonné à l'appui des activités de développement et de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), tout comme de favoriser l'harmonisation des activités que mènent les organismes du système des Nations Unies dans le domaine humanitaire et dans les situations postconflit ou de transition. Cette modalité est aussi censée faciliter la coordination des programmes et permettre une réduction des coûts de transaction liés à la gestion des fonds d'affectation spéciale. Les fonds d'affectation spéciale multidonateurs et les fonds uniques de l'ONU constitués au niveau des pays permettent aux pays bénéficiaires de participer activement au fonctionnement des fonds en siégeant dans les différents comités directeurs. Bien que la plupart des donateurs soient en faveur de cette modalité consistant à mettre en commun les ressources, en raison des faibles frais généraux qui en découlent, certains autres ne la trouvent pas suffisamment attrayante, du fait de l'impossibilité de procéder à une préaffectation plus forte des fonds ou de recevoir des rapports individualisés sur l'utilisation des ressources fournies.

105. Le nombre et le volume des financements passant par les fonds d'affectation spéciale multidonateurs n'ont cessé de croître de façon considérable au cours des dernières années. À fin 2009, le montant total cumulatif des engagements de plus de 50 donateurs s'élevait à près de 4,5 milliards de dollars. Le montant initial des fonds varie de 500 000 à plusieurs centaines de millions de dollars. On s'attend à ce que l'application du concept «Unis dans l'action» et le maintien de la pratique en développement constant d'une conception de programmes par pays continueront de stimuler l'intérêt que les donateurs portent aux fonds d'affectation spéciale multidonateurs et la croissance de ces fonds au cours des années à venir. La plupart des organismes du système des Nations Unies participent à un ou plusieurs fonds d'affectation spéciale multidonateurs. Un ensemble de plus en plus vaste de domaines et d'activités ont, ces dernières années, bénéficié d'un financement par des fonds d'affectation spéciale multidonateurs. Certains fonds sont de dimension mondiale et financent des activités dans plusieurs pays, mais la majorité des fonds d'affectation spéciale multidonateurs fournissent des ressources pour des activités menées dans un seul pays²⁰.

²⁰ Voir à l'annexe IV un tableau indiquant les contributions (engagements) des donateurs en faveur des fonds d'affectation spéciale multidonateurs du PNUD, par organisation et par fonds d'affectation spéciale multidonateurs, à la date du 31 décembre 2009; voir aussi à l'adresse www.undp.org/mdtf.

Graphique

Contributions annuelles des donateurs passant par le Bureau des fonds d'affectation spéciale multidonateurs du PNUD, au 31 décembre 2009

Source: Note d'information pour la réunion GNUD-donateurs sur les fonds d'affectation spéciale multidonateurs tenue le 21 janvier 2010.

Cadre institutionnel et de la gouvernance

106. Au fil des ans, le GNUD a mis au point une série d'instruments et de documents juridiques types qui constituent un cadre législatif commun pour le fonctionnement et l'administration des fonds d'affectation spéciale multidonateurs dans les organismes du système des Nations Unies. Parmi ces instruments juridiques figurent la note d'orientation pour la constitution des fonds d'affectation spéciale multidonateurs, le mémorandum d'accord devant être signé entre les organisations participantes des Nations Unies et l'agent d'administration, et les accords administratifs types devant être signés par l'agent d'administration et les donateurs individuels²¹.

107. En même temps, un cadre institutionnel, notamment la création du Bureau des fonds d'affectation spéciale multidonateurs et d'un mécanisme de supervision (le groupe de contrôle de la gestion fiduciaire, le groupe d'organisations participantes du Sous-Secrétaire général), a aussi été élaboré pour la gestion et la coordination des opérations des fonds d'affectation spéciale multidonateurs. Le Bureau des fonds d'affectation spéciale

²¹ Pour de plus amples renseignements, voir aux adresses <http://www.undg.org> et <http://mdtf.undp.org>.

multidonateurs, qui agit dans le cadre du GNUM en qualité d'agent d'administration, mais fonctionne comme un centre autofinancé de prestation de services, administre 31 des 32 fonds d'affectation spéciale multidonateurs. Même s'il fait partie du PNUD, il fonctionne de façon strictement distincte des autres activités du PNUD, grâce à un «mur coupe-feu». L'application du principe du «mur coupe-feu» assure une séparation des fonctions entre le PNUD, en tant qu'agent de réalisation de l'ONU, et le Bureau des fonds d'affectation spéciale multidonateurs, qui assume le rôle d'agent d'administration pour ces fonds à l'échelle de tout le système. Les dépenses du Bureau des fonds d'affectation spéciale multidonateurs sont couvertes à hauteur de 1 % de frais de gestion pour l'agent d'administration (montant retenu à la source sur chaque contribution). Le Bureau participe, entre autres, aux négociations portant sur les accords, reçoit les ressources financières provenant des donateurs, verse ces ressources aux organisations participantes, établit les rapports finals annuels relatifs aux fonds d'affectation spéciale multidonateurs à l'intention des donateurs, sur la base des rapports reçus des organisations participantes, et organise, en tant que de besoin, les réunions que les donateurs tiennent sur les activités des fonds d'affectation spéciale multidonateurs.

