JIU/REP/2017/7

# Examen des critères d'établissement des rapports à l'intention des donateurs dans le système des Nations Unies

*Rapport établi par*

***Gopinathan Achamkulangare***
***Gennady Tarasov***

**Corps commun d'inspection**

**Genève 2017**

**Nations Unies**

JIU/REP/2017/7
Français
Original: anglais

# Examen des critères d'établissement des rapports à l'intention des donateurs dans le système des Nations Unies

*Rapport établi par*

***Gopinathan Achamkulangare***
***Gennady Tarasov***

**Corps commun d'inspection**

**Nations Unies, Genève 2017**

*Résumé*

**Examen des critères d'établissement des rapports à l'intention des donateurs dans l'ensemble du système des Nations Unies**
**JIU/REP/2017/7**

L'augmentation des contributions aux ressources autres que les ressources de base ou contributions volontaires et des contributions préaffectées a été spectaculaire au cours des vingt dernières années dans le système des Nations Unies, tandis que les contributions au budget de base ont stagné ou diminué en termes réels.

Les contributions volontaires représentaient environ 85 % en 2015 (hors opérations de maintien de la paix), les contributions réservées atteignant quant à elles 64 % du total. Les fonds et programmes des Nations Unies ne disposent que de contributions volontaires. Certaines entités rattachées au Secrétariat de l'ONU et autres entités, par exemple le Bureau de la coordination des affaires humanitaires et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, sont financées pour plus de 90 % au moyen de contributions de ce type.

Les donateurs qui apportent des fonds au système des Nations Unies souhaitent davantage de transparence et de responsabilité et d'informations sur l'emploi de ces ressources, ainsi que sur les mesures prises pour veiller à ce qu'elles soient utilisées de manière efficace et efficiente. Pour les activités financées au moyen de leurs contributions préaffectées, qui sont souvent liées à des projets ou à des programmes particuliers, la plupart des donateurs exigent des rapports individuels détaillés concernant tant les aspects financiers que les aspects programmatiques. Ces rapports viennent s'ajouter à ceux que l'entité présente à ses organes directeurs. Les donateurs fixent des exigences particulières concernant l'établissement des rapports, qui varient considérablement du point de vue du format, du niveau de détail et de la périodicité, dans la plupart des cas.

Cette progression des contributions réservées et des contributions préaffectées s'est traduite par une augmentation importante du nombre de rapports particuliers demandés par les donateurs, qui s'élève souvent à des centaines, voire des milliers, par an pour de nombreuses entités. Les entités consacrent un temps et des ressources en personnel considérables à la production d'un tel nombre de rapports. Outre les rapports programmatiques et financiers particuliers, ils doivent communiquer des renseignements et présenter des documents justificatifs, allant souvent au-delà de ce qui était convenu pour la présentation et la fréquence, et répondre aux demandes d'information ou de rapports ponctuels ou informels non prévues dans les accords.

Le présent rapport du Corps commun d'inspection propose des moyens d'améliorer l'information des donateurs, de mieux prendre en compte leurs besoins et leurs exigences, et d'améliorer la réputation des entités du système des Nations Unies afin qu'elles soient perçues comme des partenaires précieux et réactifs. Il étudie les possibilités de normalisation et de rationalisation, notamment l'élaboration d'une présentation ou d'un modèle unique d'établissement des rapports.

Le présent rapport contient sept recommandations formelles, dont deux sont adressées aux organes directeurs et cinq aux chefs de secrétariat. Il comprend en outre 15 recommandations informelles ou « souples », qui sont des suggestions supplémentaires faites aux organismes comme aux donateurs concernant des améliorations à apporter.

**Observations et conclusions**

Outre les rapports qu'elles adressent aux gouvernements, nombre d'entités présentent un grand nombre de rapports à divers donateurs tels que la Commission européenne, les banques multilatérales de développement, les fonds verticaux mondiaux (par exemple le Fonds mondial et le Fonds vert pour le climat), les fonds interinstitutions de financement commun (comme le Fonds d'affectation spéciale pluripartenaire et le Fonds central pour les interventions d'urgence) et des donateurs privés (tels que des fondations).

Ces rapports individuels suivent des présentations multiples, souvent très différentes, adaptées aux besoins particuliers des donateurs concernés, qui ont leurs propres exigences et conditions en ce qui concerne la fréquence, la présentation, le niveau de détail et la structure financière ou budgétaire.

Fournir une telle multitude de rapports et maintenir tous les systèmes nécessaires à leur établissement engendre des coûts de transaction supplémentaires qui viennent s'ajouter à ceux qu'entraîne la présentation des rapports ordinaires aux organes directeurs.

Pour remédier à ces problèmes, le présent rapport recommande que les entités engagent un dialogue au niveau stratégique avec les donateurs, conformément à la proposition du Secrétaire général relative à un « pacte de financement ». Dans un esprit de partenariat, les vues des entités comme celles des donateurs devraient être prises en compte, notamment les attentes des donateurs en matière d'amélioration de l'efficacité, de la transparence et de la responsabilité concernant les résultats à l'échelle du système. L'un des éléments déterminants de ce dialogue devrait être l'adoption de modèles de rapports qui contiennent les informations dont les donateurs ont généralement besoin et tiennent compte de leurs exigences, ainsi que des cadres réglementaires et des capacités des entités. Il faudrait continuer d'étudier la solution des fonds de financement commun et d'autres sources de financement novatrices. Dans l'idéal, il serait plus avantageux de s'entendre avec tous les donateurs, mais y parvenir même avec quelques donateurs clefs pourrait sensiblement alléger la charge liée à l'établissement des rapports. C'est au niveau du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination que devrait être élaborée la position commune du système des Nations Unies (**recommandation 1**).

Les exigences relatives à l'établissement des rapports à l'intention des donateurs sont dictées par les dispositions des divers accords relatifs aux contributions et des documents connexes. Les négociations jouent donc un rôle clef pour ce qui est de clarifier ces exigences et de faire en sorte que les besoins des donateurs soient définis dans les accords. Les entités et les donateurs devraient se mettre d'accord, dès le départ, sur les besoins et les exigences, la faisabilité et les incidences financières. De même, ils devraient s'entendre sur les demandes ponctuelles d'information et de rapports, telles que visites sur le terrain dans le cadre de projets, réunions avec les donateurs et notes d'information. Les entités devraient veiller à ce que tous les services compétents, notamment juridiques et financiers, soient consultés en temps voulu, afin que les conditions arrêtées d'un commun accord pour l'établissement des rapports soient conformes aux règles, règlements et politiques en vigueur. La clarté de ces conditions permettra d'éviter de longs débats, des ambiguïtés et des plaintes par la suite (**recommandation 2**).

