

ÉVALUATIONS DES ORGANISMES DES NATIONS UNIES CONDUITES PAR LES DONATEURS

Rapport établi par

***Gopinathan Achamkulangare
George A. Bartsiotas***

Corps commun d'inspection

Genève 2017



Nations Unies

ÉVALUATIONS DES ORGANISMES DES NATIONS UNIES CONDUITES PAR LES DONATEURS

Rapport établi par

***Gopinathan Achamkulangare
George A. Bartsiotas***

Corps commun d'inspection



Nations Unies, Genève 2017

Résumé

Évaluations des organismes des Nations Unies conduites par des donateurs JIU/REP/2017/2

1. Les contributions versées par les gouvernements donateurs sous la forme de ressources autres que les ressources de base (également appelées ressources extrabudgétaires ou contributions volontaires), les contributions financières de donateurs tels que la Commission européenne et les mécanismes de financement mutualisé sont, pour la plupart des organismes des Nations Unies, devenues de plus en plus essentielles à l'exécution de leurs mandats respectifs. En 2015, les ressources autres que les ressources de base ou contributions volontaires ont représenté environ 70 % du total des contributions versées aux organismes des Nations Unies. La part des ressources autres que les ressources de base est la plus importante dans le cas des fonds et programmes des Nations Unies, dont le financement a été assuré par des ressources de ce type à hauteur de 77 % en 2010 et de 79 % en 2015, contre 58 % en 2007. Dans certains organismes, tels que le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et le Programme alimentaire mondial, la proportion est nettement plus importante, allant même jusqu'à dépasser 90 % depuis quelques années. Au moment de virer ces fonds aux organismes des Nations Unies, les gouvernements donateurs leur conseillent de plus en plus de renforcer leurs capacités et d'améliorer leur efficacité s'agissant de rendre compte de leur action et de communiquer les données factuelles réunies par leur direction, leurs bureaux de contrôle interne et autres mécanismes de responsabilisation à leurs organes délibérants et directeurs.

2. Les donateurs se chargent de plus en plus de réaliser leurs propres évaluations des organismes des Nations Unies et de leurs programmes pour s'assurer que les fonds versés sont utilisés de manière rationnelle et aux fins prévues tout en étant assujettis au degré attendu de responsabilité. Ces opérations de contrôle viennent s'ajouter aux rapports de gestion, aux audits, aux évaluations et aux inspections réalisés par le dispositif de contrôle et de responsabilisation des organismes des Nations Unies. Depuis quelques années, les organes de gestion et de contrôle de ces derniers sont préoccupés par l'augmentation du nombre de ces évaluations conduites par des donateurs (pour la seule période 2012-2014, 205 évaluations bilatérales ont été réalisées par les membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques). Le CAD donne une analyse détaillée de la prolifération des évaluations bilatérales et de leurs incidences sur les organismes des Nations Unies dans ses examens de l'aide multilatérale de 2013 et 2015.

3. Si certains organismes des Nations Unies voient dans les évaluations bilatérales conduites par des donateurs un moyen utile d'inciter la direction à l'introspection et s'en servent pour améliorer leurs procédures et pratiques internes, la plupart des organismes considèrent les évaluations conduites par des donateurs comme un problème qui les oblige à détourner de leurs programmes beaucoup de temps de gestion et d'exécution, et à absorber des coûts de transaction. Ils mettent aussi en avant un risque élevé de doubles emplois et de chevauchements. Des doubles emplois peuvent apparaître à l'occasion des différentes évaluations conduites aux niveaux mondial, régional et national pour le même organisme par divers donateurs. Les évaluations conduites par des donateurs soulèvent d'autres difficultés, notamment la nécessité pour un organisme donné de concilier la suite à donner aux recommandations identifiées comme prioritaires dans certains examens conduits par des donateurs et les priorités en matière d'amélioration et de réforme convenues avec les États membres représentés au sein de son organe directeur. Par ailleurs, un certain nombre d'organismes ont considéré que ces évaluations remettaient en cause l'application du principe de l'audit unique.

4. Le présent rapport passe en revue les différentes approches, configurations et pratiques existant en matière d'évaluations conduites par des donateurs dans le cadre du système des Nations Unies. Les inspecteurs se sont attachés à définir les domaines dans lesquels il fallait surmonter des difficultés et des préoccupations communes et à formuler des recommandations le cas échéant. Leur rapport se concentre sur les organismes qui ont donné lieu au nombre le plus élevé d'évaluations conduites par des donateurs et sur les

16 principaux donateurs (dont la Commission européenne) du système des Nations Unies. En ce qui concerne les activités opérationnelles de développement (soit 60 % de l'ensemble des contributions versées au système des Nations Unies) en 2015, les trois premiers donateurs gouvernementaux ont représenté 47 % des contributions des gouvernements, tandis que les 10 premiers en ont représenté 73 %. La Commission européenne s'est placée parmi les trois premiers donateurs non membres, en versant cette année-là des contributions d'un montant d'environ 1,7 milliard de dollars des États-Unis. Comme on pouvait s'y attendre, on relève une corrélation entre le volume des fonds versés et le nombre et le pourcentage d'évaluations conduites par le donateur concerné. Le rapport contient six recommandations formelles, dont trois sont adressées aux organes délibérants et directeurs, et trois aux chefs de secrétariat. En outre, il comporte 11 recommandations informelles ou « souples » sous la forme de suggestions faites aux organismes comme aux donateurs.

Observations et conclusions

5. Les évaluations conduites par des donateurs englobent divers types d'examens, à savoir, notamment, une évaluation de la performance générale de l'organisme considéré ; un examen de la performance d'un seul groupe opérationnel au sein de l'organisme ; une évaluation de l'exécution d'un programme thématique couvrant plusieurs groupes opérationnels ou d'un bureau local et de ses capacités ; et un examen de la suffisance des ressources financières et humaines, ou des autres cadres réglementaires applicables à l'ensemble de l'organisme. Les examens internes évaluent le dispositif de gouvernance et le cadre de responsabilisation de l'organisme considéré, ainsi que les dispositions qu'il prend en matière de gestion des risques, de contrôle et de diligence raisonnable, ainsi que dans d'autres domaines. Les examens réalisés au niveau d'un programme ou d'un projet consistent principalement en contrôles de diligence raisonnable, en vérifications et en activités de suivi et de communication d'informations, ainsi qu'en évaluations du rapport coût-résultats.

6. Les pratiques en matière d'évaluation varient selon les donateurs : certains procèdent à des examens à l'échelon d'un organisme ciblé, tandis que d'autres se concentrent sur des programmes ou projets spécifiques. Les évaluations conduites par des donateurs diffèrent également par leur champ d'application. Elles peuvent être réalisées par un seul donateur, mais aussi par un groupe de donateurs, tel le Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales (MOPAN). Les gouvernements donateurs qui sont membres du MOPAN participent à ce titre aux évaluations conduites par ce réseau, qui viennent s'ajouter à leurs évaluations bilatérales. Ces gouvernements peuvent être en même temps membres de l'organe directeur de l'organisme évalué au plan bilatéral. D'autres gouvernements donateurs peuvent également être membres d'une organisation intergouvernementale (comme la Commission européenne de l'Union européenne) qui procède à ses propres évaluations des organismes des Nations Unies.

7. Les donateurs conduisent les évaluations bilatérales nécessaires pour promouvoir des réformes et s'assurer que leurs fonds sont utilisés de manière rationnelle et aux fins prévues ; répondre aux exigences des parties intéressées de leur pays, principalement les assemblées et commissions législatives, les organismes nationaux assumant des fonctions d'audit, les médias et la société civile ; et s'assurer que les fonds servent à financer des programmes conformes à leurs priorités nationales.

8. La diffusion des examens réalisés par les donateurs ou la communication d'informations concernant ces examens entre donateurs n'obéit à aucun usage établi. En outre, certains donateurs non traditionnels, notamment les fondations, réalisent leurs propres évaluations, même si celles-ci sont axées sur la visibilité et l'imputation de leurs contributions.

9. Un certain nombre d'organismes soutiennent que les donateurs ne les associent pas à la planification de leurs examens et ne s'entendent pas avec eux au préalable au sujet du calendrier, et que le processus de consultation en vue des examens laisse le plus souvent à désirer. Comme ils ne sont pas toujours au fait des méthodes et critères utilisés pour les évaluer, la qualité et l'exactitude des conclusions de ces examens risquent d'en souffrir.

10. Les organismes des Nations Unies doivent consacrer des ressources considérables, principalement des ressources humaines et du temps, à la participation aux évaluations conduites par des donateurs. Chaque organisme concerné doit ainsi fournir des informations et des documents, expliquer ses cadres et procédures réglementaires, planifier et conduire des entretiens détaillés et des réunions de haut niveau pendant la visite de l'équipe chargée de l'examen, obtenir la coopération et la participation des institutions et parties prenantes nationales des pays bénéficiant d'un programme, garantir le respect de sa politique de divulgation publique et de préservation de la confidentialité, fournir des rapports programmatiques et financiers « sur mesure », présenter des observations et les suites données par la direction aux rapports et, enfin, appliquer les mesures correctives devant donner suite aux observations et recommandations figurant dans l'évaluation. Les coûts de transaction afférents à ces évaluations conduites par des donateurs peuvent détourner des ressources importantes des activités principales des organismes des Nations Unies.

11. Les organismes sont également préoccupés par le fait que les consultants externes recrutés par les donateurs pour procéder aux évaluations ne connaissent pas leurs règlements financiers et règles de gestion financière respectifs ; par l'incompatibilité avec les politiques de préservation de la confidentialité et de divulgation publique en vigueur ; et par le caractère intrusif des examens, qui sortent souvent du cadre convenu ou prévu dans les accords conclus avec les donateurs et dans les descriptifs de projet. Certains organismes ont évoqué l'absence de base juridique adéquate pour les évaluations conduites par des donateurs. Un certain nombre d'organismes ont exprimé des préoccupations sur la qualité et l'exactitude des conclusions figurant dans certaines évaluations de ce type.

12. Les organismes ont relevé que, dans la plupart des cas, entre 60 et 70 % des informations sollicitées par les donateurs à l'occasion des examens étaient déjà entrées dans le domaine public, en ce sens qu'elles apparaissaient dans leurs rapports annuels, la documentation fournie aux organes directeurs, les rapports relatifs au contrôle et les rapports sur les programmes et les rapports financiers soumis au sujet des contributions individuelles, conformément aux accords conclus avec les donateurs et aux descriptifs de projet. Toutefois, ils ont reconnu que les informations disponibles pouvaient ne pas se présenter exactement sous la forme ou dans le format dans lequel elles étaient recherchées par le donateur procédant à l'évaluation.

13. L'une des principales raisons avancées par les donateurs pour conduire leurs propres évaluations a été celle-ci : les fonds qu'ils mettent à disposition ne font pas, de la part des organes de contrôle interne et externe des organismes, l'objet d'un contrôle aussi poussé que le budget ordinaire ou les ressources de base. Ces organes n'expriment pas d'avis sur tel ou tel programme ou projet financé par des contributions à objet désigné. Par exemple, les auditeurs internes et externes ne se demandent pas systématiquement si les contributions versées par les donateurs sont utilisées conformément aux clauses des accords négociés avec les donateurs, et ils ne donnent pas d'assurances expresses à cet égard. Les donateurs estiment que ces vérifications et ces assurances renforceraient la crédibilité des bureaux de contrôle et de leur activité. Encore faudrait-il pour cela régler la question des fonds supplémentaires que les donateurs devraient apporter pour financer ces activités de contrôle. Le présent rapport préconise d'étudier de nouveaux moyens d'établir expressément l'harmonie entre les aspirations et les besoins des donateurs en matière d'assurance et le travail mené par les organes de contrôle existants. Le renforcement des fonctions de contrôle des organismes devrait donner confiance aux donateurs, qui s'en remettraient davantage aux rapports relatifs au contrôle.

14. Outre qu'ils demandent que les rapports d'audit et les évaluations soient rendus publics, certains donateurs ont insisté pour que les organismes améliorent la qualité des évaluations et des cadres de résultats institutionnels, en soulignant que des évaluations plus fiables et factuelles étaient l'un des moyens de répondre à leurs besoins d'information. Les donateurs doivent soulever ces questions et d'autres questions connexes dans les forums sur la gouvernance des organismes. Les inspecteurs demandent aux organes délibérants de ces derniers d'appuyer les efforts déployés pour améliorer la transparence et la responsabilité dans le fonctionnement des organismes et de veiller à ce que ces efforts transparaissent comme il convient dans l'activité des organes de contrôle interne.

15. Par ailleurs, le présent rapport examine les possibilités de normaliser et de rationaliser le processus des examens conduits par des donateurs de manière que ceux-ci puissent disposer des informations dont ils ont besoin et que les organismes des Nations Unies voient leurs fardeau et coûts administratifs se réduire, notamment grâce à la mutualisation des audits, des évaluations et des examens conduits par des donateurs.

16. Les évaluations communes conduites par des donateurs, telles que celles réalisées par le MOPAN, offrent des perspectives de réduction des chevauchements et des coûts de transaction ; toutefois, le croisement des évaluations d'organismes effectuées sur le plan bilatéral et dans le cadre du MOPAN fait apparaître de nombreux chevauchements entre les évaluations conduites dans le cadre du MOPAN et les évaluations bilatérales d'organismes réalisées au cours de la même période à titre individuel par les membres du MOPAN et d'autres donateurs. On peut en déduire qu'un grand nombre de gouvernements donateurs utilisent les évaluations conduites dans le cadre du MOPAN comme source de données dans leur processus d'évaluation, et non en lieu et place de leurs propres évaluations.

17. De nombreux donateurs se sont félicités de la mise en œuvre par les organismes d'initiatives telles que l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide comme moyen d'améliorer la transparence et la responsabilité.

18. Le présent rapport préconise d'améliorer l'utilisation des portails et tableaux de bord Web et des rapports sur les progiciels de gestion intégrés. Il invite également les organismes à créer en ligne un répertoire mondial/central accessible au public pour toutes les évaluations conduites par des donateurs en ce qui concerne chaque organisme.

19. Le rapport se penche sur les avantages que les donateurs comme les organismes pourraient retirer de l'adoption d'une approche de la conduite des évaluations par des donateurs qui fasse une plus large place à la consultation. Une telle approche pourrait contribuer de façon sensible à renforcer la capacité des organismes d'apprendre, de se réformer et de s'améliorer. Aussi le rapport appelle-t-il de ses vœux une collaboration plus solide entre les organismes et les donateurs lors de la phase de planification et, par la suite, dans la conduite des évaluations proprement dites. Il plaide également en faveur de l'instauration d'une coordination entre donateurs, d'une part, et entre organismes des Nations Unies, d'autre part, de façon qu'il soit tenu compte des éléments communs et que les doubles emplois soient évités.

20. Le présent rapport met en relief la nécessité pour les donateurs et les organismes de mener un dialogue stratégique. À l'heure actuelle, le dialogue se poursuit essentiellement au niveau opérationnel, ce qui laisse peu de place à la coopération stratégique entre les deux parties. Or, seule cette forme de coopération peut aider les donateurs à recenser les priorités communes et à se faire une meilleure idée du mandat des organismes et des réformes lancées et des améliorations apportées à la suite de décisions prises par les organes délibérants. Dans cette optique, la pratique introduite en 2013 par le Groupe de la Banque mondiale consistant à organiser des consultations stratégiques et à réaliser des examens des portefeuilles avec les principaux donateurs a été donnée comme exemple de bonne pratique, digne d'être imitée par les organismes des Nations Unies. Comme autre bonne pratique, on peut citer le dialogue et les consultations que la Commission européenne entretient en permanence avec le système des Nations Unies à l'occasion des évaluations et vérifications qu'elle réalise. Le rapport préconise également l'adoption d'un modèle d'accord type avec les donateurs.

Recommandations

Recommandation 1

Les organes délibérants/directeurs des organismes des Nations Unies devraient encourager l'amélioration de l'accessibilité, de la diffusion et de l'échange d'informations concernant les évaluations conduites par des donateurs entre États membres et devraient, dans cette optique, demander aux chefs de secrétariat de rendre publiques ces évaluations en les téléchargeant vers un répertoire mondial en ligne que le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies devrait créer à cette fin au plus tard en 2018.

Recommandation 2

Les États membres qui sont membres du Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales (MOPAN) devraient mettre en chantier une évaluation de la méthodologie MOPAN 3.0 afin d'en déterminer la rigueur et l'utilité pour ce qui est de donner accès aux niveaux d'information attendus, ainsi que l'efficacité s'agissant de réduire la nécessité d'évaluations supplémentaires conduites par des donateurs à titre individuel.

Recommandation 3

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient, compte tenu du volume et de la diversité des examens conduits par les donateurs, désigner au sein de leurs organismes respectifs une fonction centrale ayant compétence pour coordonner la multiplicité des évaluations conduites par des donateurs, gérer les informations fournies aux donateurs, normaliser les communications, garantir la cohérence des conclusions et recommandations et suivre les mesures prises par les unités administratives responsables pour donner suite à ces conclusions et recommandations.

Recommandation 4

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient se concerter avec les donateurs pour déterminer les éléments clefs de leurs évaluations et devraient inviter leurs organes d'audit et d'évaluation, compte dûment tenu de leur indépendance, à envisager de prendre ces éléments en considération dans leurs évaluations des risques et leurs plans de travail, afin d'éviter d'éventuels doubles emplois et chevauchements.

Recommandation 5

Les organes délibérants/directeurs des organismes des Nations Unies devraient prier les chefs de secrétariat de trouver des moyens adéquats pour appuyer les bureaux d'audit et d'évaluation internes de leurs organismes respectifs afin qu'ils puissent offrir les niveaux d'assurance requis qui permettraient de réduire au minimum les doubles emplois et les chevauchements avec les examens et vérifications externes et les évaluations conduites par des tierces parties.

Recommandation 6

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies et le Secrétaire général devraient, agissant dans le cadre du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination, élaborer une position commune concernant le dialogue de haut niveau à engager avec les donateurs pour déterminer les priorités partagées et mettre en place une plateforme d'évaluation multipartite dotée d'un cadre et d'une méthodologie robustes pour restituer une image collective de la performance d'un organisme et réduire la nécessité d'évaluations bilatérales supplémentaires.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Résumé.....		iii
Abréviations		xi
I. Introduction.....	1–25	1
A. Objectifs et portée de l'examen	10–18	2
B. Méthodologie.....	19–25	4
II. Prolifération et multiplicité des examens conduits par des donateurs	26–93	6
A. On enregistre depuis quelques années une augmentation régulière des évaluations systématiques des organismes des Nations Unies conduites par différents gouvernements et d'autres donateurs	31–42	7
B. Types et catégories d'évaluations conduites par des donateurs	43–47	12
C. Les évaluations conduites par des donateurs multiples entraînent des risques de doubles emplois et des coûts de transaction élevés	48–66	12
D. On observe une multiplication des sources de données factuelles utilisées par les donateurs dans leurs évaluations	67–69	16
E. À quelques exceptions notables près, les évaluations conduites par les donateurs ne sont pas largement partagées.....	70–79	17
F. Le MOPAN a-t-il réduit les doubles emplois et les coûts de transaction ?.....	80–93	19
III. Rendre moins nécessaires les évaluations conduites par des donateurs en améliorant la transparence et la responsabilité au sein des organismes.....	94–144	22
A. Initiative internationale pour la transparence de l'aide	98–105	22
B. Amélioration de l'utilisation des portails et tableaux de bord Web et utilisation des progiciels de gestion intégrés pour fournir des données en temps réel.....	106–110	25
C. Le Grand compromis	111–115	25
D. Fiabilité des systèmes de suivi et de notification des organismes.....	116–128	26
E. Amélioration de la qualité des cadres de résultats institutionnels.....	129–137	28
F. Amélioration de l'information sur la réalisation et les résultats des activités normatives	138–144	29
IV. Absence d'une fonction centrale de coordination des évaluations conduites par des donateurs.....	145–182	31
A. Centre de coordination et fonction centrale pour les évaluations conduites par des donateurs	145–159	31
B. Approche consultative de la conduite d'évaluations par des donateurs et d'examens conjoints.....	160–170	33
C. Utilisation de consultants aux fins des évaluations.....	171–174	35
D. Apprentissage et réforme à l'échelle des organismes	175–180	36
E. Autres suggestions pour améliorer le déroulement, la coordination et la planification des évaluations conduites par des donateurs	181–182	36
V. Solidité des fonctions de contrôle et d'évaluation internes et externes des organismes	183–209	38
VI. Examens conduits par des donateurs et le principe de l'audit unique	210–216	42
VII. Un dialogue stratégique s'impose	217–232	43

Annexes

I.	Historique : le principe de l’audit unique	46
II.	Tableaux récapitulatifs sur les évaluations conduites par des donateurs	48
III.	Types d’évaluations conduites par des donateurs (sélection).....	52
IV.	Le Grand compromis.....	55
V.	Éléments communs à cinq évaluations globales d’organisations multilatérales	57
VI.	Comparaison des scores attribués à des organisations multilatérales par l’Agence australienne pour le développement international et le Ministère du développement international du Royaume-Uni	59
VII.	Vue d’ensemble des mesures à prendre par les organismes participants pour donner suite aux recommandations du Corps commun d’inspection	62

ABRÉVIATIONS

BMZ	Ministère fédéral allemand de la coopération et du développement économiques
BSCI	Bureau des services de contrôle interne
CAD	Comité d'aide au développement de l'OCDE
CCS	Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination
DfID	Ministère du développement international (du Royaume-Uni)
CCI	Centre du commerce international
CCI	Corps commun d'inspection
CEA	Commission économique pour l'Afrique
CEE	Commission économique pour l'Europe
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
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
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
MOPAN	Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OIT	Organisation internationale du Travail
OMI	Organisation maritime internationale
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OMS	Organisation mondiale de la Santé
OMT	Organisation mondiale du tourisme
ONUDC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
ONU-Femmes	Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes
ONU-Habitat	Programme des Nations Unies pour les établissements humains
ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida
PAM	Programme alimentaire mondial
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement

PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
UIT	Union internationale des télécommunications
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 de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient
UPU	Union postale universelle

I. Introduction

1. Dans le cadre de son programme de travail pour 2016, le Corps commun d'inspection (CCI) a procédé à une analyse des évaluations des organismes des Nations Unies conduites par des donateurs.

2. Les contributions versées par les gouvernements donateurs sous la forme de ressources autres que les ressources de base (également appelées ressources extrabudgétaires, ou contributions affectées à des fins spéciales ou contributions volontaires), les contributions financières de donateurs tels que la Commission européenne et les mécanismes de financement mutualisé sont, pour la plupart des organismes des Nations Unies, devenues de plus en plus essentielles à l'exécution de leurs mandats respectifs. En 2015, les ressources autres que les ressources de base ou contributions volontaires ont représenté environ 70 % du total. La part des ressources autres que les ressources de base est la plus importante dans le cas des fonds et programmes des Nations Unies, dont le financement a été assuré par des ressources de ce type à hauteur de 77 % en 2010 et de 79 % en 2015, contre 58 % en 2007¹. Dans certains organismes, tels que le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et le Programme alimentaire mondial (PAM), le recours aux contributions volontaires peut être nettement plus important, allant même jusqu'à dépasser 90 % depuis quelques années.

3. Au moment de virer ces fonds aux organismes des Nations Unies, les gouvernements donateurs et les autres donateurs leur conseillent de plus en plus de renforcer leurs capacités et d'améliorer leur efficacité s'agissant de rendre compte de leur action et de communiquer les données factuelles réunies par leur direction, leurs bureaux de contrôle interne et autres mécanismes de responsabilisation et de contrôle à leurs organes délibérants et directeurs.

4. Outre les assurances fournies par les mécanismes internes de contrôle et de responsabilisation du système des Nations Unies, les donateurs réalisent de plus en plus souvent des examens externes distincts des organismes et programmes des Nations Unies. Il peut s'agir d'évaluations conduites à l'échelon d'un organisme ou d'évaluations et vérifications de projets ou de programmes, y compris des évaluations régionales et thématiques.

5. Les examens conduits par des donateurs permettent de recueillir des données factuelles fiables qui donnent à penser que les fonds versés ont été utilisés de manière rationnelle et aux fins prévues tout en étant assujettis au degré attendu de responsabilité. Plusieurs donateurs procèdent à des examens de la performance globale des principaux organismes des Nations Unies pour répondre à leurs propres besoins, mais tous ne rendent pas publics ces examens, à quelque exceptions près : l'Australie, la Norvège, les Pays-Bas et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord conduisent et publient des examens de l'aide multilatérale qui évaluent l'efficacité et l'efficience globales des résultats d'un organisme en matière de processus de gestion, de gouvernance et de contrôle. En outre, la plupart des donateurs, lorsqu'ils apportent des ressources extrabudgétaires pour financer des projets ou des programmes bien précis, imposent des obligations spécifiques en matière de communication d'informations. Certains donateurs intergouvernementaux, tels que la Commission européenne, procèdent à des évaluations à l'échelon d'un organisme et à des vérifications au niveau d'un programme ou d'un projet.

6. Les évaluations et examens externes réalisés par des donateurs créent un risque de doubles emplois, dans la mesure où les examens conduits par les différents donateurs et les propres examens internes des organismes portent pour l'essentiel sur des thèmes communs, tels que les questions liées aux cadres financiers et administratifs, aux accords de partenariat, au contrôle et à l'audit internes, et les résultats programmatiques. Des doubles emplois peuvent également apparaître à l'occasion des différentes évaluations conduites aux niveaux mondial, régional et national pour le même organisme par divers donateurs.

¹ OCDE, *L'aide multilatérale 2015 : De meilleurs partenariats pour le monde de l'après-2015* (Paris, Éditions de l'OCDE, 2015), p. 17.

Les examens conduits par des donateurs soulèvent d'autres difficultés, notamment la nécessité dans laquelle peut se trouver un organisme de mettre en balance la suite à donner aux recommandations présentées dans les examens conduits par des donateurs multiples et les priorités en matière d'amélioration et de réforme convenues avec les États membres représentés au sein de son organe directeur.

7. Des donateurs se sont employés à mieux harmoniser leurs activités d'examen. Par exemple, les membres du Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales (MOPAN) sont convenus de procéder à des examens de l'aide multilatérale et de conduire des évaluations conjointes, de se communiquer des informations et de tirer parti de leurs expériences respectives en matière de suivi et d'évaluation. Toutefois, un grand nombre de ces mêmes donateurs continuent de solliciter des informations et données factuelles supplémentaires pour achever leurs propres examens. C'est notamment le cas du Ministère du développement international (DfID) du Royaume-Uni, de l'Agence norvégienne de coopération pour le développement et de la Commission européenne.

8. Les organismes des Nations Unies sont nombreux à considérer les examens conduits par des donateurs comme un problème qui les oblige à détourner de leurs programmes beaucoup de temps de gestion et d'exécution. C'est ainsi que les mécanismes de contrôle interne et externe doivent être étroitement coordonnés afin d'éviter les doubles emplois inutiles et une charge de travail supplémentaire. Il faut, par exemple, fournir des informations et une documentation et expliquer les procédures de l'Organisation des Nations Unies au personnel et aux consultants des donateurs ; planifier les visites sur place et accueillir et accompagner les prestataires d'activités de contrôle pendant ces visites ; organiser et conduire des réunions de haut niveau avec le personnel et les consultants des donateurs ; expliquer les évaluations sur le terrain aux institutions et parties prenantes des pays bénéficiant d'un programme et s'assurer de leur coopération ; étudier les observations formulées dans les rapports et réunions officiels et y donner suite ; établir des rapports programmatiques et financiers « sur mesure » ; et, enfin, appliquer des mesures correctives satisfaisantes conformément aux recommandations.