108. Le Bureau des fonds d'affectation spéciale multidonateurs s'occupe aussi de Gateway, une plate-forme électronique d'établissement de rapports qui fournit un accès aux rapports financiers et descriptifs établis par les organisations participantes et souvent produits directement par leurs systèmes comptables, fournissant ainsi aux donateurs et au public des informations sur les résultats réalisés par les différents fonds d'affectation spéciale multidonateurs. Gateway est une source importante et facilement exploitable d'informations, ce qui permet de faire preuve à l'égard des donateurs et des bénéficiaires d'une grande transparence sur l'exécution des projets financés par les fonds d'affectation spéciale multidonateurs. Les gestionnaires de projet des organisations participantes ont en général exprimé de la satisfaction à propos de Gateway.

109. Dans l'ensemble, les organisations participantes ont déclaré être satisfaites des opérations des fonds d'affectation spéciale multidonateurs. Certaines organisations ont toutefois fait part de la préoccupation de voir que les fonds et programmes du PNUD et du Comité exécutif bénéficiaient, comparativement à ceux des organismes des Nations Unies, de la part la plus importante du financement des fonds d'affectation spéciale multidonateurs. Certaines questions afférentes au travail et au cadre réglementaire des fonds d'affectation spéciale multidonateurs ont été portées à l'attention des Inspecteurs pour un examen ultérieur.

110. À l'origine, les fonds d'affectation spéciale multidonateurs devaient être des instruments permettant de combler les déficits de financement, en fonction de l'évaluation des besoins et de la disponibilité de financements. Toutefois, les programmes financés par les fonds d'affectation spéciale multidonateurs, plutôt que d'être dictés par les priorités et besoins nationaux, ont le plus souvent résulté de la disponibilité de fonds fournis par les donateurs. De plus, certains organismes du système des Nations Unies ont exprimé la crainte que la disponibilité de ressources de fonds d'affectation spéciale multidonateurs puisse amener à «empiéter» sur les activités essentielles de certains organismes des Nations Unies.

111. Un débat est en cours entre les organisations participantes sur le point de savoir si le 1 % de frais de gestion pour les services fournis par l'agent d'administration est adéquat ou excessif. Si l'on tient compte de la longue durée de fonctionnement des fonds d'affectation spéciale multidonateurs, des obligations constantes en matière d'établissement de rapports périodiques, de la nécessité de fournir divers services supplémentaires, tels que Gateway, ainsi que de la nécessité par ailleurs de gérer de petits fonds d'affectation spéciale multidonateurs, ce taux peut se justifier. En outre, même celles des organisations qui ont critiqué les frais de gestion destinés à l'agent d'administration n'ont montré aucun désir

d'assumer les responsabilités de celui-ci. Les Inspecteurs ont été informés que le Bureau des fonds d'affectation spéciale multidonateurs envisage de mener une étude sur le recours actuel aux frais de gestion de 1 % pour l'agent d'administration, étude qui pourrait déboucher sur un changement de taux ou un changement dans la manière dont les frais sont prélevés. La possibilité d'appliquer un taux minimal de frais pour les fonds d'affectation spéciale multidonateurs ou des frais initiaux, comme c'est le cas, par exemple, à la Banque mondiale, devrait être explorée, même si des considérations autres que les arguments purement financiers, comme les avantages politiques qui peuvent être tirés de la constitution de fonds de petite taille pour certains pays ou zones, doivent être gardées à l'esprit.

112. D'un point de vue opérationnel, des critiques répétées ont été émises au sujet du décaissement tardif des fonds destinés à l'exécution de projets et au sujet du délai très court dans lequel les ressources pouvaient être utilisées. Les Inspecteurs ont été informés que, habituellement, les retards ne sont pas liés à des mesures prises par l'agent d'administration, mais plutôt au lent processus de prise de décisions au niveau du comité directeur du fonds d'affectation spéciale multidonateurs ou de l'équipe de pays des Nations Unies. Les retards importants créent des risques d'atteinte à la réputation de l'organisation chargée de l'exécution du projet et aggravent par ailleurs l'inefficacité dans l'utilisation des ressources. La possibilité que des paiements anticipés créent des difficultés dans certaines organisations a été évoquée, et une critique a été émise à propos de l'assurance à contracter pour les activités entreprises dans le cadre de fonds d'affectation spéciale multidonateurs.

113. Les Inspecteurs ont également été informés que, au niveau des pays, le nombre d'organisations participant à un projet financé par un fonds d'affectation spéciale multidonateurs et/ou membres du comité directeur est parfois trop élevé, ce qui retarde la procédure d'approbation et allonge le temps que prennent la planification, la formulation et l'exécution du projet. Non seulement cela produit un effet négatif sur l'efficacité et l'efficience de la coordination et de la coopération entre organisations participantes, mais cela renchérit aussi les coûts. En outre, certaines organisations ne disposent pas de capacités suffisantes dans le pays pour une participation significative aux programmes/projets, qui sont souvent placés sous la direction du chef de l'équipe de pays des Nations Unies. De même, parfois, les budgets approuvés pour les programmes financés par le fonds d'affectation spéciale multidonateurs ne sont pas à la mesure des activités que l'organisation est censée entreprendre.

