



**Conseil d'administration
du Programme des Nations Unies
pour le développement, du Fonds
des Nations Unies pour la population
et du Bureau des Nations Unies
pour les services d'appui aux projets**

Distr. générale
12 juillet 2018
Français
Original : anglais

Deuxième session ordinaire de 2018

4-7 septembre 2018, New York

Point 5 de l'ordre du jour provisoire

Évaluation

**Évaluation des services de financement commun
interorganisations du PNUD (2010-2017)**

Résumé analytique

Table des matières

<i>Chapitre</i>	<i>Page</i>
I. Objectif et contexte	2
II. Fonds de financement commun interorganisations et Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires	3
III. Tendances du financement commun interorganisations	5
IV. Constatations	6
A. Portefeuille du financement commun	6
B. Efficacité et efficience du mécanisme de financement commun interorganisations	8
C. Rôle du financement commun dans la réalisation des priorités du système des Nations Unies pour le développement au niveau des pays	12
V. Conclusions	13
VI. Recommandations	16
Annexe. Définition des acronymes et abréviations utilisés dans la note 2	19



I. Objectif et contexte

1. Le Bureau indépendant d'évaluation du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a procédé à une évaluation des services de financement commun interorganisations du Programme (2010-2017). Cette évaluation fait partie du plan d'évaluation pluriannuel pour la période 2018-2021, approuvé par le Conseil d'administration dans sa décision 2018/1. Elle a porté sur la période 2010-2017 en se limitant aux services interorganisations fournis par le PNUD dans le cadre du Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires.

2. Conçue au titre de la politique d'évaluation du PNUD, l'évaluation a eu pour objectif de renforcer l'application du principe de responsabilité à l'égard des partenaires de développement mondiaux et nationaux, y compris le Conseil d'administration; d'aider à l'amélioration des pratiques de contrôle, de gouvernance et de gestion des risques au sein du PNUD; et de favoriser l'apprentissage institutionnel. L'évaluation a été utile et opportune, le système des Nations Unies pour le développement étant en cours de restructuration dans le cadre de la réforme proposée par le Secrétaire général en ce qui concerne l'exécution du Programme de développement durable à l'horizon 2030.

3. Le mécanisme de financement commun interorganisations est utilisé pour recevoir des contributions de la part de divers partenaires financiers et allouer les ressources obtenues à une multitude d'entités d'exécution afin d'appuyer certaines priorités nationales, régionales ou mondiales en matière de développement. Pour les organismes participants des Nations Unies, les fonds de financement commun interorganisations constituent l'une des principales sources de financement autres que les ressources de base.

4. Les objectifs de l'évaluation ont été les suivants :

a) Mesurer l'efficacité et l'efficience du PNUD dans la prestation de services de financement commun interorganisations aux donateurs de contributions et aux organismes participants des Nations Unies;

b) Communiquer des constatations, des conclusions et des recommandations visant à améliorer et à renforcer l'avantage comparatif et le positionnement du PNUD en tant que prestataire de services de financement commun interorganisations.

5. L'évaluation a abordé les principales questions suivantes découlant de la théorie du changement, élaborées dans le cadre du processus : a) Quel est le degré d'efficacité et d'efficience du PNUD dans la prestation de services de financement commun à ses partenaires ? b) Quels sont les résultats opérationnels des mécanismes de financement commun du PNUD ? c) Quels sont la valeur ajoutée, les avantages et les risques que représente le mécanisme de financement commun en tant que service fourni à l'échelle du système ? d) Les mécanismes de financement commun contribuent-ils à appuyer les priorités du système des Nations Unies pour le développement au niveau des pays ?

6. L'évaluation s'est appuyée sur les examens précédents du mécanisme de financement commun, à la fois internes et externes, ainsi que sur les examens correspondants des activités interorganisations, y compris celles commandées par le Groupe des Nations Unies pour le développement et d'autres organismes des Nations Unies. Des méthodes mixtes de collecte de données, à la fois qualitatives et quantitatives, ont été utilisées pour réunir des informations factuelles, notamment : des enquêtes étalonnées auprès des entités des Nations Unies, des donateurs et des entités extérieures au système des Nations Unies; un échantillon d'analyses de documents et d'études de cas de pays; une analyse des flux financiers et des tendances en matière de financement commun; et des entretiens et des discussions de groupes de réflexion avec toutes les

principales parties prenantes. L'évaluation a porté sur 19 pays, ainsi que sur le Siège de l'Organisation des Nations Unies à New York et sur les organisations des Nations Unies siégeant à New York, Genève, Londres, Nairobi, Paris, Rome et Vienne. Trente-cinq entités des Nations Unies, 16 donateurs et six organisations extérieures au système des Nations Unies ont participé à l'évaluation.

7. L'assurance de la qualité de l'évaluation a été prise en charge par un expert du Groupe consultatif de l'évaluation, organisme indépendant composé d'experts du développement et de l'évaluation. Elle a été menée conformément aux principes et critères établis par le Bureau indépendant d'évaluation pour assurer l'utilisation d'une méthode solide et la réalisation d'une analyse rationnelle des constatations, des conclusions et des recommandations. L'expert a examiné l'application des normes fixées par le Bureau indépendant d'évaluation quant à la qualité de la méthode utilisée, à la triangulation des données recueillies et à l'analyse, ainsi qu'à l'indépendance de l'information et à la crédibilité des sources. L'évaluation a fait l'objet d'un examen interne par des pairs au sein du Bureau indépendant d'évaluation avant d'être définitivement approuvée.

II. Fonds de financement commun interorganisations et Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires

8. Les fonds de financement commun interorganisations, administrés par le Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires, visent à appuyer un domaine d'action programmatique et un cadre de résultats clairement définis grâce à des contributions fournies par divers donateurs et détenues et gérées par un administrateur de fonds des Nations Unies. L'utilisation de ces fonds devrait renforcer la cohérence et la collaboration au sein du système des Nations Unies pour le développement, en éliminant les cloisonnements entre les services d'assistance destinés à l'action humanitaire, au maintien de la paix, à la sécurité et au développement, en améliorant la gestion des risques, en élargissant la base des contributeurs et en mieux positionnant le système des Nations Unies dans la réalisation du Programme 2030.

9. Les mécanismes de financement commun opèrent dans un large éventail de contextes et aux différentes échelles géopolitiques : mondiale, régionale, nationale et infranationale. Ils peuvent être gérés par l'Organisation des Nations Unies ou sur le plan national. Ils peuvent fonctionner au moyen de guichets de financement uniques ou multiples, en fonction de la portée et de la complexité des objectifs de programme et du nombre et de la diversité des partenaires d'exécution.

10. Le PNUD joue un rôle central dans la gestion et l'administration des mécanismes de financement commun des Nations Unies, par l'intermédiaire du Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires. Le Bureau sert d'agent d'administration pour la mise en commun des contributions financières des donateurs et leur transfert aux organismes participants des Nations Unies et aux entités participantes extérieures au système. Ayant mis en place un dispositif de sécurité pour éviter tout conflit d'intérêt, le PNUD exécute également des projets et des programmes en tant qu'organisme participant.