9. De plus, on retrouve le problème des doubles emplois dans les activités d'audit des organismes des Nations Unies. Dès 1993, le Président du Groupe de vérificateurs externes des comptes de l'Organisation des Nations Unies a fait part au Secrétaire général de ses inquiétudes à ce sujet. Dans son premier rapport sur le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1998-1999, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a fait état de la préoccupation que continuaient de lui inspirer les demandes de plus en plus nombreuses d'audits réalisés par des donateurs et la charge de travail que ces audits représentaient². Il a renforcé son appui à l'article 7.6 du Règlement financier et règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies, qui dispose que le Comité des commissaires aux comptes est seul responsable de l'exécution de l'audit³. C'est la position adoptée en 2005 en tant que « principe de l'audit unique »⁴ par le Comité de haut niveau sur la gestion du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS). Il s'ensuit qu'un grand nombre d'organismes considèrent les examens et vérifications conduits par des donateurs comme étant en contradiction avec le principe de l'audit unique.

A. Objectifs et portée de l'examen

10. Le présent examen visait les principaux objectifs suivants : a) recenser et évaluer les types et les caractéristiques des évaluations réalisées sous la direction de donateurs ; b) étudier les motivations qui poussent à demander la réalisation de telles évaluations ;

² Voir A/52/7/Rev.1, par. 100.

³ Ibid., par. 102.

⁴ « Les commissaires aux comptes de l'ONU et les vérificateurs externes désignés des institutions spécialisées et de l'Agence internationale pour l'énergie atomique se réservent le droit exclusif de procéder à la vérification externe des comptes et états financiers de l'ONU. Au cas où des examens séparés seraient nécessaires, les organes directeurs devront demander aux vérificateurs désignés de procéder à des examens spécifiques et de publier des rapports séparés sur les résultats. » (CEB/2005/HLCM/R.20, p. 3).

c) déterminer dans quelle mesure les exigences des donateurs diffèrent des processus de contrôle existants ou pourraient être satisfaites par ces derniers ; d) examiner la question des coûts de transaction pour les organismes des Nations Unies ; et e) se demander comment les examens conduits par des donateurs pourraient être mieux planifiés, coordonnés et budgétisés de manière à réaliser les objectifs de toutes les parties prenantes.

11. Les inspecteurs se sont également penchés sur la question de savoir comment les principales fonctions de gestion et de contrôle pourraient contribuer à fournir des informations de nature à satisfaire les exigences des donateurs en matière de responsabilité ; ils se sont notamment demandé comment il serait possible de mieux tirer parti des processus de contrôle existants, notamment les rapports financiers, l'audit externe, l'audit interne, l'évaluation, les investigations et les inspections, afin de fournir des assurances aux donateurs et d'éviter la conduite d'examens séparés par ces derniers.

12. Les inspecteurs ont examiné les possibilités de normaliser et de rationaliser le processus des examens conduits par des donateurs de manière que ceux-ci puissent disposer des informations dont ils ont besoin et que les organismes des Nations Unies voient leurs fardeau et coûts administratifs se réduire, notamment grâce à la mutualisation des audits, des évaluations et des examens conduits par les donateurs.

13. Aux fins du présent rapport, un « examen conduit par un donateur » ou une « évaluation conduite par un donateur » s'entend d'une activité conduite par un gouvernement donateur ou un autre donateur, qui comporte la collecte, l'examen et l'analyse systématiques d'informations concernant la performance d'un organisme des Nations Unies et implique la production d'évaluations écrites et officielles de cet organisme. Les notes et mémorandums officiels ne sont pas considérés comme des examens. Les termes « examen conduit par un donateur » et « évaluation conduite par un donateur » sont utilisés de manière interchangeable d'un bout à l'autre du rapport.

14. Ne relèvent pas non plus de cette définition : a) les informations demandées et les visites effectuées sur le terrain par le personnel des donateurs dans le cadre du processus normalisé d'exécution des programmes appliqué aux programmes ou projets financés par des contributions extrabudgétaires/volontaires ; b) les demandes d'informations et les mesures en matière de diligence raisonnable supplémentaires dans le cadre des activités ordinaires d'exécution des programmes et de suivi et d'évaluation des résultats ; c) les rapports financiers et programmatiques normalisés présentés conformément aux accords conclus avec les donateurs concernés ; et d) les consultations en cours entre les donateurs et les organismes des Nations Unies.

15. Le rapport ne prend pas en considération les cadres de gouvernance, de contrôle et d'assurance mis en place par les donateurs en ce qui concerne les ressources mises en commun/les arrangements conjoints de financement tels que les fonds d'affectation spéciale multidonateurs ou les fonds de financement communs multidonateurs, comme le Fonds humanitaire commun, le Fonds central pour les interventions d'urgence et les fonds de financement communs au niveau des pays. Ces mécanismes de mise en commun des ressources disposent de leurs propres structures de gouvernance et de contrôle, et, dans cette optique, on rappellera les activités menées notamment par le Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUM), le Bureau de la coordination des activités de développement, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le Bureau de la coordination des affaires humanitaires du Secrétariat.

16. Dans le présent rapport, le CCI n'étudie pas en détail les pratiques des différents donateurs et/ou organismes des Nations Unies, mais procède à un examen global du thème des évaluations conduites par des donateurs et des questions connexes.

17. Les inspecteurs ont tenu compte du fait que les organismes des Nations Unies diffèrent par leurs mandats, leurs modèles économiques, leurs structures de financement, les montants proportionnels des ressources autres que les ressources de base, des ressources affectées à des fins spéciales, des ressources extrabudgétaires et des contributions volontaires, ainsi que par leurs contacts avec les donateurs. **Le rapport se concentre sur les organismes des Nations Unies qui ont donné lieu au nombre le plus élevé**

d'évaluations conduites par des donateurs et sur les 16 principaux donateurs (dont la Commission européenne) du système des Nations Unies⁵. Des contraintes de ressources et de temps n'ont pas permis d'examiner en détail les évaluations conduites par d'autres donateurs, notamment des fondations.

18. En passant en revue les différentes approches, configurations et pratiques adoptées par les organismes pour traiter de la question des examens conduits par des donateurs, les inspecteurs se sont attachés à définir les domaines dans lesquels il fallait surmonter des difficultés et des préoccupations communes, et ont formulé des recommandations le cas échéant. Il est admis que ces recommandations peuvent ne pas toutes s'appliquer d'une manière égale à tous les organismes qui ont participé à l'examen.

B. Méthodologie

19. L'examen a été effectué entre mars et décembre 2016 à l'échelle du système des Nations Unies tout entier, dont l'ONU, ses fonds et programmes, les institutions spécialisées et l'Agence internationale de l'énergie atomique, aux niveaux mondial, régional et national.

20. Une méthodologie comprenant des examens préliminaires, l'administration de questionnaires détaillés et des entretiens menés dans tous les organismes auprès des fonctionnaires de tous les niveaux a été utilisée pour faciliter la collecte et l'analyse d'informations sur la question à l'examen. Le projet a commencé par un examen des publications disponibles sur les évaluations conduites par des donateurs, de documents et de rapports concernant expressément les Nations Unies, et une analyse des problèmes qui y ont été recensés. La phase de collecte de données a englobé les informations reçues lors de rencontres qui se sont déroulées aux sièges des organismes participants et à l'occasion de visites effectuées auprès de certains bureaux de pays (Kenya, Panama et Somalie). Des téléconférences ont eu lieu lorsqu'il n'était pas possible d'effectuer des visites sur place. Au total, plus de 280 personnes ont été interrogées. Des questionnaires détaillés ont été envoyés à 28 organismes participants, dont 26 y ont répondu. En outre, un questionnaire distinct a été envoyé pour solliciter les vues des 15 gouvernements donateurs qui contribuaient le plus au financement du système des Nations Unies. Des informations et des réponses au questionnaire ont été reçues de 10 gouvernements donateurs et de la Commission européenne.

21. La phase de collecte des données a notamment permis de recueillir des informations lors de rencontres avec la Banque mondiale, la Commission européenne, le National Audit Office du Royaume-Uni et le Fonds mondial. Les inspecteurs ont également rencontré des représentants des organismes de développement d'États membres, tels que le DfID et l'Agency for International Development des États-Unis, ainsi que les représentants de sept missions permanentes auprès de l'Organisation des Nations Unies. Toutefois, il n'a pas été possible de prendre connaissance des points de vue et des opinions d'une gamme plus étendue d'organismes donateurs.

22. De même, le manque de temps et de ressources n'a pas permis de procéder à des évaluations plus détaillées ni d'entreprendre des interactions directes plus poussées au sein de chacun des 28 organismes participants ou des organes de contrôle, interinstitutions et de coordination concernés. Cela étant, l'examen a pris en compte les preuves relevées dans le cadre d'audits réalisés et de rapports établis par le Comité des commissaires aux comptes, le Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit et un certain nombre d'autres organes de contrôle internes ou externes d'organismes des Nations Unies.

⁵ Le CCI s'est attaché à interroger les représentants des 15 principaux gouvernements donateurs pour la contribution au financement du système des Nations Unies en 2013, sur la base des données provenant du Système de notification des pays créanciers du CAD (à savoir les Gouvernements de pays suivants : Royaume-Uni, États-Unis, Allemagne, France, Japon, Suède, Canada, Italie, Pays-Bas, Norvège, Australie, Espagne, Danemark, Suisse et Belgique), plus la Commission européenne.

23. Un processus d'examen collégial interne a été utilisé pour obtenir les vues de tous les inspecteurs du CCI (jugement collectif) avant l'établissement de la version finale du rapport. Le projet de rapport a été diffusé auprès des organismes des Nations Unies et d'autres parties prenantes pour qu'ils puissent corriger toute erreur factuelle et formuler des observations sur les constatations, les conclusions et les recommandations. Pour faciliter la consultation du rapport, la mise en œuvre de ses recommandations et leur suivi, l'annexe VII au présent rapport contient un tableau indiquant s'il est présenté aux organes directeurs et aux chefs de secrétariat des organismes examinés pour information ou pour suite à donner.

24. Le rapport contient six recommandations formelles, dont trois sont adressées aux organes délibérants et directeurs, et trois aux chefs de secrétariat. En outre, il comporte 11 recommandations informelles ou « souples » sous la forme de suggestions faites aux organismes comme aux donateurs concernant les améliorations à apporter ; les recommandations informelles apparaissent en gras partout dans le texte.

25. Les inspecteurs tiennent à remercier tous ceux qui leur ont apporté leur concours dans l'établissement du présent rapport, et en particulier les personnes qui ont participé aux entretiens, répondu aux questionnaires et si généreusement fait profiter le CCI de leur expérience et de leurs compétences.

II. Prolifération et multiplicité des examens conduits par des donateurs

26. La conduite des examens et évaluations varie selon les donateurs. Certains d'entre eux réalisent plusieurs évaluations distinctes du même organisme. Ce sont les examens de l'aide multilatérale/du développement multilatéral, qui évaluent la performance globale de l'organisme ; les contrôles de diligence raisonnable ou les évaluations des capacités ; et les évaluations du rapport coût-résultats, qui portent notamment sur l'efficacité et l'efficience des processus de gestion et des cadres de gouvernance, de contrôle et d'assurance d'un organisme ou d'un programme. D'autres examens concernent certains programmes ou certains projets qui sont financés par eux. D'une manière générale, la portée de l'examen dépend de l'importance accordée par le donateur à telle ou telle question et des exigences de ses mandants nationaux. Les clauses et conditions en vertu desquelles les examens sont conduits par des donateurs sont énoncées dans les accords de financement bilatéral ou multilatéral conclus entre les donateurs et les entités des Nations Unies. Par exemple, la Commission européenne a négocié des accords généraux à la faveur de l'Accord-cadre financier et administratif pour instituer une base de financement plus normalisée, ces accords mettant notamment en place des arrangements financiers, contractuels et de vérification avec les différents organismes des Nations Unies.

27. Les organismes des Nations Unies étant de plus en plus financés à l'aide de ressources autres que les ressources de base, le nombre d'évaluations conduites par des donateurs n'a fait que croître au fil du temps. Si la majorité des évaluations sont réalisées par des gouvernements donateurs, les donateurs non traditionnels suivent des méthodes similaires et conduisent leurs propres examens. C'est notamment le cas des examens réalisés par des fondations privées et d'autres mécanismes de financement (fonds verticaux comme le Fonds pour l'environnement mondial et le Global Conservation Fund). D'où une prolifération d'évaluations conduites par des donateurs, dont la majorité sont confiées à des consultants externes, ce qui crée une charge supplémentaire et ajoute à la complexité du processus.

28. La plupart des donateurs financent des organismes en s'appuyant principalement sur leurs propres évaluations et priorités et, dans une moindre mesure, sur des évaluations réalisées par les organismes ou des évaluations intergouvernementales⁶. À de rares exceptions près, la validation d'une évaluation spécifique par un donateur n'est pas acceptée par l'ensemble de la communauté des donateurs.

29. Face à la charge administrative entraînée par les examens conduits par des donateurs, les organismes étudient les moyens de répondre aux besoins et aux exigences des donateurs d'une manière efficace et à moindre coût, sans faire double emploi avec les mécanismes d'assurance et de contrôle existants. Il n'en reste pas moins qu'un certain nombre d'organismes voient dans les évaluations conduites par des donateurs un moyen utile d'inciter la direction à l'introspection et s'en servent pour améliorer leurs procédures et pratiques internes.

30. La progression constante du nombre des évaluations conduites par des donateurs, relevée dans différentes études réalisées dans les enceintes internationales⁷, montre que le financement des organismes des Nations Unies sur les deniers publics fait l'objet d'un contrôle plus attentif et qu'il est de plus en plus exigé d'affecter les modestes ressources aux organisations multilatérales les plus efficaces. Les décisions concernant le financement, l'affectation des ressources et les signes de rentabilité des fonds investis ont suscité une augmentation du nombre de ces évaluations, qui sont également devenues de plus en plus

⁶ OCDE, *L'aide multilatérale 2015 : De meilleurs partenariats pour le monde de l'après-2015* (Paris, Éditions de l'OCDE, 2015).

⁷ Voir, par exemple, OCDE, *L'aide multilatérale 2015 : De meilleurs partenariats pour le monde de l'après-2015* (Paris, Éditions de l'OCDE, 2015) ; OCDE, *L'aide multilatérale 2013* (Paris, Éditions de l'OCDE, 2013) ; V. Lindoso and N. Hall, « Assessing the effectiveness of multilateral organizations », BSG-WP-2016/013, April 2016, BSG Working Paper Series, Blavatnik School of Government, University of Oxford.

poussées. Ces tendances ont été confirmées dans le cadre des entretiens menés avec un certain nombre de donateurs principaux aux fins du présent rapport.

A. On enregistre depuis quelques années une augmentation régulière des évaluations systématiques des organismes des Nations Unies conduites par différents gouvernements et d'autres donateurs

31. Le rapport de 2015 du CAD de l'OCDE sur l'aide multilatérale a constaté que le nombre des évaluations bilatérales des organismes multilatéraux continuait d'augmenter : 14 des 29 membres du Comité ont procédé à au moins une évaluation bilatérale d'un organisme multilatéral entre 2012 et 2014, pour atteindre un total de 205 évaluations bilatérales et de 55 organismes couverts pendant cette période.

32. Un organisme multilatéral peut faire l'objet de multiples évaluations bilatérales chaque année. Par exemple, 17 évaluations externes ont été consacrées au PNUD entre 2012 et 2014. Le nombre réel a sans doute été supérieur si l'on considère que d'autres évaluations (par des organismes multilatéraux ou des mécanismes d'évaluation par les pairs, par exemple) ont également pu être réalisées⁸.

33. Les résultats de l'analyse des données obtenues par le biais du questionnaire du CCI auquel 26 organismes des Nations Unies ont répondu confirment les constatations de l'OCDE concernant la prolifération des examens conduits par des donateurs, puisqu'on a compté, en moyenne, entre 40 et 45 examens effectués chaque année entre 2011 et 2015.

34. Certains gouvernements donateurs, tels que ceux du Royaume-Uni et de l'Australie, réalisent des évaluations portant sur plusieurs organismes des Nations Unies tous les trois ou quatre ans, ainsi qu'en considération de leurs cycles nationaux de prise de décisions. La Commission européenne procède le plus souvent à une « évaluation des piliers » avant de financer les organismes bénéficiaires ; elle envoie des missions de vérification conformément à l'Accord-cadre financier et administratif et au cadre réglementaire connexe. Dans d'autres cas, comme dans ceux du Japon et de l'Allemagne, des évaluations approfondies de plusieurs organismes des Nations Unies n'ont été conduites qu'une seule fois, en 2010 et 2016, respectivement.

35. Le nombre d'évaluations signalé au CCI par les différents organismes des Nations Unies ne tient compte que de celles dont ces organismes ont eu connaissance : certaines évaluations peuvent être effectuées sans que le gouvernement donateur en discute avec l'organisme examiné. Par exemple, il ressort des données indiquées au CCI que le Japon n'a réalisé qu'un petit nombre d'évaluations entre 2011 et 2016 ; or, d'autres sources montrent que ce pays procède à des évaluations annuelles de la performance des principaux organismes des Nations Unies dans le cadre de son processus budgétaire annuel. Il en va de même pour la France et l'Allemagne, dans la mesure où un certain nombre de leurs évaluations prennent la forme d'un examen de dossiers et utilisent des données que l'organisme considéré communique à son organe directeur ou délibérant ou que ces pays obtiennent par l'intermédiaire du MOPAN.

36. Il ressort des réponses au questionnaire et des informations contextuelles retirées des entretiens menés par le CCI que plus de 80 % des évaluations connues réalisées entre 2011 et 2015 sont dues à sept gouvernements donateurs et à la Commission européenne (voir l'annexe II, tableau A). Deux donateurs sont particulièrement actifs, ce qui tient à l'importance de leur contribution financière aux organismes des Nations Unies.

37. Comme on pouvait s'y attendre, on relève une corrélation entre le volume des fonds versés et le nombre ou le pourcentage d'évaluations conduites par le donateur concerné. Par exemple, en ce qui concerne les activités opérationnelles de développement en 2015⁹, trois

⁸ OCDE, *L'aide multilatérale 2015 : De meilleurs partenariats pour le monde de l'après-2015* (Paris, Éditions de l'OCDE, 2015), p. 30.

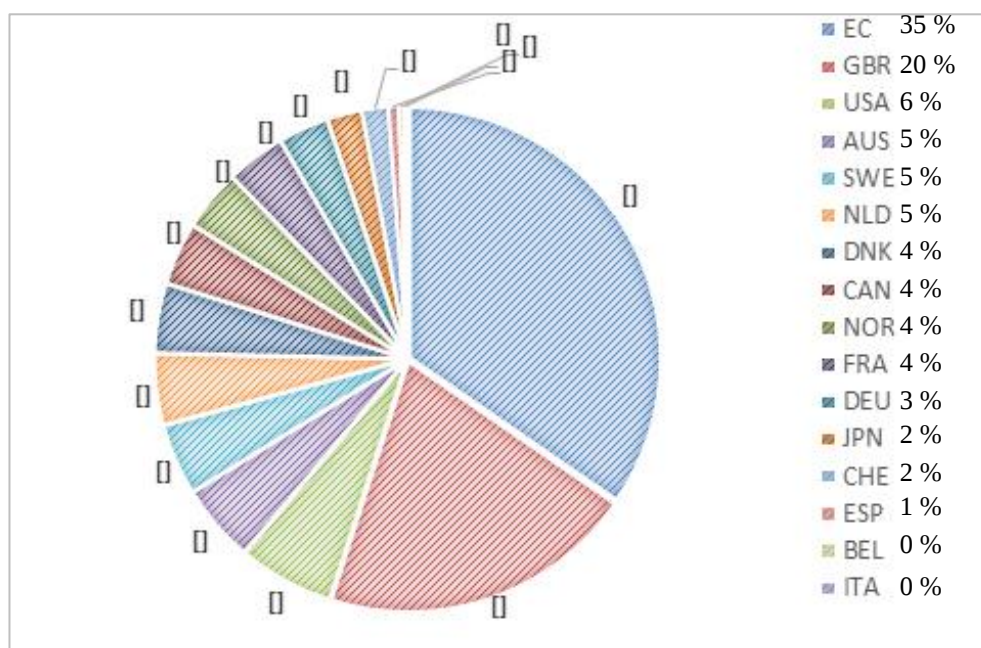
⁹ En 2015, le financement des activités opérationnelles de développement a représenté près de 60 % (26,7 milliards de dollars) de l'ensemble du financement des activités menées à l'échelle du système des Nations Unies (44,6 milliards de dollars) (A/72/61-E/2017/4, par. 4).

donateurs (les États-Unis d'Amérique, le Royaume-Uni et le Japon) ont représenté 47 % des contributions des gouvernements aux organismes des Nations Unies, tandis que les 10 premiers en ont représenté 73 %¹⁰. Avec des contributions d'environ 2 milliards de dollars des États-Unis en 2014 et de 1,7 milliard en 2015, la Commission européenne s'est placée parmi les trois premiers donateurs non membres¹¹. C'est dans cette perspective qu'il convient de lire les informations présentées dans l'annexe II concernant le nombre d'évaluations conduites par les 15 principaux États membres donateurs et la Commission européenne.

38. Entre 2011 et 2016, un certain nombre d'organismes des Nations Unies ont été évalués à de multiples reprises par les mêmes gouvernements donateurs, plusieurs organismes étant évalués un grand nombre de fois pendant une année donnée. Comme le montre le graphique 1 ci-après (ainsi que les données présentées dans l'annexe II), même compte tenu de la proportionnalité des contributions versées par le donateur au système des Nations Unies et du nombre ou du pourcentage d'évaluations, certains des principaux donateurs sont plus actifs que d'autres. Toutefois, la situation est différente lorsqu'on ne considère que les évaluations auxquelles les différents donateurs procèdent à l'échelon d'un organisme, comme le montre le graphique 2. Il convient de noter que la Commission européenne a entrepris de réviser ses règles de gestion financière, lesquelles, lorsqu'elles seront définitivement mises au point, devraient entraîner une réduction importante du nombre d'évaluations.

Graphique 1

Pourcentage des évaluations des organismes des Nations Unies réalisées par les 15 principaux donateurs et la Commission européenne entre 2011 et 2016¹²



Source : Réponses au questionnaire du CCI.

Abréviations¹³ : AUS, Australie ; BEL, Belgique ; CAN, Canada ; CHE, Suisse ; DEU, Allemagne ; EC, Commission européenne ; ESP, Espagne, DNK, Danemark ; FRA, France ; GBR, Royaume-Uni ; ITA, Italie ; JPN, Japon ; NOR, Norvège ; NLD, Pays-Bas ; SWE, Suède ; USA, États-Unis.

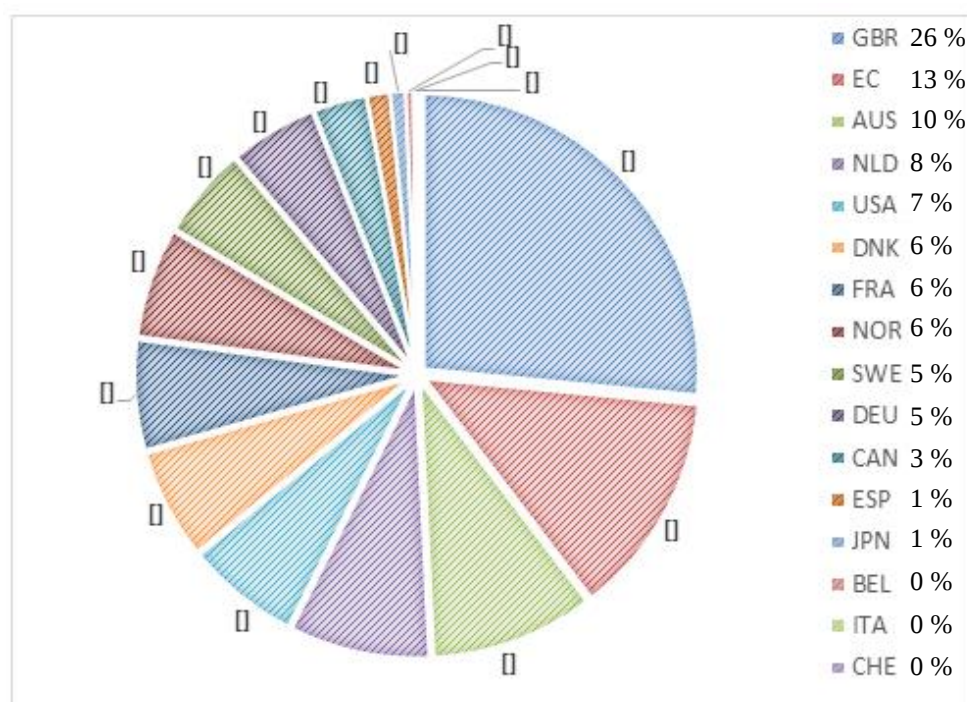
¹⁰ En 2015, les 10 principaux donateurs étaient, par ordre décroissant : les États-Unis d'Amérique, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, le Japon, l'Allemagne, la Suède, le Canada, la Norvège, les Pays-Bas, la Suisse et l'Australie (A/72/61-E/2017/4, par. 25 et note 15).

¹¹ A/71/583, tableau 2B.

¹² Comme indiqué, les données sont tirées des informations fournies par les organismes et les donateurs dans leurs réponses au questionnaire. Toutefois, il faut tenir compte du fait que certains organismes ont commencé à recueillir ce type de données d'une manière systématique, alors que d'autres ne l'ont pas fait, ce qui explique pourquoi certains des premiers sont bien placés au classement.

Graphique 2

Pourcentage des évaluations des organismes des Nations Unies réalisées à l'échelon d'un organisme par les 15 principaux donateurs et la Commission européenne entre 2011 et 2016



Source : Réponses au questionnaire du CCI.

Abréviations : AUS, Australie ; BEL, Belgique ; CAN, Canada ; CHE, Suisse ; DEU, Allemagne ; EC, Commission européenne ; ESP, Espagne ; DNK, Danemark ; FRA, France ; GBR, Royaume-Uni ; ITA, Italie ; JPN, Japon ; NOR, Norvège ; NLD, Pays-Bas ; SWE, Suède ; USA, États-Unis.

39. Il se peut que d'autres gouvernements donateurs emboîtent le pas aux donateurs susmentionnés. Dans son évaluation de 2013, le MOPAN a constaté qu'entre 2010 et 2012, sur les 17 membres que le réseau comptait alors, 11 – Australie, Belgique, Canada, Danemark, États-Unis, Finlande, France, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède – avaient procédé à des évaluations officielles de la performance d'au moins quelques organismes des Nations Unies. Par la suite, deux donateurs des six qui ne l'avaient pas encore fait¹⁴, à savoir l'Allemagne¹⁵ et la Suisse¹⁶, ont réalisé leurs premières évaluations bilatérales en 2015.