Certaines entités, notamment celles qui sont décentralisées, n'ont pas de répertoire central de tous les accords de contribution signés avec les donateurs. C'est d'autant plus vrai que les activités de mobilisation de fonds et d'établissement des rapports sont de plus en plus souvent menées aux niveaux régional et national. Les chefs de secrétariat devraient favoriser une plus grande accessibilité et une meilleure diffusion de l'information concernant les rapports établis à l'intention des donateurs, ainsi que l'échange d'informations de ce type entre les États membres, et veiller à ce que chaque entité tienne un répertoire central de tous ces rapports et de tous les accords de contribution (**recommandation 3**).

Des directives et des activités de formation appropriées au sujet des rapports devant être établis à l'intention des donateurs favoriseront le respect des règles et prescriptions de l'entité et garantiront l'uniformité des conditions acceptées par l'entité en matière de présentation de l'information, et par conséquent la cohérence des rapports (**recommandation 4**).

Les rapports établis à l'intention des donateurs au sujet des contributions de faible montant sont proportionnellement plus coûteux. Définir un seuil minimum de contribution en dessous duquel seules seraient fournies des informations normalisées, ainsi que des méthodes de calcul des frais d'établissement des rapports, permettrait de satisfaire au principe de recouvrement intégral des coûts et de favoriser la cohérence au sein des entités. Si des ressources suffisantes sont disponibles pour l'établissement des divers rapports, cela contribuera à ce que des rapports de qualité soient présentés en temps voulu (**recommandation 5**).

Plusieurs entités ont mis au point des modèles normalisés de rapports à l'intention des gouvernements et d'autres donateurs ou des modèles « normalisés » négociés individuellement avec certains donateurs. Diverses entités et divers donateurs se sont efforcés d'harmoniser et de normaliser les rapports ; on citera par exemple les rapports normalisés communs concernant les fonds de financement commun, les rapports sur les

projets ou programmes multidonateurs thématiques ou financés au moyen de fonds préaffectés souplement et le modèle de rapport sur le financement interinstitutions. La possibilité récemment étudiée de définir un modèle commun de rapport pour l'ensemble du système des Nations Unies, qui serait utilisé par tous les donateurs ou par un grand nombre d'entre eux, a mené à l'élaboration d'un modèle commun de rapport « 8+3 » dans le contexte du pacte relatif au financement de l'action humanitaire.

Si les pratiques relatives à l'établissement des rapports varient d'un donateur à l'autre, il existe beaucoup de points communs dans les informations demandées. Il faudrait s'employer, sur la base des travaux réalisés, à définir un modèle de rapport « de base » qui convienne à toutes les entités et réponde à leurs principaux besoins communs en matière d'information et de rapports, et soit suffisamment souple pour pouvoir être adapté aux diverses exigences des donateurs et des entités (**recommandation 6**).

La gestion des fonds alloués à des projets et des fonds strictement préaffectés doit reposer sur des politiques et des systèmes appropriés, y compris pour l'établissement des rapports à l'intention des donateurs. À cette fin, et en vue d'améliorer la qualité des rapports, ainsi que le respect des délais de présentation, les entités devraient veiller à ce que leurs politiques de gestion des contributions volontaires soient adéquates, à ce que leurs systèmes de gestion des projets soient solides et à ce que leurs progiciels de gestion intégrés et autres systèmes d'information de gestion aient les fonctionnalités nécessaires. Les risques liés à l'information des donateurs doivent être atténués, et il faudrait renforcer les procédures d'assurance de la qualité pour l'établissement des rapports à l'intention des donateurs.

Au cours des processus d'exercice de la diligence voulue et d'approbation préalables à l'acceptation des contributions et à la signature des accords conclus avec les donateurs, les entités devraient veiller à ce que les contributions et le cadre de résultats des projets soient alignés sur leur cadre stratégique et leur cadre de résultats.

Les entités devraient considérer les rapports à l'intention des donateurs comme des outils de mobilisation des ressources et prendre des mesures pour renforcer les partenariats afin que l'établissement des rapports soit perçu comme s'inscrivant dans un processus continu d'instauration de relations durables avec les partenaires.

Des contrôles et des rapports rigoureux et adaptés sont de nature à renforcer la confiance des donateurs et à convaincre ceux-ci qu'ils n'ont pas besoin d'obtenir d'assurances supplémentaires en demandant aux entités des rapports détaillés et exhaustifs sur chaque projet (**recommandation 7**).

**Recommandations**

**Recommandation 1**

**Les organes directeurs des entités des Nations Unies devraient inviter le Secrétaire général et les chefs de secrétariat des autres entités, dans le cadre du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination, à élaborer une position commune et à engager un dialogue stratégique de haut niveau avec les donateurs afin de remédier aux problèmes que posent les modèles et pratiques de financement, la préaffectation stricte des contributions volontaires et l'établissement des rapports à l'intention des donateurs.**

**Recommandation 2**

**Les chefs de secrétariat des entités des Nations Unies qui ne l'ont pas encore fait devraient adopter des mesures visant à ce que les accords de partenariat conclus au niveau du siège avec les donateurs et au niveau du siège et des bureaux extérieurs pour chaque programme ou projet indiquent précisément quels sont les besoins et les exigences des donateurs et quels engagements les entités et les donateurs prennent vis-à-vis les uns des autres concernant le type d'informations à fournir au sujet de l'emploi des fonds.**

**Recommandation 3**

**Les chefs de secrétariat des entités des Nations Unies devraient favoriser une plus grande accessibilité et une meilleure diffusion de l'information concernant les rapports établis à l'intention des donateurs, ainsi que l'échange d'informations de ce type entre les États membres, et veiller à ce que chaque entité tienne un répertoire central de tous ces rapports et de tous les accords de contribution.**

**Recommandation 4**

**Les chefs de secrétariat des entités des Nations Unies qui ne le font pas encore devraient actualiser régulièrement les directives relatives à l'établissement des rapports à l'intention des donateurs et prendre des mesures pour que les moyens de formation et de perfectionnement nécessaires à l'amélioration de ces rapports soient offerts au personnel du siège et des bureaux extérieurs.**

**Recommandation 5**

**Les chefs de secrétariat des entités des Nations Unies qui ne le font pas encore devraient collaborer systématiquement avec les donateurs pour que les coûts liés à l'établissement des rapports aux donateurs soient pris en compte dans les accords conclus avec ceux-ci.**

**Recommandation 6**

**Le Secrétaire général et les chefs de secrétariat des entités des Nations Unies devraient, de préférence dans le cadre du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination, établir et adopter un modèle commun de rapport qui tienne compte des besoins et des demandes des donateurs en matière d'information, ainsi que des cadres réglementaires et des capacités des entités, modèle qui servira de base aux négociations avec les donateurs.**

**Recommandation 7**

**Les organes directeurs des entités des Nations Unies devraient prier les chefs de secrétariat de charger leurs bureaux d'audit et d'évaluation internes respectifs de veiller à ce que les rapports de contrôle donnent un niveau d'assurance qui permette de réduire au minimum l'information devant être communiquée aux divers donateurs au sujet de l'emploi de leurs contributions préaffectées, et de doter ces bureaux des moyens dont ils ont besoin pour ce faire**.