114. De l'avis des Inspecteurs, il y a lieu de mettre en place un forum de discussion sur les expériences et enseignements tirés des fonds d'affectation spéciale multidonateurs, notamment par un échange de vues entre principales parties prenantes sur l'utilisation efficace et efficiente des fonds d'affectation spéciale multidonateurs. Bien qu'un dialogue ait été instauré avec les pays donateurs et que l'on s'attende à ce que ce dialogue revête dans un proche avenir un caractère institutionnel entre les donateurs et le GNUD, aucun effort manifeste tendant à y associer les autres bénéficiaires n'est fait. Une possible solution pourrait être trouvée par l'intermédiaire des organes directeurs du PNUD et de l'ONU, au sein desquels siègent tant les pays donateurs que les pays bénéficiaires. Les Inspecteurs proposent dès lors que la question du travail que doit effectuer le Bureau des fonds d'affectation spéciale multidonateurs soit inscrite à l'ordre du jour du Conseil d'administration du PNUD et, de manière plus générale, que celle du travail et des expériences des fonds d'affectation spéciale multidonateurs soit inscrite à l'ordre du jour de l'ECOSOC dans le cadre des examens triennaux et quadriennaux complets des activités opérationnelles. De la sorte, les fonds d'affectation spéciale multidonateurs et leur travail bénéficieront aussi d'une plus grande visibilité.

Audit des fonds d'affectation spéciale multidonateurs

115. Il conviendrait de s'attaquer aux faiblesses et lacunes qui existent dans la portée de l'audit des fonds d'affectation spéciale multidonateurs. Actuellement, chaque organisation participante se charge de l'audit des ressources reçues à travers les fonds d'affectation spéciale multidonateurs, conformément à son règlement financier et à ses règles de gestion financière. Toutefois, une simple compilation des audits effectués séparément ne saurait être considérée comme un véritable audit de l'ensemble d'un fonds d'affectation spéciale multidonateurs. Dans l'état actuel des choses, chaque organisation ne s'occupe que de sa «propre partie» et le produit final donne plutôt l'image d'un puzzle constitué de «pièces» individuelles plutôt que d'être une image complète concernant l'ensemble du fonds. Pour remédier à cette situation, un accord spécial a été conclu par les services d'audit interne des organismes du système des Nations Unies et approuvé par le GNUM, dans le but de parvenir à une meilleure coordination du travail et des tâches d'audit entre les organisations participantes, dans le respect cependant des pouvoirs, de la compétence des bureaux d'audit interne, de leurs plans d'audit des ressources fondés sur les risques. Le cadre de vérification des comptes des fonds d'affectation spéciale multidonateurs vise à faciliter la comparaison entre les audits des programmes financés par ces fonds, en procédant notamment à des évaluations coordonnées des risques, en fixant des délais communs pour les audits et en adoptant des formules d'établissement de rapports y correspondant.

116. Si l'adoption d'un cadre de vérification des comptes des fonds d'affectation spéciale multidonateurs constitue un pas en avant important, l'application de ce cadre dans la pratique, de même que la coordination et la coopération entre les services d'audit interne ont laissé voir que des améliorations restaient possibles, comme en témoignent les exemples des audits du Fonds d'affectation spéciale pour l'Iraq et du Fonds humanitaire commun pour le Soudan²². Différentes options existent, s'agissant du renforcement du mécanisme d'audit des fonds d'affectation spéciale multidonateurs, dont: la délégation volontaire de l'audit d'un programme/projet donné à un autre organisme du système des Nations Unies; des audits communs avec la constitution d'une équipe interdisciplinaire spéciale composée de représentants des organismes du système des Nations Unies, lorsque le nombre des participants est limité; ou l'externalisation des audits par toutes les organisations participantes au profit d'un unique consultant indépendant. Si aucune de ces options n'est parfaite, et si chacune présente des avantages et des inconvénients, de l'avis des Inspecteurs, elles sont toutefois toutes meilleures que le fait de ne pas avoir d'audit intégré des fonds d'affectation spéciale multidonateurs.

117. L'application des recommandations suivantes pourraient concourir au renforcement de l'efficacité et de l'efficience dans le fonctionnement des fonds d'affectation spéciale multidonateurs, tout comme à l'élargissement de la portée des audits les concernant.

Recommandation 12

Le Conseil d'administration du PNUD devrait inscrire à son ordre du jour les expériences et enseignements découlant des activités du Bureau des fonds d'affectation spéciale multidonateurs du PNUD, en vue de les soumettre à l'examen de l'ECOSOC à l'occasion des examens complets triennaux et quadriennaux des activités opérationnelles.

²² Voir, pour de plus amples détails, le rapport «The Audit Function in the United Nations System» (JIU/REP/2010/5), chap. V.