40. Si les donateurs sont plus nombreux à passer à la réalisation d'évaluations détaillées selon des méthodes qui leur sont propres, il est difficile de dire s'il s'agit d'exemples annonciateurs d'une tendance de fond ou d'initiatives isolées. Par exemple, le Japon a externalisé l'établissement d'un rapport destiné à améliorer ses évaluations d'organismes multilatéraux¹⁷, qui a été publié en 2010, mais rien ne permet de dire que cette initiative ait été renouvelée ou ait fait l'objet d'un suivi. En fait, le Japon a, depuis, procédé à des

¹³ Note : Les abréviations ci-après des noms de pays sont conformes à la norme M49 adoptée par la Division de statistique du Département des affaires économiques et sociales du Secrétariat (voir <http://unstats.un.org/unsd/methods/m49/m49alpha.htm>).

¹⁴ Voir le rapport annuel du MOPAN pour 2015, annexe E.

¹⁵ « Inventaire des organismes multilatéraux s'occupant de développement réalisé par le Ministère fédéral allemand de la coopération et du développement économiques (BMAP). » Cet inventaire a passé en revue 30 organismes du point de vue de leur mandat et de leur importance, de leur performance et de leur coopération avec le Ministère fédéral.

¹⁶ Un aperçu des organismes multilatéraux basé sur les intérêts de politique économique et étrangère de la Suisse ; les priorités en matière de développement ; les possibilités de participer et d'exercer une influence ; et la performance.

¹⁷ Mentionné dans OCDE, *L'aide multilatérale 2013* (Paris, Éditions de l'OCDE, 2013), p. 39.

évaluations annuelles de la performance d'organismes multilatéraux, qu'il a notée sur la base de ses propres critères, synchronisés avec le cycle budgétaire du Gouvernement.

41. Les inspecteurs ont constaté que les évaluations réalisées par les gouvernements donateurs étaient principalement consacrées à un nombre limité d'organismes des Nations Unies (voir les tableaux 1 et 2 plus loin). De plus, le croisement des évaluations d'organismes effectuées sur le plan bilatéral et dans le cadre du MOPAN fait apparaître de nombreux chevauchements entre les évaluations conduites dans le cadre du MOPAN et les évaluations bilatérales d'organismes réalisées au cours de la même période à titre individuel par les membres du MOPAN et d'autres donateurs. **On peut en déduire qu'un grand nombre de gouvernements donateurs utilisent les évaluations conduites dans le cadre du MOPAN comme source de données dans leur propre processus d'évaluation, et non en lieu et place d'évaluations bilatérales.**

Tableau 1

Nombre d'évaluations d'organismes des Nations Unies réalisées entre 2011 et 2016 en fonction du fait que ces organismes ont pu également faire l'objet d'évaluations par le MOPAN

Nombre d'évaluations	Organisme	Évalué par le MOPAN	Année de l'évaluation par le MOPAN
Plus de 100	FNUAP	Oui	2014
	HCR	Oui	2011, 2014
75-100	FAO	Oui	2011, 2014
	PAM	Oui	2013
	Nations Unies ^a	Oui	2015/16
50-75	OMS	Oui	2013
	UNICEF	Oui	2012, 2015/16
25-50	PNUD	Oui	2012, 2015/16
	UNOPS	Non	
	ONU-Femmes	Oui	2014
	UNESCO	Non	
	UNRWA	Oui	2011
10-25	OIT	Oui	2015/16
	ONUSIDA	Oui	2012, 2015/16
	PNUE	Oui	2012, 2015/16
	ONUDI	Non	
	AIEA	Non	
5-10	CCI (Centre du commerce international)	Non	
	CNUCED	Non	
	ONUDC	Non	
	OACI	Non	
	OMI	Non	

0-5	OMT	Non	
	OMM	Non	
	ONU-Habitat	Non	
	UPU	Non	
	UIT	Non	
	OMPI	Non	

Source : Réponses au questionnaire du CCI.

^a Englobe la CEA, la CEE, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires du Secrétariat, le HCDH, le Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité du Secrétariat et le Service de la lutte antimines des Nations Unies.

Tableau 2

Nombre d'évaluations d'organismes des Nations Unies réalisées à l'échelon d'un organisme entre 2011 et 2016 en fonction du fait que ces organismes ont pu également faire l'objet d'évaluations par le MOPAN

Nombre d'évaluations	Organisme	Évalué par le MOPAN	Année de l'évaluation par le MOPAN
Plus de 50	FNUAP	Oui	2014
	Nations Unies ^a	Oui	2015/16
	HCR	Oui	2011, 2014
20-35	UNICEF	Oui	2012, 2015/16
	PNUD	Oui	2012, 2015/16
	PAM	Oui	2013
	OMS	Oui	2013
5-20	UNRWA	Oui	2011
	ONU-Femmes	Oui	2014
	UNESCO	Non	
	ONUSIDA	Oui	2012, 2015/16
	ONUDI	Non	
	FAO	Oui	2011, 2014
	PNUE	Oui	2012, 2015/16
	AIEA	Non	
0-5	CNUCED	Non	
	OACI	Non	
	ONU-Habitat	Non	
	OMM	Non	
	OMT	Non	
	UPU	Non	
	UIT	Non	
	CCI (Centre du commerce international)	Non	
	OMPI	Non	

Source : Réponses au questionnaire du CCI.

42. On trouvera dans l'annexe II quatre tableaux synoptiques indiquant le nombre total d'évaluations et le nombre d'évaluations à l'échelon d'un organisme réalisées entre 2011 et 2016 par les 16 principaux donateurs, y compris la Commission européenne, présentées dans l'ordre décroissant du nombre d'évaluations par organisme et du degré d'activité des donateurs pour ce qui est du nombre d'évaluations réalisées.

B. Types et catégories d'évaluations conduites par des donateurs

43. Comme indiqué plus haut, les évaluations conduites par des donateurs diffèrent entre elles à bien des titres. En ce qui concerne leur portée, certaines s'intéressent à l'ensemble d'un organisme (comme dans le cas des examens de l'aide multilatérale/du développement multilatéral du DfID, des évaluations des piliers effectuées par la Commission européenne et des évaluations du MOPAN), tandis que d'autres ne concernent qu'un bureau de pays ou bureau régional (contrôles de diligence raisonnable concernant un pays menés par le Royaume-Uni), une fonction spécifique (examens des achats auxquels procède le Royaume-Uni) ou un programme ou un projet donné (vérifications de la Commission européenne).

44. Pour ce qui est de l'objectif et de l'utilisation des résultats, certains examens visent à évaluer l'intérêt stratégique que tel ou tel organisme présente pour un État membre et à vérifier si le « profil stratégique » de cet organisme est adapté aux priorités de l'État membre considéré ; d'autres examens semblent liés à la responsabilité fiduciaire d'un État membre (donateur) en tant que membre du conseil d'administration de l'organisme en question ; et d'autres encore sont liés à la qualité de donateur dans un pays donné pour financer tel ou tel projet ou programme, et menés soit en préalable à la fourniture des fonds (contrôles de diligence raisonnable ou évaluations des risques au niveau national), soit pour vérifier a posteriori l'utilisation des fonds.

45. S'agissant du fil directeur, les évaluations peuvent porter principalement sur des programmes, sur la gouvernance, sur les problèmes de gestion tels que la gestion des achats et la gestion financière, ou sur les transactions, afin de déterminer l'éligibilité des fonds. En ce qui concerne le choix du moment, certaines évaluations sont réalisées à l'avance, comme, par exemple, les contrôles de diligence raisonnable intervenant avant la prise des décisions en matière de financement, et d'autres a posteriori, comme les vérifications de la Commission européenne. Certains examens sont réalisés de façon périodique et actualisés à intervalles réguliers, comme dans le cas des examens de l'aide multilatérale/du développement multilatéral du DfID. D'autres ne sont effectués que par le siège ou par les bureaux extérieurs, tandis que les autres combinent ces deux modalités.

46. Les entretiens ont notamment été l'occasion d'évoquer des problèmes tels que le fait que certains donateurs ne communiquaient pas les méthodes et critères d'évaluation utilisés aux organismes concernés ou ne leur donnaient pas accès aux projets d'évaluation, ce qui leur aurait permis de rectifier les erreurs factuelles ou d'interprétation. On a relevé un autre sujet de préoccupation, à savoir le fait que certains donateurs avaient tendance à ne pas mettre les rapports définitifs à la disposition des organismes ou du grand public.

47. L'annexe III présente une liste des différents types d'évaluations des organismes des Nations Unies auxquelles ont procédé les 16 principaux donateurs du système.

C. Les évaluations conduites par des donateurs multiples entraînent des risques de doubles emplois et des coûts de transaction élevés

48. Un certain nombre d'organismes des Nations Unies ont fait l'objet de multiples examens à l'échelon de l'organisme conduits par différents donateurs (voir le tableau 2 plus haut). Entre 2011 et 2016, des donateurs ont ainsi procédé à au moins 15 évaluations du PNUD, du FNUAP, du HCR et du PAM, auxquelles se sont ajoutées deux évaluations par le MOPAN. Comme indiqué plus loin, le fait que différents donateurs ou un groupe de

donateurs tel que le MOPAN réalisent diverses évaluations du même organisme crée un risque de doubles emplois et de chevauchements¹⁸.

49. Dans son rapport de 2013 sur l'aide multilatérale, le CAD a noté que les évaluations de l'Australie, des Pays-Bas, du Royaume-Uni, de la Suède et du MOPAN (voir l'annexe V) se recoupaient en grande partie. Les critères en fonction desquels les donateurs évaluaient différents organismes présentaient des points communs essentiels, même si leurs priorités pouvaient être différentes¹⁹. Le rapport concluait à l'existence d'une forte convergence au niveau des critères adoptés par les différentes évaluations, ce qui laissait entrevoir de très bonnes perspectives d'approches communes²⁰. Les cinq gouvernements donateurs examinés et le MOPAN couvraient tous des domaines similaires, notamment la gestion axée sur les résultats, la gestion stratégique, la gestion efficace des ressources humaines, la fonction d'évaluation de la mise en œuvre et des résultats externes, et le comportement des partenaires.

50. Ces conclusions vont dans le sens des vues exprimées par un grand nombre de membres de la direction des organismes des Nations Unies interrogés dans le cadre du présent examen du CCI et par les représentants de quelques-uns des principaux gouvernements donateurs. Les donateurs procèdent à des évaluations à des fins multiples, mais l'une des principales raisons est de pouvoir fournir aux parties intéressées de leurs pays respectifs, telles que le Parlement, la Cour des comptes et les autres organes de contrôle, l'assurance que les fonds apportés sont bien dépensés aux fins prévues et selon les normes acceptées d'efficacité, de responsabilité et d'économie. Les entretiens menés avec le MOPAN ont également mis en évidence l'existence de chevauchements et de doubles emplois entre les différents examens conduits par des donateurs.

51. Des chevauchements et des doubles emplois ont été constatés non seulement dans les examens réalisés à l'échelon de l'organisme, mais aussi dans les évaluations de programmes ou de projets de pays. Par exemple, un organisme a signalé qu'outre un audit effectué par le bureau de contrôle interne, l'une de ses opérations locales avait simultanément été examinée par trois entités différentes : deux donateurs bilatéraux et le Comité des commissaires aux comptes. De même, dans un autre organisme, un bureau de pays a fait simultanément l'objet d'une évaluation réalisée par un donateur bilatéral, d'une mission de vérification de la Commission européenne et d'un audit effectué par le bureau d'audit interne de l'organisme en question.

52. On pourrait citer des exemples d'un même gouvernement donateur procédant simultanément à des évaluations d'un même organisme à plusieurs titres : en qualité de membre de l'organe directeur de l'organisme en question ; pour évaluer à titre individuel les contributions qu'il apporte à cet organisme ; en qualité de membre d'un groupe de donateurs (tel le MOPAN) réalisant une évaluation de ce type ; et en tant que membre d'une organisation intergouvernementale (telle la Commission européenne) évaluant l'utilisation par l'organisme des fonds mis à sa disposition.

53. Comme l'indique le rapport annuel du MOPAN pour 2015²¹, le nombre d'évaluations conduites par des donateurs ne semble pas devoir diminuer dans un avenir prévisible. Les donateurs conduisant des évaluations individuelles d'organismes des Nations Unies sont de plus en plus nombreux. La Norvège, par exemple, a appliqué la méthode du MOPAN pour évaluer neuf organismes présentant un intérêt particulier pour elle. La Suède envisage de procéder dans les années qui viennent à 20 évaluations distinctes d'organismes des Nations Unies et de présenter à son Parlement en 2017 un rapport sur la performance et les résultats d'organismes multilatéraux. L'Allemagne a réalisé sa première

¹⁸ Il peut y avoir des doubles emplois ou des chevauchements entre deux ou plus de deux évaluations d'un programme ou projet lorsque plusieurs donateurs procèdent à une évaluation du même programme ou projet. Le double emploi peut également se commettre si un programme ou un projet est évalué individuellement par un donateur tout en l'étant par un autre donateur en tant qu'échantillon dans le cadre d'une évaluation à l'échelle de l'organisme.

¹⁹ OCDE, *L'aide multilatérale 2013* (Paris, Éditions de l'OCDE, 2013), p. 39 et 40.

²⁰ Ibid., p. 48.

²¹ Le rapport annuel du MOPAN pour 2015 est accessible sur le site www.mopanonline.org/otherproducts/.

évaluation bilatérale en 2015, intitulée « Inventaire des organismes multilatéraux s'occupant de développement réalisé par le Ministère fédéral allemand de la coopération et du développement économiques » ; cet inventaire a passé en revue 30 organismes du point de vue : a) de leur mandat et de leur importance ; b) de leur performance ; et c) de leur coopération avec le Ministère fédéral allemand de la coopération et du développement économiques.

54. Pour nombre d'organismes interrogés en vue du présent rapport, les évaluations conduites par des donateurs représentent un problème qui se traduit pour ces organismes par des coûts de transaction importants (sauf dans les cas où ces évaluations prennent la forme d'un examen de dossiers qui limite les contacts avec l'organisme considéré). Au moment de ces évaluations, les organismes doivent expliquer aux très nombreux fonctionnaires de ces organismes et consultants le cadre réglementaire, le règlement financier et d'autres règlements, règles et procédures de l'Organisation des Nations Unies ; planifier les visites sur place et accueillir et accompagner les équipes envoyées par les donateurs ; conduire des réunions de haut niveau avec les représentants des donateurs ; expliquer les évaluations sur le terrain aux institutions et parties prenantes des pays bénéficiant d'un programme et s'assurer de leur coopération ; se conformer aux règles et prescriptions en matière de divulgation publique et de préservation de la confidentialité, et obtenir des autorités compétentes de leurs sièges respectifs les autorisations voulues ; étudier les observations formulées dans les rapports et réunions officiels et y donner suite ; établir des rapports programmatiques et financiers « sur mesure » et, enfin, appliquer des mesures correctives satisfaisantes conformément aux recommandations. Par ailleurs, les mécanismes de contrôle interne et externe doivent être étroitement coordonnés afin d'éviter les doubles emplois inutiles et une charge de travail supplémentaire.

55. Il ressort des réponses au questionnaire du CCI fournies par les organismes des Nations Unies que ces derniers sont préoccupés non seulement par le nombre des évaluations globales conduites par les donateurs, mais aussi par l'accroissement du nombre de celles auxquelles ces derniers procèdent en utilisant leurs propres méthodes et en exigeant d'eux, pour les mener à bien, qu'ils leur fournissent une quantité importante de données factuelles supplémentaires. Plusieurs organismes ont indiqué que, dans certains cas, entre 60 et 70 % des informations demandées par les donateurs étaient déjà consultables sur le site Web de l'organisme considéré ou dans des documents accessibles au public ou déjà fournis à l'organe directeur de l'organisme. Cela étant, des donateurs ont fait remarquer que la qualité des documents accessibles au public était très variable, rendant nécessaires des évaluations et vérifications supplémentaires.

56. Certains organismes ont entrepris de préparer des modèles pour mieux répondre à ces demandes d'informations, en particulier celles présentant un caractère répétitif et périodique. Néanmoins, même alors, la transcription des données dans les divers formats exigés des différents donateurs entraîne des coûts de transaction qui restent importants.

57. Les fonctionnaires de tous rangs, y compris le personnel de direction du siège et des bureaux extérieurs de l'organisme évalué, sont mis à contribution pour appuyer les évaluations conduites par les donateurs. Par exemple, pour accueillir et appuyer une mission de vérification de la Commission européenne, ces fonctionnaires doivent, pendant toute la durée du processus, passer beaucoup de temps à établir les documents initialement demandés, à répondre au questionnaire du donateur, à préparer et à appuyer la mission d'une ou deux semaines du ou des consultants sur le terrain, à répondre à des demandes, à examiner le projet de rapport et le rapport final et à commencer à mettre en œuvre les mesures destinées à donner effet aux observations. Il semblerait que les examens réalisés à l'échelon de l'organisme, tels que les examens de l'aide multilatérale auxquels procède le DfID²², les évaluations du MOPAN et les évaluations des piliers effectuées par la Commission européenne, exigent même davantage de ressources du fait de leur champ d'application plus étendu.

²² Depuis 2016, on les appelle examens du développement multilatéral.

58. En réponse à une demande du CCI, la plupart des organismes ont indiqué qu'il leur était difficile de fournir des estimations des ressources consacrées aux évaluations conduites par des donateurs. Ils ont avancé deux raisons : ils ne déterminent pas ces coûts séparément et ceux-ci sont difficiles à quantifier ; et ce calcul est « compliqué » par le grand nombre de bureaux et de fonctions qui doivent intervenir au siège et dans les bureaux extérieurs. Un organisme a répondu que ces évaluations avaient mobilisé jusqu'à présent un fonctionnaire à plein temps représentant un seul domaine fonctionnel (mobilisation des ressources) ; le temps consacré à ces évaluations par des fonctionnaires d'autres services, comme les responsables des programmes, des finances, du contrôle des activités de liaison, du secrétariat et de l'équipe de direction, était impossible à quantifier. De même, un autre organisme a indiqué que deux équivalents temps plein étaient nécessaires pour la seule coordination des évaluations conduites par des donateurs, à quoi il convenait d'ajouter les ressources et le temps qu'y consacraient les unités fonctionnelles et les bureaux de pays.

59. La charge de travail et les coûts de transaction diffèrent en fonction du type d'évaluation. Selon un organisme, chaque évaluation globale réalisée à l'échelon de l'organisme, comme dans le cas du DfID, peut accaparer un spécialiste de programme et un directeur. Selon un autre organisme, une évaluation des piliers effectuée par la Commission européenne a occupé quatre équivalents temps plein d'administrateur P-3 à P-5 pendant un mois et un équivalent temps plein de fonctionnaire de la classe D-2 pendant deux semaines²³. L'examen conduit par un autre donateur a consisté à répondre à des questionnaires, tâche qui a exigé deux équivalents temps plein d'administrateur P-3 à P-5 pendant deux semaines. Quand il s'agit de répondre à des questionnaires, la charge de travail peut être importante. Par exemple, aux fins du seul examen par le MOPAN, un organisme a dû fournir quelque 3 000 documents.

60. Toutefois, même les évaluations de portée plus modeste peuvent absorber une quantité considérable de ressources. Par exemple, dans le cas d'une vérification effectuée par la Commission européenne, un fonctionnaire, généralement affecté au bureau de Bruxelles de l'organisme évalué, conduit la vérification, épaulé ses collègues des services extérieurs et formule des observations lors de la réception du projet de rapport. Le personnel des services extérieurs consacre plusieurs jours à la préparation de la vérification, au rassemblement des pièces justificatives, à des réunions avec les membres de la mission de vérification, à la programmation et à la conduite d'entretiens et à la fourniture d'informations sur les procédures. En général, un ou deux de ses membres sont affectés à la conduite d'une vérification de la Commission européenne pendant plusieurs semaines. Comme la Commission l'a expliqué, un fonctionnaire des Nations Unies financé sur les fonds de la Commission est souvent associé aux missions de vérification. Une vérification coûte plus de 10 millions d'euros, et 7 % de coûts indirects sont déjà prévus pour financer les coûts qui ne figurent pas sur la longue liste détaillée des coûts directs.

61. Un groupe de travail relevant du Réseau finances et budget du CCS s'est penché sur le problème des coûts de transaction dans le cadre de son « analyse des coûts des mécanismes de contrôle ». Ce Réseau a effectué une enquête parmi ses membres, auxquels il était demandé de préciser, entre autres postes de dépenses, les valeurs estimées des activités d'assurance concernant les donateurs²⁴. Le CCS a traité les résultats de l'enquête et les estimations préliminaires comme des documents internes et ne les a pas mis à la disposition du CCI. Au moment de l'établissement du présent rapport, le Réseau n'avait pas encore achevé son analyse des coûts des mécanismes de contrôle et de responsabilisation, y compris des coûts des activités d'assurance concernant les donateurs²⁵.

62. Les coûts afférents à l'appui apporté aux évaluations conduites par des donateurs et à leur coordination ne sont pas facturés séparément au donateur, mais supportés par l'organisme ainsi évalué. Les dépenses de personnel et les autres ressources affectées à ces

²³ La Commission européenne a fait remarquer que ces chiffres étaient sans doute gonflés ; il était très improbable qu'une évaluation des piliers nécessite quatre équivalents temps plein d'administrateur pendant un mois et un équivalent temps plein de fonctionnaire de la classe D-2 pendant deux semaines.

²⁴ CEB/2016/HLCM/FB/5 et CEB/2016/HLCM/21.

²⁵ Voir CEB/2016/HLCM/FB/11 et FB/9, CEB/2016/5 et CEB/2016/HLCM/FB/5.

opérations sont généralement imputées aux dépenses d'appui aux programmes. D'autres problèmes surviennent si les évaluations sont conduites après la mise au point définitive du programme ou du projet, comme dans le cas de certaines vérifications de la Commission européenne et de ses examens des taux d'erreurs résiduelles. Dans ces cas, les coûts ne peuvent être imputés aux dépenses d'appui aux programmes que si cette imputation a été expressément convenue lors de la conclusion de l'accord.

63. La plupart des organismes ont indiqué que, pour certains types d'examens conduits par des donateurs, il leur était impossible de recouvrer l'intégralité des dépenses de personnel et des autres coûts de transaction. Ils ont donc considéré que ces dépenses devraient être partiellement ou intégralement financées par les donateurs et recouvrées auprès de ces derniers en tant que coûts directs ou portion des dépenses d'appui aux programmes. On en a un bon exemple avec la Banque mondiale, où l'unité chargée de coordonner les évaluations conduites par des donateurs²⁶ est financée en prélevant 0,5 % sur la totalité des frais généraux/dépenses d'appui aux programmes, fixés à 5,5 %.

64. Une autre difficulté est liée aux évaluations multiples : elles peuvent donner des résultats différents pour l'organisme concerné. Les évaluations bilatérales étant par essence ancrées dans les priorités de l'entité qui procède à l'une de ces évaluations, il n'est pas rare que différentes évaluations du même organisme multilatéral privilégient des critères différents ou que des critères similaires produisent des résultats différents²⁷. Les différences de scores concernant le même organisme multilatéral pourraient donner des indications contradictoires aux organismes²⁸. L'annexe VI donne un exemple de la manière dont les évaluations multilatérales réalisées par deux donateurs différents peuvent aboutir à des résultats et à des scores différents.

65. **Il est recommandé aux organismes des Nations Unies d'engager avec les donateurs des discussions en vue d'inclure dans les clauses des accords négociés avec les donateurs les coûts et ressources additionnels à prévoir au titre des activités de coordination et d'appui des évaluations conduites par des donateurs.**

66. **Il est recommandé aux donateurs de n'épargner aucun effort pour repenser la nécessité des évaluations individuelles, en tenant compte de la surabondance d'informations relevant du domaine public, notamment les évaluations d'autres donateurs, les évaluations réalisées par le MOPAN, et les rapports et évaluations de contrôle interne et externe des organismes concernés, afin de réduire au minimum les coûts administratifs qui en découlent pour le système des Nations Unies et d'éviter les doubles emplois. Une telle approche serait conforme aux engagements pris par les donateurs dans le contexte du MOPAN et aux initiatives de transparence telles que l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide, le Grand compromis et l'Initiative sur les pratiques à recommander aux donateurs de l'action humanitaire²⁹.** On se référera également aux recommandations 1, 2, 4 et 6 plus loin.

D. On observe une multiplication des sources de données factuelles utilisées par les donateurs dans leurs évaluations

67. Aux fins des évaluations qu'ils conduisent, les gouvernements peuvent éventuellement utiliser plusieurs sources de données factuelles, et le nombre de ces sources va croissant. Par exemple, le nombre des initiatives mondiales d'évaluation transparente de la performance des organismes des Nations Unies a augmenté, comme le montre le tableau 3 ci-après.

²⁶ Évaluations réalisées par les donateurs de la Banque.

²⁷ OCDE, *L'aide multilatérale 2013* (Paris, Éditions de l'OCDE, 2013), p. 45.

²⁸ Ibid.

²⁹ On trouvera au chapitre III d'autres informations à ce sujet.

Tableau 3

Sources de données factuelles sur la performance des organismes des Nations Unies (sélection)

Organisation/ initiative	Activité	Lancée en	Objet
MOPAN	Évaluations de l'efficacité des organismes	2002	Harmoniser les méthodes appliquées par les donateurs pour évaluer l'efficacité de l'organisme et des activités de développement des organismes multilatéraux, et réduire la charge et les doubles emplois en procédant à des évaluations communes
Groupe des Nations Unies pour l'évaluation/Réseau pour l'évaluation du développement du CAD de l'OCDE	Examen par des pairs des fonctions d'évaluation	2006	Faciliter le partage des bonnes pratiques et des données d'expérience, et l'apprentissage mutuel, renforcer les capacités internes des systèmes d'évaluation des Nations Unies et la confiance extérieure dans ces systèmes, réduire la demande d'évaluations externes de la performance et de l'efficacité des organismes, faciliter le dialogue transversal et inciter les organismes à évoluer
Initiative internationale pour la transparence de l'aide	Initiative volontaire et multipartite	2008	Accroître la transparence de l'aide, du développement et des ressources humanitaires afin de mieux lutter contre la pauvreté
Forum pour la coopération en matière de développement du Conseil économique et social	Enquête sur le partage des responsabilités	2009	Permettre un examen externe et détaillé des progrès accomplis en matière de partage des responsabilités et de transparence de l'aide aux échelons national et international, afin de pouvoir mettre en place de meilleurs dispositifs d'application du principe de responsabilité
Centre for Global Development	Qualité de l'évaluation de l'aide publique au développement	2010	Évaluer la qualité de l'aide publique au développement fournie par 35 pays donateurs et plus de 100 organismes d'aide. On utilise à cette fin 31 indicateurs reflétant quatre éléments du consensus international sur ce qui constitue une aide de grande qualité

Source : Tableau établi par le CCI à partir de données de l'OCDE et du MOPAN.