11. Les fonds d'affectation spéciale multidonateurs et les programmes communs sont les deux principaux types de fonds communs gérés par le Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires. Les fonds d'affectation spéciale multidonateurs sont les outils d'un système de transfert dont dispose l'Organisation des Nations Unies pour la mise en commun de fonds destinés à appuyer un objectif stratégique, clairement exposé dans une

matrice de résultats¹. Le domaine d'action programmatique couvert par ces fonds est vaste et transformateur et comporte plusieurs résultats de haut niveau, ce qui définit également la conception financière de ce type de fonds. Ces fonds peuvent être mis en place au niveau mondial, régional ou national et sont souvent thématiques, visant à répondre à des besoins particuliers en matière de développement, de transition, d'environnement ou d'action humanitaire.

12. Tous les fonds d'affectation spéciale multidonateurs ont à peu près les mêmes dispositifs de gouvernance. Leur mise en œuvre incombe aux organismes des Nations Unies, qui peuvent collaborer avec des organisations gouvernementales ou non gouvernementales partenaires, conformément à leurs propres règles et réglementations. Le fonctionnement des fonds est dirigé par un comité directeur, présidé ou coprésidé par l'Organisation des Nations Unies et appuyé par un secrétariat (ou par le bureau du coordonnateur résident s'il s'agit d'un fonds de l'initiative « Unis dans l'action »). Le comité directeur fixe les grandes orientations, prend les décisions relatives à l'allocation des ressources et procède à des examens indépendants. En tant qu'administrateur désigné ou agent d'administration des fonds, le Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires appuie la conception des fonds et assure la réception et l'administration des financements, ainsi que leur versement aux entités d'exécution, conformément aux décisions du comité directeur, et la consolidation du rapport financier.

13. Les programmes communs autonomes sont des outils de transfert financier dont disposent les organismes des Nations Unies pour mettre en commun des fonds destinés à appuyer un objectif stratégique ou un résultat, exposé dans un document de programme commun et comportant un cadre de résultats et un budget précis. Le programme commun a généralement une portée limitée et bien définie et se fonde sur un partenariat comportant deux à cinq organismes des Nations Unies. Au niveau national, la portée des programmes est adaptée aux priorités nationales précisées dans un plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, un programme unique de pays ou un instrument de programmation ou de développement équivalent. Un programme commun peut être créé au niveau national (avec la participation d'un pays), régional ou mondial (avec la participation de deux ou plusieurs régions ou pays). Les programmes communs mondiaux et régionaux portent en général sur des questions normatives et politiques d'ordre régional ou mondial, tandis que les programmes nationaux mettent l'accent sur des activités opérationnelles dans un seul domaine thématique et dans un pays.

14. Les dispositions de gouvernance des programmes communs sont semblables à celles des fonds d'affectation spéciale multidonateurs. La mise en œuvre des fonds est du ressort des organismes des Nations Unies, qui peuvent collaborer avec des organisations gouvernementales ou non gouvernementales partenaires, conformément à leurs propres règles et réglementations. Le fonctionnement des fonds est dirigé par un comité directeur, présidé ou coprésidé par l'Organisation des Nations Unies et appuyé par un organisme pivot. Le comité directeur fixe les grandes orientations, prend les décisions relatives à l'allocation des ressources et procède à des examens indépendants. L'organisme pivot est chargé de la coordination des opérations et des programmes, y compris la coordination des rapports descriptifs. En tant qu'administrateur ou agent d'administration désigné, le Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires reçoit les contributions et les transmet aux organismes participants des Nations Unies, compte tenu des décisions du comité directeur.

¹ Dans les mécanismes de transfert, l'administrateur des fonds (Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires en l'occurrence) reçoit les contributions des divers donateurs et les transmet aux organismes participants des Nations Unies. L'administrateur des fonds est chargé de la gestion de la réception et de la distribution des fonds et de l'établissement de rapports à leur sujet.

III. Tendances du financement commun interorganisations

15. Depuis sa création en 2004, le Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires a géré des contributions de plus de 10 milliards de dollars, par le biais de 148 Fonds, appuyant des activités dans plus de 110 pays, avec la participation de 52 organismes des Nations Unies et de 98 donateurs, y compris 93 pays, l'Union européenne, l'Union africaine, la Banque mondiale, les contributions de l'Organisation des Nations Unies, d'entités privées et d'organisations non gouvernementales et le financement participatif. Il existe plusieurs types de fonds de financement commun par thème, y compris six fonds humanitaires pour l'Afghanistan, la République centrafricaine, la République démocratique du Congo, la Somalie, le Soudan du Sud et le Soudan (3,6 milliards de dollars); 21 fonds de l'initiative « Unité d'action des Nations Unies » (1 milliard de dollars); 13 fonds liés au changement climatique (0,6 milliard de dollars); 66 fonds de développement (1,6 milliard de dollars); et 32 fonds de transition (3,3 milliards de dollars).

16. Environ 100 pays ont contribué aux fonds, mais cinq d'entre eux seulement (Royaume-Uni, Espagne, Norvège, Suède et Pays-Bas, par ordre de grandeur) ont assuré 62 % du financement obtenu entre 2004 à 2017; quatre de ces pays ont chacun contribué à 40 fonds ou plus (Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède). Les 10 plus grands donateurs ont fourni 85 % des contributions. En revanche, 80 pays ont fourni ensemble moins de 4 % des fonds. Quarante pour cent des pays ont contribué à un ou plusieurs des trois fonds parrainés par le Secrétaire général, à savoir le Fonds pour la consolidation de la paix, le Fonds pour l'action contre l'Ebola et le fonds consacré à la lutte contre le choléra en Haïti.

17. Le Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires a transféré des fonds à des organismes participants des Nations Unies², à des organisations participantes extérieures au système des Nations Unies et à des gouvernements pour l'exécution de projets au titre de chacun des fonds. Les organismes participants ont compté 20 entités du Secrétariat, 18 fonds et programmes et 12 institutions spécialisées des Nations Unies, ainsi que 12 autres entités, notamment l'Union africaine, des organisations non gouvernementales et des gouvernements, pour la première fois au cours de la période 2010-2017. Cent-dix pays ont bénéficié des services de 62 organismes participants. Les fonds et programmes des Nations Unies ont participé à des activités dans 109 pays, les institutions spécialisées des Nations Unies dans 100 pays et les entités du Secrétariat dans 53 pays. Toutes les organisations non gouvernementales ont mené leurs activités au titre du Fonds pour la consolidation de la paix.

² Aux fins de l'analyse de la présente évaluation, les entités des Nations Unies ont été classées dans les catégories suivantes : Fonds et programmes des Nations Unies : OIM, CCI, ONG/PNUD, ONUSIDA, CNUCED, PNUD, FENU, PNUD (VNU), PNUE, FNUAP, ONU-Habitat, HCR, UNICEF, UNOPS, UNRWA, ONU-Femmes, ONG/ONU-Femmes et PAM; Institutions spécialisées des Nations Unies : FAO, AIEA, BIRD, OACI, FIDA, OIT, OMI, OPS/OMS, UNESCO, ONUDI, OMT et OMS; Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies : CEA, CEE, CEPALC, Cabinet du Secrétaire général, CESAP, CESA, ONG/OCHA, OCHA, HCDH, Bureau du Représentant spécial du Secrétaire général chargé de la question des violences sexuelles commises en période de conflit, Département des affaires économiques et sociales, Département des affaires politiques, Département des opérations de maintien de la paix, UNICRI, UNITAR, Service de la lutte antimines, MINUAUCE, ONUDC, Bureau des affaires juridiques et École des cadres du système des Nations Unies (voir annexe pour les définitions).