Recommandation 13

En sa qualité de Président du CCS, le Secrétaire général devrait demander au GNUD de procéder à une revue du cadre actuel de vérification des comptes des fonds d'affectation spéciale multidonateurs, en étroite collaboration avec les chefs des services d'audit interne des organisations participant aux fonds d'affectation spéciale multidonateurs, en vue d'une prise en compte des concepts de la planification des audits fondée sur les risques, de l'élargissement de la portée des audits et de la pratique d'audits plus intégrés.

Annexes

Annexe I

Répartition des ressources entre budget ordinaire (BO) et ressources des fonds d'affectation spéciale (FAS)

(En milliers de dollars des États-Unis)

Organisation	2004-2005		2006-2007		2008-2009	
	Budget ordinaire	Fonds d'affectation spéciale	Budget ordinaire	Fonds d'affectation spéciale	Budget ordinaire	Fonds d'affectation spéciale
ONU	3 226 192	1 332 147	3 757 710	2 203 460	4 313 064	2 645 194
HCR	66 284	11 588	68 501	108 997	79 885	121 578
UNICEF	1 583 900	4 493 623	1 838 000	5 234 151	2 557 000	6 481 424
PNUD*	1 767 295	1 110 164	1 905 000	1 377 689	2 111 936	1 192 280
FNUAP	693 546	211 100	846 453	458 200	955 909	606 900
PAM		1 104 066		295 183		465 242
OIT	529 590	283 665	594 310	330 726	641 730	378 274
FAO	749 100	639 424	765 700	874 684	929 840	1 188 730
UNESCO	610 000	468 785	610 000	489 623	631 000	352 686
OACI	125 125	225 854	132 331	330 947	139 162	281 550
OMS	880 110	2 023 515	915 314	3 183 160	958 840	2 787 585
UPU	54 924		59 008		31 316	
UIT	252 978	11 698	259 110	11 675	258 082	10 359
OMM	97 822	36 464	96 664	32 986	113 000	57 617
OMI	77 145	19 763	87 028	24 617	107 699	30 601
OMPI	523 992	10 513	405 344	12 696	603 481	16 505
ONUDI	182 248	162 329	186 084	169 154	193 037	205 067
OMT	27 980	1 776	33 572	1 893	36 083	3 918
Total	11 448 231	12 146 474	12 560 129	15 139 841	14 661 064	16 825 510
Grand total	23 594 705		27 699 970		31 486 574	

Source: Données CEB (A/65/187) pour les ressources du BO; réponses au questionnaire du CCI pour les ressources des FAS.

* Le PNUD a fait savoir que les données ne concernent que les ressources ordinaires.

Annexe II

Répartition des fonds d'affectation spéciale par donateur*

	2004-2005					2006-2007					2008-2009				
	États membres	Organismes des Nations Unies	Organisations internationales	Secteur privé et autres	Total	États membres	Organismes des Nations Unies	Organisations internationales	Secteur privé et autres	Total	États membres	Organismes des Nations Unies	Organisations internationales	Secteur privé et autres	Total
ONU	877 106	61 073	72 157	321 811	1 332 147	1 290 117	78 856	493 559	340 928	2 203 460	1 458 461	70 130	888 533	228 070	2 645 194
HCR	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	11 588	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	108 997	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	121 578
UNICEF	2 360 006	135 321	152 244	1 846 052	4 493 623	3 077 728	471 238	261 757	1 423 428	5 234 151	3 502 259	716 905	317 159	1 945 101	6 481 424
PNUD	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1 110 164	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1 377 689	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1 192 280
FNUAP****	211 100	0	0	0	211 100	458 200	0	0	0	458 200	606 900	0	0	0	606 900
PAM****	1 068 627	10 945	8 443	16 051	1 104 066	228 324	8 739	25 992	32 128	295 183	312 558	26 061	31 101	95 522	465 242
OIT	257 163	16 364	6 878	3 260	283 665	276 200	33 340	15 383	5 803	330 726	290 859	48 702	26 043	12 670	378 274
FAO**	547 204	65 653	15 557	11 010	639 424	681 605	114 546	47 232	31 301	874 684	874 808	163 988	71 057	78 877	1 188 730
UNESCO	374 138	56 617	19 271	18 759	468 785	399 724	51 217	23 445	15 237	489 623	223 654	77 409	27 574	24 049	352 686
OACI	223 031	0	1 619	1 204	225 854	327 838	0	1 755	1 354	330 947	280 163	201	190	996	281 550
OMS***	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	2 023 515	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	3 183 160	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	2 787 585
UPU															
UIT	3 086	1 637	1 027	5 948	11 698	5 504	0	0	6 171	11 675	3 819	200	1 690	4 650	10 359
OMM	32 360	1 504	1 007	1 593	36 464	30 993	1 119	118	756	32 986	47 319	5 766	4 384	148	57 617
OMI	5 181	10 117	3 090	1 375	19 763	7 885	9 466	4 020	3 246	24 617	21 327	3 928	3 070	2 276	30 601
OMPI	9 836	419	258	0	10 513	12 398	274	0	24	12 696					16 505
ONUDI	125 170	21 482	13 458	2 219	162 329	113 460	26 486	27 585	1 623	169 154	131 765	45 645	25 580	2 077	205 067
OMT	1 776	0	0	0	1 776	1 893	0	0	0	1 893	324	3 594	0	0	3 918
Total	6 095 784	381 132	295 009	2 229 282	12 146 474	6 911 869	795 281	900 846	1 861 999	15 139 841	7 754 216	1 162 529	1 396 381	2 394 436	16 825 510

* Chiffres fournis dans les réponses au questionnaire du CCI.