# Table des matières


| *Chapitre* | | Page |
|---|---|---|
| | Résumé | iii |
| | Abréviations | viii |
| I. | Introduction | 1 |
| | A. Objectifs et portée de l'examen | 2 |
| | B. Méthodologie | 3 |
| II. | Dimensions du problème | 5 |
| | A. Multiplicité des rapports établis à l'intention des donateurs | 5 |
| | B. Des attentes et des exigences croissantes de la part des donateurs | 8 |
| | C. Proposition relative à un « pacte de financement » | 10 |
| III. | Négociation des accords conclus avec les donateurs et des exigences relatives à l'établissement des rapports à leur intention | 13 |
| | A. Évaluation et négociation des exigences en matière d'établissement de rapports | 13 |
| | B. Directives et formation relatives à l'établissement des rapports à l'intention des donateurs | 16 |
| | C. Coûts liés à l'établissement des rapports à l'intention des donateurs | 16 |
| | D. Un seuil de contributions ? | 17 |
| | E. Accords standard conclus avec les donateurs | 18 |
| IV. | Rationalisation et normalisation de l'établissement des rapports à l'intention des donateurs | 20 |
| | A. Mesures prises en vue de la rationalisation | 20 |
| | B. Le modèle commun de rapport « 8+3 » | 21 |
| | C. Vers un modèle commun de rapports à l'intention des donateurs dans le système des Nations Unies | 22 |
| V. | Adaptation des systèmes de gestion pour mieux contribuer à l'établissement des rapports à l'intention des donateurs | 25 |
| | A. Nécessité de disposer de méthodologies et de systèmes solides pour la gestion des projets | 25 |
| | B. Mise à jour des progiciels de gestion intégrés et des systèmes d'information de gestion | 25 |
| | C. Questions diverses | 26 |
| VI. | Établissement des rapports à l'intention des donateurs et mobilisation des ressources | 28 |
| | A. Assurer l'établissement, en temps voulu, de rapports de qualité à l'intention des donateurs | 28 |
| | B. Rapports informels et ponctuels | 29 |
| VII. | Améliorer la transparence | 31 |
| VIII. | Contribution potentielle de la fonction de contrôle | 33 |
| Annexes | | |
| I. | Situation financière de l'Organisation des Nations Unies en 2014 et 2015 | 35 |
| II. | Nombre de rapports à l'intention des divers donateurs présentés en 2016 | 37 |
| III. | Modèles normalisés de rapports à l'intention des donateurs par organisme (exemples) | 38 |
| IV. | Le modèle commun « 10+3 » | 43 |
| V. | Vue d'ensemble des mesures à prendre par les organismes participants pour donner suite aux recommandations du Corps commun d'inspection | 45 |

# Abréviations

| | |
|---|---|
| AIEA | Agence internationale de l'énergie atomique |
| CCI | Centre du commerce international |
| CCI | Corps commun d'inspection |
| CCS | Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination |
| CERF | Fonds central pour les interventions d'urgence |
| CNUCED | Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement |
| FAO | Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture |
| FIDA | Fonds international de développement agricole |
| 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 |
| IITA | Initiative internationale pour la transparence de l'aide |
| OACI | Organisation de l'aviation civile internationale |
| OCDE | Organisation de coopération et de développement économiques |
| OCHA | Bureau de la coordination des affaires humanitaires |
| OIM | Organisation internationale pour les migrations |
| 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-Habitat | Programme des Nations Unies pour les établissements humains |
| ONUSIDA | Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida |
| OPS | Organisation panaméricaine de la santé |
| 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 |
| UNITAR | Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche |
| UNOPS | Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets |

| | |
|---|---|
| UNU | Université des Nations Unies |
| 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 2017, le Corps commun d'inspection (CCI) a procédé à un examen des critères d'établissement des rapports à l'intention des donateurs dans l'ensemble du système des Nations Unies. Proposé par ONU-Femmes, ce sujet avait été jugé important par les autres organismes participants du Corps commun d'inspection.

2. L'augmentation des contributions volontaires, qui ont été pour la plupart réservées (ou préaffectées)[1], a été spectaculaire au cours des vingt dernières années, tandis que les contributions au budget de base ont stagné ou diminué en termes réels. Les contributions volontaires représentaient environ 70 % du total des contributions en 2015 (et 85 % si l'on ne tient pas compte des ressources allouées aux opérations de maintien de la paix)[2]. Les fonds et programmes des Nations Unies reposent sur les seules contributions volontaires. De même, le financement de certains organes de secrétariat et d'autres entités, tels que le Bureau de la coordination des affaires humanitaires et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, dépend de ces ressources à hauteur de plus de 90 %.

3. Les donateurs qui apportent des fonds aux organismes des Nations Unies leur demandent de plus en plus de renforcer leurs capacités et d'améliorer leur efficacité s'agissant de présenter les résultats aux organes directeurs et de communiquer les données factuelles réunies par leur direction, leurs bureaux du contrôle interne et les autres mécanismes de responsabilisation et de contrôle. Ils souhaitent davantage de transparence et de responsabilité et d'informations sur l'emploi de ces ressources, ainsi que sur les mesures prises pour s'assurer qu'elles sont utilisées de manière efficace et efficiente. Ils exigent des rapports financiers et programmatiques plus détaillés, qui s'ajoutent aux évaluations ordinaires des organismes. Souvent, ces rapports varient considérablement en termes de format, de niveau de détail et de périodicité.