IV. Constatations

A. Portefeuille du financement commun

18. Le financement commun est devenu un mécanisme bien établi au cours de la dernière décennie. Depuis sa création en 2004, le Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires a géré des financements de plus de 10 milliards de dollars, par le biais de 148 fonds, appuyant des activités dans plus de 110 pays, avec la participation de 52 organismes des Nations Unies et de 98 donateurs. Il existe plusieurs types de fonds de financement commun par thème, y compris six fonds humanitaires pour l'Afghanistan, la République centrafricaine, la République démocratique du Congo, la Somalie, le Soudan du Sud et le Soudan (3,6 milliards de dollars); 21 fonds du programme « Unité d'action des Nations Unies » (1 milliard de dollars); 13 fonds concernant les changements climatiques (0,6 milliard de dollars); 66 fonds de développement (1,6 milliard de dollars); 32 fonds de transition (3,3 milliards de dollars).

19. Le montant total des contributions annuelles aux financements communs gérés par le Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires a augmenté dans la période 2010-2017 par rapport à la période 2004-2009 et a été plutôt stable sur le plan annuel pendant la période la plus récente. Bien que le nombre de donateurs ait augmenté au fil du temps, la contribution annuelle moyenne par donateur a varié d'année en année, passant de 15,9 millions de dollars en 2010 à 12,5 millions de dollars en 2017.

20. Le nombre total de donateurs ayant contribué à des fonds gérés par le Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires est passé de 53 dans la période 2004-2009 à 95 dans la période 2010-2017. Soixante-trois des 98 donateurs ont versé des contributions à trois fonds ou moins et 38 d'entre eux ont contribué à un seul fonds, dont 30 aux fonds du Secrétaire général seulement. Sur les 98 donateurs, 88 ont contribué aux fonds du Secrétaire général et 24 à un seul autre fonds. Les 10 plus grands donateurs ont fait 85 % de l'ensemble des contributions. Les 80 plus petits donateurs ont fourni moins de 4 % du montant total des contributions, tandis que 40 % des pays donateurs n'ont contribué qu'aux fonds parrainés par le Secrétaire général, assurant 0,3 % du total des contributions.

21. Les 10 plus grands donateurs ont été le Royaume-Uni, l'Espagne, la Norvège, la Suède, les Pays-Bas, l'Union européenne, le Japon, l'Australie, le Canada et le Danemark, dans cet ordre. De la première période (2004-2009) à la deuxième (2010-2017), 45 nouveaux donateurs ont été ajoutées. Une comparaison entre les deux périodes a montré que dans la deuxième, 35 donateurs avaient accru leurs contributions, tandis que 12 autres les avaient réduites. Bien que l'Espagne, le Japon et l'Union européenne aient réduit leurs contributions dans la période 2010-2017 de plus de 75 % par rapport à 2009-2004, ces pays demeurent parmi les 10 plus grands donateurs. Le nombre de donateurs par fonds dans la période 2010-2017 a varié entre 1 et 45. En moyenne, les trois plus grands donateurs dans chacun de ces fonds a contribué à près de 60 % du montant total.

22. Quarante-six fonds d'affectation spéciale multidonateurs et programmes communs avaient reçu des contributions au cours de la période 2004-2009. Entre 2010 et 2017, 146 fonds ont obtenu des contributions. Les 10 plus gros fonds, suivant le montant global des contributions, ont été les suivants : Fonds d'affectation spéciale pour l'Iraq du Groupe des Nations Unies pour le développement, Fonds humanitaire commun pour le Soudan, Fonds humanitaire pour la République démocratique du Congo, Fonds pour la consolidation de la paix, Fonds pour la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, Fonds humanitaire pour le Soudan du Sud, Fonds d'aide humanitaire pour la Somalie, fonds du Programme ONU-REDD, guichet de financement de

l'initiative « Unis dans l'action » et Fonds du programme « Unité d'action des Nations Unies » pour la République-Unie de Tanzanie³. Ces fonds ont continué d'être parmi les plus grands bénéficiaires dans la période 2010-2017 (à l'exception du Fonds d'affectation spéciale pour l'Iraq du Groupe des Nations Unies pour le développement et du Fonds pour la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, qui ont été clôturés au début de cette période), et ont été rejoints par le Fonds humanitaire pour l'Afghanistan, le Fonds d'affectation spéciale multiguichets pour la Somalie, le Fonds pour la reconstruction d'Haïti du GNUM, le Fonds d'affectation spéciale pluripartenaire pour l'action contre l'Ebola, le fonds humanitaire consacré au Soudan du Sud et le fonds humanitaire commun en République centrafricaine, dont chacun a reçu 150 millions de dollars supplémentaires.

23. Vingt fonds ont reçu des contributions de la part de 10 donateurs ou plus entre 2004 et 2017. Le Fonds pour la consolidation de la paix a bénéficié du plus grand nombre de contributions (57 donateurs), y compris celles des organisations du secteur privé et de l'Organisation des Nations Unies. Les trois principaux fonds comptant le plus grand nombre de donateurs (Fonds pour la consolidation de la paix, Fonds d'affectation spéciale pluripartenaire pour l'action contre l'Ebola et Fonds d'affectation spéciale pluripartenaire des Nations Unies pour la lutte contre le choléra en Haïti) étaient tous des fonds du Secrétaire général. Les autres ont compté cinq fonds d'affectation spéciale multidonateurs du Groupe des Nations Unies pour le développement, six fonds humanitaires du Secrétariat et cinq « fonds uniques » du GNUM.

24. À l'autre extrême, 67 Fonds n'avaient qu'un seul donateur dans la période 2010-2017 (contre 18 entre 2004 et 2009), et 14 n'en avaient que deux. Soixante-seize pour cent des fonds bénéficiant d'un seul donateur étaient destinés à des programmes communs (19 donateurs au total), la Suède ayant à elle seule contribué à 10 fonds. Cinq des fonds ayant un seul donateur avaient effectué des transferts à un seul organisme participant des Nations Unies en décembre 2017, tandis que 40 % (27) de ces fonds ont effectué des transferts à deux ou trois organismes seulement.

25. Le nombre d'organismes des Nations Unies participant à des fonds d'affectation spéciale multidonateurs et à des programmes communs a sensiblement augmenté, passant de 33 au cours de la première période (2004-2009) à 52 au cours de la deuxième (2010-2017). Entre 2004 et 2017, 62 entités (52 organismes des Nations Unies, 7 entités extérieures aux Nations Unies et trois gouvernements) ont reçu 9,8 milliards de dollars du Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires, dont 6,7 milliards au cours de la période 2010-2017. Entre 2010 et 2017, le PNUD a reçu 39 % du montant total des transferts (PNUD, 21,7 %; organisations non gouvernementales et Programme des Nations Unies pour le Développement⁴, 17,2 %; PNUD/VNU, 0,02 %). Les trois principaux organismes participants des Nations Unies (PNUD, UNICEF et Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'Agriculture – FAO) ont reçu ensemble 57 % du montant total des transferts. Les autres grands organismes participants des Nations Unies étaient les suivants : le Programme alimentaire mondial (PAM), des organisations non gouvernementales en association avec le Bureau de la Coordination des affaires humanitaires⁵, l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), l'UNOPS et le FNUAP. Les 10 principaux organismes participants des Nations Unies ont compté pour 83 % du montant total des transferts de fonds du Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires.

³ Réduction des émissions causées par le déboisement et la dégradation des forêts dans les pays en développement.