68. Certains donateurs utilisent de plus en plus les informations et données factuelles obtenues à partir de ces sources supplémentaires, comme l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide et le MOPAN. Cela peut certes réduire la charge pesant sur les organismes concernés, mais certains donateurs n'en poursuivent pas moins leurs propres activités de collecte de données pour un certain nombre de raisons, parmi lesquelles l'existence de procédures internes impératives ou le fait qu'ils ne jugent pas les données et informations du MOPAN ou d'autres sources externes suffisamment fiables, détaillées ou actualisées pour leurs propres évaluations, réalisées en cohérence avec certaines périodicités nationales (voir également la section F plus loin sur le MOPAN).

69. Les donateurs interrogés aux fins du présent rapport ont indiqué que le nombre et le degré d'exhaustivité de leurs demandes d'information dépendaient également des politiques de divulgation publique et d'information des organismes concernés, notamment celles régissant la divulgation publique de rapports de contrôle et d'audit. Les donateurs peuvent considérer les données factuelles fournies par un organisme comme plus fiables que celles fournies par d'autres organismes. Les donateurs comptent de plus en plus sur l'établissement de meilleures rapports axés sur les résultats et sur l'amélioration de la gestion et du suivi et de l'évaluation (voir le chapitre III, sect. D, E et F).

E. À quelques exceptions notables près, les évaluations conduites par les donateurs ne sont pas largement partagées

70. Les réponses au questionnaire du CCI fournies par un certain nombre de donateurs confirment une observation importante figurant dans le rapport de 2015 sur l'aide multilatérale du CAD, selon laquelle les critères au regard desquels les organismes sont

évalués et les conclusions des évaluations achevées ne leur sont souvent pas communiqués. Le rapport précité indique ce qui suit : « Le manque de transparence qui entoure la méthodologie, les résultats et les implications des évaluations signifie que les organisations ne peuvent guère en tirer des enseignements utiles puisque ces processus ne nourrissent pas leur réflexion sur la façon dont elles peuvent améliorer leurs performances. »³⁰. Il est ressorti des entretiens menés par le CCI que les donateurs procèdent à des évaluations pour répondre à différents besoins, mais les avis divergent entre les organismes des Nations Unies et les donateurs quant au degré d'utilisation des résultats des évaluations aux fins d'une concertation sur la performance de tel ou tel organisme.

71. Contrairement à la tendance selon laquelle la performance des organismes des Nations Unies est rendue publique par le biais de rapports et d'évaluations de gestion et d'audit, le CCI a constaté que rien n'établissait que les donateurs en venaient de plus en plus à rendre leurs évaluations publiques et/ou à les communiquer à d'autres donateurs. Depuis 2011, seuls l'Australie et le Royaume-Uni ont publié leurs évaluations, comme le fait le MOPAN. Certains donateurs ont indiqué qu'ils communiquaient officiellement leurs évaluations à d'autres donateurs gouvernementaux et à un groupe restreint de membres de l'organe délibérant ou directeur de l'organisme évalué.

72. Les organismes ne savent pas toujours qu'une évaluation conduite par un donateur est en cours, en particulier lorsqu'elle est effectuée à l'échelon d'un pays. De même, les informations sur les évaluations achevées et en cours ne sont pas disponibles sous une forme synthétique pour les organes directeurs des organismes. Étant donné que les évaluations sont effectuées bilatéralement entre le donateur et l'organisme concernés, les informations sur les résultats ne sont disponibles que si elles sont rendues publiques.

73. Le présent examen a constaté l'absence de mécanisme ou de pratique permettant aux donateurs de communiquer des informations sur les évaluations à d'autres donateurs ou aux membres de l'organisme évalué par l'intermédiaire de son organe directeur.

74. En améliorant la communication des conclusions des évaluations et en notifiant à l'avance les projets d'évaluation, on contribuerait à réduire le risque de chevauchements et de doubles emplois entre ces évaluations. Les parties prenantes concernées disposeraient alors d'un corpus d'observations factuelles plus étendu pour leurs évaluations. Certains organismes ont fait observer que l'amélioration de la communication d'informations sur les évaluations et leurs conclusions aiderait à résoudre les tensions entre les changements préconisés par un donateur, dans le cadre de ses relations bilatérales avec un organisme, et ceux prescrits par le conseil d'administration dudit organisme, qui correspondent aux priorités définies par l'ensemble des membres quant aux améliorations à apporter³¹.

75. La plupart des organismes interrogés en vue du présent rapport ont indiqué que le partage des évaluations entre États membres gagnerait en utilité si ces derniers arrêtaient des normes de qualité, une portée commune et l'objectif de l'évaluation avant sa réalisation. D'autres organismes, toutefois, ont fait remarquer qu'il pourrait être risqué de rendre publics tous les rapports d'évaluation des donateurs, surtout si les organismes examinés n'étaient pas intégrés aux processus d'évaluation ou si la méthodologie mise en œuvre n'était pas transparente. La publication de rapports contenant des critiques a été perçue par certains comme pouvant se révéler abusivement pénalisante et comme ne rendant pas compte des spécificités de chaque organisme.

76. En dépit des préoccupations susmentionnées, un certain nombre d'organismes ont estimé que la communication d'informations sur les évaluations présentait plus d'avantages que de risques. La plupart des organismes sont favorables à l'idée d'une communication d'informations sur des évaluations qui soient basées sur la clarté méthodologique, des normes convenues et une démarche fondée sur la concertation, dont il sera question dans les chapitres qui suivent. Par ailleurs, la plupart des enquêtés ont considéré que les organismes des Nations Unies auraient intérêt à créer en ligne un répertoire mondial des évaluations institutionnelles des organismes multilatéraux accessibles au public.

³⁰ OCDE, *L'aide multilatérale 2015 : De meilleurs partenariats pour le monde de l'après-2015* (Paris, Éditions de l'OCDE, 2015), p. 80.

³¹ Voir également OCDE, *L'aide multilatérale 2015*, p. 80.

77. En ce qui concerne la proposition de créer en ligne un répertoire mondial à l'échelle du système, certains organismes ont estimé qu'il faudrait avant tout obtenir le consentement des donateurs concernés. Certains ont dit préférer un répertoire pour chaque organisme à un répertoire mondial. D'autres ont préconisé de créer un répertoire sous l'égide du CCS. D'autres encore ont dit craindre que les donateurs concernés puissent ne pas souhaiter que l'organe délibérant ou directeur consacre un débat à leurs évaluations. D'autres enfin redoutaient qu'une telle mesure soit préjudiciable à long terme pour les organismes en raison de la qualité inégale des évaluations, de l'absence d'une méthode et de critères clairs, de l'exclusion probable des évaluations reposant exclusivement sur des examens de documents accessibles au public et du fait qu'il ne leur était pas possible de participer à la définition de l'objectif et de la méthode des évaluations, ainsi qu'à l'établissement des projets de rapport.

78. Nonobstant ces préoccupations, les inspecteurs recommandent de créer en ligne à l'échelle du système un répertoire mondial des différentes évaluations des organismes multilatéraux conduites par les donateurs, afin d'améliorer la transparence et la communication d'informations et d'aider ces organismes à apprendre et à se réformer.

79. L'application de la recommandation ci-après devrait améliorer la responsabilité et la transparence.

Recommandation 1

Les organes délibérants/directeurs des organismes des Nations Unies devraient encourager l'amélioration de l'accessibilité, de la diffusion et de l'échange d'informations concernant les évaluations conduites par des donateurs entre États membres et devraient, dans cette optique, demander aux chefs de secrétariat de rendre publiques ces évaluations en les téléchargeant vers un répertoire mondial en ligne que le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies devrait créer à cette fin au plus tard en 2018.

F. Le MOPAN a-t-il réduit les doubles emplois et les coûts de transaction ?

80. Le MOPAN a été créé en 2002 par huit pays soucieux d'évaluer la performance de partenaires multilatéraux. Depuis, la méthode utilisée a évolué et le réseau a été étendu à 18 pays. Les deux changements les plus importants ont été l'adoption de la méthodologie appelée « Approche conjointe » en 2009 et la mise au point de la méthodologie MOPAN 3.0 en 2015/2016.

81. Dérivée de sept outils d'évaluation bilatérale, l'approche conjointe a emprunté à d'autres processus d'évaluation, tels que les enquêtes de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris réalisées par l'OCDE et le Système commun d'évaluation des performances des banques multilatérales de développement. Cette approche a été mise au point pour plusieurs raisons, notamment la volonté des membres du MOPAN d'harmoniser leurs travaux et d'éviter les doubles emplois, d'augmenter la quantité et d'élargir la portée des informations sur l'efficacité de chacun de leurs organismes et de réduire les coûts de transaction associés à la réalisation de leurs propres évaluations. Cette approche était destinée à remplacer les outils d'évaluation bilatérale et d'empêcher la mise au point d'autres méthodes d'évaluation³².

82. Une évaluation du MOPAN réalisée en 2013 a constaté ce qui suit³³ :

- Les faits montraient que le MOPAN n'avait pas pu empêcher tous ses membres d'exiger les mêmes informations des organismes multilatéraux évalués. Certains de ses membres – comme l'Australie et la France – n'auraient guère exploité les

³² Paul Balogun and others, « Evaluation of MOPAN », vol. I, Main Report (Stockholm, Swedish Institute for Public Administration, 2013), p. 21. Accessible sur le site www.mopanonline.org/otherproducts.

³³ Ibid.

résultats de ses évaluations. En revanche, plusieurs autres membres, comme le Canada, l'Irlande et la Suisse, auraient largement utilisé ces résultats dans leur dialogue avec les organismes multilatéraux ;

- Les membres du MOPAN continuaient de procéder à leurs propres évaluations. Les hauts responsables des pays membres interrogés ont considéré tous, sans exception, que le MOPAN ne pourrait jamais se substituer complètement aux évaluations conduites par les donateurs ;
- Si l'on considère que le but poursuivi est l'harmonisation, l'évaluation voit une grave lacune dans l'absence de débat et d'accord entre les membres du MOPAN et les organismes multilatéraux quant à la manière dont le MOPAN pourrait servir à renforcer l'harmonisation et à réduire les coûts de transaction de ces organismes.

83. Les informations recueillies par le CCI auprès d'organismes bénéficiant d'une expérience directe de l'approche conjointe du MOPAN correspondent aux constatations susvisées. Elles confirment deux tendances, à savoir le fait que les évaluations du MOPAN concernent des organismes des Nations Unies qui font également l'objet du plus grand nombre d'évaluations conduites par des gouvernements donateurs, et que le nombre de membres du MOPAN qui procèdent séparément à des évaluations officielles des performances de certains organismes des Nations Unies est en fait en augmentation (voir le tableau 2 ci-dessus).

84. De même, le rapport de 2013 de l'OCDE sur l'aide multilatérale énonce les facteurs qui empêchent les évaluations conjointes, telles que celles réalisées par le MOPAN, de se substituer pleinement à l'évaluation conduite par les gouvernements donateurs. Il indique que « les évaluations bilatérales étant ancrées dans les priorités des donateurs, il n'est pas rare que différentes évaluations du même organisme multilatéral privilégient des critères différents ou que des critères similaires produisent des résultats différents »³⁴.

85. Une enquête menée aux fins du rapport de 2015 de l'OCDE sur l'aide multilatérale a fourni des indications supplémentaires sur cette question :

« Certains membres du MOPAN, comme l'Allemagne, se sont fortement appuyés sur les résultats de ces évaluations [évaluations menées dans le cadre du MOPAN] pour étayer leurs examens internes des organismes multilatéraux. Mais d'autres pays continuent de procéder à des évaluations bilatérales qui mettent lourdement à contribution les organismes multilatéraux ou qui n'ont pas d'implications très tangibles. Les réponses à l'enquête du CAD de l'OCDE laissent penser que cela tient peut-être au fait qu'au moment où cette enquête a été réalisée, les évaluations du MOPAN n'étaient pas aussi poussées, focalisées ou étendues que l'auraient souhaité certains membres. Par exemple, le Canada a regretté l'insuffisante couverture des résultats obtenus, de certains aspects de l'efficacité organisationnelle ou de thèmes transversaux. Les États-Unis ont déploré quant à eux le manque de comparabilité des évaluations des différentes institutions. »³⁵.

86. En réponse à la masse d'informations émanant des donateurs et des organismes multilatéraux, le MOPAN a adopté en 2015 une nouvelle approche et une nouvelle méthodologie (MOPAN 3.0). Les innovations introduites par cette nouvelle approche sont susceptibles de renforcer l'impact des résultats des évaluations effectuées par le réseau et de contribuer ainsi à réduire plus efficacement la prolifération des évaluations³⁶.

87. La question de savoir si MOPAN 3.0 permettra d'abaisser sensiblement les coûts de transaction pour les organismes des Nations Unies évalués reste ouverte. Il ressort des réponses des donateurs au questionnaire du CCI que 6 donateurs sur 10 souhaiteraient pouvoir s'appuyer davantage sur le MOPAN afin de répondre aux besoins de leurs gouvernements respectifs tout en réduisant la charge et les coûts administratifs des organismes évalués. Par exemple, deux donateurs ont indiqué s'appuyer sur le MOPAN,

³⁴ OCDE, *L'aide multilatérale 2013* (Paris, Éditions de l'OCDE, 2013), p. 45.

³⁵ OCDE, *L'aide multilatérale 2015 : De meilleurs partenariats pour le monde de l'après-2015* (Paris, Éditions de l'OCDE, 2015), p. 81.

³⁶ Ibid.

tandis qu'un autre a recommandé de veiller à ce que les évaluations du MOPAN soient de la meilleure qualité possible. Un autre donateur a estimé que les organismes des Nations Unies devraient continuer de collaborer avec le réseau afin d'élargir la portée et le cadre de ses évaluations et d'en augmenter la fréquence.

88. Comme l'a indiqué un donateur en réponse au questionnaire du CCI, les évaluations du MOPAN fournissent une source fiable de données factuelles pour évaluer la performance des organismes multilatéraux. Le partage des coûts de ces évaluations permet aux membres du réseau de réduire, dans une large mesure, la nécessité d'évaluations bilatérales officielles. De plus, l'utilisation d'un processus méthodologique comme MOPAN 3.0 permet aux membres du réseau de recueillir des informations auprès de différentes parties prenantes sur un large éventail de questions. Cela étant, les avantages de la profondeur et de la rigueur qui caractérisent MOPAN 3.0 ne vont pas sans trois limitations principales : a) la fréquence des évaluations individuelles reste faible (tous les trois ou quatre ans dans la plupart des cas) ; b) le nombre d'organismes évalués demeure limité (12 organismes sur deux ans) ; et c) l'adhésion collective à MOPAN 3.0 ne permet guère d'adapter les évaluations aux besoins spécifiques de chaque membre du réseau.

89. Un autre donateur a indiqué que l'activité du MOPAN pouvait remplacer, dans une large mesure, les évaluations officielles destinées à produire des analyses approfondies. Toutefois, les évaluations du MOPAN ne peuvent pas fournir de données adaptées aux besoins de ce donateur et elles seraient difficiles à conduire chaque année. Ce donateur a donc élaboré en interne un questionnaire lui permettant de recueillir des données annuelles sur près de 30 organismes. Cette évaluation interne est un complément nécessaire des évaluations du MOPAN.

90. Des difficultés analogues ont été reconnues par un autre donateur. Le champ actuel du MOPAN ne lui permet pas de donner une vue d'ensemble des résultats des organismes ayant fait l'objet d'une évaluation interne individuelle. Tout en appuyant les évaluations du MOPAN, ce donateur a indiqué que, pour des raisons politiques, il maintiendra probablement une certaine dose d'analyse sur mesure s'agissant de déterminer le degré d'adaptation de chaque organisme des Nations Unies à l'évolution des priorités bilatérales et des exigences fiduciaires.

91. En dépit des difficultés précitées, le consensus paraît être que les évaluations conjointes telles que celles effectuées par le MOPAN sont l'occasion de réduire le nombre et la portée des évaluations individuelles conduites par les donateurs et des opérations de collecte de données factuelles associées. Tout ce qui tend à renforcer la méthodologie du MOPAN afin de prendre en compte l'élargissement des besoins des donateurs est un pas dans la bonne direction.

92. Certains organismes ont fait observer que, si le MOPAN était assurément utile, il convenait d'en améliorer la qualité et la méthodologie, et le réseau devrait mettre à profit les travaux des bureaux de contrôle et d'évaluation internes et externes.

93. L'application de la recommandation ci-après devrait améliorer la transparence et la responsabilité, et réduire les risques de doubles emplois et abaisser les coûts de transaction.

Recommandation 2

Les États membres qui sont membres du Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales (MOPAN) devraient mettre en chantier une évaluation de la méthodologie MOPAN 3.0 afin d'en déterminer la rigueur et l'utilité pour ce qui est de fournir les niveaux d'information attendus, ainsi que l'efficacité s'agissant de réduire la nécessité d'évaluations supplémentaires conduites par des donateurs à titre individuel.

III. Rendre moins nécessaires les évaluations conduites par des donateurs en améliorant la transparence et la responsabilité au sein des organismes

94. Les donateurs demandent de plus en plus aux organismes des Nations Unies d'améliorer la transparence et de fournir des données et informations plus fiables. Certains donateurs estiment que cela devrait réduire la nécessité (et, éventuellement, diminuer le nombre) des évaluations conduites par des donateurs.

95. Les organismes examinés ont été nombreux à considérer que l'on pouvait encore améliorer la transparence, la responsabilité et la présentation de données sur la manière dont ils utilisaient les fonds reçus et sur les résultats obtenus, et tirer mieux parti des occasions de réduire les coûts de transaction au moment d'appuyer les évaluations conduites par des donateurs et de répondre aux exigences qui en découlait. Comme l'a indiqué l'un d'eux, le système des Nations Unies doit préconiser une plus grande transparence et aborder ouvertement la question de ses méthodes de gestion, de ses capacités et de ses éventuelles limitations. C'est là un problème auquel doivent faire face tant l'Organisation des Nations Unies que les donateurs.

96. Certains donateurs ont dit apprécier que les rapports d'évaluation et d'audit soient disponibles sur le site Web des organismes, que l'Organisation des Nations Unies pratique la transparence de l'aide et qu'un grand nombre d'organismes participent à l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide. Mais d'autres donateurs estiment que plusieurs organismes doivent intensifier leurs efforts pour améliorer la transparence en fournissant des données sur les fonds reçus et en apportant la preuve qu'ils ont été dépensés d'une façon efficace et rationnelle. D'autres donateurs encore ont indiqué que les informations et données factuelles fournies étaient parfois peu fiables et que les rapports soumis n'étaient pas suffisamment axés sur les résultats.

97. Le CCI a constaté que, ces dernières années, les organismes avaient bien progressé en ce qui concernait l'application des principes de transparence et de responsabilité et les modes d'utilisation des ressources, comme le montraient, notamment, l'adoption des Normes comptables internationales pour le secteur public, la mise en œuvre des nouveaux progiciels de gestion intégrés, les améliorations apportées aux rapports axés sur la performance et les résultats, ainsi que le renforcement des fonctions d'évaluation et d'audit. On se référera aux rapports du CCI consacrés à ces questions³⁷. La plupart des organismes déploient des efforts considérables pour améliorer la communication avec les donateurs en mettant en œuvre l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide, en améliorant leurs activités de suivi et de communication d'informations, et en rendant les informations accessibles en ligne sur leurs sites, tableaux de bord et portails Web, en sus des rapports ordinaires qu'ils soumettent à leurs organes directeurs respectifs. Les sections qui suivent traitent des domaines dans lesquels les donateurs comme les organismes doivent encore progresser.

A. Initiative internationale pour la transparence de l'aide

98. Plusieurs donateurs ont plaidé pour que les organismes des Nations Unies se conforment à la norme de l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide. Un grand nombre de ces donateurs, qui sont eux-mêmes membres de cette Initiative, ont fait du respect de cette norme une condition préalable au maintien de leur financement. Il s'ensuit que le nombre des organismes des Nations Unies respectant les principes de l'Initiative a régulièrement augmenté. En 2015, neuf entités des Nations Unies ont déclaré qu'elles

³⁷ Voir, par exemple, JIU/REP/2014/6 : Analyse de la fonction d'évaluation dans le système des Nations Unies ; JIU/REP/2016/8 : État de la fonction d'audit interne dans le système des Nations Unies ; JIU/REP/2012/8 : Étude des progiciels de gestion intégrés dans les organismes du système des Nations Unies ; et JIU/REP/2010/6 : État de préparation des organismes des Nations Unies en vue de l'application des Normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS).

appliquaient la norme en question, mais à des degrés différents. Quatre autres entités sont devenues membres de l'Initiative en 2016, ce qui dénote la volonté de commencer, dans un futur proche, à appliquer la norme dans le cadre de la présentation des rapports³⁸.

Initiative internationale pour la transparence de l'aide

- L'Initiative internationale pour la transparence de l'aide est une initiative volontaire et multipartite qui vise à améliorer la transparence de l'aide, du développement et des ressources humanitaires pour qu'ils puissent mieux servir à la lutte contre la pauvreté. Elle rassemble les donateurs et les pays bénéficiaires, les organisations de la société civile et les spécialistes de l'information sur l'aide au développement qui s'engagent à collaborer à l'amélioration de la transparence de l'aide³⁹.
- L'Initiative a été lancée en 2008 lors du troisième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide au développement, pour aider les donateurs à honorer leurs engagements politiques en matière de transparence, tels qu'ils sont énoncés dans le Programme d'action d'Accra.
- Lors du quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide au développement, tenu à Busan (République de Corée) en 2011, les acteurs du développement se sont engagés à « appliquer une norme commune et ouverte pour la publication par voie électronique en temps voulu d'informations détaillées et prévisionnelles sur les ressources apportées par la coopération pour le développement » prenant en compte l'activité de notification statistique du CAD de l'OCDE et le travail de l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide.
- L'Initiative se compose d'une partie de la norme commune, ainsi que du système de notification des pays créanciers et du questionnaire sur les dépenses prévisionnelles, qui sont deux systèmes de notification statistique de l'OCDE. La norme commune a pour objet de faciliter l'accès aux flux de ressources antérieurs, actuels et futurs, de promouvoir une présentation plus détaillée et exacte des données fournies par un plus large éventail d'acteurs de la coopération pour le développement, et d'encourager une communication plus rapide des données.
- Les principaux gouvernements donateurs du système des Nations Unies, ainsi que la Commission européenne en tant que donatrice, lancent un appel énergique en faveur de l'Initiative et lui manifestent leur appui. Dix des 16 principaux pays donateurs examinés par le CCI en vue du présent rapport sont membres de cette Initiative⁴⁰.

99. Les entretiens qu'il a eus avec les donateurs ont montré au CCI que la plupart d'entre eux appréciaient l'amélioration de la transparence et l'application de la norme de l'Initiative, lesquelles avaient eu un impact positif sur les demandes d'informations et les coûts de transaction connexes. De plus, le respect de cette norme devient une condition préalable au financement des organismes des Nations Unies, comme dans le cas des États-Unis et du Royaume-Uni. La majorité des organismes des Nations Unies examinés par le CCI en vue du présent rapport sont membres de l'Initiative ou en respectent la norme. Il s'agit des organismes suivants : PNUD, PNUE, FNUAP, UNICEF, UNOPS, ONU-Femmes, ONUSIDA, UNESCO, OIT, Bureau de la coordination des affaires humanitaires du Secrétariat, PAM, FAO, ONUDI et OMS⁴¹. Plusieurs autres, comme le HCR, envisagent d'adopter cette norme ou s'y préparent.

100. Si un certain nombre d'organismes des Nations Unies ont adhéré à l'Initiative, d'autres y ont vu un engagement difficile à remplir. Le respect de cette norme fait partie intégrante des critères d'examen appliqués par plusieurs donateurs, mais le fait qu'un organisme s'y conforme pleinement n'empêche pas nécessairement les donateurs de conduire leurs propres évaluations. Certains donateurs ont signalé que, pour des raisons de

³⁸ A/72/61-E/2017/4, par. 79.

³⁹ www.aidtransparency.net/about.

⁴⁰ www.aidtransparency.net/governance/members-assembly ; ces pays sont les suivants : Allemagne, Australie, Belgique, Canada, Danemark, États-Unis, Finlande, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède. La Commission européenne est également membre de l'Initiative.

⁴¹ www.aidtransparency.net/governance/members-assembly.

qualité et de comparabilité, ils n'étaient pas en mesure d'utiliser les données fournies dans le cadre de l'Initiative. Les informations notifiées dans ce cadre ont un caractère très différent de celles que les donateurs recueillent lors de leurs évaluations. L'Initiative ne fournit pas d'informations sur le contrôle interne, le cadre stratégique, etc., de l'organisme considéré, qui sont des aspects essentiels qu'un grand nombre de donateurs s'attachent généralement à évaluer. Une autre difficulté signalée est liée à l'impossibilité d'afficher certaines des données requises par l'Initiative (par exemple tous les contrats accordés) sur le site Web de l'organisme, en raison des risques que cela pourrait faire courir au partenaire des Nations Unies, au programme et/ou à l'organisme des Nations Unies dans certains pays bénéficiant d'un programme.

101. Certains organismes ont jugé difficile de respecter la norme de l'Initiative et ont dit avoir à supporter des coûts supplémentaires dans la mesure où la méthode de notification liée à cette norme différait de la leur. Ils ont indiqué que, compte tenu de leur modèle économique, de leurs moyens de financement et de leurs méthodes de travail, il leur faudrait modifier leurs systèmes de gestion, de financement et de planification des programmes pour pouvoir fournir des informations conformes aux critères de l'Initiative.

102. En particulier, certains organismes humanitaires ont fait savoir qu'ils ne considéraient pas l'Initiative comme pleinement adaptée à leur situation, car cette norme avait été initialement conçue pour les organismes de développement et avait pour origine la norme de l'OCDE. Certains d'entre eux ont proposé de réviser la norme de l'Initiative pour la rendre mieux compatible avec les organismes humanitaires. Ils ont réaffirmé l'importance pour le secteur humanitaire d'autres initiatives en matière de transparence, telles que le Grand compromis et l'Initiative sur les pratiques à normaliser leurs besoins en matière de communication d'informations. Ils ont souligné que, pour que ces initiatives de transparence aboutissent, les donateurs devaient honorer les engagements qu'ils avaient pris dans le domaine de la normalisation. S'ils ne déployaient pas des efforts concertés pour modifier leurs pratiques, les doubles emplois, les recoupements d'activités et l'utilisation inefficace des ressources perdureraient.

103. Malgré ces difficultés, un grand nombre d'organismes ont indiqué qu'ils tenaient beaucoup à obtenir un score élevé dans la mise en œuvre de l'Initiative, car un tel score était important dans l'optique des discussions concernant la mobilisation des ressources et pour obtenir un financement de la part des principaux donateurs.

104. Si un certain nombre d'organismes ont fait observer qu'ils n'avaient pas vu diminuer réellement le nombre d'évaluations individuelles conduites par des donateurs du fait de la mise en application de l'Initiative, la plupart des organismes ont estimé que cette dernière était susceptible de réduire pour les donateurs la nécessité de réaliser des examens et d'alléger quelque peu la charge que ces examens imposaient aux organismes. De plus, la plupart des organismes ont reconnu que le respect de la norme en question pouvait faciliter la normalisation de la notification des données, ce qui finirait par améliorer la transparence de cette notification. À cette fin, un organisme a estimé qu'il y aurait lieu d'étendre la norme de l'Initiative aux aspects sur lesquels les donateurs demandaient le plus communément à être renseignés, de manière à rendre moins nécessaires les évaluations individuelles conduites par des donateurs. On peut rappeler ici que le Réseau finances et budget du CCS débat de la nécessité d'étudier la possibilité de tirer parti de la norme de l'Initiative pour améliorer l'efficacité de la notification des données du CCS⁴².