4. La question des donateurs qui conduisent des évaluations externes au sujet des entités des Nations Unies a été examinée en détail dans l'examen[3] du Corps commun d'inspection portant sur les évaluations des organismes des Nations Unies conduites par des donateurs sur la période 2016-2017. Le présent examen étudie comment les organismes

[1] Différents termes ont cours. Les Nations Unies emploient les termes de contributions statutaires, contributions volontaires non réservées et contributions volontaires réservées. Le premier terme désigne les contributions reçues à titre de quotes-parts, de contributions versées en référence aux unités contributives ou de cotisations d'autres types dont le versement est prévu par une convention ou tout autre texte fondamental de l'entité. Le deuxième correspond aux contributions volontaires reçues par l'entité pour l'exécution de son mandat ou de son programme et dont le donateur ne précise pas à quelles fins elles doivent être utilisées ; il n'est pas communiqué d'informations séparées concernant l'utilisation de ces contributions. Le troisième consiste en tous les produits d'une entité dont la nature est précisée et qui sont réservés à des fins particulières ; en règle générale, des informations doivent être communiquées concernant chaque contribution (A/71/583, p. 9). On utilise également d'autres termes. Par exemple, à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), les « contributions aux budgets centraux » s'entendent des ressources que les conseils d'administration des organismes multilatéraux peuvent de plein droit allouer à leur convenance en vertu de leur charte (voir OCDE, « Making earmarked funding more effective: Current practices and a way forward », Paris 2014, p. 7). Les contributions volontaires sont souvent subordonnées à des conditions ou à des restrictions et peuvent être préaffectées par les donateurs à des thématiques, des secteurs, des programmes ou projets, des régions ou des pays particuliers. Dans le cadre d'une préaffectation stricte, tous les aspects du financement sont définis par le donateur, tandis que s'il s'agit d'une préaffectation souple, certains sont fixés mais d'autres sont laissés à la discrétion du destinataire. Voir aussi Romesh Muttukumaru, « Towards enhancing core (unrestricted) funding to the United Nations Development system in the post-2015 period: A report prepared for the United Nations Department of Economic and Social Affairs for the 2016 Quadrennial Comprehensive Policy Review », 25 janvier 2016, annexe I.

[2] Voir A/71/583, tableau 2. Voir aussi par. 21 et tableau 1 ci-après.

[3] A/72/298-JIU/REP/2017/2.

répondent aux besoins, aux exigences et aux problèmes liés à l'élaboration des rapports à l'intention des donateurs.

5. Le nombre de rapports à l'intention des donateurs qui sont établis et présentés chaque année varie d'un organisme à l'autre. Il dépend de divers facteurs, dont le volume des contributions préaffectées qui ont été reçues par l'organisme, le nombre et la durée des projets, les modèles de financement utilisés (y compris les mécanismes de financement commun, les programmes et projets financés conjointement, les financements pluriannuels et le regroupement de plusieurs projets en un programme unique aux fins du financement) et de la fréquence et de la périodicité dont il a été convenu. Il s'élève souvent à des centaines, voire des milliers de rapports.

6. Selon nombre d'organismes des Nations Unies, cette masse de rapports exigés par les donateurs soulève des problèmes qui mobilisent un temps et des ressources administratives et opérationnelles considérables, notamment des ressources humaines et financières.

## A. Objectifs et portée de l'examen

7. Les objectifs du présent examen ont été les suivants : a) recenser et évaluer les types et les caractéristiques des rapports établis à l'intention des donateurs (rapports financiers et programmatiques, descriptifs ou techniques, ou rapports de fond) ; b) étudier les motivations qui poussent à demander la réalisation de tels rapports ; c) déterminer le cadre réglementaire, les politiques institutionnelles et les accords sur la base desquels les donateurs demandent des rapports supplémentaires ; d) évaluer dans quelle mesure les demandes des donateurs pourraient être satisfaites dans le cadre des mécanismes standard d'établissement de rapports et de contrôle existants ; e) examiner la question des coûts de transaction que les organismes des Nations Unies supportent du fait de l'établissement des rapports à l'intention des donateurs ; f) examiner les moyens permettant d'améliorer encore la transparence et la responsabilité ; g) explorer 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 ; et h) envisager les possibilités de normalisation et de rationalisation, d'amélioration de la cohérence et d'élaboration d'un modèle commun de rapport. Il ne s'agit pas d'une étude approfondie des pratiques propres à un donateur ou à un organisme des Nations Unies particuliers, mais plutôt d'un examen global de l'établissement des rapports à l'intention des donateurs et des questions connexes.

8. Aux fins du présent examen, **un « rapport à l'intention du ou des donateurs » désigne l'exercice mené par un organisme des Nations Unies pour répondre à la demande d'un donateur, qui comprend la collecte, l'examen et l'analyse systématiques des informations concernant la performance d'un programme ou d'un projet particulier financé par ce donateur ou un groupe de donateurs, et implique l'élaboration et la présentation de rapports formels par cet organisme. Les notes, messages et mémorandums officieux ne sont pas considérés comme des rapports.**

9. Le présent rapport ne prend pas en considération les cadres de gouvernance, de contrôle et d'assurance mis en place par les donateurs pour les accords de financement commun ou conjoint, tels que les fonds d'affectation spéciale pluripartenaire ou les fonds de financement commun humanitaires, notamment le Fonds central pour les interventions d'urgence (CERF) et les fonds de financement commun pour les pays, qui possèdent leurs propres structures de gouvernance et de contrôle.

10. 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, ainsi que par leurs contacts avec les donateurs. **L'examen s'est concentré sur les organismes des**

**Nations Unies qui ont établi le plus grand nombre de rapports et sur les 16 principaux donateurs du système des Nations Unies, dont la Commission européenne[4].**

11. En passant en revue les différentes approches, dispositions et pratiques adoptées par les organismes pour traiter de la question des rapports établis à l'intention 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 se peut que ces recommandations ne revêtent pas toutes la même pertinence pour l'ensemble des organismes qui ont participé à l'examen.

## B. Méthodologie

12. L'examen a été effectué entre février et novembre 2017 à l'échelle du système des Nations Unies tout entier, dont l'Organisation des Nations Unies, ses fonds et programmes, les institutions spécialisées et l'Agence internationale de l'énergie atomique, aux niveaux mondial, régional et national.

13. 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. 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 et Somalie). Des téléconférences ont eu lieu lorsqu'il n'était pas possible d'effectuer des visites sur place. Au total, plus de 350 personnes ont été interrogées. Des questionnaires détaillés ont été adressés à 28 organismes participants, dont 27 ont répondu. En outre, un questionnaire distinct a été envoyé pour solliciter les vues des 16 donateurs qui contribuaient le plus au financement du système des Nations Unies. Des informations et des réponses au questionnaire ont été reçues de sept gouvernements donateurs et de la Commission européenne.