** Concernent en même temps Telefood et le programme des administrateurs auxiliaires.

*** L'OMS a indiqué qu'il s'agissait là de «contributions volontaires».

**** Il y a eu trois contributions bilatérales exceptionnelles pour l'Iraq qui s'étaient élevées à 945 millions de dollars.

***** Le FNUAP a indiqué que les données correspondant aux différentes années n'étaient pas nécessairement comparables, les renseignements concernant la répartition entre donateurs n'étant disponibles que pour les dernières années seulement.

Annexe III

Taux des dépenses d'appui aux programmes (DAP) appliqués pour les fonds d'affectation spéciale dans des organismes choisis du système des Nations Unies

Organisation	Taux standard de DAP	Écarts par rapport au taux standard de DAP	Observations
ONU	13 %	Des exemptions totales ou partielles ne peuvent être demandées au Contrôleur que pour des raisons impérieuses. Par exemple, pour des projets financés par le Fonds des Nations Unies pour la consolidation de la paix, des coûts indirects peuvent être prélevés sur la base d'une fourchette allant de 5 à 9 % (plus certains coûts indirects prélevés par l'agent d'administration).	Les politiques et taux que l'ONU applique pour les DAP sont aussi d'application dans les cinq commissions régionales et les autres entités du Secrétariat de l'Organisation.
UNICEF	7 %	Un taux plus bas de 5 % s'applique aux fonds non thématiques fournis par le secteur privé dans les pays de programme. En outre, une réduction de 1 % du taux de recouvrement des coûts peut être approuvée dans deux catégories: les programmes conjoints, dans les cas où le Directeur exécutif considère que la réduction peut contribuer au renforcement des efforts collectifs des organismes des Nations Unies; les contributions à l'UNICEF de plus de 40 millions de dollars, dans les cas où il est établi à la satisfaction du Directeur exécutif que des économies d'échelle sont réalisées.	
PNUD	7 %	Dans des circonstances très exceptionnelles, des dérogations par rapport au taux standard des DAP peuvent être accordées par la direction.	
FNUAP	7 %	Un taux réduit de 5 % est appliqué pour la conclusion de marchés et si un donateur finance des programmes/projets dans son propre pays.	
PAM	7 % et 4 %	Un taux intégral de 7 % des DAP et de recouvrement des CAI sera appliqué aux activités financées par les fonds d'affectation spéciale qui présenteront toutes les caractéristiques d'un projet normal du PAM (à savoir la planification, la conclusion de marchés, le suivi des livraisons, etc.) et s'appuie sur des services fournis par les bureaux régionaux et les entités administratives du Siège de la même manière que pour un projet type. Un taux de 4 % des DAP et de recouvrement des CAI sera appliqué aux activités financées par les fonds d'affectation spéciale qui sont planifiées, dotées de ressources, exécutées et gérées grâce à des fonds mobilisés sur le plan national et local pour couvrir les frais généraux, sauf exemptions accordées par le Directeur exécutif. Celui-ci peut accorder une réduction	

<i>Organisation</i>	<i>Taux standard de DAP</i>	<i>Écarts par rapport au taux standard de DAP</i>	<i>Observations</i>
			ou une dérogation concernant les DAP ou le recouvrement des CAI pour les contributions en nature, lorsqu'une réduction ou une dérogation est dans l'intérêt supérieur des bénéficiaires du PAM, à condition que les DAP soient importantes et qu'aucune charge supplémentaire ne vienne peser sur le Programme dans les domaines administratif et de l'établissement de rapports.
OIT	13 %		Un taux plus faible des DAP peut être négocié à titre exceptionnel. Toutes les dérogations au taux des dépenses d'appui doivent être approuvées par le Trésorier et Contrôleur financier de l'OIT par l'intermédiaire du Chef de la division budget et finances.
FAO	13 %		Les dérogations au taux standard de DAP peuvent être obtenues dans certaines circonstances. Le pouvoir d'approbation des taux de DAP qui s'écartent des taux standard est dévolu au Directeur du Bureau de la stratégie, de la planification et de la gestion des ressources.
UNESCO	13 %		Le taux standard de DAP de 13 % peut faire l'objet d'une dérogation et si celle-ci est accordée par le Directeur général avant la signature de l'accord, l'UNESCO accepte des taux de 7 % pour l'élaboration conjointe de programmes et des fonds d'affectation spéciale multidonateurs communs et pour des projets financés par l'UE.
OACI	10 %		Pour le service d'achats d'aviation civile de l'OACI, un taux variable est appliqué comme suit: 6 % pour des marchés d'un montant allant jusqu'à 100 000 dollars; 4 % pour un montant allant de 100 000 à 500 000 dollars; un taux négociable pour tout montant supérieur à 500 000 dollars.
OMS	13 %		Des dérogations au taux standard de DAP peuvent être accordées pour certains types de fonds d'affectation spéciale dans des circonstances exceptionnelles.
UPU	n.d.		
UIT	10 % et 5 % à 7 %		La politique actuelle de l'UIT est de prélever un taux standard de 10 % sur les petits projets et de 5 à 7 % sur les grands projets. Habituellement, 6 à 7 % est prélevé sur les fonds-en-dépôt, et 3 à 5,25 % sur certains projets financés par des fonds-en-dépôt.
OMM	n.d.		
OMI	13 %		Le taux standard est de 13 %. Écart: selon l'accord conclu, les taux bas (allant de 6 à 8 %) sont appliqués pour les organismes des Nations Unies et les organisations internationales, la Banque mondiale et l'UE. Dans le cas des fonds d'affectation spéciale multidonateurs constitués par l'OMI, aucune dépense d'appui n'est prélevée du fait que les fonds sont mis