⁴ ONG/PNUD.

⁵ ONG/OCHA.

26. En 2016, pour la première fois, les organisations participantes extérieures aux Nations Unies ont été intégrées au mécanisme de financement commun sans devoir passer par un organisme participant des Nations Unies en tant qu'agent de gestion. Il s'agissait des sept organisations suivantes : Association de coopération et de recherches pour le développement, CARE, Educare Liberia, Humanity and Inclusion (précédemment Handicap International), Interpeace, Mercy Corps et Search for Common Ground. Tous les transferts ont été effectués à partir du Fonds pour la consolidation de la paix en 2017. Le montant total des transferts s'est élevé à 3,1 millions de dollars (0,4 % de tous les transferts effectués en 2017). Un autre fait nouveau dans cette période a été le transfert de fonds à trois gouvernements: le Gouvernement malien a reçu 41,5 millions de dollars, le Gouvernement centrafricain 4,5 millions de dollars et le Gouvernement somalien 2,8 millions de dollars (0,5 % du total des transferts effectués entre 2010 et 2017)

27. Plus de 110 pays ont bénéficié du financement commun entre 2004 et 2017. Soixante-quatorze pays ont reçu un financement au cours de la période 2004-2009 et 110 au cours de 2010-2017. Les transferts en République démocratique du Congo, en Somalie, au Soudan du Sud et au Soudan ont représenté 45 % du financement dans la période 2010-2017. Les cinq plus grands bénéficiaires ont reçu 50 % du financement total, tandis que 90 des 110 pays en ont reçu environ 20 %.

28. Les contributions des donateurs aux fonds thématiques ont varié de façon considérable entre 2010 et 2017. Elles ont augmenté dans les domaines des changements climatiques (de 39,7 millions de dollars à 99,8 millions de dollars), du développement (de 65,2 millions de dollars à 80,6 millions de dollars, un pic de plus de 200 millions de dollars ayant été atteint en 2014) et de la transition (de 103,4 millions de dollars à 288,8 millions de dollars). Elles sont restées essentiellement inchangées en ce qui concerne les fonds humanitaires, s'établissant en moyenne à 265 millions de dollars. Les contributions aux fonds de l'initiative « Unis dans l'action » ont diminué, tombant de 66,9 millions de dollars à 28,8 millions de dollars.

29. Les fonds du Secrétariat (humanitaires en particulier) et les fonds d'affectation spéciale multidonateurs du Groupe des Nations Unies pour le développement ont attiré davantage de contributions, tandis que les fonds parrainés par le Secrétaire général ont intéressé un plus grand nombre de donateurs, bénéficiant essentiellement de petites contributions. S'agissant des sept catégories de fonds de financement commun, les contributions les plus importantes ont été versées aux fonds du Secrétariat, humanitaires en particulier (3,7 milliards de dollars, soit 36 %), suivis de près par les fonds d'affectation spéciale multidonateurs du Groupe des Nations Unies pour le développement (3,6 milliards de dollars, soit 35 %). Alors que 89 % des donateurs ont contribué à des fonds parrainés par le Secrétaire général, les montants reçus ne représentent que 10 % du total général (soit 1 milliard de dollars). Quarante-huit donateurs ont contribué à une seule catégorie, principalement aux fonds du Secrétaire général. Vingt-quatre donateurs ont contribué à deux catégories. Le Danemark, la Norvège, les Pays-Bas, et la Suède ont contribué aux sept catégories.

B. Efficacité et efficacité du mécanisme de financement commun interorganisations

Conception, mise en place et gouvernance

30. Le Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires s'est imposé comme un fournisseur solide, crédible et neutre des services de financement commun des Nations Unies qui sert de modèle pour les services d'agent d'administration. Le service d'agent

d'administration administré par le Bureau jouit de l'estime tant des donateurs que des institutions. Le Bureau et ses fonctionnaires sont salués pour leur professionnalisme orienté vers le client et l'appui qu'ils apportent à la conception de nouveaux fonds. Les donateurs et les organisations apprécient à sa juste valeur le travail accompli par le Bureau pour normaliser les différents accords utilisés dans le cadre du financement commun, ainsi que pour présenter des rapports financiers de routine acceptables pour les donateurs, en déclarant que le Bureau sert de modèle pour les services d'agent d'administration de tous les organismes des Nations Unies.

31. Toutefois, de grandes améliorations peuvent être apportées à la conception des fonds et à leur gouvernance. Il faudrait pour cela attribuer un rôle beaucoup plus important au Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartitaires, non seulement pour assurer la qualité de la conception des fonds, mais aussi pour surveiller l'application des normes de qualité du Groupe des Nations Unies pour le développement par les comités directeurs et les organismes participants des Nations Unies respectifs et dans le cadre d'un mécanisme consultatif multipartite.

32. À de notables exceptions près (le Fonds pour la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement et le Fonds pour la consolidation de la paix), les fonds précédents manquaient de clarté quant au cadre de résultats et à la théorie du changement, ce qui a affaibli la communication des résultats. Selon la note d'orientation établie par le Groupe des Nations Unies pour le développement en 2015, il importe de disposer d'une théorie du changement et d'un cadre de résultats bien définis pour chaque fonds. Les donateurs, aussi bien que les organisations, reconnaissent que l'absence d'un bon cadre de résultats au démarrage de chaque fonds réduit son attrait aux yeux des donateurs et la capacité des organisations de gérer les résultats et de les communiquer. Si l'aide de l'agent d'administration peut être sollicitée pour l'élaboration du cadre logique, aucune partie n'est chargée de faire en sorte que la théorie du changement ou le cadre de résultats réponde aux normes requises. Si cela n'est pas réalisé au moment de la création du fonds, la qualité du fonds et la communication des résultats s'en trouveront affaiblis.

33. Selon la note d'orientation du Groupe des Nations Unies pour le développement, tout organisme des Nations Unies peut servir d'agent d'administration de fonds d'affectation spéciale multidonateurs et de fonds destinés à des programmes communs. Dans la plupart des cas où des organismes autres que le Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartitaires servent d'agent d'administration, ils le font pour des programmes communs qui sont sous leur direction. La plupart d'entre eux ne sont pas dotés des mêmes capacités que le Bureau et fournissant les services d'agent d'administration par l'intermédiaire de groupes non spécialisés relevant de départements financiers, ce qui se traduit par la présentation de rapports non uniformes, par une baisse du niveau d'appui et par une réduction de la transparence. Les organisations et les donateurs ont constamment affirmé que le Bureau servait de modèle pour les services d'agent d'administration et qu'il était en mesure d'appuyer la création de fonds mieux que toute autre entité. Les capacités du Bureau sont particulièrement importantes pour les fonds d'affectation spéciale multidonateurs, car les programmes communs comptent souvent sur l'aide à la conception de l'entité principale.

34. En 2014, le Groupe des Nations Unies pour le développement a établi des seuils pour les contributions annuelles à de nouveaux programmes communs (1 million de dollars par organisme participant des Nations Unies) et aux fonds d'affectation spéciale multidonateurs (2 millions de dollars pour les fonds simples et 5 millions de dollars pour les fonds normaux) afin d'orienter les organisations vers des valeurs minimales plus rentables et de faire en sorte que le bon instrument des Nations Unies soit utilisé, compte tenu du profil de risque de chaque instrument, y compris les risques afférant aux

programmes et les risques financiers associés aux petits programmes communs et fonds d'affectation spéciale multidonateurs pour les diverses parties prenantes. L'établissement d'un seuil minimal pour l'acceptation de nouveaux fonds d'affectation spéciale multidonateurs et de programmes communs a peut-être entraîné des économies de coûts pour le Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires et une réduction du nombre de nouveaux programmes communs acceptés. Toutefois, les organisations signalent que les seuils leur ont retiré la possibilité d'adopter une bonne solution pour l'administration des fonds de plus petite taille, entraînant une hausse des dépenses d'appui et le recours à des accords types qui ne sont pas conçus pour appuyer des programmes communs.