14. La phase de collecte des données a notamment permis de recueillir des informations lors de rencontres avec la Banque mondiale, la Commission européenne, l'Alliance Gavi et le Fonds mondial. En outre, des entretiens ont été menés avec la Commission européenne, l'OCDE et des représentants de 10 États membres donateurs.

15. L'examen a porté sur des éléments factuels figurant dans les rapports pertinents du Comité des commissaires aux comptes et des organes de contrôle interne et externe des autres organismes des Nations Unies.

16. Un processus d'examen collégial interne a permis d'obtenir les vues de tous les inspecteurs du CCI 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 V 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.

17. Le rapport contient sept recommandations formelles, dont deux sont adressées aux organes directeurs et cinq aux chefs de secrétariat. En outre, il comprend 15 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 dans le texte.

[4] Le CCI s'est attaché à interroger les représentants des 15 principaux États membres donateurs en termes de 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 des pays suivants : Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, États-Unis d'Amérique, Allemagne, France, Japon, Suède, Canada, Italie, Pays-Bas, Norvège, Australie, Espagne, Danemark, Suisse et Belgique), plus la Commission européenne.

18. 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. Dimensions du problème

19. Comme il est stipulé dans la Charte des Nations Unies et dans les statuts des organismes des Nations Unies, l'information des États membres et des donateurs se fait principalement par l'intermédiaire des organes directeurs de ces organismes. Cette activité comprend notamment la présentation de rapports sur les contributions ordinaires ou contributions au budget de base et les contributions aux ressources autres que les ressources de base.

20. L'augmentation des contributions volontaires et des contributions préaffectées a favorisé des changements de fond dans la structure de financement des organismes et dans la manière dont ces entités communiquent des informations sur les fonds reçus. Ces évolutions ont suscité une augmentation significative du nombre de rapports établis à l'intention des divers donateurs, et qui leur sont directement présentés, sur les activités qu'ils financent.

## A. Multiplicité des rapports établis à l'intention des donateurs

21. Au sein du système des Nations Unies, les contributions volontaires se sont élevées à 29,9 milliards de dollars en 2015 (dont 25,4 milliards de dollars de contributions réservées) sur un total de 47,9 milliards de dollars, soit environ 62 % (53 % dans le cas des contributions volontaires réservées) des produits totaux. La part des contributions volontaires hors contributions statutaires allouées aux opérations de maintien de la paix était plus élevée : 76 % en 2015, les contributions réservées atteignant quant à elles 64 % des produits totaux. Onze entités des Nations Unies, notamment le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA), l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) et le HCR, dépendent de sources volontaires à hauteur de plus de 90 % de leurs besoins de financement, dont certaines, comme les fonds et programmes des Nations Unies, sont exclusivement financées par des contributions volontaires.

22. Le tableau 1 présente de plus amples informations sur la situation financière du système des Nations Unies sur la période 2012-2015.

Tableau 1
**Situation financière du système des Nations Unies (hors ressources statutaires allouées aux opérations de maintien de la paix)**
(En dollars des États-Unis)

| *Poste budgétaire/année* | *2015* | *Pourcentage* | *2014* | *Pourcentage* | *2013* | *Pourcentage* | *2012* | *Pourcentage* |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Contributions statutaires | 6 015 947 | 15 | 5 944 199 | 15 | 5 996 601 | 16 | 5 724 454 | 17 |
| Contributions volontaires non réservées | 4 556 613 | 12 | 4 880 480 | 12 | 5 046 282 | 14 | 5 411 193 | 16 |
| Contributions volontaires réservées | 25 403 126 | 64 | 26 493 283 | 66 | 23 759 968 | 64 | 20 906 334 | 61 |
| Produits provenant d'autres activités | 3 500 303 | 9 | 3 019 780 | 7 | 2 571 266 | 7 | 2 389 881 | 7 |
| **Total** | **39 475 991** | | **40 337 744** | | **37 374 117** | | **34 431 862** | |

*Sources* : A/71/583, tableau 2, et A/69/305, tableau 2.

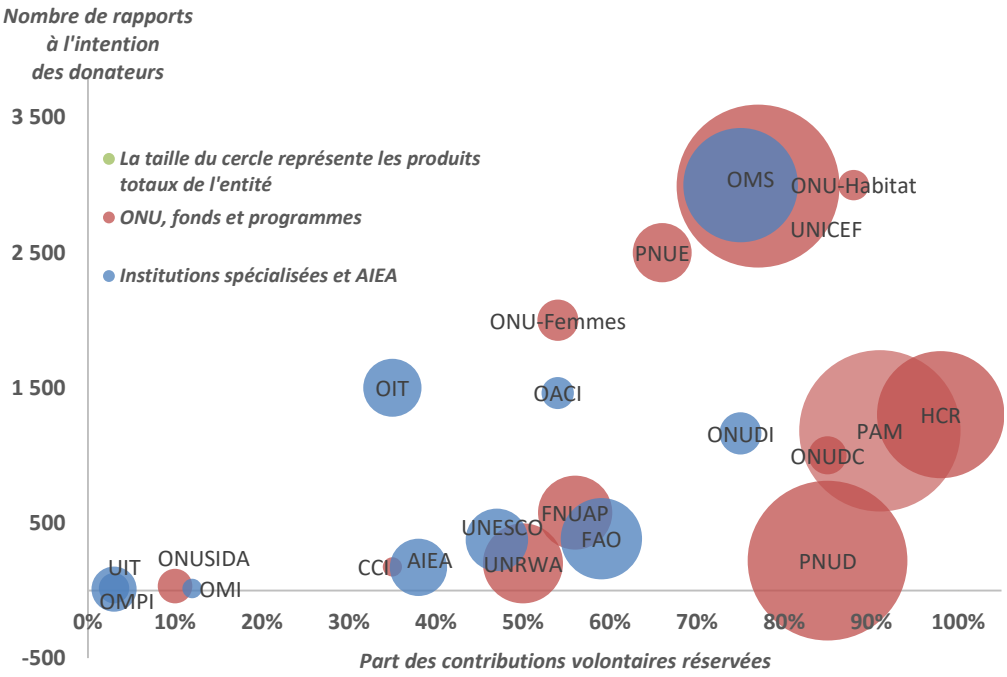
23. Les contributions versées aux organismes des Nations Unies par des donateurs autres que les États membres, tels que la Commission européenne, la Banque mondiale et les autres institutions multilatérales, les fonds verticaux mondiaux et les contributions interinstitutions des Nations Unies, notamment celles provenant des fonds de financement commun des Nations Unies, de fondations ou d'entreprises, sont devenues importantes. Elles s'accompagnent de formats spécifiques et d'exigences particulières pour l'établissement des rapports. En 2015, les entités des Nations Unies ont reçu plus de 8 milliards de dollars de contributions réservées provenant de ce type de donateurs :

Commission européenne (1,72 milliard de dollars), fonds de financement commun des Nations Unies (2,01 milliards de dollars), Banque mondiale et autres institutions multilatérales (0,25 milliard de dollars) et fonds verticaux mondiaux, fondations, entreprises et société civile (4,09 milliards de dollars)[5].