<i>Organisation</i>	<i>Taux standard de DAP</i>	<i>Écarts par rapport au taux standard de DAP</i>	<i>Observations</i>
		en commun sans étiquette de donateur et il n'y a pas d'établissement de rapports individuels pour les donateurs autres que les rapports généraux types adressés aux organes de l'OMI.	
OMPI	12 % et 13 %	Un taux de DAP de 12 % est appliqué aux fonds se rapportant au Programme des administrateurs auxiliaires et un taux de 13 % est appliqué à tous les autres fonds-en-dépôt. Toutefois, un taux de DAP de 0 % est appliqué aux fonds-en-dépôt, lorsque le financement provient d'un pays en développement. Un taux de 7 % de DAP a aussi été appliqué à titre exceptionnel.	
ONUDI	7 à 13 %	Des écarts par rapport au taux standard sont autorisés (possibles). «Dans des situations exceptionnelles, lorsqu'une activité ou un projet donné autorise un taux différent, ce dernier doit être approuvé par le Directeur général, sur le conseil du Directeur des Services financiers (Règlement financier et règles de gestion financière de l'ONUDI, règle 106.3/106.4.2).	La note d'orientation publiée par le Directeur général sur les DAP en application de l'article 106.3/106.4.2 du Règlement financier et des règles de gestion financière de l'ONUDI est en cours d'examen et de mise à jour.
OMT		L'OMT n'a pas encore adopté de politique et de taux de recouvrement des coûts. Selon le règlement financier et les règles de gestion financière de l'organisation, les dépenses d'appui peuvent être prélevées pour la gestion de différents types de fonds d'affectation spéciale, bien que le taux n'en soit pas précisé, mais soit négociable au cas par cas avant la signature de l'accord. Le Secrétaire général ou les fonctionnaires bénéficiant d'une délégation de pouvoir négocient le taux d'application des DAP et décident de son application.	

Annexe IV

Bureau des fonds d'affectation spéciale multidonateurs du PNUD

Fonds transférés aux organisations participantes à la date du 31 décembre 2009

(en dollars des États-Unis)