35. La note d'orientation établie par le Groupe des Nations Unies pour le développement en 2015 n'indique pas clairement les bonnes pratiques à suivre s'agissant de l'inclusion de donateurs dans la composition du comité directeur pour les fonds mondiaux et les « fonds uniques », laissant à chaque fonds la possibilité d'en décider. Bien que la plupart des fonds mondiaux ou nationaux incluent les donateurs dans le comité directeur, cette inclusion doit parfois être demandée, ce qui est décourageant pour les donateurs. Il faut que le Groupe des Nations Unies pour le développement réexamine la note d'orientation et qu'il la rende explicite.

Résultats opérationnels

36. Les transferts financiers à destination et en provenance du Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires sont généralement assez rapides. Le Bureau a dépassé son indicateur des résultats de 2017, à savoir 95 % des transferts à des organismes participants des Nations Unies dans un délai de cinq jours à compter de la réception de la demande. Toutefois, des retards ont parfois eu lieu au sein des organismes participants lorsque les transferts n'étaient pas clairement définis. La plus grande satisfaction quant à la réalisation des besoins opérationnels des partenaires a été exprimée en ce qui concerne « la rapidité de transfert des fonds », « le respect du principe de responsabilité », « la transparence », « les rapports financiers » et « les rapports descriptifs ». La satisfaction était la plus faible en ce qui concerne « la communication des résultats », « l'appui à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement », « le partenariat novateur » et « l'appui à la conception de fonds ».

37. Le financement commun a permis de réduire les coûts de transaction pour les donateurs. Ces coûts ont toutefois considérablement augmenté pour le personnel des bureaux de pays et les coordonnateurs résidents. Cela a été également constaté dans les résultats de l'enquête du Bureau indépendant de l'évaluation et des études et évaluations réalisées auparavant qui avaient indiqué des tendances similaires. Les coûts de transaction pour les organisations ont augmenté avec l'augmentation des processus et des réunions de négociation, de planification et de coordination, constituant un plus grand fardeau lorsque les montants alloués étaient petits. L'augmentation des coûts de transaction pour les organisations ne semble pas avoir abouti à l'amélioration des projets; son avantage éventuel, selon les rapports, serait d'améliorer la planification et la programmation au sein des équipes de pays ou entre les organisations, ainsi que la collaboration avec les gouvernements.

38. Le Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires, de même que les donateurs, ont appelé l'attention sur le problème généralisé de la clôture tardive des projets de la part des organismes participants des Nations Unies, qui s'est souvent prolongée pendant plusieurs années. Des progrès ont été accomplis depuis 2016, mais le problème demeure important. En conséquence, des ressources sont parfois retenues par l'organisme bénéficiaire jusqu'à la clôture des projets et demeurent non utilisables par les autres, laissant un solde considérable à rembourser à la clôture. Si ce problème est le

plus grave pour le PNUD et le Bureau de la Coordination des affaires humanitaires en leur qualité d'agents de gestion, il est également important pour les autres allocations du PNUD et du Bureau de la Coordination des affaires humanitaires, ainsi que pour celles d'ONU-Habitat et d'ONU-Femmes.

Établissement de rapports et responsabilité

39. Le portail du Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires est reconnu par les parties prenantes comme un outil transparent pour la communication d'informations sur les contributions des donateurs. De nombreuses améliorations visant à rendre le site plus utile ont été évoquées lors de l'évaluation, notamment une mise à jour plus fréquente des dépenses et une organisation plus claire des documents. Les interrogés ont trouvé satisfaisante la qualité des trois types de rapports, accordant la meilleure note aux rapports financiers, suivis des rapports descriptifs. Les rapports sur les résultats ont été jugés quelque peu problématiques. Certains donateurs ont fait observer que les informations financières fournies sur le portail du Bureau étaient plus claires et plus complètes que celles qu'ils recevaient de la part du Bureau de la Coordination des affaires humanitaires ou de la Banque mondiale, à qui ils ont proposé d'utiliser ce portail comme modèle pour améliorer leurs rapports. À leur avis, les rapports financiers et les rapports descriptifs annuels des fonds et des programmes communs administrés par le Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires se conforment à la note d'orientation du Groupe des Nations Unies pour le développement sur l'établissement de rapports et répondent aux exigences des sièges des entités donatrices, mais les rapports annuels ne sont pas suffisamment fréquents pour permettre aux parties prenantes d'assurer le suivi ou la gestion des fonds.

40. Bien que variable, la qualité des rapports descriptifs est jugée plutôt acceptable par les organisations et les gouvernements, mais la communication des résultats est considérée peu satisfaisante par plus de la moitié des donateurs aux sièges et dans les pays. Les principales préoccupations concernent le fait que les rapports a) ne font pas état des changements de niveau des résultats ; b) ne montrent pas la manière dont les ressources des fonds contribuent aux résultats en aval de la chaîne d'exécution. Les interrogés attribuent la faiblesse à l'insuffisance de l'intérêt accordé à la théorie du changement et au cadre de résultats pendant la création des fonds. Le fait d'y remédier n'assurera pas nécessairement l'établissement de bons rapports sur les résultats, mais serait une condition préalable pour y parvenir.

41. Afin d'éviter tout conflit d'intérêt réel ou perçu entre l'agent d'administration de fonds et son double rôle en tant qu'organisme participant des Nations Unies à des fonds d'affectation spéciale multidonateurs, à des programmes communs ou à des fonds de l'initiative « Unité d'action des Nations Unies », un cloisonnement des fonctions est prévu. Le cloisonnement entre le Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires en tant qu'agent d'administration et le PNUD comme agent d'exécution fonctionne convenablement. Néanmoins, une minorité importante d'organismes participants des Nations Unies estime que la relation du PNUD avec le coordonnateur résident au niveau des pays le désavantage quant à l'accès au financement multidonateurs, les niveaux d'insatisfaction étant plus élevés parmi les institutions spécialisées et les entités du Secrétariat. L'évaluation n'a trouvé aucune preuve de violation du cloisonnement.

Agent de gestion et participation des organisations non gouvernementales

42. Les organismes des Nations Unies pour le développement ont conclu pendant des années des partenariats d'exécution avec des organisations non gouvernementales dans le cadre de programmes du système des Nations Unies; toutefois, les projets des

organisations non gouvernementales n'ont pas été financés en dehors du contexte d'un programme réalisé par un organisme. Le rôle d'agent de gestion a été créé en 2006 pour permettre à des organisations non gouvernementales d'obtenir un financement pour leurs propres projets au titre des premiers fonds humanitaires mis en place en République démocratique du Congo et au Soudan cette année-là. Selon la note d'orientation du Groupe des Nations Unies pour le développement destinée à l'agent de gestion, chaque organisme participant assume pleinement la responsabilité financière et programmatique des fonds qui lui sont versés par l'agent d'administration et de l'exécution du projet. Cela fonctionne bien pour la plupart des organismes participants des Nations Unies qui financent des projets qu'ils ont confiés à des organisations non gouvernementales et qui font partie de leur programme global. Tel n'est pas le cas dans les situations humanitaires où le comité directeur sélectionne une organisation non gouvernementale et son projet et alloue ensuite des fonds à un organisme participant des Nations Unies en tant qu'agent de gestion afin que celui-ci conclue un contrat avec l'organisation non gouvernementale. En conséquence, l'agent de gestion ne peut pas assumer la responsabilité programmatique.