24. Comme l'illustre le graphique I, la majorité des organismes présentent un nombre considérable de rapports à l'intention des donateurs[6] chaque année. Trois d'entre eux ont transmis environ 3 000 rapports, et sept ont communiqué entre 1 000 et 3 000 rapports à l'intention des donateurs en 2016, dont des rapports finaux, annuels, semestriels et trimestriels. Les rapports sont établis et présentés par les sièges ou les bureaux de pays, selon le type de fonds, les accords de financement et les pratiques de fonctionnement de l'organisme. Certains organismes peinent à donner une estimation exacte. Il existe une corrélation entre le nombre de rapports et la part des contributions volontaires réservées, les institutions spécialisées en ayant en moyenne moins que les fonds et programmes des Nations Unies. On observe également un lien avec les produits totaux, à savoir que plus les produits sont élevés, plus le nombre de rapports est grand. ONU-Habitat semble faire figure d'exception, avec un nombre de rapports assez élevé comparé à son financement total. Les annexes I et II donnent de plus amples informations par organisme.

Graphique I

**Nombre de rapports à l'intention des donateurs présentés en 2016, par organisme**




*Sources :* Réponses au questionnaire du CCI et A/71/583, tableau 2.

25. Cette situation est d'autant plus exacerbée que les organismes doivent présenter des rapports sous de multiples formats, parfois très différents, répondant aux besoins spécifiques des donateurs. La plupart des donateurs ont leurs propres exigences en termes de fréquence, de format, de niveau de détail et de structure financière ou budgétaire. Même pour un même donateur, les exigences en matière d'établissement de rapports peuvent varier considérablement, car les différents organismes donateurs utilisent leurs propres modèles de rapport. Cela vaut pour les rapports financiers comme pour les rapports programmatiques. De nombreux organismes transmettent divers types de rapports à plus de 10 ou 15 gouvernements donateurs. Il se peut que les fonds proviennent de différents

[5] Voir A/71/583, tableau 2B.

[6] Pour la définition d'un rapport établi à l'intention du ou des donateurs, voir par. 8 ci-dessus.

services du même donateur (son agence de coopération pour le développement, ministère de la santé ou ministère des affaires étrangères), qui possèdent chacun divers modèles et exigences.

26. Par ailleurs, les donateurs autres que des gouvernements, comme la Commission européenne et les banques multilatérales de développement, ont leurs propres modalités en matière de communication d'informations (dans le cas de la première, les exigences varient selon la source des fonds au sein de la Commission européenne ou de la délégation de l'Union européenne dans le pays). Il en va de même des fonds verticaux mondiaux − Alliance Gavi, Fonds mondial, Fonds vert pour le climat et Fonds pour l'environnement mondial (FEM) − et les fonds de financement commun interinstitutions des Nations Unies tels que les fonds d'affectation spéciale pluripartenaire et le CERF. Certaines entités reçoivent un financement de la part de donateurs privés tels que les fondations, qui fixent leurs propres exigences pour l'établissement des rapports. Les organismes doivent ainsi tenir compte d'un large éventail de types de rapports et d'exigences distinctes définis par les donateurs.

27. Habituellement précisées dans les accords avec le donateur, ces exigences concernent notamment le contenu, le format, le calendrier, la fréquence et la périodicité des rapports, y compris des rapports périodiques ; une ventilation personnalisée des dépenses ou des postes budgétaires ; ou la présentation des chiffres dans une monnaie différente de celle qu'emploie l'organisme. Les donateurs abandonnent les rapports sur les apports, l'activité et les dépenses, au profit de rapports axés sur les résultats, les conclusions et les impacts, certains d'entre eux insistant sur ces deux formats.

28. La plupart des donateurs mettent l'accent sur la performance de l'organisme dans l'exécution des programmes et la gestion des opérations et sont intéressés de savoir si le personnel ou les autres apports (dont ils financent les coûts) sont utilisés de manière efficace et efficiente[7]. Des mesures de suivi et des rapports supplémentaires sont de rigueur lorsque les projets sont dotés de budgets importants ou que l'on estime qu'ils sont mis en œuvre dans des contextes très risqués[8]. Les rapports axés sur l'optimisation des ressources et sur la performance ont pris de l'importance. Certains donateurs sont même devenus plus attentifs à l'utilisation des contributions aux ressources de base.

29. Outre les rapports financiers et programmatiques formels, nombre de donateurs exigent des pièces justificatives détaillées. La demande de rapports « souples », informels ou ponctuels, sortant souvent du cadre de l'accord conclu avec les donateurs, a également augmenté. De nombreux donateurs mènent d'autres activités d'assurance ou de responsabilité (telles que les évaluations conduites par les donateurs ou les visites sur le terrain).

30. Les capacités des organismes à présenter des rapports détaillés et à assurer d'autres activités de suivi ne correspondent souvent pas aux exigences des donateurs, et les organismes, en particulier les bureaux extérieurs, ne possèdent pas non plus les personnels qualifiés nécessaires pour rédiger de tels rapports. En outre, ces entités, et les organismes donateurs, décentralisent de plus en plus les activités de financement, ce qui peut engendrer des inefficacités, notamment des doubles emplois ou un manque d'uniformité[9].

31. Dans la plupart des cas, il faut adapter les systèmes de gestion, les politiques, les processus et les procédures des organismes pour appuyer efficacement les activités financées par des contributions strictement préaffectées ou axées sur des projets et l'établissement des divers rapports connexes. Il s'agit notamment de la gestion des contributions volontaires, de principes de recouvrement des coûts adéquats, d'une méthodologie robuste pour la gestion des projets, ainsi que pour leur élaboration, des indicateurs de résultats, de la gestion axée sur les résultats, du contrôle et du suivi, des systèmes d'information de gestion et des progiciels de gestion intégrés.

[7] Voir JIU/REP/2014/1, par. 120.