105. Il est recommandé aux organismes des Nations Unies d'adhérer aux initiatives de transparence, telles que l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide, le Grand compromis et l'Initiative sur les pratiques à recommander aux donateurs de l'action humanitaire, de façon à améliorer la transparence et à promouvoir la normalisation et la notification des données en leur sein. Au moment de réviser ou d'actualiser les normes de l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide et les autres normes de transparence, on veillera à étendre ces normes aux aspects sur lesquels les donateurs demandent le plus communément à être renseignés, de manière à rendre moins nécessaires les évaluations individuelles conduites par des donateurs.

⁴² CEB/2016/HLCM/FB/9, p. 22.

B. Amélioration de l'utilisation des portails et tableaux de bord Web et utilisation des progiciels de gestion intégrés pour fournir des données en temps réel

106. Les entretiens menés par le CCI en vue du présent rapport ont montré qu'un certain nombre d'organismes, tels que l'ONUDI, le FNUAP, le PNUD, le HCR et l'OIT, ainsi que le GNUD s'occupaient de plus en plus d'améliorer leurs sites Web et leurs portails d'information afin d'accroître le volume d'informations destiné aux États membres en général et aux pays donateurs en particulier.

107. C'est ainsi, par exemple, que le FNUAP dispose de portails Web pour fournir des informations détaillées sur l'ensemble de ses programmes de pays et construit un portail qui fournira ces données à ses principaux donateurs. Son site Web fournit des informations détaillées à l'échelon mondial, à l'instar des sites du PNUD et de l'UNICEF. Si l'on peut considérer que l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide fait en partie double emploi avec ce site, l'intérêt qu'elle présente tient en fait à la possibilité d'un positionnement géographique de l'information et de la mise à disposition d'informations programmatiques détaillées qui ne sont pas accessibles au public. Le FNUAP a noté que le fait de rendre l'information accessible l'aidait, car cela donnait confiance aux donateurs, améliorait la transparence et lui permettait de présenter ses activités, ses programmes et ses résultats.

108. Le PNUD affiche depuis longtemps beaucoup d'informations sur son site public et a été l'un des premiers organismes à créer des tableaux de bord. Le GNUD a créé un portail sur la transparence qui présente des données émanant de tous les membres du Groupe d'une manière conforme à la norme de l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide. Le portail actualise les données en temps réel en extrayant les informations les plus récentes du registre de l'Initiative⁴³. Ce portail a été créé en réponse à une demande présentée par le Conseil économique et social dans le cadre de l'examen quadriennal complet afin d'améliorer la qualité des analyses qui figuraient dans les rapports concernant l'ensemble du système sur le financement, l'exécution et les résultats des activités opérationnelles de développement.

109. L'ONUDI s'est doté en 2005 d'un Extranet pour les donateurs et d'une plateforme de données en libre accès. Les informations affichées sur l'Extranet proviennent du progiciel de gestion intégré et tous les États membres y ont accès, ce qui leur permet de connaître la situation dans les différents domaines qui les intéressent, comme par exemple les achats. Lancé en 2011, le progiciel de gestion intégré dispose, entre autres fonctionnalités, d'un tableau de bord sur les achats qui lui permet d'afficher les noms de tous les fournisseurs par pays et ce que l'ONUDI leur achète. L'OIT a mis en place en 2010 un tableau de bord pour les donateurs publics qui, après reconfiguration en 2016, est devenu le tableau de bord de la coopération pour le développement. Quant au HCR, son portail pour les donateurs présente des informations régulièrement mises à jour sur ses programmes, activités, besoins financiers et niveaux de financement, ainsi que sur les contributions versées par ses donateurs.

110. Il est recommandé aux organismes des Nations Unies de tirer mieux parti des systèmes de données ouvertes, tableaux de bord et portails d'information sur leurs sites Web, notamment en exploitant au moindre coût les fonctionnalités de leurs progiciels de gestion et d'information intégrés, de manière à générer des informations plus détaillées et agrégées et à alimenter en données, en temps réel, les organes délibérants et les donateurs intéressés.

C. Le Grand compromis

111. Le Grand compromis est un exemple d'initiative qui engage les organismes, les donateurs et les autres acteurs du secteur humanitaire à collaborer d'une manière plus efficace et qui encourage la création de partenariats.

⁴³ Voir <http://open.undg.org/>.

112. La stratégie du Grand compromis invite les donateurs à s'engager à fournir des contributions plus souples et pluriannuelles assorties d'obligations en matière de rapports moins pesantes pour autant que les principaux organismes s'engagent à améliorer la transparence, à renforcer la collaboration et à réduire les coûts de gestion⁴⁴ (pour des informations plus détaillées, voir l'annexe IV).

113. Les organismes interrogés en vue du présent rapport ont exprimé des vues différentes sur les objectifs et la mise en œuvre du Grand compromis. Certains ont dit qu'ils étaient fermement engagés dans le processus et qu'ils prendraient les dispositions voulues pour s'y conformer pleinement. D'autres ont dit préférer une mise en œuvre progressive de ce compromis, en faisant remarquer qu'il lui faudrait du temps pour se matérialiser.

114. Toutefois, certains autres organismes, tout en étant favorables aux principes sur lesquels reposait ce Grand compromis, ont fait valoir que certains États membres le remettaient sérieusement en question car ils ne le considéraient pas comme un engagement dans la mesure où il lui manquait un processus intergouvernemental.

115. Le Grand compromis est adopté depuis trop peu de temps pour que l'on puisse déterminer comment il se concrétisera dans les faits et comment et dans quelle mesure les principes et, partant, les engagements de toutes les parties seront appliqués et honorés et donneront des résultats. Cela étant, tous les organismes interrogés ont jugé positif le fait que les donateurs et les organismes des Nations Unies se rencontrent, engagent le dialogue et arrêtent en commun un certain nombre de mesures destinées à rendre leur coopération à la fois plus efficace et économique, telles que l'amélioration de la transparence et l'accroissement du volume des informations communiquées en ce qui concerne les organismes des Nations Unies et, parallèlement, la rationalisation de l'information des donateurs et des évaluations conduites par eux.

D. Fiabilité des systèmes de suivi et de notification des organismes

116. Les rapports ordinaires que les organismes soumettent à leurs conseils d'administration et organes délibérants, tels que les rapports annuels et les rapports thématiques, ainsi que les rapports et évaluations de contrôle, constituent pour les donateurs une source essentielle d'information qui complète les rapports établis pour chaque donateur sur les contributions affectées à des fins spéciales. Ils sont également une source de données factuelles pour les donateurs qui procèdent à leurs propres examens de dossiers concernant les organismes des Nations Unies et servent à recouper l'information.

117. La plupart des donateurs interrogés ont indiqué que la présentation en temps utile d'informations fiables et détaillées dans ces rapports rendrait moins nécessaires les évaluations individuelles à grande échelle qu'ils conduisent ainsi que leurs activités de collecte de données factuelles et les demandes d'informations distinctes qu'ils adressent aux organismes, ce qui réduirait les coûts de transaction tant pour les donateurs que pour les organismes évalués.

118. En réponse au questionnaire du CCI, la majorité des donateurs (6 sur 10) ont considéré l'ensemble des organismes des Nations Unies comme des partenaires « plutôt réactifs » ou « très réactifs » lorsqu'il s'agissait de communiquer les informations concernant les programmes et les audits et les informations financières nécessaires, encore que le niveau de réactivité varie beaucoup d'un organisme à l'autre. Le PNUD, le FNUAP, ONU-Femmes, l'UNICEF et le PAM sont jugés « très efficaces », car ils appliquent des normes d'information élevées, tandis que les autres ne sont pas considérés comme aussi efficaces.

119. Le Canada, le Danemark, la France, la Norvège, le Royaume-Uni et la Suisse ont cité des exemples de bonnes pratiques mises en œuvre par des organismes des Nations Unies, telles que la communication régulière d'informations détaillées pendant les réunions de leurs conseils d'administration, la mise à disposition d'informations sur leurs sites Web, notamment sur des portails d'information, et la pratique de la transparence dans le respect

⁴⁴ <http://blog.worldhumanitariansummit.org/entries/how-grand-is-the-grand-bargain/>.

de normes communément acceptées telles que celles de l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide. Les donateurs ont également indiqué qu'un grand nombre d'organismes étaient réceptifs à leurs demandes d'information et ils se sont félicités de ce que la plupart des organismes mettaient de plus en plus souvent à leur disposition des rapports d'évaluation et d'audit. On ne sait pas si cette réceptivité a eu un impact positif en réduisant le nombre d'examens conduits par des donateurs.

120. Cela étant, un certain nombre de donateurs ont indiqué que certains rapports et données communiqués par des organismes n'étaient pas fiables, n'étaient pas fondés sur des informations factuelles et n'étaient pas toujours suffisants. Plutôt que des descriptions générales d'activités et de mesures, les donateurs souhaitent recevoir des informations plus utiles sur les résultats obtenus sur la base des ressources fournies. Ils sont nombreux à insister sur la nécessité d'améliorer encore les activités de suivi et de communication de l'information. Ils ont également préconisé de consolider l'ensemble des données émanant des organismes et de leurs organes de contrôle, en particulier d'évaluation et d'audit. En effet, les donateurs considèrent qu'ils doivent impérativement obtenir ces informations pour pouvoir faire rapport à leurs mandants nationaux.

121. La nécessité d'améliorations permanentes sur laquelle les donateurs ont insisté a été admise par la plupart des organismes contactés en vue du présent rapport. Ces derniers ont souligné qu'il importait de comprendre les exigences, attentes et besoins des donateurs et de les incorporer, autant que faire se pouvait, dans leurs propres systèmes de suivi et de notification et indicateurs de résultats. Ils sont conscients de la nécessité de s'attacher à rationaliser et normaliser les informations dont les donateurs ont besoin et à améliorer la qualité des rapports relatifs aux résultats. La majorité des organismes et des donateurs interrogés ont indiqué que l'on pourrait, sur cette base, adapter et renforcer le système de chaque organisme pour lui permettre de mieux répondre aux besoins des donateurs.

122. Comme un organisme l'a reconnu, il s'impose de bien comprendre les intérêts et objectifs prioritaires de chaque donateur. En intégrant ces intérêts à ses activités de planification générale, un organisme pourra mettre en œuvre une approche de la gestion fondée sur les parties prenantes et montrer l'importance qu'il attache à sa propre viabilité organisationnelle.

123. Un autre aspect abordé pendant les entretiens avait trait à la visibilité des contributions financières et à leur attribution aux donateurs concernés. Cette attribution n'apparaît pas dans les rapports classiques. Certains organismes ont réagi en révisant leur modèle de rapport de manière à y inclure des informations supplémentaires au sujet des résultats obtenus à l'aide des contributions de chaque donateur, celui-ci n'ayant plus alors, en principe, à demander des rapports distincts rendant compte de l'utilisation de sa contribution et/ou des examens séparés concernant les programmes et projets couverts.

124. Certains organismes ont proposé de normaliser les documents justificatifs et les informations dont les donateurs avaient besoin et de mettre en place des mécanismes permettant d'établir périodiquement des rapports, ce qui n'impliquerait pas nécessairement une charge et des coûts administratifs supplémentaires pour les organismes. Toutefois, ils ont conscience que les donateurs ont, pour des raisons qui tiennent en partie à leur législation nationale, des besoins et des exigences différents, ce qui crée des difficultés. Un autre organisme a expliqué qu'il avait commencé, en collaboration avec le partenaire d'exécution, à procéder à des examens internes plus rigoureux des propositions de projet pour s'assurer que celles-ci pourraient répondre aux attentes des donateurs au sujet des programmes et à leurs exigences en matière de communication de l'information.

125. On a également estimé qu'il y aurait lieu d'adapter les politiques adoptées par les organismes en matière de divulgation publique aux besoins d'information des donateurs. Sur ce plan, le PNUD, le FNUAP et l'UNICEF font mieux que les autres organismes. Par exemple, les principes, règles et directives en vigueur dans un organisme donné et les informations concernant les procédures et processus de base devraient être consultables sur son site Web ou mis à disposition par l'intermédiaire de son conseil d'administration. Les organismes pourraient ainsi voir diminuer la charge liée à la présentation de ces informations de base et d'usage et le travail des donateurs s'en trouverait facilité. Il en va de même pour la communication des rapports de contrôle et d'évaluation.

126. L'OMS et l'UNESCO ont commencé à établir des séries types de réponses et d'information concernant les principaux processus de gestion et d'administration, tels que le contrôle interne, la gestion des risques, les ressources humaines et les achats, dans la mesure où ces informations sont demandées par la plupart des donateurs qui conduisent des évaluations. Il a ainsi été possible de réduire quelque peu les coûts de transaction et de répondre rapidement aux demandes d'information.

127. Les donateurs et les organismes ont insisté sur le fait qu'il n'existait pas à l'heure actuelle de lien entre les examens conduits par les donateurs et l'information générale des donateurs (informations programmatiques et financières, et suivi et évaluation). Ce sont là deux processus considérés comme distincts qui devraient être mieux alignés. Certains organismes ont fait observer qu'ils avaient du mal à faire concorder la multiplicité des exigences, cadres et indicateurs des différents donateurs avec leurs propres systèmes de suivi et de notification. Ils ont donc jugé important que les donateurs continuent d'harmoniser autant que faire se pouvait leurs exigences par le biais du MOPAN et des initiatives de transparence telles que l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide, l'Initiative sur les pratiques à recommander aux donateurs de l'action humanitaire et le Grand compromis.

128. Il est recommandé aux chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies de collaborer étroitement avec les donateurs en vue de faire mieux comprendre les exigences, attentes et besoins de ces derniers, et de les incorporer dans toute la mesure possible dans les systèmes de suivi et de notification et les indicateurs de résultats des organismes. À cette fin, il faudrait notamment normaliser les informations dont les donateurs ont besoin et améliorer la qualité des rapports relatifs aux résultats.

E. Amélioration de la qualité des cadres de résultats institutionnels

129. La nécessité d'améliorer le processus de gestion axée sur les résultats dans les organismes des Nations Unies a été reconnue tant par les donateurs que par un grand nombre d'organismes. Les donateurs attendent de ces progrès qu'ils améliorent la transparence et la responsabilité et qu'ils leur permettent de recevoir des informations détaillées sur l'utilisation efficace et rationnelle des ressources et sur la mesure dans laquelle les résultats visés ont été atteints.

130. La demande de responsabilité et de résultats doit être replacée dans le contexte des examens de plus en plus minutieux menés par les mandants nationaux des donateurs et des inefficiences reprochées aux organismes multilatéraux en général et aux organismes des Nations Unies en particulier. Cette demande s'inscrit dans le cadre du débat public en cours sur l'absence de rentabilité, de rendement de l'investissement et d'un bon rapport coût-résultats qui caractériseraient les contributions financières fournies au système des Nations Unies et aux autres organismes multilatéraux.

131. Les donateurs verront d'autant moins la nécessité de mener des activités d'assurance supplémentaires que les systèmes de gestion axée sur les résultats et les cadres de résultats s'amélioreront. Comme l'un d'entre eux l'a indiqué, « d'une façon générale [nous] n'impos[ons] pas aux partenaires multilatéraux de développement ou humanitaires d'obligations spécifiques en matière de communication de l'information, mais [nous nous] en remet[tons], dans toute la mesure possible, à leurs modèles de rapport et à leur calendrier de présentation des rapports. [Nous] escompt[ons] que l'ensemble de la programmation donnera lieu à une gestion axée sur les résultats et à l'établissement de rapports fondés sur les résultats de grande qualité. Si cette qualité est jugée insuffisante, l'accord de financement reflétera [nos] attentes. ».

132. Un autre donateur a indiqué que l'amélioration de la qualité des cadres de résultats institutionnels, la consolidation de l'ensemble des données émanant des organismes et de leurs organes de contrôle, et la normalisation et le renforcement de l'information de gestion et des rapports fournis par les organismes des Nations Unies, par exemple par le biais des initiatives de transparence et de l'amélioration des rapports soumis à leurs conseils d'administration, contribueraient à réduire les frais administratifs et aideraient à mieux répondre aux besoins des donateurs en matière d'information et d'assurance.

133. Depuis quelques années, la gestion axée sur les résultats et les cadres de résultats sont réexaminés par les donateurs comme par les organismes des Nations Unies, et ces derniers ont atteint des stades différents de la mise en œuvre de processus de gestion axée sur les résultats ou du perfectionnement des processus en place.

134. Le CAD a fait observer qu'il n'avait pas été simple d'appliquer la gestion axée sur les résultats au domaine du développement international et que les progrès accomplis dans la concrétisation des engagements internationaux avaient été inégaux⁴⁵. Étant donné que les cadres de résultats se multiplient chez les donateurs comme dans les pays partenaires, les membres du CAD « devront poursuivre leurs efforts pour renforcer la cohérence de leurs stratégies axées sur les résultats avec celles des pays partenaires »⁴⁶. Le rapport de 2015 du CCI sur la fonction d'évaluation insiste également sur la nécessité de doter le système des Nations Unies d'un cadre institutionnel axé sur les résultats plus solide en renforçant considérablement la fonction centralisée et décentralisée d'évaluation⁴⁷.

135. Il ressort des entretiens menés en vue du présent rapport que les organismes sont conscients de la nécessité d'améliorer la manière dont les résultats sont mesurés et notifiés. Un organisme peut obtenir de bons résultats, mais s'il ne peut pas les expliciter et fournir des preuves et des assurances suffisantes pour être comprises des donateurs, son message ne parviendra pas au public visé. Dans cette optique, la solidité des systèmes de gestion axée sur les résultats et la qualité des cadres de résultats des organismes tiennent une place essentielle.

136. Si les mécanismes de responsabilisation et les exigences en matière de responsabilisation diffèrent sensiblement entre les donateurs, les organismes des Nations Unies auraient intérêt à améliorer la communication, notamment en clarifiant les choses et en démontrant le lien entre les ressources et les résultats. Il leur faut mieux comprendre les priorités des donateurs en ce qui concerne la responsabilité, la transparence, le rapport coût-résultats et la priorité accordée aux résultats. Il sera alors plus facile d'aligner les mécanismes d'assurance et de notification pour tenir compte des besoins des donateurs et réduire les coûts de transaction supplémentaires au titre des examens et évaluations externes. Il faudra veiller à ce que les discussions consacrées aux cadres de résultats se déroulent dans le contexte du cadre stratégique concerté de l'organisme et soient alignées sur ce cadre.

137. Il est recommandé aux organismes des Nations Unies de prendre des mesures visant à améliorer leur gestion axée sur les résultats, en s'inspirant des meilleures pratiques suivies par d'autres organisations internationales, de manière à accroître la transparence et la responsabilisation envers les donateurs, et de fournir des informations détaillées sur l'utilisation efficace et rationnelle des ressources et les liens entre celles-ci et les résultats obtenus.

F. Amélioration de l'information sur la réalisation et les résultats des activités normatives

138. Pour certains organismes des Nations Unies, une difficulté supplémentaire est liée à la nécessité de démontrer, pendant les évaluations conduites par des donateurs, la valeur des activités normatives (telles que la fixation de règles et de normes, les services de secrétariat fournis aux organes conventionnels, la fourniture de services consultatifs en amont et autres activités similaires) et des activités liées aux orientations générales.

139. Dans le cadre des entretiens menés en vue du présent rapport, les organismes dont les mandats et activités sont principalement normatifs ont indiqué que la méthodologie des évaluations conduites par des donateurs était principalement axée sur le développement et, parfois, sur l'action humanitaire, mais n'était pas adaptée à l'évaluation des activités

⁴⁵ Comité d'aide au développement de l'OCDE, « Mesure et gestion axée sur les résultats dans le domaine de la coopération pour le développement » (Paris, OCDE, novembre 2014), p. 9. Accessible sur le site www.oecd.org/dac/peer-reviews/Measuring-and-managing-results.pdf.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ JIU/REP/2014/6 : Analyse de la fonction d'évaluation dans le système des Nations Unies.

normatives. Ils ont fait valoir que les indicateurs et critères à utiliser pour évaluer les résultats, le rapport coût-efficacité et le rapport coût-résultats des activités normatives étaient différents. Il en est parfois résulté des malentendus et des divergences de vues entre les donateurs et les organismes évalués en ce qui concernait les conclusions des évaluations.

140. Par exemple, l'UNESCO a signalé qu'elle s'était concertée avec le DfID et a estimé que la méthode utilisée pour l'évaluation de l'aide multilatérale devrait être mieux adaptée à la fonction normative de l'organisation. L'OMS a rencontré des problèmes similaires lorsque le DfID a procédé à sa première évaluation de l'aide multilatérale en 2012. Le problème venait du fait que cette évaluation considérait l'organisation essentiellement comme un organisme de développement, sans tenir compte de sa fonction normative. Dans le contexte de l'évaluation de l'aide multilatérale de 2016, l'OMS s'est donc concertée avec le DfID et a pu faire connaître un peu mieux sa position. Le problème ne se pose pas avec la même acuité dans le cas d'autres donateurs qui, comme la Suède et la Norvège, utilisent des indicateurs tirés du budget-programme de l'OMS.

141. Le HCDH s'est heurté à des difficultés analogues avec un certain nombre de donateurs. Estimant que ce que les donateurs recherchaient dans les organismes à mandat normatif n'était pas viable, il a noué le dialogue avec eux pour leur montrer en quoi ses activités normatives se répercutaient sur les activités de développement. Ce dialogue a amélioré la viabilité, l'utilité et la qualité des évaluations.

142. En revanche, le PNUE, conscient de la difficulté d'évaluer l'impact de ses activités normatives, a adopté en 2011 une approche de la planification de ses activités opérationnelles et normatives axée sur les résultats. Depuis, le Programme a modifié ses procédures régissant la remontée d'informations afin de se concentrer sur les résultats, au lieu de se contenter de rendre compte des activités proprement dites et des produits secondaires. Il s'est doté d'un comité d'examen des projets qui assure le contrôle de la qualité des projets pour s'assurer de leur respect des principes de la gestion axée sur les résultats⁴⁸.

143. L'OCDE a mis en évidence la difficulté d'évaluer les activités normatives en déclarant que « le problème que posent les évaluations détaillées tient à la difficulté de déterminer l'efficacité des organismes à mandat normatif... qu'il n'est pas possible d'évaluer correctement sur le terrain, c'est-à-dire là où il est procédé à la plupart des évaluations détaillées »⁴⁹.

144. **Il est recommandé aux organismes des Nations Unies d'accélérer la mise en œuvre des mesures destinées à accroître la transparence et la responsabilisation en ce qui concerne leurs activités normatives (telles que la fixation de règles et de normes, les services de secrétariat fournis aux organes conventionnels, la fourniture de services consultatifs en amont et autres activités similaires) en collaborant étroitement avec les donateurs au traitement de la question des critères d'évaluation adaptés aux activités qu'ils mènent dans ce domaine et en partageant leurs expériences dans le cadre du CCS.** Il est fait référence aux recommandations 4 et 6.

⁴⁸ « Results-based management in the United Nations development system, a report prepared for the United Nations Department of Economic and Social Affairs for the 2016 quadrennial comprehensive policy review », Angela Bester, experte indépendante, projet de rapport final, 8 janvier 2016, p. 7.

⁴⁹ OCDE, *L'aide multilatérale 2013* (Paris, Éditions de l'OCDE, 2013), p. 41.

IV. Absence d'une fonction centrale de coordination des évaluations conduites par des donateurs

A. Centre de coordination et fonction centrale pour les évaluations conduites par des donateurs

145. La plupart des organismes interrogés en vue du présent rapport admettent la nécessité d'une coordination effective de la multiplicité des évaluations conduites tant par les fonctions de contrôle interne que par les entités extérieures des donateurs. Cette coordination contribuerait largement à fournir un appui efficace aux évaluations conduites par des donateurs, à éviter le risque de doubles emplois et de chevauchements, et à encourager et à faciliter un suivi approprié et l'apprentissage à l'échelle de chaque organisme.

146. Les organismes ont attribué cette fonction de coordination à divers bureaux chargés de gérer certains aspects de l'appui aux examens conduits par des donateurs. Il appartient également à ces bureaux ou centres de coordination de suivre les évaluations conduites par des donateurs, d'aider à synthétiser les informations fournies aux donateurs et de faciliter les missions et entretiens des représentants des donateurs et/ou des consultants recrutés par ces derniers aux fins des examens.

147. Les bureaux de coordination sont différents d'un organisme à un autre. Cette fonction est assumée par la section d'évaluation à la CEA, au CCI, à l'UNICEF et à l'OMS ; par le service de la mobilisation des ressources à la FAO, à ONU-Femmes, à ONUSIDA et au FNUAP ; et par le bureau des relations/de la coopération/des partenariats avec les donateurs au Bureau de la coordination des affaires humanitaires du Secrétariat, à l'OIT, à l'ONUDI et à l'UPU. Dans les autres organismes, cette responsabilité relève du bureau des finances (OACI et CNUCED) ou du bureau de la planification stratégique (UNESCO). L'UNRWA crée une équipe de coordination pour chaque évaluation et se concerta avec son Département des services de contrôle interne au sujet de ces évaluations.

148. Dans un grand nombre d'organismes, différents bureaux assument le rôle de chef de file pour différents types d'examens conduits par des donateurs ; le bureau de l'évaluation peut couvrir les évaluations conduites par le MOPAN et les évaluations de l'aide multilatérale réalisées par le DfID, tandis que les évaluations des piliers conduites par la Commission européenne, les contrôles de diligence raisonnable effectués par le DfID ou les missions de vérification de la Commission européenne sont pris en charge par d'autres bureaux, comme le bureau de Bruxelles de l'organisme ou le service de mobilisation des ressources ou le bureau des partenariats. De plus, les évaluations conduites par des donateurs aux échelons régional et national sont traitées par le chef du bureau correspondant, qui est l'interlocuteur principal pour les évaluations en question.

149. Au FNUAP, tous les examens conduits par des donateurs transitent par le bureau de la mobilisation des ressources et des partenariats qui, au siège, coordonne les demandes d'information et les réponses fournies par les différents bureaux/départements/divisions. Il n'existe pas de procédure établie permettant aux bureaux régionaux ou de pays de notifier à ce bureau l'examen qu'un donateur déciderait de conduire à leur sujet, mais ils le font généralement afin de solliciter des conseils en ce qui concerne les demandes de documents, d'orientations et d'informations à fournir par le siège, en passant généralement par les conseillers en mobilisation des ressources en poste dans ces bureaux. Toutefois, s'agissant de la Commission européenne, les examens et évaluations sont annoncés par le biais du Bureau du FNUAP à Bruxelles et transitent par lui.