43. Le PNUD fournit des services d'agent de gestion depuis 2006. Toutefois, il a mis du temps à adapter ses procédures pour la fourniture de services d'agent de gestion (accès des organisations non gouvernementales aux projets) au titre de fonds de financement commun pour les pays, qui sont placés sous l'autorité du Coordonnateur des opérations humanitaires appuyée par le Bureau de la Coordination des affaires humanitaires. Cette situation a provoqué des tensions entre le PNUD et le Bureau de la Coordination des affaires humanitaires en ce qui concerne les services d'agent de gestion. Les retards dans la mise en œuvre intégrale affaiblit l'argument selon lequel le PNUD aurait un avantage comparatif quant à la prestation de ces services.

44. Le Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires et le Bureau de la Coordination des affaires humanitaires offrent tous les deux des services d'agent de gestion au titre de fonds humanitaires communs, mais chacun d'entre eux a son propre accord de contribution. Les différences entre les instruments juridiques et les contrats engendrent des complications et augmentent les coûts de transaction pour les donateurs qui contribuent aux fonds humanitaires et qui souhaiteraient que les instruments juridiques soient normalisés.

45. L'accès direct des organisations non gouvernementales aux fonds de financement commun des Nations Unies a posé problème depuis le début de la réforme humanitaire (fonds humanitaires destinés à la République démocratique du Congo et au Soudan) et auparavant (Fonds d'affectation spéciale pour l'Iraq du Groupe des Nations Unies pour le développement). Il a connu une nouvelle impulsion avec la localisation du Grand Bargain (pacte relatif au financement de l'action humanitaire) convenu lors du Sommet mondial sur l'action humanitaire en 2016. Collaborant avec le Fonds pour la consolidation de la paix depuis 2016, le Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires gère un projet pilote de transfert direct de fonds à des organisations non gouvernementales extérieures au système des Nations Unies en tant qu'organisations participantes. Il s'agit pour les organisations non gouvernementales d'une troisième possibilité d'accès aux ressources communes du Groupe des Nations Unies pour le développement qui s'ajoute à celles de conclure un partenariat avec un organisme des Nations Unies ou un contrat avec un agent de gestion pour l'exécution de projets qui leur sont propres. Le projet pilote concernant les organisations extérieures au système des Nations Unies a donné des résultats prometteurs pour le Fonds pour la consolidation de la paix. Toutefois, les retards dans la normalisation du mémorandum d'accord ont entravé le plein déploiement du projet et son utilisation à plus grande échelle.

C. Rôle du financement commun dans la réalisation des priorités du système des Nations Unies pour le développement au niveau des pays

46. Les fonds de financement commun soutenus par le Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires ont contribué de façon positive à la promotion de la coordination avec les donateurs et de la cohérence du système des Nations Unies, en dépit de l'accroissement de la concurrence pour l'obtention de ressources entre les organismes participants. Alors que les fonds d'affectation spéciale multidonateurs et les programmes communs ont largement contribué à promouvoir une planification intégrée au niveau des pays visant à appuyer les plans-cadres d'aide au développement et à favoriser l'appropriation nationale, leur succès – selon les interrogés – est variable et dépend beaucoup de l'engagement des coordonnateurs résidents en faveur de l'initiative « Unité d'action des Nations Unies » ; de la relation entre le coordonnateur résident et les chefs ou représentants résidents de l'équipe de pays des Nations Unies; de la pression exercée par le gouvernement bénéficiaire quant à la manière dont l'Organisation des Nations Unies doit fonctionner dans son pays (« Unis dans l'action »).

47. De l'avis des donateurs, les fonds de financement commun des Nations Unies harmonisent l'aide, conformément aux principes de l'Accord de Paris et aux meilleures pratiques des donateurs. Ces fonds réunissent les points forts des divers organismes des Nations Unies, promeuvent la cohérence et la collaboration au sein du système des Nations Unies, assurent la bonne utilisation des ressources et offrent l'occasion de travailler à grande échelle, réduisent les frais généraux et aident à mobiliser des ressources pour répondre aux priorités nationales. Les donateurs demeurent cependant préoccupés au sujet du manque de clarté quant à l'accent mis sur les résultats des fonds, au manque de visibilité et de transparence dans l'utilisation des fonds en aval de la chaîne d'exécution et à l'optimisation des ressources.

48. En ce qui concerne la promotion de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes, la majorité des interrogés ont déclaré que les fonds de financement commun appuyés par le Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires encourageaient la prise en compte de la problématique hommes-femmes. Les directives du Bureau sur une conception des fonds de financement commun axée sur les résultats évoquent l'importance de l'intégration de la problématique hommes-femmes en tant que question transversale, sans toutefois établir des critères clairs pour le classement ou la hiérarchisation des fonds ou des programmes de promotion de l'égalité des sexes ou de l'autonomisation des femmes. Selon l'évaluation, cette intégration n'a pas été partie intégrante du mécanisme, mais plutôt des politiques et pratiques des divers organismes quant à la prise en compte systématique du souci de l'égalité des sexes.

49. L'impression générale des participants est que le financement commun peut être compatible avec la cohérence et la coordination au sein du système des Nations Unies, mais qu'il nécessite un certain degré d'engagement politique de la part des principaux acteurs, ainsi qu'une orientation claire des subventions et une compréhension commune de la manière dont le programme devrait produire les résultats souhaités. Le financement commun a contribué à promouvoir les priorités du système des Nations Unies pour le développement au niveau des pays et à encourager l'appropriation par les pays. Cela est particulièrement vrai dans le cas des fonds consacrés au développement, à la transition et au climat.

V. Conclusion

Conclusion 1

50. Le financement commun est devenu un mécanisme bien établi au cours de la dernière décennie. Le nombre de fonds (administrés par le Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires), de donateurs et d'organisations participantes a sensiblement augmenté. Toutefois, le financement annuel n'a pratiquement pas changé ces dernières années, et la moyenne des contributions par donateur a diminué. Alors que les fonds destinés au développement, à la transition et aux changements climatiques ont attiré davantage de contributions de la part des donateurs, les fonds de l'initiative "Unis dans l'action" ont diminué, bien que les contributions à des fonds humanitaires sont restées pratiquement stables. Le nombre de grands donateurs est excessif. Dix donateurs assurent plus de 85 % des contributions à toutes les catégories de fonds, tandis que 80 % des donateurs fournissent moins de 5 % des contributions, y compris les 40 % qui ont contribué uniquement à des fonds parrainés par le Secrétaire général, soit 0,3 % du total.