[8] Voir John Caccavale, Katherine Haver et Abby Stoddard, « Humanitarian outcomes: donor reporting requirements research », 22 février 2016.

[9] Voir JIU/REP/2007/1, p. v.

32. Par ailleurs, les organismes doivent faire face aux risques découlant d'une forte dépendance vis-à-vis de financements volontaires. Ces risques doivent être atténués dans le cadre des systèmes de gestion du risque institutionnel de l'organisme. Dépendre de contributions volontaires exige de nouer une relation efficace avec les donateurs et de pouvoir répondre à leurs besoins en matière d'information, de transparence et de responsabilité. Les organismes doivent posséder les compétences nécessaires pour assurer la communication, l'information et la présentation de rapports par de nouveaux moyens − en utilisant des tableaux de bord et des portails de partenaires et en respectant des normes telles que celles de l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide (IITA).

33. D'après les informations dont on dispose, la plupart des organismes ont adapté leurs systèmes et amélioré leur façon de gérer les contributions volontaires, et notamment l'établissement des rapports à l'intention des donateurs. Les organismes qui dépendent traditionnellement de ce type de ressources (Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et Programme alimentaire mondial (PAM)) s'en sont mieux tirés que les autres (voir le chapitre IV).

## B. Des attentes et des exigences croissantes de la part des donateurs

34. L'utilisation des systèmes permettant d'appuyer un modèle de contributions préaffectées axé sur les projets est très coûteuse. Fournir une multitude de rapports, personnalisés selon des besoins, modèles et contenus spécifiques aux donateurs, et maintenir les systèmes sous-jacents nécessaires, engendre des coûts de transaction supplémentaires et s'avère plus coûteux que si les structures communiquaient seulement leurs rapports sur la performance de l'organisme et leurs rapports annuels aux organes directeurs des organismes.

35. Outre des rapports individuels, les donateurs reçoivent des rapports ordinaires sur la performance de l'organisme au sein des organes directeurs. Par ailleurs, certains reçoivent des rapports sur les fonds d'affectation spéciale et les fonds thématiques, les fonds multidonateurs ou les fonds de financement commun, au niveau des sièges et des bureaux extérieurs. Ils reçoivent également des informations présentées dans le cadre de l'IITA. Tous ces rapports créent ce que certains appellent une « surenchère de rapports » ou une « lassitude en matière d'établissement de rapports ».

36. Les personnes interrogées dans les organismes ont souligné la nécessité de se pencher sur la multiplicité des rapports et d'en réduire le nombre ainsi que la diversité des modèles, afin de mieux répondre aux besoins des donateurs et de diminuer les coûts de transaction. Conscients de la charge administrative supplémentaire découlant de leur besoin d'obtenir des rapports spécifiques, certains donateurs ont proposé qu'au final, les donateurs couvrent ces coûts, d'une manière ou d'une autre, dans le cadre de leurs contributions volontaires ou de leurs contributions aux ressources de base.

37. Le renforcement de la transparence, de la confiance et de l'assurance améliorerait les relations avec les donateurs. Il contribuerait également à simplifier l'établissement de rapports. L'application des normes de l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide (IITA) peut jouer un rôle à cet égard[10]. De nombreux organismes mettent leurs rapports de contrôle à la disposition des donateurs, et ont constaté une baisse des demandes d'informations de la part des donateurs depuis l'instauration de cette pratique[11].

38. Un certain nombre d'organismes considèrent que des rapports de grande qualité sont un outil majeur au service de la mobilisation des ressources − c'est-à-dire une possibilité de présenter leurs atouts et leurs capacités, d'être considérés comme des acteurs réactifs par les partenaires de financement et de prouver qu'ils sont conscients des pressions pesant sur les donateurs qui doivent rendre des comptes dans leur pays.

[10] Voir A/72/61-E/2017/4, p. 25.

[11] Voir JIU/REP/2014/1, par. 102.

39. La plupart des organismes sont d'avis que les donateurs ont une tendance à vouloir « microgérer » en exerçant un contrôle étroit sur le financement. Selon eux, les entités des Nations Unies sont souvent traitées comme des agents d'exécution, à l'instar d'organisations non gouvernementales (ONG), plutôt que comme des entités intergouvernementales multilatérales qui possèdent des compétences techniques et incarnent des valeurs, la coopération et le partenariat. Les pratiques des donateurs favorisent une « bilatéralisation » de l'architecture internationale du financement, comme le soulignent les études de l'aide multilatérale menées par le Comité de l'aide au développement de l'OCDE.

40. Parfois, l'incohérence des pratiques des donateurs complique les choses. Le même donateur peut se conduire différemment selon qu'il agit en qualité de membre de la structure de gouvernance ou de contributeur. Il peut préconiser vivement la préaffectation souple des ressources, le recours à des fonds de financement commun et l'établissement de rapports communs au sein de l'organe directeur, mais adopter une position différente lors des négociations bilatérales avec l'organisme, en insistant sur la présentation de rapports détaillés concernant ses propres contributions. En sa qualité de membre d'un organe directeur, il peut appeler à la réforme et à l'efficience, tout en pratiquant une préaffectation stricte des ressources à titre individuel, sans apparemment se soucier des conséquences du point de vue de la charge administrative et des coûts de transaction.

41. Les donateurs sont souvent représentés au sein des organes de contrôle (par exemple, au Comité des commissaires aux comptes) et sont membres du Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales (MOPAN) et d'institutions multilatérales qui apportent des fonds au système des Nations Unies (la Commission européenne et la Banque mondiale). En d'autres termes, ils exercent déjà un contrôle à ce titre, quoique partiel, sur le fonctionnement des entités.

42. L'incohérence et la fragmentation existent également entre les entités. La concurrence entre entités, et au sein des entités, pour obtenir des fonds de la part des donateurs joue un rôle sensible dans les relations. Les administrateurs de programme d'un même organisme surenchérissent souvent les uns par rapport aux autres lorsqu'ils cherchent à obtenir des fonds, et acceptent des demandes en matière d'établissement de rapports qui, de leur propre aveu, auraient un coût important et pourraient être difficiles à satisfaire. De même, les entités se livrent une concurrence, font des concessions pour obtenir des fonds, interprètent leurs mandats de manière souple et acceptent des obligations en matière d'établissement de rapports qui s'accompagnent de coûts supplémentaires. Ces tendances s'accentuent sur le terrain, où il est souvent demandé aux bureaux de pays et aux bureaux régionaux des entités de formuler des propositions pour utiliser les fonds disponibles. Certains administrateurs de programme et bureaux de pays sont prompts à s'assurer des financements en présentant des projets en réponse à des appels à proposition qui sont également ouverts aux ONG, aux consultants et à d'autres acteurs du développement. Les donateurs pourraient considérer qu'ils se comportent comme des exécutants, privilégiant l'argent à la mission. En sollicitant des fonds selon ces modalités et en se soumettant aux conditions applicables, les entités ne peuvent ensuite pas se prévaloir d'arrangements privilégiés, en se fondant sur leur appartenance au système des Nations Unies. L'autonomie fonctionnelle et la liberté opérationnelle entre les services ou divisions des entités accentuent plutôt cette tendance.