150. À l'UNICEF, le bureau de l'évaluation prend en charge la coordination des évaluations conduites par le MOPAN, des évaluations de l'aide multilatérale effectuées par le DfID et les évaluations des piliers effectuées par la Commission européenne, tandis que le bureau du contrôleur s'occupe des missions de vérification de la Commission européenne en consultation avec le Bureau de l'UNICEF à Bruxelles et avec son appui. Au PAM, les examens conduits par les donateurs ne sont pas gérés à l'échelon central, et les demandes

d'information émanant des donateurs et les informations qui leur sont communiquées ne sont pas conservées dans un répertoire central. Il existe toutefois au sein du PAM des groupes spécifiques qui coordonnent les examens et les demandes de certains donateurs (par exemple, le Bureau du PAM à Bruxelles coordonne les missions de vérification de la Commission européenne). En 2017, le PAM envisage de centraliser la fonction de coordination des examens conduits par des donateurs en son siège de Rome. À l'ONUDI, la Division des relations stratégiques avec les donateurs coordonne toutes les évaluations conduites par des donateurs et conserve la documentation pertinente. Le Groupe de l'évaluation indépendante du CCI s'emploie à faire préciser les projets d'évaluation des donateurs et à en garantir l'harmonisation avec le programme d'activités d'évaluation et la politique de transparence du CCI.

151. Le fait que différents groupes enregistrent et traitent les évaluations conduites par des donateurs ne garantit pas nécessairement que l'organisme concerné prend en compte toutes les évaluations en cours, car des groupes différents s'occupent de différents types d'évaluations. De plus, un déficit d'information peut subsister dans les cas où les évaluations sont réalisées à l'échelon régional ou dans les bureaux extérieurs, comme c'est le cas des contrôles de diligence raisonnable des bureaux extérieurs préalablement aux décisions de financement ou des missions de vérification de la Commission européenne.

152. La quasi-totalité des organismes interrogés en vue du présent rapport ont déclaré ne pas pouvoir fournir facilement au CCI des informations sur l'état des examens ou évaluations conduits par des donateurs qui soient achevés, en cours ou prévus, notamment les examens effectués aux sièges et dans les bureaux régionaux et locaux. Les inspecteurs y voient une grave insuffisance et un problème important auquel il convient de s'attaquer de toute urgence.

153. Le PNUD a indiqué que son siège n'avait eu connaissance d'examens conduits par des donateurs dans ses bureaux extérieurs que lorsque ces bureaux avaient demandé l'aide du siège. L'UNICEF a expliqué que le Dfid prenait contact avec le bureau de pays concerné, mais sans en informer le siège. Le bureau de pays en avisait alors la Division des partenariats publics du siège, qui prenait contact avec le Dfid pour lui demander de lui indiquer la portée de l'examen.

154. Le fait que, dans la plupart des organismes, différents bureaux assument le rôle de chef de file pour suivre différents types d'examens conduits par des donateurs non seulement complique la tâche d'un organisme s'agissant d'assurer correctement le suivi de tous les examens, mais crée des doubles emplois en son sein, dans la mesure où différents groupes et bureaux fournissent des informations similaires ou identiques aux donateurs. Les donateurs risquent de se voir fournir des éléments d'information et des avis différents sur la même question, ou bien les informations dont la divulgation n'a pas été autorisée ou qui doivent être protégées en vertu de la politique de divulgation publique ou de préservation de la confidentialité de l'organisme peuvent devenir accessibles au public.

155. La situation existant actuellement dans la plupart des organismes ne permet pas de recueillir d'une façon efficace les informations sollicitées ni de constituer un fond de connaissances qui aiderait à prendre en charge des demandes et évaluations similaires à l'avenir. Elle complique le suivi des conclusions et suggestions des évaluations conduites par des donateurs et entrave l'apprentissage à l'échelle de l'organisme considéré ainsi que la réforme de cet organisme.

156. Conscients de ce que l'expérience de ces évaluations varie d'un organisme à l'autre, les inspecteurs sont d'avis qu'il convient d'adopter une approche différenciée pour lever les difficultés susmentionnées en matière de coordination et de suivi des examens et évaluations conduits par des donateurs. Compte tenu du volume et de la complexité des activités liées à ces examens, les organismes des Nations Unies devraient désigner le bureau ou la personne appelé à prendre en charge et à appuyer les évaluations de ce type et toutes les activités connexes. Ce bureau ou cette fonction devrait créer une base de données regroupant toutes les informations fournies aux donateurs en ce qui concerne tous les types d'évaluations conduites par des donateurs, ainsi qu'un répertoire contenant tous les examens conduits par des donateurs, leurs conclusions et suggestions, et des informations sur la suite donnée par l'organisme. Si ce bureau ou cette fonction n'est pas créé au sein du

bureau de contrôle de l'organisme, on veillera à instaurer une étroite coordination entre le bureau ou la fonction ainsi désigné et le bureau de contrôle afin d'éviter les risques de doubles emplois entre les examens conduits par des donateurs et les activités des fonctions de contrôle interne ou externe de l'organisme. Il importe également de se pencher sur la question de l'éventuel conflit d'intérêts au niveau du groupe des relations avec les donateurs et de la mobilisation des ressources prenant en charge cette question (acceptation des exigences des donateurs en échange de nouvelles contributions financières).

157. En outre, on pourrait créer au sein de chaque organisme un comité directeur ou groupe de travail officiel ou officieux ou un réseau de praticiens en vue de tel ou tel examen conduit par un donateur, afin de garantir, en cas de besoin, la participation et la contribution de tous les bureaux concernés.

158. En résumé, il importe de créer une fonction centrale chargée de suivre les examens conduits par des donateurs achevés, en cours et à venir, et d'approuver la fourniture d'informations aux donateurs, pour garantir la cohérence et éviter que les erreurs ne se perpétuent, et faire en sorte que toutes les informations fournies aux donateurs aient été dûment autorisées à l'échelon concerné et représentent bien le point de vue officiel de l'organisme.

159. L'application de la recommandation ci-après devrait améliorer la responsabilité et la transparence.

Recommandation 3

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient, compte tenu du volume et de la diversité des examens conduits par les donateurs, désigner au sein de leurs organismes respectifs une fonction centrale ayant compétence pour coordonner la multiplicité des évaluations conduites par des donateurs, gérer les informations fournies aux donateurs, normaliser les communications, garantir la cohérence des conclusions et recommandations et suivre les mesures prises par les unités administratives responsables pour donner suite à ces conclusions et recommandations.

B. Approche consultative de la conduite d'évaluations par des donateurs et d'examens conjoints

160. L'Allemagne, la Suède, la Norvège, la Suisse, la France et le Japon conduisent des examens de dossiers à partir des informations existantes accessibles au public ou fournies aux États membres par l'intermédiaire des organes délibérants/directeurs. Ces examens de dossiers utilisent souvent des informations tirées d'autres examens conduits par des donateurs, principalement par le MOPAN, et d'autres examens accessibles au public, notamment ceux effectués par le DfID, l'Agence australienne pour le développement international et l'Agence canadienne de développement international.

161. Il est fréquent que les résultats de ces examens et les rapports finals ne soient destinés qu'à l'usage interne et ne soient pas communiqués aux organismes concernés.

162. Les coûts de transaction afférents à ces examens sont certes très inférieurs, puisque les organismes n'y sont pas associés, mais, dans bien des cas, ceux-ci n'ont pas l'occasion de faire des observations ou de communiquer leurs réactions pendant ces examens à propos de la méthode utilisée, de la portée de l'examen et des critères d'évaluation retenus. Par ailleurs, rien ne garantit que les donateurs utiliseront pour ces examens les informations, documents et politiques les plus récents et actualisés. C'est là un point qui a pu, parfois, entraîner des divergences de vues entre l'organisme évalué et le donateur quant à la méthode utilisée et aux résultats de l'examen. Certains de ces malentendus pourraient être évités si les donateurs coopéraient d'emblée plus activement avec les organismes. Un autre inconvénient majeur est le fait que ces examens limitent l'apprentissage et les améliorations à l'échelle de l'organisme dans la mesure où une grande partie de leurs conclusions ne sont pas mises à sa disposition.

163. En dehors des examens de dossiers auxquels procèdent certains donateurs, la plupart des évaluations conduites par des donateurs le sont ouvertement avec la participation, à certains niveaux, de l'organisme évalué. La coopération et la consultation interviennent d'entrée de jeu, quoique à des degrés divers et, dans la plupart des cas, le projet de rapport est communiqué pour observations, tout comme le rapport final.

164. Les organismes interrogés ont indiqué qu'il serait utile de renforcer encore l'approche participative. Les donateurs devraient envisager de communiquer la méthode et l'objectif de l'évaluation, car cela permettrait de discuter dès le départ du champ d'application, des critères et des prescriptions de collecte de données. Il deviendrait alors possible pour le donateur de mieux conduire l'évaluation et pour l'organisme de mieux comprendre la méthode mise en œuvre. De plus, cela préviendrait ou réduirait les risques de malentendus, car les donateurs pourraient communiquer leurs attentes et leurs besoins et les organismes pourraient mieux comprendre le processus d'évaluation. L'apprentissage et les améliorations apportées à l'échelle de ces organismes en réponse aux observations et conclusions des évaluations en seraient facilités.

165. Les organismes ont émis l'opinion qu'il importerait de leur donner l'occasion de commenter le projet de rapport et le rapport final. Il a été noté que, dans certains cas, cela n'était pas fait, ou bien les observations n'étaient pas dûment prises en compte ou n'étaient pas mis à disposition avec le rapport du donateur. Cela devenait problématique lorsque le rapport était communiqué aux autres donateurs, qui s'appuyaient sur lui pour prendre leurs propres décisions.

166. Un organisme a déclaré que l'équipe du donateur chargée de conduire l'examen avait rencontré plusieurs hauts responsables au siège, ce qui avait permis à l'organisme d'expliquer d'une façon détaillée sa position et, de ce fait, avait abouti à une évaluation plus exacte. Le personnel d'un autre organisme avait eu la possibilité d'examiner l'objectif de l'évaluation et avait proposé de le réviser de manière à alléger le processus et à réduire la charge qu'il représentait pour le personnel du siège, des bureaux régionaux et des bureaux de pays. Dans un autre cas, l'organisme s'est employé à réunir systématiquement des documents de base à communiquer au donateur, et des discussions se sont engagées avant le début de l'examen proprement dit, ce qui a raccourci et fluidifié le processus d'examen qui a suivi.

167. Un certain nombre d'organismes ont signalé que les donateurs n'avaient pas toujours bien accueilli l'idée d'adapter leur méthode ou leurs critères d'évaluation aux spécificités de chaque organisme, car ils étaient principalement prédéterminés par des facteurs de gestion internes et des priorités nationales. Le cadre de coopération était souvent restrictif du côté des donateurs, mais certaines personnes interrogées ont indiqué que, parfois, l'accroissement des exigences était le fait des donateurs qui enregistraient un taux de rotation des effectifs élevé dans les capitales. En pareil cas, il serait bon de renforcer la coopération de l'organisme avec la mission du donateur.

168. Selon une approche novatrice examinée pendant les entretiens menés en vue du présent rapport, on pourrait constituer un comité directeur ou un groupe consultatif pour traiter une évaluation conduite par un donateur, où seraient représentés le donateur et l'organisme, ainsi que d'autres parties prenantes, notamment les bénéficiaires et les représentants des pays bénéficiant d'un programme, le cas échéant. Cette approche a, par exemple, été utilisée pour l'un des projets exécutés par le Groupe de l'évaluation du Centre du commerce international. On peut également citer l'exemple du comité directeur créé en vue de l'évaluation d'un programme de pays, où étaient représentés le donateur et d'autres parties prenantes, notamment les bénéficiaires.

169. Un certain nombre d'organismes ont suggéré, à titre de mesure concrète, la conduite plus régulière et systématique d'évaluations conjointement avec les donateurs. En collaborant d'une manière participative, toutes les parties concernées pourraient remplir leurs obligations en matière d'apprentissage et de responsabilisation. De plus, les activités conjointes étaient également l'occasion d'intégrer les autorités nationales, conformément à l'appel lancé pour que l'Organisation des Nations Unies joue un rôle plus important en matière de renforcement des capacités nationales d'évaluation. Ces organismes ont souligné

qu'une approche consultative dépendait également de la volonté de l'équipe du donateur chargée d'une évaluation d'adopter une telle approche.

170. **Il est recommandé aux organismes des Nations Unies de s'employer activement à coopérer avec les donateurs à tous les stades du processus d'examen, notamment en ce qui concerne la méthode, l'objectif et les critères de l'évaluation, et la prise en compte des exigences des donateurs en matière d'assurance, afin de promouvoir une approche consultative et participative.** Il est fait référence aux recommandations 4 et 6 relatives au répertoire central et au dialogue de haut niveau avec les donateurs.

C. Utilisation de consultants aux fins des évaluations

171. Plusieurs organismes ont fait observer que des difficultés supplémentaires pouvaient survenir lorsque les évaluations étaient conduites par des consultants travaillant pour le compte des donateurs. Il semblerait que, dans certains cas, le consultant n'ait pas eu une connaissance suffisante du système des Nations Unies et de l'organisme examiné, si bien que ce dernier avait dû consacrer du temps à lui fournir des indications sur ses politiques, ses processus et ses pratiques. Dans quelques cas, cet état de fait s'est soldé par une évaluation qui, de l'avis de l'organisme concerné, ne rendait pas pleinement compte de la situation réelle et a été une source de malentendus avec le donateur, malentendus qu'il a fallu ensuite lever au prix de nouvelles consultations une fois achevé l'examen sur le terrain.

172. En particulier, certains organismes ont indiqué que les sociétés de conseil travaillant pour les donateurs abordaient en général les « évaluations » de la même manière que des audits internes (voir le chapitre VI plus loin et l'annexe I au présent rapport, au sujet du principe de l'audit unique), ce qui était incompatible avec le « principe de l'audit unique ». De surcroît, le recrutement de sociétés de conseil pourrait donner lieu à des conflits d'intérêts et soulever des problèmes sur le plan de la confidentialité dans les cas où ces sociétés sont également des prestataires de services pour les organismes des Nations Unies évalués. En participant à ces évaluations, en particulier des évaluations portant sur la fonction d'achats et les dossiers de l'organisme, les sociétés de conseil auraient accès à des informations qui pourraient par la suite leur procurer un avantage déloyal dans le cadre d'appels d'offres.

173. Certains donateurs ont compris que l'utilisation de consultants leur imposait un effort supplémentaire d'encadrement et de contrôle, tandis que d'autres donateurs préfèrent confier les évaluations à leur propre personnel ou faire accompagner les consultants pendant les visites sur le terrain par des membres de leur personnel. Par exemple, la Direction générale de l'aide humanitaire et de la protection civile de la Commission européenne (DG ECHO) utilise généralement son propre personnel pour des missions de vérification et fait le plus souvent accompagner la mission par un vérificateur interne, qui supervise le processus. En revanche, la Direction générale de la coopération internationale et du développement fait principalement appel à des consultants, qui sont le plus souvent des cabinets d'audit privés. Cela étant, certains donateurs ont indiqué qu'il fallait s'assurer que le personnel des Nations Unies chargé d'appuyer les évaluations conduites par des donateurs avait une connaissance suffisante du processus, des informations requises et de l'objectif convenu, par exemple l'Accord-cadre financier et administratif dans le cas des vérifications de la Commission européenne.

174. Certains organismes ont émis l'opinion qu'il serait utile de faire participer l'un de leurs fonctionnaires possédant les qualifications requises, par exemple un fonctionnaire du bureau des services de contrôle, à la mission d'évaluation conduite par un donateur. Le processus en serait facilité, toute possibilité de conflit serait évitée et les missions gagneraient en efficacité, tandis que la qualité de l'apprentissage à l'échelle de l'organisme concerné s'améliorerait. **Les inspecteurs y voient une bonne pratique et recommandent aux organismes d'adopter une telle approche quand cela est économiquement possible.**

D. Apprentissage et réforme à l'échelle des organismes

175. Un certain nombre d'organismes, en particulier ceux qui reçoivent un montant élevé de contributions volontaires et de ressources autres que les ressources de base, ont dit apprécier les évaluations conduites par des donateurs, car elles leur donnaient l'occasion de réfléchir et d'apprendre comment faire fond sur leurs atouts et améliorer leur performance. Ces organismes ont jugé ces évaluations utiles pour améliorer la responsabilité, l'efficacité et l'efficacités.

176. En particulier, certains d'entre eux ont indiqué que les examens conduits par des donateurs leur avaient offert une perspective élargie en leur permettant de dresser l'inventaire des bonnes pratiques à incorporer dans leurs politiques, notamment en matière d'achats, de contrôle interne et de mesures de lutte contre la fraude. Ces examens ont montré leur utilité lorsqu'il s'est agi de lancer certaines des initiatives de réforme destinées à accroître la transparence et à améliorer la gestion des risques, telles que l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide et les progiciels de gestion intégrés. Par ailleurs, les examens conduits par les donateurs ont constitué pour les organismes un point de départ pour comprendre les priorités des donateurs, ce qui les a aidés à établir, compte tenu de la modicité des ressources financières disponibles, un ordre de priorité permettant d'améliorer le rendement de l'investissement.

177. Les conclusions et recommandations des évaluations conduites par des donateurs ont souvent cadré avec celles figurant dans les rapports d'évaluation, d'audit et autres rapports relatifs au contrôle des organismes, et ont donc utilement confirmé les conclusions et observations liées au contrôle interne. Toutefois, certains organismes ont noté que les recoupements d'activités et les doubles emplois avaient été nombreux avec leurs propres activités de contrôle, ce qui leur a fait considérer comme limitée la valeur ajoutée des évaluations susmentionnées.

178. Ce nonobstant, un certain nombre d'organismes ont émis des critiques plus vives en faisant remarquer qu'en fait, la valeur des évaluations conduites par des donateurs diminuait avec le temps, dans la mesure où elles finissaient par se répéter et entraînaient des coûts de transaction inutiles au lieu d'améliorer l'efficacité, l'efficacité, la responsabilité et la transparence.

179. Certains organismes ont relevé que certaines évaluations répondaient à des prescriptions et à des processus nationaux propres aux donateurs ; en pareil cas, l'organisme concerné considérait que ces évaluations n'apportaient aucune contribution spécifique à son apprentissage et à sa réforme.

180. **Il est recommandé à l'organe central de coordination des évaluations conduites par des donateurs et aux autres bureaux compétents des organismes d'examiner et d'analyser les observations, conclusions et suggestions de ces évaluations, et aux unités administratives concernées de prendre les dispositions qui s'imposeront. Les mesures prises et/ou les éventuelles opinions divergentes exprimées par l'organisme au sujet de certaines des conclusions ou observations doivent figurer parmi les questions examinées dans le cadre du dialogue avec les donateurs. Il est fait référence aux recommandations 4 et 7.**

E. Autres suggestions pour améliorer le déroulement, la coordination et la planification des évaluations conduites par des donateurs

181. En ce qui concerne les évaluations, l'OIT s'est employée à réduire les cas de double emploi et de recoupement d'activités. Lorsque des missions de vérification ou des évaluations générales de la Commission européenne sont prévues, elle s'attache à limiter autant que faire se peut l'évaluation des mêmes projets. Si, par exemple, le règlement intérieur de l'OIT dispose qu'une évaluation externe d'un projet doit être effectuée et si un donateur a choisi d'évaluer le même projet, l'OIT s'efforce d'utiliser l'évaluation conduite par le donateur comme évaluation externe, ce afin de réduire les doubles emplois.

182. Le PAM en particulier et le système des Nations Unies en général préconisent de programmer les évaluations, en particulier les missions de vérification de la Commission européenne, pendant la période d'exécution du projet considéré ou à la fin de cette période afin de réduire les coûts de transaction, puisque le personnel associé au projet et à sa documentation serait plus facilement disponible.

V. Solidité des fonctions de contrôle et d'évaluation internes et externes des organismes

183. Tous les donateurs interrogés en vue du présent rapport ont indiqué que les rapports relatifs au contrôle établis par les auditeurs internes et externes étaient l'une des principales sources d'information et de données factuelles qu'ils utilisaient pour prendre leurs décisions concernant le financement des organismes. Toutefois, des avis divergents ont été exprimés quant à la qualité et à la solidité de ces rapports.

184. Certains donateurs ont dit s'appuyer fortement sur les informations émanant des bureaux des services de contrôle, mais d'autres ont fait observer qu'il existait une marge d'amélioration des fonctions de contrôle dans tous les organismes des Nations Unies. Ils ont été nombreux à estimer indispensable d'être informés d'une manière plus claire sur les processus d'audit et l'accessibilité des résultats dans le domaine du contrôle, notamment l'accès aux rapports d'audit et d'évaluation. Les donateurs ont indiqué que si l'ensemble des organismes des Nations Unies s'employaient systématiquement à répondre à ces attentes selon des modalités simplifiées, transparentes et normalisées, eux-mêmes auraient moins besoin de faire établir des évaluations distinctes.

185. Un accès systématique à tous les audits fournissant l'assurance d'un bon fonctionnement d'un organisme a été jugé très important par tous les donateurs interrogés. Il convenait en outre de poursuivre l'effort d'amélioration des rapports relatifs au contrôle à présenter aux organes directeurs. Un certain nombre de donateurs ont indiqué que les auditeurs pourraient consigner dans le rapport annuel de la fonction d'audit interne l'idée précise qu'ils se font de la qualité et de l'efficacité des cadres de gouvernance, de gestion des risques et de contrôle, ainsi que l'analyse qui les a amenés à cette idée. Le rapport pourrait également exprimer les principaux problèmes et risques identifiés et aborder la question de l'efficacité des contrôles de gestion.

186. De plus, les donateurs semblent vouloir combler officiellement leurs attentes et leurs besoins en s'appuyant sur les activités d'assurance des auditeurs externes. Or, selon les donateurs, les auditeurs externes des organismes des Nations Unies ne se demandent pas systématiquement si les contributions versées par les donateurs sont utilisées conformément aux clauses des accords négociés avec les donateurs, et ils ne donnent pas d'assurances expresses à cet égard.

187. Les organismes ont estimé que, conformément à leurs mandats respectifs et aux chartes de l'audit et aux règles et règlements financiers en vigueur, on ne s'attendait pas nécessairement à ce que les auditeurs externes prennent en charge les activités d'assurance spécialisées que certains donateurs appelaient de leurs vœux. Par exemple, dans sa résolution 74 (I) du 7 décembre 1946, l'Assemblée générale a créé le Comité des commissaires aux comptes des Nations Unies en le chargeant de vérifier les comptes de l'Organisation des Nations Unies et de ses fonds et programmes et de lui soumettre ses conclusions et recommandations par l'intermédiaire du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires. Le Comité des commissaires aux comptes argue qu'il procède à la vérification du respect des règles par l'Organisation des Nations Unies et ses fonds et programmes, et qu'il s'assure bien que les contributions des donateurs sont utilisées d'une manière conforme aux dispositions des accords conclus avec ces derniers. Il effectue également des vérifications par sondages de l'utilisation des fonds selon les modalités convenues entre le donateur et l'entité des Nations Unies concernée.

188. Cela étant, certains donateurs ont jugé nécessaire de revoir l'activité, les attentes en matière d'assurance et le mandat des auditeurs externes pour les adapter aux réalités actuelles en matière de financement, compte tenu en particulier du fait que, dans un grand nombre d'organismes, le budget ordinaire stagnait ou diminuait, tandis que l'on enregistrait une augmentation importante des contributions à objet désigné (affectées à des fins spéciales, extrabudgétaires ou volontaires). À leur avis, les activités des organismes sont de plus en plus fondées sur des projets, ce qui nécessite un autre modèle opérationnel pour les fonctions de contrôle. Ces nouvelles réalités ont des répercussions sur la manière dont les auditeurs externes peuvent s'acquitter de leur mandat conformément aux attentes et exigences des donateurs. Il en va de même pour les fonctions d'audit interne et d'évaluation des organismes.

189. Comme indiqué plus haut, les exigences et attentes spécifiques des donateurs en matière d'assurance pourraient être intégrées et consignées dans les accords de financement conclus avec eux. Un organisme a estimé qu'il était possible, au moment de signer ces accords, de s'assurer qu'ils contenaient bien une clause en vertu de laquelle la fonction de contrôle (externe ou interne) devait délivrer une opinion quant à l'utilisation des ressources fournies.

190. De nombreuses personnes interrogées ont jugé possible d'améliorer l'échange d'informations et la coopération entre les donateurs et les bureaux des services de contrôle interne et externe, en prévoyant en particulier des consultations périodiques sur l'audit annuel et l'audit à venir et sur les plans d'activités d'évaluation de ces bureaux, afin d'éviter d'éventuels doubles emplois.

191. L'amélioration de la consultation et de l'échange d'informations sur les évaluations achevées, en cours et prévues, permettrait aux bureaux des services de contrôle et aux bureaux de l'audit des organismes de prendre en considération, selon qu'il conviendrait, les risques et les priorités consignés par les donateurs dans leurs évaluations de risques. L'instauration de relations à caractère plus anticipatif entre les bureaux des services de contrôle et un large éventail de donateurs augmenterait le niveau d'assurance donné aux donateurs potentiels et aiderait à recenser les domaines d'intérêt commun. Elle donnerait également aux donateurs l'occasion de choisir les domaines dans lesquels effectuer des examens ou des évaluations, étant entendu que le respect du principe de l'audit unique et la conformité aux règles et aux chartes de l'audit applicables seraient garantis. Les donateurs devraient envisager de fournir des contributions extrabudgétaires pour appuyer ces activités.

192. Certains bureaux d'audit, tels que le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, ont commencé à nouer le dialogue à un stade plus précoce avec les donateurs, afin de déterminer précisément ce que ces derniers attendaient des organes de contrôle, de comprendre leurs préoccupations et de réfléchir à la manière dont l'activité du BSCI pourrait contribuer à donner suite à leurs demandes et à réduire les doubles emplois, compte tenu de la nécessité de préserver le processus de planification fondé sur le risque d'audit. De plus, afin d'accorder une plus grande attention aux résultats et à l'impact, conformément aux attentes des donateurs, une plus grande place est faite aux audits opérationnels. On a également commencé à étudier la possibilité d'insérer dans les rapports annuels du BSCI des informations concernant spécifiquement les contributions extrabudgétaires.

193. Toutefois, comme on l'a vu, les bureaux de l'audit interne et externe sont régis par leurs mandats et cadres réglementaires respectifs. Étant donné que la plupart, sinon l'ensemble, des bureaux d'audit établissent leurs plans d'audit en se fondant sur les risques courus à l'échelle de l'organisme, certaines contributions des donateurs ne relèvent pas des domaines à risque plus élevé devant faire l'objet d'un audit. S'agissant des contributions des donateurs qui s'inscrivent dans le champ d'un audit, elles sont souvent mélangées avec celles d'autres donateurs et, de ce fait, ne sont pas identifiées séparément dans les rapports.

194. Au-delà de l'assurance fournie par les audits, certains bureaux des services de contrôle et d'évaluation ont également indiqué qu'il s'imposait de renforcer les capacités, notamment au niveau du recrutement, des compétences et des mécanismes de responsabilisation à tous les niveaux de l'organisme (siège, régional et local) afin de mieux mettre en pratique une gestion axée sur les résultats dans le cadre de processus de planification, de suivi, d'évaluation, de gestion des risques et de gestion des savoirs et connaissances qui soient axés sur les résultats. Il ne suffirait pas de renforcer et d'élargir la couverture de l'activité des bureaux des services de contrôle et d'évaluation pour répondre pleinement aux besoins d'assurance des donateurs.