www.undp.org/mdtf

Organisations participantes des Nations Unies	Fonds pilote du programme «Unis dans l'action» de l'ONU															
	Fonds humanitaire commun pour la RCA/ERF ^a	Fonds pour la paix et la stabilité des communautés du Darfour ^b	Fonds de financement commun de l'action humanitaire en RDC ^b	Fonds de stabilisation de la RDC ^b	Fonds humanitaire commun pour le Soudan ^b	Fonds pour le relèvement du Sud-Soudan ^b	Fonds pour le relèvement du Liban	Fonds de cohérence du programme «Unis dans l'action» pour l'Albanie ^b	Fonds pour la transition au Cap-Vert ^{bc}	Fonds du programme «Unis dans l'action» des Nations Unies pour le Mozambique ^b	Fonds du programme «Unis dans l'action» des Nations Unies pour le Pakistan ^b	Fonds du programme «Unis dans l'action» des Nations Unies pour le Rwanda ^b	Fonds du programme «Unis dans l'action» des Nations Unies pour la Tanzanie ^b	Fonds de cohérence du programme «Unis dans l'action» pour l'Uruguay ^b	Fonds du programme «Unis dans l'action» pour le plan I du Viet Nam ^b	Fonds du programme «Unis dans l'action» pour le plan II du Viet Nam ^b
PNUD	12 060 317	2 708 479	8 257 670		5 214 530	13 038 163	27 881 611	4 609 504	624 624	1 689 710	3 662 747	3 665 042	24 647 805	2 434 946	10 595 254	X
UNICEF	2 710 222	1 032 519	87 516 821		118 989 373		X	2 403 039	369 027	4 583 039	4 157 009	1 112 685	3 318 449	311 370	12 968 714	7 078 200
PNUD-MANGO**		1 904 820	194 483 004		164 468 033											
FAO		X	47 777 533		54 892 332		I	8 370 670	69 300	246 985	3 169 571	1 040 000	1 203 519	4 639 451	728 672	2 179 411
UNOPS		X	1 887 205		1 181 540			X						437 737		
OMS	706 945		20 454 835		23 258 357		X		350 000	171 795	1 539 028	2 854 986	960 343	2 185 889		4 419 265
PAM	1 769 068	X	35 748 933		84 124 084		X			123 431	3 948 707	692 348	1 071 061	1 487 905		
UNESCO	169 800	X					1 587 226	149 750	80 348	1 659 179	2 223 906	596 116	4 948 726	1 084 184		1 507 766
ONU-Habitat							X		211 860	1 065 843	1 496 000	597 983	X	X		774 020
FNUAP	79 998	X	6 304 723		9 187 503			994 858	2 048 841	231 374	2 051 675	3 754 765	2 236 652	5 353 075	1 263 172	5 210 007
HCR	250 000	X	14 148 870		41 290 445		X	X	X	422 042	479 438	798 178	11 250	X		
ONUDI		X					X	4 500 000	215 000	208 553	2 063 415	1 671 000	1 324 489	3 256 960	1 097 788	2 536 691
BCAH	400 000		26 578 511		18 239 946											
OIT					500 00		2 683 108		176 344	3 132 573	883 000	262 996	5 111 780	875 405		2 749 032
OIM		X	1 412 532		16 238 020		X		142 283	1 013 707	253 835		34 500	682 736		
UNIFEM			300 000		576 000		X	X	950 220	94 050	803 193	532 020	844 689	71 760	344 101	X
PNUE		X			368 669		X	99 700				160 000	49 697	85 000	258 512	
Bureau du Coordonnateur résident pour les affaires humanitaires de l'ONU					13 475 677											
SLAM			400 000		11 382 703											
CESAO																
PNUAD																
ONUDC									1 157 706	100 000		X		X		1 952 115
DSS/ONU					3 885 584											
OMT														X		
ONUSIDA			100 000		467 179				X	176 000	163 150	140 438	X		1 279 720	X
HCDH													X			
OACI														X		
FENU										390 432		100 900				
CNUCED									211 365	60 000		337 000				
UNRWA																
VNU															388 458	X
FIDA										298 000		X				
CCI									45 045	70 000				X		
CESAP														X		
CEPALC																
CINU													68 100	X		
CEA												X				
UIT																
DAES/ONU																
UNITAR																
OMM																
OISA																
Total général	18 146 350	5 645 818	445 370 638	0	567 739 976	13 038 163	46 017 473	10 895 354	4 094 790	28 236 117	24 024 294	15 301 877	55 220 649	9 518 622	30 442 153	25 670 258

* Organismes qui ont signé un mémorandum d'accord avec le Bureau des fonds d'affectation spéciale multidonateurs, mais qui n'avaient pas reçu de fonds à la date du 31 décembre 2009.

** Le PNUD reçoit des fonds en tant qu'agent de gestion et les transfère aux ONG approuvées par les coordonnateurs de l'action humanitaire.

NB: Les chiffres provisoires sont tirés de données disponibles à la date du 13 janvier 2009.