51. L'augmentation du montant des fonds versés par les donateurs grâce à la mise en commun des ressources et à l'amélioration de l'efficacité de la programmation au sein du système des Nations Unies avec l'appui des fonds de financement commun présente une grande importance pour les réformes proposées par le Secrétaire général et pour la mise en œuvre du Programme 2030. Il est possible d'augmenter le nombre de donateurs en promouvant des services de financement commun pour les fonds du Secrétaire général auprès des États Membres de l'ONU, mais l'augmentation du montant total des contributions totales dépend à la fois a) du dialogue relatif à l'examen quadriennal complet mené par un nombre restreint de principaux pays donateurs pour augmenter la part du financement commun dans leurs contributions ; b) du dialogue relatif au Groupe des Nations Unies pour le développement et à la réforme de la conception et de la gestion des fonds de financement commun dans le but d'encourager les organismes des Nations Unies participant à la mise en commun des fonds à mettre l'accent davantage sur les résultats ; c) de la recherche de nouvelles sources de contributions, y compris la participation du secteur privé ; d) de l'amélioration continue de la qualité et de la valeur ajoutée des services d'agent d'administration fournis par le Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires.

Conclusion 2

52. Le Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires est un principal prestataire de services de financement commun interorganisations à l'échelle du système qui administre des fonds de financement commun des Nations Unies. Il jouit de l'estime des donateurs et des organisations participantes pour sa forte capacité de conception et d'administration des fonds, sa grande crédibilité en matière de collecte et de promotion des bonnes pratiques et l'exemple qu'il donne aux autres organismes qui offrent des services d'agent d'administration. Aux yeux de la plupart des donateurs et des organisations participantes, il représente le choix préféré pour jouer le rôle d'agent d'administration. Néanmoins, de graves préoccupations demeurent en ce qui concerne la qualité de la conception des fonds et la faiblesse de l'accent mis sur les résultats. Si la responsabilité de mettre l'accent sur les résultats incombe aux parties à chaque fonds, nul n'est actuellement chargé de faire en sorte que cette question et les normes de qualité fixées par le Groupe des Nations Unies pour le développement soient dûment pris en compte dans la conception des fonds.

Conclusion 3

53. Les rapports financiers annuels du Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires et les informations accessibles sur son portail au sujet des transferts effectués par les donateurs sont conformes aux conditions requises en matière d'établissement de rapports sur les contributions faites à l'Organisation des Nations Unies. Cependant, l'absence d'une mise à jour plus fréquente des rapports relatifs aux dépenses sur le portail est considérée comme une faiblesse du point de vue de son utilité pour la communication d'informations aux parties prenantes et la gestion des progrès réalisés grâce aux fonds ou au niveau des pays. Si la qualité des rapports descriptifs est généralement jugée satisfaisante par les organisations participantes, les donateurs restent préoccupés au sujet de la communication d'informations sur les changements du niveau des résultats en aval de la chaîne d'exécution.

Conclusion 4

54. La fourniture de services d'agent de gestion (dans le cadre de contrats avec des organisations non gouvernementales sélectionnées pour leurs propres projets par le comité directeur des fonds d'affectation spéciale multidonateurs) au titre de fonds humanitaires et de transition n'est pas appuyée par une politique appropriée du Groupe des Nations Unies pour le développement. En exigeant que l'organisme participant des Nations Unies qui fournit des services d'agent de gestion assume la pleine responsabilité programmatique et financière pour des projets d'organisations non gouvernementales, il tient l'organisme des Nations Unies ou l'agent de gestion pour responsable en l'absence de tout contrôle ou autorité. Cela met les bureaux du PNUD qui fournissent des services d'agent de gestion dans une situation intenable.

55. Le PNUD fournit des services d'agent de gestion depuis 2006. Toutefois, il a mis beaucoup de temps à adapter ses procédures à la prestation des services d'agent de gestion des fonds humanitaires et n'a pas mis en place les mécanismes nécessaires pour assurer sans entrave la fourniture de ces services. Une attention accrue est nécessaire pour assurer la mise en œuvre rapide des récentes modifications politiques qui sont susceptibles d'améliorer les services de l'agent de gestion au titre des fonds humanitaires.

Conclusion 5

56. Le projet pilote permettant aux organisations non gouvernementales de recevoir des fonds directement auprès de l'agent d'administration en tant qu'organisations extérieures aux Nations Unies au titre du Fonds pour la consolidation de la paix est un bon exemple dont l'utilisation pourrait être étendue et qui pourrait présenter un intérêt particulier pour les fonds humanitaires et de transition. Une fois le projet évalué et les modifications apportées à la note d'orientation du Groupe des Nations Unies pour le développement, il faudrait le rendre plus accessible à des fonds ayant le profil de risque approprié.

Conclusion 6

57. Le cloisonnement des fonctions entre le Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires en tant qu'agent d'administration et le PNUD en tant qu'organisme participant des Nations Unies fonctionne comme il se doit. Cependant, une importante minorité d'organismes participants des Nations Unies pense que le cloisonnement au niveau des pays est moins efficace qu'il ne devrait l'être, les institutions spécialisées étant moins satisfaites que les autres. Les organismes non résidents s'inquiètent du fait qu'ils ne sont mis au courant des nouvelles possibilités qu'une fois que les décisions ont été prises par le PNUD et par les autres grands organismes dans le pays, ce qui donne l'impression que le PNUD bénéficie injustement de ses liens étroits avec le coordonnateur résident. De nombreux donateurs et organismes participants des Nations Unies ont fait observer que les allocations étaient généralement effectuées par un comité directeur auquel participaient tous les partenaires et qu'en conséquence, les allocations partiales seraient constatées et contestées. Selon l'évaluation, aucune preuve de partialité n'a été trouvée à cet égard. Même si les manifestations de partialité perçues par la minorité peuvent être ignorées, elles indiquent qu'il faut améliorer la diffusion des informations à toutes les organisations que les nouvelles possibilités offertes au titre de fonds pourraient intéresser.

Conclusion 7

58. L'insuffisance de l'attention accordée à la clôture des fonds affaiblit l'affirmation de l'Organisation des Nations Unies quant à l'efficacité et au sens de la responsabilité dans l'utilisation des fonds communs qui lui sont confiés. Tandis que les efforts déployés par le Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires au cours des dernières années ont permis d'améliorer les résultats institutionnels en ce qui concerne les taux de clôture financière des projets terminés restés en suspens (ramenant le solde des projets non clôturés de 34 millions de dollars à la fin de 2015 à 14 millions de dollars à la fin de 2017), un respect plus strict par les organismes participants des dates de clôture des fonds permettrait de libérer des ressources considérables qui pourraient être utilisées par d'autres organismes ayant des projets en cours d'exécution au titre de ces fonds.

Conclusion 8

59. Toutes les parties prenantes reconnaissent que le PNUD est le meilleur emplacement pour le Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires, bien que cet emplacement puisse parfois créer une idée fautive, s'agissant de la fourniture de services à l'échelle du système. Afin que le Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires soit vraiment considéré comme un service du système des Nations Unies plutôt qu'un service du PNUD, il faut institutionnaliser un mécanisme de comité directeur multipartite qui comprenne les organismes partenaires des Nations Unies et les partenaires contributeurs.

Conclusion 9

60. Les fonds de financement commun des Nations Unies jouent un rôle essentiel dans l'harmonisation de l'aide, conformément aux principes de l'Accord de Paris et aux bonnes pratiques des donateurs. Ces fonds réunissent les nombreux points forts de divers organismes des Nations Unies; promeuvent la cohérence et la collaboration au sein du système des Nations Unies; assurent la bonne utilisation des fonds; offrent la possibilité de travailler à grande échelle; réduisent les frais généraux; aident à mobiliser des ressources, en particulier auprès des petits donateurs et des donateurs non traditionnels. Quelques donateurs s'inquiètent toutefois au sujet du faible accent mis sur les résultats

de certains fonds, du manque de visibilité et de transparence dans l'utilisation des fonds en aval de la chaîne d'exécution et de l'optimisation des ressources.