195. De même, s'agissant des mécanismes d'assurance, l'un des donateurs a indiqué que les organismes devraient mieux informer les donateurs sur les structures, systèmes et processus des fonctions d'assurance des entités des Nations Unies. Les organismes pourraient générer davantage de confiance à leur égard s'ils amélioraient la transparence en ce qui concerne le mandat de ces fonctions et la portée des audits effectués.

196. Un autre donateur a souligné qu'il importait que les partenaires extérieurs soient informés d'une manière plus claire sur le processus et l'accessibilité des procédures et résultats dans le domaine du contrôle et du suivi, et que les résultats consignés dans les rapports relatifs au contrôle soient systématiquement normalisés et diffusés auprès de tous les organismes des Nations Unies.

197. Les organismes doivent impérativement veiller à fournir un appui suffisant aux bureaux des services de contrôle et à renforcer leur capacité d'offrir aux donateurs les niveaux d'assurance qu'ils exigent en contrepartie de leurs contributions à objet désigné, réduisant ainsi la nécessité d'évaluations externes. À cette fin, les organismes doivent consulter les donateurs pour leur faire préciser leurs besoins et exigences et déterminer comment les bureaux des services de contrôle pourraient être habilités à y répondre. Les donateurs pourraient alors mieux se rendre compte des ressources supplémentaires à prévoir au titre du renforcement des capacités des bureaux des services de contrôle des organismes, ce qui, compte tenu de l'augmentation importante des contributions volontaires en proportion des ressources ordinaires ou de base, pourrait être reconnu comme une responsabilité partagée.

198. L'application des recommandations ci-après devrait améliorer la transparence des informations.

Recommandation 4

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient se concerter avec les donateurs pour déterminer les éléments clefs de leurs évaluations et devraient inviter leurs organes d'audit et d'évaluation, compte dûment tenu de leur indépendance, à envisager de prendre ces éléments en considération dans leurs évaluations des risques et leurs plans de travail, afin d'éviter d'éventuels doubles emplois et chevauchements.

Recommandation 5

Les organes délibérants/directeurs des organismes des Nations Unies devraient prier les chefs de secrétariat de trouver des moyens adéquats pour appuyer les bureaux d'audit et d'évaluation internes de leurs organismes respectifs afin qu'ils puissent offrir les niveaux d'assurance requis qui permettraient de réduire au minimum les doubles emplois et les chevauchements avec les examens et vérifications externes et les évaluations conduites par des tierces parties.

Coordonner les activités d'évaluation afin de mieux répondre aux besoins d'information des donateurs

199. Pour les donateurs, les évaluations constituent l'un des principaux piliers sur lesquels ils s'appuient pour évaluer la performance des organismes et l'utilisation efficace et rationnelle par ces derniers des contributions qu'ils leur versent. Pendant les entretiens, ils ont indiqué que des évaluations solides, de bonne qualité et réalisées en temps voulu des programmes et projets ainsi financés réduiraient la nécessité de conduire des évaluations supplémentaires et renforceraient la confiance des donateurs.

200. Les donateurs ont reconnu qu'un certain nombre d'entités des Nations Unies disposaient depuis toujours d'une solide fonction d'évaluation (ils ont cité comme exemples le PNUD et l'UNICEF), tandis que certains organismes avaient des progrès à faire dans ce domaine. D'une manière générale, les carences signalées concernaient surtout les évaluations décentralisées, et moins les évaluations réalisées par les groupes centraux d'évaluation.

201. Les mêmes vues transparaissent dans les rapports relatifs au contrôle pertinents qui abordent le sujet de l'évaluation, notamment l'analyse de la fonction d'évaluation que l'on doit au CCI, les examens par les pairs du CAD, et les travaux du Réseau sur l'évaluation du développement (EvalNet) du CAD et du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation⁵⁰.

202. Selon le CAD, une solide fonction d'évaluation est nécessaire si les donateurs doivent s'appuyer sur les sources existantes d'information pour leurs évaluations

⁵⁰ Voir, entre autres, l'analyse de la fonction d'évaluation dans le système des Nations Unies (JIU/REP/2014/6) et OCDE, *L'aide multilatérale 2015 : De meilleurs partenariats pour le monde de l'après-2015* (Paris, Éditions de l'OCDE, 2015).

bilatérales⁵¹, « ce qui implique, d'une part, que les donateurs soutiennent collectivement, par le biais de leurs organes de direction, les unités d'évaluation indépendantes des organisations multilatérales pour qu'elles leur fournissent les informations primaires dont ils ont besoin pour leurs évaluations et, d'autre part, qu'ils rendent publiques, en totalité ou en partie, leurs évaluations bilatérales pour fournir des informations utiles aux examens des autres donateurs. »⁵².

203. De nombreux donateurs interrogés en vue du présent rapport ont souligné qu'il faudrait améliorer les évaluations de manière qu'elles fournissent de meilleures informations et assurances quant à l'efficacité et à l'efficience des programmes et projets, notamment leur impact et leurs résultats. Certains ont indiqué qu'il était possible d'améliorer les évaluations en respectant strictement les règles et normes, en garantissant la fiabilité des données factuelles, en utilisant la meilleure méthodologie disponible et en réalisant les évaluations en temps voulu, entre autres moyens.

204. Dans les cas où la fonction d'évaluation est décentralisée (l'évaluation est conduite au niveau local), les donateurs ont indiqué qu'ils souhaiteraient être associés au processus car leur personnel en poste dans les pays bénéficiant d'un programme connaissent bien ce programme. À cet égard, toutes les parties prenantes ont reconnu la nécessité de mettre en place un mécanisme permettant au siège de l'organisme comme aux capitales des pays donateurs et aux bureaux d'évaluation centraux d'être pleinement informés de toutes les évaluations décentralisées et de fournir des indications aux bureaux extérieurs et d'assurer une coordination avec ces bureaux. De la sorte, il serait possible d'éviter les doubles emplois et les chevauchements.

205. Les organismes interrogés en vue du présent rapport ont estimé que, si l'on voulait que les évaluations répondent aux exigences des donateurs en matière de fiabilité et de portée, il convenait d'y associer davantage le donateur concerné et des ressources supplémentaires devraient être fournies à cette fin. La réalisation d'évaluations indépendantes et la participation des donateurs d'un bout à l'autre du processus renforceraient la confiance de ces derniers et accroîtraient la transparence. Les descriptifs de projet et les accords de financement devraient comporter des dispositions précises sur l'évaluation, notamment la participation et la consultation du donateur, ainsi que sur les responsabilités respectives et les modalités de règlement des différends.

206. Dans cette optique, la nécessité d'un dialogue soutenu entre les organismes et les donateurs est réaffirmée. Des exemples concluants de collaboration entre les donateurs et les organismes ont été cités par le HCR (avec les Pays-Bas), le PAM (avec la Commission européenne) et le PNUE (avec la Commission européenne). Les organismes devraient associer des représentants du gouvernement donateur concerné au processus de consultations avec les parties prenantes, de préférence en les faisant participer aux travaux des comités directeurs ou groupes consultatifs constitués à cette fin.

207. De même, lorsque les donateurs se chargent eux-mêmes des évaluations, il serait judicieux d'y associer le bureau de l'évaluation de l'organisme considéré.

208. Cela étant, les inspecteurs admettent que l'adoption d'une approche à l'échelle du système ne va pas sans difficultés, dans la mesure où les fonctions d'évaluation diffèrent d'un organisme à l'autre selon le niveau de décentralisation.

209. Comme indiqué plus haut, il importe d'instaurer un dialogue soutenu entre les organismes et les donateurs pour répondre aux préoccupations des deux parties ; ce dialogue doit être l'occasion d'une coopération avec les bureaux de l'évaluation des organismes visant à trouver le moyen d'améliorer les évaluations et de mieux satisfaire les besoins d'information des donateurs.

⁵¹ Voir OCDE, *L'aide multilatérale 2015 : De meilleurs partenariats pour le monde de l'après-2015* (Paris, Éditions de l'OCDE, 2015), p. 81.

⁵² Ibid.

VI. Examens conduits par des donateurs et le principe de l'audit unique

210. L'un des problèmes épineux que soulèvent régulièrement les examens et évaluations conduits par des donateurs est l'éventuelle violation du principe de l'audit unique adopté par les organismes des Nations Unies. On trouvera dans l'annexe I au présent rapport une note retraçant succinctement l'historique et l'évolution de ce problème.

211. Certains organismes examinés en vue du présent rapport ont déclaré que des difficultés entravant l'application du principe de l'audit unique pourraient se présenter, par exemple, sous la forme de différences entre les cadres réglementaires et d'assurance d'un donateur et ceux de l'organisme des Nations Unies considéré. Les règles et règlements internes de certains donateurs prescrivent des niveaux d'assurance différents de ceux que fournissent les organes d'audit, et ces donateurs conservent le droit de conduire leurs propres activités d'assurance en ce qui concerne les contributions qu'ils versent à des acteurs extérieurs.

212. Par exemple, la Commission européenne procède à des évaluations des piliers concernant les organismes des Nations Unies et à des vérifications portant sur les activités de ces organismes financées par elle. L'accord conclu entre la Commission et le système des Nations Unies contient des dispositions relatives à ces évaluations, qui font écho aux prescriptions légales de la Commission à l'égard de tous les partenaires auxquels elle verse des contributions.

213. Les personnes interrogées ont fait valoir que, si, en droit strict, la Commission européenne pouvait se conformer au principe de l'audit unique, les organismes considéraient parfois les vérifications comme des mini-audits. Les vérificateurs demandent souvent des informations que ne peut fournir la documentation relative aux projets et qui sont nécessaires au regard des normes d'audit, telles que la Norme internationale d'audit 505 (confirmations externes). Si l'organisme ne fournit pas la documentation détaillée demandée, toutes les dépenses connexes risquent d'être considérées comme non couvertes.

214. Certains des organismes interrogés ont émis l'opinion que, s'il était certes nécessaire de signer des accords avec les donateurs pour en obtenir des contributions, il était indispensable de régler le problème lié au principe de l'audit unique et de prévoir des mesures permettant d'éviter d'éventuels doubles emplois entre évaluations conduites par des donateurs, c'est-à-dire les évaluations multiples des mêmes activités conduites par des donateurs différents. Des clauses et dispositions rédigées avec soin aideront les organismes dans leurs négociations avec les donateurs. À cette fin, il conviendrait de mettre en œuvre et d'exploiter, selon que de besoin, des initiatives similaires à l'action actuellement engagée entre l'Accord-cadre financier et administratif de la Commission européenne et le système des Nations Unies pour améliorer la coopération et la coordination.

215. Un certain nombre d'organismes ont indiqué qu'il serait bon de rouvrir, à l'échelle du système des Nations Unies, le débat sur le meilleur moyen de traiter la question relative au principe de l'audit unique au vu des besoins accrus des donateurs en matière d'assurance et de l'évolution de la structure de financement des organismes du système, à savoir l'augmentation importante des contributions à objet désigné (ressources autres que les ressources de base, contributions volontaires et contributions préaffectées), après l'adoption initiale du principe. Toutes les parties prenantes, notamment les bureaux des services de contrôle, les auditeurs externes des organismes, les comités consultatifs d'audit et de contrôle et les réseaux interinstitutions, tels que les représentants des services de vérification interne des comptes des organismes des Nations Unies, doivent être consultés et/ou associées à ce débat.

216. Il est recommandé aux chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies et au Secrétaire général, agissant dans le cadre du CCS, de relancer le débat sur le principe de l'audit unique et sa concrétisation, afin de tenir compte des pratiques et des réalités de financement actuelles. En se fondant sur l'issue de ce débat, le Comité de haut niveau sur la gestion du CCS devrait, en étroite consultation avec toutes les parties prenantes concernées, élaborer un modèle d'accord type avec les donateurs qui contiendrait des clauses respectant le principe de l'audit unique et concernant d'autres aspects connexes, tels que les exigences en matière d'information, de suivi et d'évaluation.

VII. Un dialogue stratégique s'impose

217. Les modalités du dialogue et des consultations entre donateurs et organismes sont très diverses, selon que la discussion porte sur : a) les contributions au budget ordinaire ou de base, auquel cas elle fait intervenir principalement les organes délibérants et directeurs et les structures de gouvernance officielles de l'organisme ; ou b) les contributions à objet désigné (ressources autres que les ressources de base, extrabudgétaires et volontaires), auquel cas elle se déroule, souvent de manière informelle, dans le cadre de la coopération bilatérale entre le donateur et l'organisme. Ces modalités ont des répercussions importantes sur les décisions des donateurs en matière d'attribution des fonds et d'évaluations à réaliser. Comme l'a noté l'OCDE dans son rapport de 2015, «(s)i le nombre des directions/institutions [des donneurs] associées à la prise de décisions relatives au financement multilatéral ne se traduit pas nécessairement par une attribution sous-optimale des fonds, assurer la coordination et la cohérence des pratiques de gestion des fonds constitue un problème pour la plupart des donneurs ». Le rapport poursuit en indiquant que la fragmentation du pouvoir décisionnel conduit dans la pratique à des dotations au coup par coup et à un engagement stratégique limité auprès des organismes multilatéraux⁵³.

218. Comme l'indique le même rapport, les donneurs n'ont pas une vision d'ensemble de toutes les ressources préaffectées transitant par le système multilatéral ni de leur impact global. Pour la plupart des donneurs, le dialogue avec les organismes multilatéraux sur les ressources préaffectées se déroule principalement au niveau opérationnel, ce qui offre peu de possibilités d'engagement stratégique. Sous cette forme, le dialogue porte pour l'essentiel sur des détails opérationnels, « ce qui fait de ces organismes plus des agents d'exécution que des partenaires institutionnels »⁵⁴. De plus, en l'absence de retour d'information systématique à l'intention et de la part des hauts responsables, il arrive fréquemment que les décisions relatives aux fonds préaffectés – en particulier au niveau des pays – ne tiennent pas compte des processus de réforme décidés à plus haut niveau⁵⁵.

219. De même, le rapport du CCI sur la mobilisation des ressources⁵⁶ avait préconisé l'instauration d'un dialogue politique de haut niveau structuré avec les donateurs.

220. Comme indiqué plus loin, on s'est également efforcé de tenir compte de la nécessité pour les organismes multilatéraux d'avoir un dialogue de haut niveau avec les donateurs. La Banque mondiale et certaines entités des Nations Unies se sont engagées les premières dans cette voie.

221. Au nombre de ces efforts figurent les dialogues structurés consacrés au financement qui sont menés dans les deux tiers des entités des Nations Unies dans le cadre des activités opérationnelles de développement. Ces dialogues visent à préciser davantage les résultats et les effets attendus qui sont énoncés dans les plans stratégiques des organismes, ainsi que les ressources disponibles pour leur financement. Les dialogues structurés permettront de renforcer les pratiques actuelles de financement visant à adapter les financements aux fonctions des entités par l'intermédiaire des délibérations de fond du mécanisme de gouvernance, ce qui renforcera alors la confiance entre les entités des Nations Unies et les États membres et autres parties prenantes⁵⁷. Cités en exemples, les dialogues structurés menés par le Fonds international de développement agricole (FIDA) et l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) ont été l'occasion d'organiser des consultations régulières sur les questions liées à la réforme des organismes. En concertation avec les États, le FIDA et l'OMS ont notamment cherché à ce que ces derniers s'approprient davantage leurs plans

⁵³ Voir OCDE, *L'aide multilatérale 2015 : De meilleurs partenariats pour le monde de l'après-2015* (Paris, Éditions de l'OCDE, 2015), p. 105.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ JIU/REP/2014/1.

⁵⁷ A/72/61-E/2017/4, par. 86.

stratégiques et leurs cadres de ressources, ainsi que les décisions adoptées à cet égard par leurs organes directeurs⁵⁸.

222. L'UNRWA a créé une instance de discussion avec les principaux donateurs (le Groupe de travail sur les résultats harmonisés) pour améliorer la coordination et réduire les enquêtes, évaluations et exigences spécifiques d'un donateur, conformément à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. Selon ses indications, l'Office n'a pratiquement pas réussi à réduire le nombre d'évaluations conduites par les donateurs, ce qui pourrait bien tenir au fait que la plupart des contributions qu'il reçoit sont des ressources autres que les ressources de base.

223. Le HCR mène des consultations stratégiques de haut niveau avec tous ses principaux donateurs, tient un grand nombre de réunions bilatérales et multilatérales et entretient des contacts quotidiens au niveau des activités, tant avec les missions permanentes à Genève que dans les capitales des donateurs. Ce dialogue permanent avec les donateurs lui permet de recenser des priorités communes et de comprendre les exigences des donateurs et de répondre à leurs préoccupations.

224. Le Groupe de la Banque mondiale conduit des examens de portefeuille destinés à donner aux donateurs une vue d'ensemble de leurs contributions. La Banque a entamé des consultations stratégiques avec les principaux donateurs pour réfléchir sur ce à quoi ils pourraient œuvrer ensemble et sur les moyens d'y parvenir. De même, le Royaume-Uni a récemment mis en place en collaboration avec le PNUD et l'UNICEF des examens annuels de portefeuille qui pourraient porter ses discussions avec ces organismes à un niveau stratégique. Ces initiatives représentent un bon point de départ pour amorcer la réflexion sur le financement multilatéral, ses objectifs et les meilleurs moyens de servir des priorités partagées. « Procéder à des consultations stratégiques et à des examens de portefeuille pourrait constituer une nouvelle bonne pratique de gestion des financements préaffectés. »⁵⁹.

225. De plus, il ressort des entretiens menés en vue du présent rapport que, dans un certain nombre de cas, les gouvernements donateurs ont coordonné leur action et ont coopéré avec les organismes des Nations Unies afin de prendre en compte les priorités convenues par les parties et de déterminer et de satisfaire les besoins des donateurs en matière d'assurance. Le Canada a indiqué pouvoir entretenir un dialogue permanent avec les organismes en siégeant au conseil d'administration de plusieurs d'entre eux (PAM, UNESCO, FNUAP, UNICEF, ONU-Femmes et PNUD). Il lui est ainsi plus facile de « tirer le plus grand parti possible [des] évaluations et audits de ces institutions ».

226. Le principal arrangement de gouvernance entre l'Australie et une entité des Nations Unies prévoit des processus d'audit/de contrôle conjoints ou convenus par les parties, qui débouchent sur une coopération étroite et une concertation. Le Danemark a engagé un dialogue permanent avec des organismes des Nations Unies par le biais de tables rondes officielles sur l'audit et la fraude animées par des donateurs, au cours desquelles sont examinées des questions relatives à l'audit interne et à la lutte contre la corruption dans le but de renforcer la coopération et la coordination.

227. Le DfID a indiqué qu'à partir de 2016, il comptait conduire des dialogues stratégiques annuels avec les organismes. D'autres donateurs, comme la Suède, la Norvège et le Japon, ont engagé des processus similaires.

228. Il semblerait que le dialogue et la consultation permanents entre les Nations Unies et la Commission européenne (dans le cadre des évaluations des piliers) aient contribué à promouvoir la coopération et, en particulier, aient aidé à mieux faire comprendre les attentes respectives des parties en matière d'assurance, de diligence raisonnable et de contrôle.

229. Un certain nombre de personnes interrogées ont considéré que les organismes des Nations Unies devaient élaborer une position commune concernant le dialogue de haut niveau à engager avec les donateurs. Dans le cadre de ce dialogue, qui devra répondre aux besoins et attentes de toutes les parties prenantes, il serait judicieux de mettre en place une

⁵⁸ Ibid., par. 90.

⁵⁹ OCDE, *L'aide multilatérale 2015 : De meilleurs partenariats pour le monde de l'après-2015* (Paris, Éditions de l'OCDE, 2015), p. 105.

plateforme d'évaluation multipartite qui prenne en compte les besoins de tous les États membres donateurs et offre un cadre et une méthode robustes pour restituer une image collective de l'efficacité d'un organisme et rendre moins nécessaires des évaluations bilatérales supplémentaires. Certains organismes ont estimé que le MOPAN devrait être développé en tant qu'outil conjoint convenu de façon à couvrir la gouvernance, la gestion des risques, etc., tandis qu'un autre processus d'évaluation extérieur au MOPAN déterminerait l'« efficacité » au regard des objectifs nationaux de tel ou tel donateur.

230. Certains donateurs ont indiqué que la coopération serait facilitée si les différents organismes des Nations Unies se dotaient de règles et d'approches harmonisées. Comme l'a déclaré l'un d'entre eux, la réduction des disparités (dans les règles, les procédures, etc.) entre organismes serait positive et contribuerait assurément à diminuer le nombre des évaluations.

231. Certains organismes ont émis l'opinion qu'un dialogue de haut niveau instaurerait des relations davantage axées sur la collaboration avec les donateurs et pourrait faire mieux comprendre à ces derniers les mandats des organismes et les difficultés auxquelles ils devaient faire face, et inciter les donateurs à augmenter leurs contributions financières et leur appui sous forme de personnel et de sensibilisation à la mission de l'organisme, etc., par exemple. Ils ont toutefois attiré l'attention sur le fait qu'en élaborant une position commune aux fins de la collaboration, les Nations Unies devaient veiller à éviter que ce processus soit considéré comme piloté par les donateurs, ce qui pourrait avoir un impact négatif sur la capacité des organismes de respecter les engagements pris en ce qui concerne les objectifs de développement durable et les autres éléments des cadres stratégiques convenus et, en définitive, de préserver et défendre leur crédibilité parmi toutes les parties intéressées, notamment les donateurs et les autres États membres.

232. L'application de la recommandation ci-après devrait améliorer la responsabilité et la transparence.

Recommandation 6

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies et le Secrétaire général devraient, agissant dans le cadre du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination, élaborer une position commune concernant le dialogue de haut niveau à engager avec les donateurs pour déterminer les priorités partagées et mettre en place une plateforme d'évaluation multipartite dotée d'un cadre et d'une méthodologie robustes pour restituer une image collective de la performance d'un organisme et réduire la nécessité d'évaluations bilatérales supplémentaires.

Annexe I

Historique : le principe de l'audit unique

Le principe de l'audit unique vise à améliorer la rentabilité, en ce qu'il est procédé à un audit au lieu de multiples audits de différents programmes^a. Dans un document du Comité de haut niveau sur la gestion du CCS, ce principe est expliqué comme suit : « Le Règlement financier de l'Organisation des Nations Unies confère aux vérificateurs externes des comptes de l'ONU, le Comité des commissaires aux comptes, le droit exclusif de vérifier les comptes et les états financiers de l'Organisation et n'autorise que l'Assemblée générale des Nations Unies à prescrire, et le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires à demander, au Comité des commissaires aux comptes de procéder à des vérifications particulières. Des principes comparables s'appliquent aux institutions spécialisées du système des Nations Unies. À sa quarante-huitième session, l'Assemblée générale a, dans la section A de sa résolution 49/216, fait sien le principe de l'«audit unique», sur la recommandation du Secrétaire général figurant dans son rapport A/48/587 du 10 novembre 1993. »^b.

Sur la base de l'article 7.6 du Règlement financier et des règles de gestion financière de l'ONU selon lequel le Comité des commissaires aux comptes est seul responsable de l'exécution de la vérification, le Groupe de vérificateurs externes des comptes a pris officiellement position sur cette question à plusieurs reprises et a écrit de nombreuses fois au Secrétaire général en sa qualité de Président du Comité administratif de coordination^c. Dans sa première lettre de janvier 1993, le Président du Groupe a indiqué que si des examens/audits spéciaux étaient nécessaires, l'organe directeur devait demander au vérificateur externe des comptes désigné de les effectuer et de rendre compte en conséquence. Une telle demande pouvait entraîner un supplément d'honoraires^d.

Par la suite, le Secrétaire général a adressé une lettre au Comité administratif de coordination pour qu'il examine cette question et a transmis la déclaration du Comité à l'Assemblée générale dans son rapport sur les vérifications indépendantes et les examens de gestion des activités menées par les organismes des Nations Unies (A/48/587) en suggérant à l'Assemblée générale de faire siennes les vues et recommandations du Groupe, appuyées par le Comité (par. 4). Ce dernier a déclaré qu'il n'était pas en faveur de l'exécution de vérifications indépendantes portant sur des fonds particuliers, tout en reconnaissant qu'une certaine souplesse était souhaitable pour permettre la réalisation d'examens de gestion externes (A/48/587, annexe, par. 7 et 8). L'Assemblée générale, dans sa résolution 49/216 de décembre 1994, a pris acte dudit rapport^e.

En 2001, le Président du Groupe a écrit de nouveau au Secrétaire général pour lui indiquer que le principe de l'audit unique était une question à trancher par les organes directeurs en concertation avec leurs vérificateurs externes et suggérant la création d'un mécanisme chargé de donner un avis indépendant sur toute demande d'audit d'un tiers. Puis, dans une lettre adressée au Contrôleur de l'Organisation des Nations Unies en 2002, le Président du Groupe a indiqué que ce dernier n'était pas favorable à l'introduction de clauses dans des accords d'audit dont les vérificateurs externes n'étaient pas signataires et a

^a Le principe de l'audit unique a été primitivement adopté aux États-Unis d'Amérique. Toutefois, une certaine confusion persiste dans le système des Nations Unies au sujet de sa définition. De plus, il est dans certains cas légitime de demander des évaluations distinctes de projets ou programmes risqués, complexes et/ou onéreux (voir JIU/REP/2010/5, par. 165).

^b CEB/2005/HLCM/R.20, par. 4 à 6.

^c Le Comité administratif de coordination est aujourd'hui le Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination.

^d JIU/REP/2010/5, par. 165.

^e Ibid., par. 166.

pris note de l'intention du Secrétaire général d'examiner le mécanisme proposé pour donner un avis indépendant^f.

En 2005, le Réseau finances et budget du CCS est convenu de demander au Comité de haut niveau sur la gestion d'entériner le principe de l'audit unique et de demander aux organes directeurs de charger le vérificateur externe désigné de mener à bien des examens spécifiques et de leur présenter des rapports distincts sur les résultats^g.

Au total, les différentes parties prenantes souscrivent officiellement au principe de l'audit unique. Toutefois, certains organismes, en particulier leurs bureaux des services de contrôle et leurs auditeurs externes, ainsi que le Groupe de vérificateurs externes des comptes, estiment que les évaluations conduites par des donateurs gouvernementaux et autres peuvent poser des problèmes en ce qui concerne l'application de ce principe.

L'Organisation des Nations Unies et la Commission européenne ont longuement débattu de la question des vérifications effectuées par la Commission. En vertu de l'Accord-cadre financier et administratif signé en 2003 par le Secrétariat de l'Organisation et la Commission, « les Communautés européennes peuvent procéder à des vérifications, notamment par sondage, des opérations financées par elles ». Les représentants de la Commission européenne « auront accès au site du projet et/ou au siège du Secrétariat des Nations Unies, ou de l'organisation ou programme pertinent », et le personnel des Nations Unies « fournira tous les renseignements financiers pertinents et expliquera aux représentants des Communautés européennes, au moyen d'exemples concrets appropriés, le mode de gestion des comptes ainsi que les procédures utilisées pour en assurer la transparence et l'exactitude et pour se prémunir contre les détournements de fonds et les fraudes ». Les Nations Unies « renverront ces demandes au Comité des commissaires aux comptes de l'ONU, en cas de besoin ». En conséquence, il est loisible à la Commission de « procéder périodiquement à des inspections sur place des systèmes, accompagnées d'exemples concrets » et de demander tous renseignements financiers pertinents ainsi que des éclaircissements à leur sujet, « en vérifiant notamment les documents qui ont servi à les établir ». Les demandes de copies de documents devraient être examinées au cas par cas par la direction de l'organisme des Nations Unies concerné, en consultation avec les commissaires aux comptes « si besoin est »^h.