Fonds du programme «Unis dans l'action»														
Fonds du programme «Unis dans l'action» pour le Bhoutan	Fonds du programme «Unis dans l'action» pour Kiribati	Fonds de cohérence du programme «Unis dans l'action» pour le Malawi ^b	Fond de pays des Nations Unies pour la Papouasie-Nouvelle-Guinée	Fonds d'affectation spéciale multidonateurs pour la Sierra Leone	Éliminer la violence contre les femmes	Fonds pour la consolidation de la paix	Fonds d'actions des Nations Unies	Fonds d'affectation spéciale du GNUD pour l'Iraq	Fonds pour la réalisation des OMD	Fonds central des Nations Unies pour la lutte contre la grippe	Fonds pour le programme ONU(UN)-REDD	Fonds des Nations Unies pour la paix au Népal	Fonds d'affectation spéciale des Nations Unies pour la sécurité humaine	Organes participants Total
353 788	49 500	3 209 937	882 000	X	799 124	89 793 730	X	349 464 209	72 469 798	1 075 939	6 239 487	5 306 085	7 235 253	657 969 250
166 269	174 854	3 137 247	265 000	X	253 590	4 289 390	134 329	174 412 546	34 429 228	106 059			1 741 170	465 660 148
														360 855 857
X		198 000	X	X		804 215		106 749 462	28 197 630	X	5 012 863		969 722	266 249 334
				X		5 624 340		217 156 782	917 514			4 080 582		231 285 700
X	52 470		20 000		95 872		X	118 531 392	11 286 686	364 941		X	102 008	187 354 903
32 279				X		X		16 367 663	9 321 561	4 891 364			152 208	160 618 464
	36 016		X		106 989	1 950 000		61 538 773	22 594 154			887 763	300 011	100 552 992
			X			750 000		85 578 107	3 350 918			X	1 700 001	95 524 732
49 729	59 400	820 173	X	X	946 415	7 568 964	X	20 945 745	15 046 259				249 310	85 881 611
			X	X		4 280 706	58 514	13 422 691	1 528 959	6 930 000			489 403	84 110 499
		25 631				X		45 504 763	8 714 100					71 118 389
X			X				X			3 249 650				48 468 107
	49 500	20 000	X			1 851 785		6 656 650	14 332 983	896 887			54 490	40 236 533
				X		6 216 535		X	7 101 111	3 654 773				36 957 840
	73 260		193 000	X	564 087	3 718 443	939 420	8 759 840	11 249 098			X	42 195	30 422 043
X								16 605 005	4 620 710		4 577 611			26 873 069
X								10 331 911						13 475 677
								7 801 998						11 782 703
						900 000	X	X	2 524 706					10 331 911
										2 941 977	652 000			7 801 998
														6 634 527
														3 885 584
X		348 663	X	X			X							3 593 977
			X	X		2 399 830	X	X	358 320					3 426 587
									96 300			X		2 496 130
										1 151 720				1 151 720
20 000						X		X	530 067					1 041 399
									291 500					899 865
									769 026	99 510				868 536
X			X											623 458
X									227 910					525 910
									265 756					380 8011
									214 000					214 000
									75 649					75 649
														68 100
									X					0
								X	X					0
														0
								X						0
														0
														0
670 230	495 000	7 759 649	1 360 000	0	2 766 076	130 147 939	1 132 263	1 259 827 536	253 663 728	23 072 843	15 829 961	10 294 479	13 035 769	3 019 418 003

^a Décentralisation de l'administration des fonds au profit du bureau de pays du PNUD. Fonds de constitution récente.

^b Administration décentralisée des fonds au profit du bureau de pays du PNUD. Les chiffres sont fondés sur les rapports certifiés 2006 et/ou 2007, ou/et données présentées pour les exercices 2008 et 2009.

^c En juillet 2008, le Fonds d'intervention pour les urgences en République centrafricaine a été transformé en un Fonds humanitaire commun. L'administration des fonds a été décentralisée au profit du bureau de pays du PNUD.

Annexe V

Aperçu des suites à donner aux recommandations du CCI, par organisation participante JIU/REP/2010/7

		Effet recherché	ONU et fonds et programmes des Nations Unies												Institutions spécialisées et AIEA													
			CCS*	ONU**	CNUCED	ONUDC	PNUE	ONU-Habitat	HCR	UNRWA	PNUD	FNUAP	UNICEF	PAM	UNOPS	OT	FAO	UNESCO	OACI	OMS	UPU	UIT	OMM	OMI	OMPI	ONUDI	OMT	AIEA
Rapport	Pour suite à donner		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Pour information		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Recommandation 1		e		L	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 2		e		L	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 3		o		E	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		g		E	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 5		o	E																									
Recommandation 6		o	E																									
Recommandation 7		o		L	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 8		g		E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E

Légende: L: Recommandation appelant une décision de l'organe délibérant
 E: Recommandation appelant une suite de la part du chef de secrétariat (* par le Président du CCS)
 : Recommandation n'appelant pas de suite de la part de cet organisme

Effet recherché: a: renforcement de l'obligation de rendre des comptes; b: diffusion des meilleures pratiques; c: renforcement de la coordination et de la coopération;
 d: renforcement des contrôles et de la conformité aux règles; e: renforcement de l'efficacité; f: substantielles économies financières; g: renforcement de l'efficacité; o: autres.

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

		Effet recherché		ONU et fonds et programmes des Nations Unies											Institutions spécialisées et AIEA												
			CCS*	ONU**	CNUCED	ONUDC	PNUE	ONU-Habitat	HCR	UNRWA	PNUD	FNUAP	UNICEF	PAM	UNOPS	OIT	FAO	UNESCO	OACI	OMS	UPU	UIT	OMM	OMI	OMPI	ONUDI	OMT
Rapport	Pour suite à donner		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Pour information		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Recommandation 9		a		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 10		g		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 11		o		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 12		e		L							L																
Recommandation 13		o	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E	E

Légende: **L:** Recommandation appelant une décision de l'organe délibérant
E: Recommandation appelant une suite de la part du chef de secrétariat (* par le Président du CCS)
☐: Recommandation n'appelant pas de suite de la part de cet organisme

Effet recherché: **a:** renforcement de l'obligation de rendre des comptes; **b:** diffusion des meilleures pratiques; **c:** renforcement de la coordination et de la coopération;
d: renforcement des contrôles et de la conformité aux règles; **e:** renforcement de l'efficacité; **f:** substantielles économies financières; **g:** renforcement de l'efficience; **o:** autres.

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

^a La recommandation 11 s'adresse aux responsables de la vérification intérieure des comptes au sein des organismes du système des Nations Unies.