Conclusion 10

61. Les fonds communs soutenus par le Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires ont contribué de façon positive à promouvoir la coordination avec les donateurs et la cohérence du système des Nations Unies, en dépit de l'accroissement de la concurrence pour l'obtention de ressources entre les organismes participants. Alors que les fonds d'affectation spéciale multidonateurs et les programmes communs ont joué un rôle important dans la promotion de la planification intégrée au niveau des pays en appuyant les plans-cadres d'aide au développement, le succès de ces efforts, selon les interrogés, est variable et dépend en grande partie de l'engagement du coordonnateur résident à l'égard de l'initiative « Unité d'action des Nations Unies », de la relation entre le coordonnateur résident et les chefs ou représentants résidents de l'équipe de pays des Nations Unies, les chefs ou les représentants résidents, et de la pression exercée par les gouvernements bénéficiaires quant à la manière dont l'Organisation des Nations Unies devrait opérer dans leur pays (« Unis dans l'action »).

62. Alors que la plupart des fonds d'affectation spéciale multidonateurs et des programmes communs appuyés par le Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires intègrent le souci de la problématique hommes-femmes, la question ne fait pas partie intégrante du mécanisme, mais plutôt des politiques et des pratiques de chaque organisme en particulier. Il importe d'adopter des mesures plus systématiques pour promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes dans les fonds et programmes soutenus par le Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires.

VI. Recommandations

Recommandation 1

63. Le PNUD devrait engager un dialogue avec le Groupe des Nations Unies pour le développement afin d'accroître la transparence dans l'utilisation des fonds en aval de la chaîne d'exécution et donner une preuve claire de son avantage comparatif au sein du système des Nations Unies et de sa rentabilité à long terme, renforcés par une présence de longue date dans le pays en tant que partenaire de confiance avec le Gouvernement et la communauté internationale. Pour contribuer à cet effort, le Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires devrait affiner les rapports financiers, les descriptifs et les directives qu'il présente aux organismes participants des Nations Unies. Cela permettra d'accroître la confiance des donateurs, d'aider à mobiliser des ressources et de contribuer à la vision du Secrétaire général et à son programme de réforme, notamment en doublant le financement commun au cours des quatre prochaines années.

Recommandation 2

64. Le PNUD devrait plaider pour une plus grande contribution de l'agent d'administration au suivi du respect des normes de qualité du Groupe des Nations Unies pour le développement par les comités directeurs respectifs et les organismes participants des Nations Unies. L'agent d'administration devrait être chargé, non seulement d'appuyer la conception des fonds et des programmes, mais aussi de suivre et d'appuyer la qualité organisationnelle dans la mise en œuvre. Le Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires devrait exiger que tous les mandats des fonds comportent une théorie du changement et un cadre de résultats faisant partie de la conception des fonds pour la structuration des rapports. Le Bureau devrait collaborer

avec les organismes des Nations Unies participant à chacun des fonds et apporter un appui et des services d'assurance de la qualité en ce qui concerne le respect des mandats, confirmé dans l'acceptation écrite de l'agent d'administration du fonds concerné.

Recommandation 3

65. Le PNUD peut envisager d'engager un dialogue avec le Groupe des Nations Unies pour le développement afin de réviser sa politique et ses documents de manière à bien faire ressortir le rôle de l'agent de gestion, en indiquant que sa responsabilité est limitée aux questions financières et de gestion des projets, tandis que la responsabilité programmatique incombe à l'autorité chargée des projets (comité directeur ou coordonnateur des opérations humanitaires) et aux organisations non gouvernementales respectives.

Recommandation 4

66. Le PNUD doit accélérer la mise en œuvre de ses directives actualisées et de l'accord sur la partie responsable en ce qui concerne la fonction d'agent de gestion au titre des fonds humanitaires et mettre à jour les procédures régissant les programmes et les opérations de sorte qu'elles tiennent compte de la dérogation spéciale requise pour la fourniture de ces services.

Recommandation 5

67. Le Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires devrait évaluer le projet pilote concernant l'accès direct aux fonds de financement commun des organisations non gouvernementales participantes extérieures au système des Nations Unies et d'apporter les modifications nécessaires à la note d'orientation du Groupe des Nations Unies pour le développement (y compris l'élaboration d'une révision adaptée des modèles de procédures administratives et de memorandum d'accord), de sorte qu'elles puissent être éventuellement étendues à d'autres fonds (en particulier les fonds humanitaires et de transition), le cas échéant.

Recommandation 6

68. Le Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires devrait rendre les informations concernant les nouveaux fonds accessibles à toutes les parties intéressées. Le Bureau devrait faire en sorte que toute organisation susceptible de participer puisse être au courant des nouvelles possibilités en diffusant les informations pertinentes sur le portail. Il devrait en outre encourager les coordonnateurs résidents à communiquer ces informations et à s'employer activement à informer les équipes de pays au sujet des nouveaux fonds envisagés ou adoptés, sans sous-entendre que chacun aura nécessairement une « part ».

Recommandation 7

69. Le PNUD, en tant qu'organisme participant des Nations Unies, devrait redoubler d'efforts pour combler le retard accumulé dans le traitement des allocations de projets anciens qui sont essentiellement achevés mais pas encore clôturés sur le plan financier, en particulier dans les quatre pays où il joue le rôle d'agent de gestion de fonds de financement commun.

Recommandation 8

70. Le Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires devrait lancer la mise en place d'un comité directeur multipartite, comprenant les organismes partenaires des

Nations Unies et les représentants des donateurs, qui se réunit au moins une fois par an pour examiner les progrès accomplis, les tendances du financement mondial et les stratégies sur la manière d'aller de l'avant. Cette initiative permettra de renforcer l'engagement des partenaires et d'accroître la confiance des donateurs et des organisations partenaires dans le mécanisme et dans son utilisation.

Recommandation 9

71. Le Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires devrait élaborer des directives et des procédures pour faire en sorte que les considérations relatives à l'égalité des sexes et à l'autonomisation des femmes soient examinées au préalable quant à leur qualité et prises en compte dans la conception, l'évaluation et les allocations des fonds.

Annexe

Définition des acronymes et abréviations utilisés dans la note 2

AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
CCI	Centre du commerce international
CEA	Commission économique pour l'Afrique
CEE	Commission économique pour l'Europe
CEPALC	Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes
CESAO	Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale
CESAP	Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
DESA	Département des affaires économiques et sociales
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FENU	Fonds d'équipement des Nations Unies
FIDA	Fonds international de développement agricole
HCDH	Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
MINUAUCE	Mission des Nations Unies pour l'action d'urgence contre l'Ebola
MINUSCA	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OCHA	Bureau de la coordination des affaires humanitaires
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OIT	Organisation internationale du Travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMI	Organisation maritime internationale
OMS	Organisation mondiale de la Santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONUDC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida
OPS	Organisation panaméricaine de la santé
PAM	Programme alimentaire mondial

PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNICRI	Institut interrégional de recherche des Nations Unies sur la criminalité et la justice
UNITAR	Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche
UNRWA	Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient
UNU	Université des Nations Unies
VNU	Volontaires des Nations Unies