La Commission européenne assure que les missions de vérification sont pleinement conformes aux dispositions de l'Accord-cadre financier et administratif, notamment la clause relative aux vérifications, et respectent le principe de l'audit unique. La Commission fait observer que les missions de vérification sont effectuées par des prestataires de services qui sont réputés respecter pleinement les principes directeurs régissant la planification et la conduite des vérifications particulières inscrits dans le mandat commun Commission européenne-Nations Unies d'une mission de vérification d'une entité des Nations Unies, et l'information concernant ces vérifications. Ces prestataires de services ne doivent ni remettre en question le principe de l'audit unique ni en entraver l'application. Lorsque des divergences d'interprétation se font jour entre les équipes de vérification et les entités des Nations Unies, ces dernières peuvent demander des éclaircissements à la Commission européenne.

Les consultations menées en permanence entre la Commission européenne et les Nations Unies, notamment par le biais du groupe de travail Union européenne-Nations Unies sur l'Accord-cadre financier et administratif, ont aidé à aborder les questions liées à cet Accord dans un esprit de partenariat et de bonne coopération.

^f Ibid., par. 168.

^g CEB/2005/HLCM/R.20.

^h JIU/REP/2010/5, par. 167 et 169 (avec d'autres références).

Annexe II

Tableau A

Nombre d'évaluations des organismes des Nations Unies conduites par les 15 principaux gouvernements donateurs et la Commission européenne entre 2011 et 2016, présentées selon l'ordre décroissant du nombre d'évaluations par organisme

	Total par org.	AUS	BEL	CAN	CHE	DEU	DNK	ESP	FRA	GBR	ITA	JPN	NLD	NOR	SWE	USA	EC
Total par donateur	893	45	3	36	15	29	40	6	34	182	2	20	41	35	41	55	309
FNUAP	112	5		4	1	6	5		2	42			7	2	6	11	21
HCR	104	3		2	1	2	4		2	21		3	5	2	2	16	41
FAO	98	1		2	1	1			1	5			1	1	1		84
PAM	88	6		6	1	3	2			10	1	5	3	3		6	42
Nations Unies*	82	6		4			4			18		6	3	2	6	5	28
OMS	65	3	1	1	2	2	2		3	18		1	1	1		5	25
UNICEF	51	3		1	1	1	4	2	2	14			3	4	4		12
PNUD	45	3		1	1	1	2	2	5	15			3	3	4	4	1
UNOPS	31	1	1	3	1		1			5		1	1	1	3		13
ONU-Femmes	31	1		2	1	1	2			8		2	1	3	8	1	1
UNESCO	29	1		2	1	2			2	5	1		1	3	2	2	7
UNRWA	26	5			1	3	3	1	1	6		1	1	2	1		1
OIT	20	2	1			1	1		2	3			1	2	2		5
ONUSIDA	20	1		2	1	1	6		1	3			6	1			
PNUE	18	2				1	3		2	1			1	1	1		6
ONUDI	17					1				1		1	2	3			9
AIEA	10			2					2					1		3	2
CCI	8			2	1	1	1			1					1	1	
CNUCED	7				1	1			2				1				2
ONUDC	7			3					2	1							1
OACI	7			1					2							1	3
OMI	6	1								3							2
ONU-Habitat	4	1				1				2							
OMT	3							1	1								1
OMM	2								2								
UPU	1																1
UIT	1																1
OMPI	0																

Source : Réponses des organismes participants et des donateurs aux questionnaires du CCI.

Abréviations : AUS, Australie ; BEL, Belgique ; CAN, Canada ; CHE, Suisse ; DEU, Allemagne ; EC, Commission européenne ; ESP, Espagne, DNK, Danemark ; FRA, France ; GBR, Royaume-Uni ; ITA, Italie ; JPN, Japon ; NOR, Norvège ; NLD, Pays-Bas ; SWE, Suède ; USA, États-Unis.

* Englobe la CEA, la CEE, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires du Secrétariat, le HCDH, le Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité du Secrétariat et le Service de la lutte antimines des Nations Unies.

Tableau B

Nombre d'évaluations des organismes des Nations Unies conduites par les 15 principaux gouvernements donateurs et la Commission européenne entre 2011 et 2016, présentées selon l'ordre décroissant des donateurs actifs en termes de nombre d'évaluations

	Total par org.	EC	GBR	USA	AUS	SWE	NLD	DNK	CAN	NOR	FRA	DEU	JPN	CHE	ESP	BEL	ITA
Total par donateur	893	309	182	55	45	41	41	40	36	35	34	29	20	15	6	3	2
Nations Unies*	82	28	18	5	6	6	3	4	4	2			6				
ONUSIDA	20		3		1		6	6		1	1	1		1			
CNUCED	7	2					1				2	1		1			
CCI	8		1	1		1		1	2			1		1			
PNUD	45	1	15	4	3	4	3	2	1	3	5	1		1	2		
PNUE	18	6	1		2	1	1	3		1	2	1					
FNUAP	112	21	42	11	5	6	7	5	4	2	2	6		1			
ONU-Habitat	4		2		1							1					
HCR	104	41	21	16	3	2	5	4	2	2	2	2	3	1			
UNICEF	51	12	14		3	4	3	4	1	4	2	1		1	2		
ONUDC	7	1	1						3		2						
UNOPS	31	13	5		1	3	1	1	3	1			1	1		1	
UNRWA	26	1	6		5	1	1	3		2	1	3	1	1	1		
ONU-Femmes	31	1	8	1	1	8	1	2	2	3		1	2	1			
PAM	88	42	10	6	6		3	2	6	3		3	5	1			1
FAO	98	84	5		1	1	1		2	1	1	1		1			
AIEA	10	2		3					2	1	2						
OACI	7	3		1					1		2						
OIT	20	5	3		2	2	1	1		2	2	1				1	
OMI	6	2	3		1												
UIT	1	1															
UNESCO	29	7	5	2	1	2	1		2	3	2	2		1			1
ONUDI	17	9	1				2			3		1	1				
OMT	3	1									1				1		
UPU	1	1															
OMS	65	25	18	5	3		1	2	1	1	3	2	1	2		1	
OMM	2										2						
OMPI	0																

Source : Réponses des organismes participants et des donateurs aux questionnaires du CCI.

Abréviations : AUS, Australie ; BEL, Belgique ; CAN, Canada ; CHE, Suisse ; DEU, Allemagne ; EC, Commission européenne ; ESP, Espagne, DNK, Danemark ; FRA, France ; GBR, Royaume-Uni ; ITA, Italie ; JPN, Japon ; NOR, Norvège ; NLD, Pays-Bas ; SWE, Suède ; USA, États-Unis.

* Englobe la CEA, la CEE, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires du Secrétariat, le HCDH, le Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité du Secrétariat et le Service de la lutte antimines des Nations Unies.

Tableau C

Nombre d'évaluations des organismes des Nations Unies conduites à l'échelon d'un organisme par les 15 principaux gouvernements donateurs et la Commission européenne entre 2011 et 2016, présentées selon l'ordre décroissant du nombre d'évaluations par organisme

	Total par org.	AUS	BEL	CAN	CHE	DEU	DNK	ESP	FRA	GBR	ITA	JPN	NLD	NOR	SWE	USA	EC
Total par donateur	447	43	2	14	0	23	29	6	29	119	1	4	35	29	24	30	59
FNUAP	77	5		4		6	5		1	24			6	2	4	6	14
Nations Unies*	44	6		1			3			9			3	2	5	3	12
HCR	37	3				1	4		2	10		2	3	2	2	6	2
UNICEF	33	2		2		1	2	4	2	9			2	4	2	0	3
PNUD	33	2		1		1	2	2	4	8			2	3	3	4	1
PAM	32	6		1		1	2			9	1		3	3			6
OMS	32	1	1	1		1	2		1	18				1		5	1
UNRWA	18	5				2	2			6			1	1			1
ONU-Femmes	16	1		1		1	2			3			2	1	4		1
UNESCO	16	1		1		2			2	5			1	1		2	1
ONUSIDA	16	2					2		1	3			6	2			
OIT	15	2	1			1			2	2			1	2	1	1	2
ONUDI	14	1				2				1		2	2	3		1	2
FAO	12	1		1		1			1	5			1	1	1		
PNUE	12	2				1	3		2	1			1	1	1		
AIEA	6								2							2	2
CNUCED	6					1			2				1				2
UNOPS	5									1					1		3
ONUDC	5	1		1					2								1
OMI	5	1								3							1
OACI	4								2								2
ONU-Habitat	4	1				1				2							
OMM	2								2								
OMT	1								1								
UPU	1																1
UIT	1																1
CCI	0																
OMPI	0																

Source : Réponses des organismes participants et des donateurs aux questionnaires du CCI.

Abréviations : AUS, Australie ; BEL, Belgique ; CAN, Canada ; CHE, Suisse ; DEU, Allemagne ; EC, Commission européenne ; ESP, Espagne, DNK, Danemark ; FRA, France ; GBR, Royaume-Uni ; ITA, Italie ; JPN, Japon ; NOR, Norvège ; NLD, Pays-Bas ; SWE, Suède ; USA, États-Unis.

* Englobe la CEA, la CEE, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires du Secrétariat, le HCDH, le Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité du Secrétariat et le Service de la lutte antimines des Nations Unies.

Tableau D

Nombre d'évaluations des organismes des Nations Unies conduites à l'échelon d'un organisme par les 15 principaux gouvernements donateurs et la Commission européenne entre 2011 et 2016, présentées selon l'ordre décroissant des donateurs actifs en termes de nombre d'évaluations

	Total par org.	GBR	EC	AUS	NLD	USA	DNK	FRA	NOR	SWE	DEU	CAN	ESP	JPN	BEL	ITA	CHE
Total par donateur	451	119	59	43	37	30	29	29	29	24	23	14	6	4	2	1	0
FNUAP	77	24	14	5	6	6	5	1	2	4	6	4					
HCR	38	10	2	6	3	6	4	2	2	2		1					
FAO	17	5		3	3			1	1	1	1			2			
PAM	32	9	6	2	2		2		3		1	2	4			1	
Nations Unies*	42	9	12	2	2	3	3		2	5	1	1	2				
OMS	39	18	1	6	3	5	2	1	1		1	1					
UNICEF	26	9	3	1		0	2	2	4	2	1	1			1		
PNUD	33	8	1	5	1	4	2	4	3	3	2						
UNOPS	10	1	3	1	2					1	1	1					
ONU-Femmes	16	3	1	1	1		2		1	4	2	1					
UNESCO	19	5	1	2	6	2		2	1								
UNRWA	15	6	1	2	1		2		1		1				1		
OIT	17	2	2	1	2	1		2	2	1	2			2			
PNUE	12	1		1	1		3	2	1	1	1	1					
ONUDI	11	1	2	2	1	1			3		1						
ONUSIDA	8	3					2	1	2								
AIEA	8		2		1	2		2			1						
CCI	4			1	2						1						
CNUCED	4		2					2									
ONUDC	5		1	1				2				1					
OACI	5		2	1				2									
OMI	4	3	1														
OMT	1							1									
ONU-Habitat	4	2		1							1						
OMM	2							2									
UPU	1		1														
UIT	1		1														
OMPI	0																

Source : Réponses des organismes participants et des donateurs aux questionnaires du CCI.

Abréviations : AUS, Australie ; BEL, Belgique ; CAN, Canada ; CHE, Suisse ; DEU, Allemagne ; EC, Commission européenne ; ESP, Espagne, DNK, Danemark ; FRA, France ; GBR, Royaume-Uni ; ITA, Italie ; JPN, Japon ; NOR, Norvège ; NLD, Pays-Bas ; SWE, Suède ; USA, États-Unis.

* Englobe la CEA, la CEE, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires du Secrétariat, le HCDH, le Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité du Secrétariat et le Service de la lutte antimines des Nations Unies.

Annexe III

Types d'évaluations conduites par des donateurs (sélection)^a

Australie

1. Évaluation multilatérale australienne
2. Évaluations de la performance en matière de partenariats
3. Tableau de bord multilatéral
4. Examens des bureaux régionaux et locaux
5. Examens de projets
6. Donner tout son poids à la performance : évaluations de la performance des organismes multilatéraux

Canada

1. Examen de l'efficacité du développement
2. Rapports annuels descriptifs sur les projets
3. Évaluations du risque fiduciaire

Danemark

1. Participation du Danemark aux organisations multilatérales de développement et humanitaires
2. Analyse de la coopération multilatérale danoise pour le développement
3. Stratégie d'organisation de l'Agence danoise pour le développement international
4. Examens à mi-parcours
5. Évaluations finales des projets

Commission européenne

1. Évaluations des piliers
2. Missions de vérification
3. Activités de suivi axées sur les résultats

France

1. Évaluations des organisations multilatérales
2. Évaluations au niveau des programmes et des projets

Allemagne

1. Inventaire des organismes multilatéraux s'occupant de développement réalisé par le Ministère fédéral allemand de la coopération et du développement économiques
2. Évaluations de « présélection » au niveau des bureaux régionaux et locaux
3. Visites de suivi effectuées par le Ministère fédéral allemand de la coopération et du développement économiques au niveau des projets

^a Sélection basée sur les informations fournies par les organismes et les donateurs dans leurs réponses au questionnaire.

4. Activités de suivi et de vérification menées par l'Agence allemande de coopération internationale pour le développement au niveau des projets ou des programmes

Japon

1. Évaluation multilatérale des organisations
2. Examen administratif et opérationnel
3. Examens au niveau des projets et des bureaux régionaux et locaux
4. Évaluation du rapport contributions statutaires/contributions volontaires versées aux organisations internationales

Pays-Bas

1. Tableau de bord néerlandais d'évaluation des organisations multilatérales
2. Évaluations au niveau des bureaux locaux et régionaux et au niveau des projets
3. Examens de l'assistance humanitaire fournie par les Pays-Bas

Norvège

1. Agence norvégienne de coopération pour le développement (NORAD), direction spécialisée du Ministère norvégien des affaires étrangères
2. Examens au niveau des projets et des bureaux locaux

Suède

1. Évaluations des organisations multilatérales conduites par la Suède
2. Examens de projets conduits par l'Agence suédoise de coopération internationale pour le développement
3. Évaluation des bureaux locaux conduite par l'Agence suédoise de coopération internationale pour le développement

Royaume-Uni

1. Examens du développement multilatéral conduits par le Ministère du développement international^b
2. Missions de vérification du Ministère du développement international
3. Contrôles de diligence raisonnable, y compris les contrôles d'assurance à l'échelon central, effectués par le Ministère du développement international
4. Contrôles d'expertise en matière commerciale effectués par le Ministère du développement international
5. Examens des fonctions d'audit interne et d'investigation conduits par le Ministère du développement international
6. Examen de l'exécution du portefeuille d'activité effectué par le Ministère du développement international
7. Examens annuels conduits par le Ministère du développement international
8. Examens des projets et des programmes et au niveau des bureaux locaux conduits par le Ministère du développement international : contrôles de diligence raisonnable, examens annuels, examens relatifs à l'achèvement de projets et missions de vérification

^b Avant 2016, on parlait d'examens de l'aide multilatérale ou d'évaluations du développement multilatéral.

États-Unis

1. Examens conduits par l'Agency for International Development des États-Unis au niveau des projets et à l'échelon de l'organisation
2. Examens conduits par le Government Accountability Office à l'échelon de l'organisation et au niveau des projets ou des programmes
3. Examens de projets conduits par le Ministère du travail
4. Évaluations de la politique de dénonciation des pratiques frauduleuses

Annexe IV

Le Grand compromis

Le Grand compromis a pour finalité de mettre davantage de ressources entre les mains des personnes en difficulté. Une utilisation plus efficace des ressources peut permettre de faire passer les épuisantes activités de coulisse au second plan par rapport à l'acheminement sur le terrain. Le Grand compromis vise également à définir et à appliquer une norme commune relative aux données en libre accès et une plateforme numérique commune, qui amélioreront la transparence et la prise de décisions.

Les objectifs du Grand compromis sont les suivants :

1) Publier en libre accès des données actualisées, transparentes, harmonisées et de grande qualité sur le financement de l'action humanitaire dans les deux ans qui suivront le Sommet mondial sur l'action humanitaire qui s'est tenu à Istanbul. Les organismes d'aide humanitaire et les donateurs considèrent que l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide peut servir de point de départ pour définir une norme commune ;

2) Procéder à une analyse appropriée des données, en expliquant les spécificités des activités, organisations, environnements et circonstances (par exemple, la protection, les zones de conflit, etc.) ;

3) Améliorer la plateforme numérique et coopérer avec la communauté de la norme relative aux données en libre accès pour contribuer à garantir :

- La responsabilisation des donateurs et des agents d'intervention disposant de données en libre accès pour extraction et analyse ;
- L'amélioration de la prise de décisions, sur la base des meilleures informations possibles ;
- Un allègement de la charge de travail dans le temps grâce à l'acceptation par les donateurs de données répondant à une norme commune aux fins de la communication de certaines informations ;
- La traçabilité des contributions financières des donateurs tout au long de la chaîne des transactions jusqu'aux intervenants finals et, si possible, aux personnes touchées ;

4) Appuyer la capacité de tous les partenaires d'accéder aux données et d'en publier.

Les principaux éléments d'un Grand compromis sont les suivants :

- Que les organismes d'aide humanitaire et les donateurs coopèrent plus étroitement à :
 - Améliorer la transparence financière ;
 - Fournir davantage d'appui et d'outils de financement aux premiers intervenants nationaux ;
 - Développer et mieux coordonner les interventions en espèces ;
- Que les organismes d'aide humanitaire s'engagent à :
 - Réduire les doubles emplois et les coûts de gestion ;
 - Procéder périodiquement à des examens des dépenses fonctionnelles ;
 - Conduire davantage d'évaluations conjointes et impartiales des besoins ;
 - Opérer une révolution en matière de participation : se mettre davantage à l'écoute des bénéficiaires et les associer à la prise des décisions les concernant ;

- Que les donateurs s'engagent à :
 - Augmenter le financement pluriannuel de l'action humanitaire ;
 - Réduire la préaffectation des contributions aux organismes d'aide humanitaire ;
 - Harmoniser et simplifier les règles en matière de communication d'informations.

Source : « The Grand Bargain : a shared commitment to better serve people in need » ; « Too important to fail – addressing the humanitarian financing gap. ».

Annexe V

Éléments communs à cinq évaluations globales d'organisations multilatérales

		Australie	Pays-Bas	Suède	Royaume-Uni	MOPAN
Niveau général	Direction efficace	x		x	x	
	Efficacité de l'organe directeur en matière d'encadrement de gestion	x	x		x	
	Approches innovantes	x				
	Probabilité de changement			x	x	
	Enseignements à tirer de l'expérience	x				x
	Gestion axée sur les résultats	x	x	x	x	x
	Gestion stratégique	x	x	x	x	x
	Transparence et responsabilité	x		x	x	
Niveau opérationnel	Corruption		x	x		
	Conscience des rapports coût/valeur	x			x	
	Délégation du pouvoir décisionnel					
	Efficacité des ressources humaines	x	x	x	x	x
	Fonction d'évaluation de l'exécution et de la communication externe des résultats	x	x	x	x	x
	Programmation reposant sur des données tangibles					x
	Responsabilité financière	x	x	x	x	x
	Échange transparent d'informations			x		x
	Opère dans le cadre de son mandat et honore ses engagements internationaux	x	x	x	x	x
	Performance de l'organisation			x		x
	Encourage la transparence chez les partenaires	x				
Niveau national	Compatibilité avec les priorités/systèmes nationaux et contribution à ces priorités/systèmes	x		x		x
	Comportement des partenaires	x	x	x	x	x
	Approche participative avec les partenaires et les groupes marginalisés	x			x	
	Progrès accomplis dans l'obtention de résultats				x	x
	Intérêt pour les principales parties prenantes					x
	Résultats au niveau des pays		x	x	x	x
	Transparence et responsabilité des affectations de crédits	x			x	x

		Australie	Pays-Bas	Suède	Royaume-Uni	MOPAN
Intérêt du point de vue des objectifs nationaux des donateurs en matière d'assistance	Environnement/changement climatique/viabilité	x	x	x	x	
	Croissance économique				x	
	Comblar une carence en matière de politiques	x				
	Fragilité	x			x	
	Égalité des sexes	x	x	x	x	
	Bonne gouvernance		x	x	x	
	Priorité donnée aux pays pauvres				x	
	Sécurité alimentaire		x			
	Droits de l'homme			x		
	Action humanitaire			x	x	
	OMD	x			x	x
	Personnes handicapées	x				
	Réduction de la pauvreté	x		x		
	Sécurité/questions juridiques		x		x	
	Développement social			x		
	Santé sexuelle et procréative		x			
	Eau		x			

Source : OCDE, *L'aide multilatérale 2013* (Paris, Éditions de l'OCDE, 2013), p. 40.

Annexe VI

**Comparaison des scores attribués à des organisations
multilatérales par l'Agence australienne pour
le développement international et le Ministère
du développement international du Royaume-Uni**

Acronyme	Organisation multilatérale	Évaluation multilatérale australienne (mars 2012)	Examen de l'aide multilatérale par le Royaume-Uni (avril 2011)	Acronyme	Organisation multilatérale	Évaluation multilatérale australienne (mars 2012)	Examen de l'aide multilatérale par le Royaume-Uni (avril 2011)
BAfD	Banque africaine de développement			GAVI	Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination		
	Banque mondiale			GCRAI	Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale		
BAfD	Banque asiatique de développement				Groupe du développement des infrastructures privées		
BCAH	Bureau de la coordination des affaires humanitaires du Secrétariat				Guichet de financement élargi (Fonds OMD)		
BDC	Banque de développement des Caraïbes			HCDH	Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme		
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement			HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés		
BID	Banque interaméricaine de développement			IDA	Association internationale de développement		
	Budget de la Commission européenne			OIM	Organisation internationale pour les migrations		
	Bureau des Nations Unies pour la prévention des catastrophes			OIT	Organisation internationale du Travail		
CERF	Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires			OMS	Organisation mondiale de la Santé		
CICR	Comité international de la Croix-Rouge			ONUDC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime		
	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques-Fonds pour les pays les moins avancés			ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel		

Acronyme	Organisation multilatérale	Évaluation multilatérale australienne (mars 2012)	Examen de l'aide multilatérale par le Royaume-Uni (avril 2011)	Acronyme	Organisation multilatérale	Évaluation multilatérale australienne (mars 2012)	Examen de l'aide multilatérale par le Royaume-Uni (avril 2011)
	Dispositif mondial de réduction des effets des catastrophes			ONU-Femmes	Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes		
ECHO	Direction générale pour la protection civile et les opérations d'aide humanitaire européennes de la Commission européenne			ONU-Habitat	Programme des Nations Unies pour les établissements humains		
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture			ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida		
FED	Fonds européen de développement			PAM	Programme alimentaire mondial		
FEM	Fonds pour l'environnement mondial			PME	Partenariat mondial pour l'éducation (Initiative pour l'accélération de l'éducation pour tous)		
FENU	Fonds d'équipement des Nations Unies			PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement		
FICR	Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge			PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement		
FIDA	Fonds international de développement agricole				Programmes de développement du Secrétariat du Commonwealth		
FMI-AT	Fonds fiduciaires d'assistance technique du Fonds monétaire international			Protocole de Montréal	Fonds multilatéral pour l'application du Protocole de Montréal		
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population				Service de la lutte antimines des Nations Unies		
Fonds d'adaptation	Fonds d'adaptation du Protocole de Kyoto			SFI	Société financière internationale		
	Fonds d'investissement pour le climat			UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture		

Acronyme	Organisation multilatérale	Évaluation multilatérale australienne (mars 2012)	Examen de l'aide multilatérale par le Royaume-Uni (avril 2011)	Acronyme	Organisation multilatérale	Évaluation multilatérale australienne (mars 2012)	Examen de l'aide multilatérale par le Royaume-Uni (avril 2011)
	Fonds des Nations Unies pour la consolidation de la paix			UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance		
	Fonds fiduciaire mondial pour la diversité des cultures			UNITAID	Facilité internationale d'achat de médicaments		
Fonds mondial	Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme			UNRWA	Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient		

L'Union européenne a apporté la précision suivante : « L'UE occupe une place unique parmi les membres du CAD du fait qu'elle joue un double rôle dans l'aide au développement. Si l'UE est membre à part entière du CAD et un donneur d'APD *per se*, possédant sa propre politique de développement et ses propres ressources, elle est souvent présentée comme un organisme multilatéral dans les publications du CAD à des fins statistiques. Le présent rapport prend en compte cette distinction. ».

Note : L'illustration a été conçue par les auteurs à partir des indicateurs de résultat de chaque examen. Une pleine lune ou un « camembert » intact représente le score maximal pouvant être attribué à une organisation.

Source : DfID (Ministère du développement international) (2011), Examen de l'aide multilatérale, Gouvernement du Royaume-Uni, Londres ; AusAID (Agence australienne pour le développement international) (2012), Évaluation multilatérale australienne, Gouvernement australien, Canberra.

Source : OCDE, *L'aide multilatérale 2013* (Paris, Éditions de l'OCDE, 2013), p. 46.

Annexe VII

Vue d'ensemble des mesures à prendre par les organismes participants pour donner suite aux recommandations du Corps commun d'inspection
JIU/REP/2017/2

		Impact escompté	N a t i o n s U n i e s , f o n d s e t p r o g r a m m e s															I n s t i t u t i o n s s p é c i a l i s é e s e t A I E A														
			CCS	Nations Unies*	ONUSIDA	CNUCED	CCI	PNUD	PNUE	FNUAP	ONU-Habitat	HCR	UNICEF	ONUDC	UNOPS	UNRWA	ONU-Femmes	PAM	FAO	AIEA	OACI	OIT	OMI	UIT	UNESCO	ONUDI	OMT	UPU	OMS	OMPI	OMM	
Rapport	Pour suite à donner		☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑	☑		
	Pour information		☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐		
Recommandation 1		a	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	L	L		
Recommandation 2		g	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	L	L		
Recommandation 3		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	E	E	E	E		
Recommandation 4		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	E	E	E	E		
Recommandation 5		a	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	L	L		
Recommandation 6		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	E	E	E	E		

Légende : L : Recommandation adressée à l'organe délibérant pour qu'il prenne une décision

E : Recommandation adressée au chef de secrétariat pour qu'il y donne suite

☐ : La recommandation n'exige pas l'adoption d'une mesure de la part de l'organisme

Impact escompté : a : transparence et responsabilisation renforcées b : diffusion de bonnes pratiques/pratiques optimales c : coordination et coopération renforcées d : cohérence et harmonisation renforcées e : contrôle et conformité renforcés f : efficacité renforcée g : économies importantes h : efficacité renforcée i : autre

* **Recouvrir** toutes les entités énumérées dans la circulaire ST/SGB/2015/3.