43. Selon un précédent rapport du CCI[12], les donateurs acceptent les rapports annuels des entités en ce qui concerne leurs contributions aux ressources de base, mais ne peuvent renoncer à leurs exigences en matière de rapports pour les contributions réservées. De leur point de vue, la préaffectation est essentielle pour garantir la bonne utilisation des fonds avec la transparence, la responsabilité et la conformité à leurs priorités nationales qui s'imposent. Pour nombre d'entre eux, les rapports présentés aux organes directeurs des entités (rapports annuels, états financiers annuels et rapports des organes de contrôle) ne suffisent pas dans le cas des contributions réservées, et ne leur donnent pas non plus la visibilité et la reconnaissance ou le niveau de détail concernant ces contributions qui sont exigés par leurs autorités nationales. Les modèles de rapports utilisés par les entités ne

[12] JIU/REP/2014/1, chap. IV.

rendent pas compte du niveau de détail souhaité. Les donateurs estiment que les rapports des organes de contrôle n'apportent pas suffisamment d'assurance sur l'emploi des contributions préaffectées. Il a été jugé préoccupant que les difficultés liées à l'exécution des projets et l'utilisation des fonds n'y figurent pas.

44. Pour les entités, la préaffectation des fonds par les donateurs engendre plutôt une charge administrative et des coûts de transaction supplémentaires et fait qu'il est coûteux de satisfaire aux conditions stipulées. Outre les exigences convenues en matière d'établissement de rapports, des demandes de rapports ponctuels et de documents supplémentaires émergent fréquemment. Des fonds de financement commun et des rapports communs peuvent contribuer à alléger le fardeau pesant sur les entités. De même, la normalisation des formats d'accords avec les donateurs et des modèles de rapports et leur utilisation croissante peuvent réduire la charge actuelle.

45. Des initiatives en faveur de la transparence (IITA, Grand Bargain on humanitarian financing et Good Humanitarian Donorship, par exemple) devaient concourir à rationaliser encore l'établissement des rapports à l'intention des donateurs et à assurer une meilleure harmonisation à l'échelle du système des Nations Unies. Les entités des Nations Unies attendaient que ces initiatives diminuent le coût des rapports, mais au lieu de cela, dans certains cas, elles n'ont cessé d'ajouter de nouvelles couches de rapports et n'ont remplacé ou supplanté aucune de celles qui étaient déjà en place.

46. Certains donateurs ont estimé que des exigences excessives en matière d'établissement de rapports constituaient un coût supplémentaire, et qu'il fallait les limiter au minimum en se coordonnant avec d'autres donateurs. Dans un précédent rapport du CCI, il a été proposé qu'afin d'alléger la charge liée à la présentation des rapports et les coûts y afférents, les chefs de secrétariat des entités des Nations Unies engagent un dialogue avec leurs donateurs respectifs pour convenir d'obligations communes en matière d'établissement de rapports qui simplifieraient le processus de communication de l'information pour les entités et répondraient aux besoins d'information des donateurs[13].

47. Certaines entités ont lancé des initiatives de financement thématique et/ou de fonds de financement commun. Le regroupement de fonds d'affectation spéciale et l'utilisation de fonds d'affectation spéciale thématiques peuvent diminuer les coûts de transaction et alléger les obligations de présenter des rapports individuels sur les projets[14]. Les fonds de financement commun exigent un seul rapport commun pour tous les donateurs au lieu de rapports individuels. C'est notamment le cas des initiatives phares d'ONU-Femmes et des accords de coopération au titre des programmes signés par l'Organisation internationale du Travail (OIT) et le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) avec les donateurs. Elles permettent l'établissement des rapports à un plus haut niveau plutôt que sur chaque projet[15]. Ces initiatives ne semblent toutefois pas attirer les donateurs, comme l'atteste le faible volume des fonds apportés. Si certains donateurs sont favorables à cette modalité en raison des coûts administratifs moindres, la plupart ne la trouvent pas suffisamment attrayante[16]. Les fonds verticaux mondiaux font figure d'exception, mais ce mécanisme ne soulage pas les entités de la charge liée à la présentation de rapports, car elles sont tenues de communiquer des rapports détaillés aux administrateurs des fonds.

## C. Proposition relative à un « pacte de financement »

48. Le rapport du Secrétaire général intitulé « Repositionnement du système des Nations Unies pour le développement en vue de la mise en œuvre du Programme 2030 : garantir à chacun un avenir meilleur »[17] présente les problèmes auxquels se heurtent les entités. Il montre comment la préaffectation des fonds affaiblit la coordination et la

[13] JIU/REP/2014/1, recommandation 1.

[14] Voir JIU/REP/2010/7, par. 25.

[15] À ce jour, le PNUE a signé des accords de coopération au titre des programmes avec la Chine, la Norvège et la Suède.

[16] Voir JIU/REP/2010/7, par. 25.

[17] A/72/124.

responsabilité au niveau du système, et constate que la fragmentation et la volatilité sont « la norme ». La fragmentation du financement divise le système et incite à la concurrence plutôt qu'à la collaboration nécessaire pour fournir des réponses intégrées. Des niveaux élevés de préaffectation des fonds limitent la capacité du système de mener à bien ses activités de manière cohérente et d'appuyer efficacement l'intégration des politiques [...]. Ce type de financement remet en cause le principe de responsabilité pour les résultats obtenus à l'échelle du système[18]. Le rapport invite à étudier les moyens d'assurer un financement plus important et plus direct des activités et des programmes communs, ainsi que des stratégies de financement qui favorisent l'intégration et la cohérence[19].

49. Le rapport du Secrétaire général propose un « pacte de financement » pour être unis dans l'action, en mobilisant des financements plus prévisibles et moins restrictifs, moyennant davantage d'efficacité, de transparence et de responsabilité concernant les résultats obtenus à l'échelle du système. Au centre de ces efforts se trouverait la nécessité de faire renaître la confiance qu'inspirent les entités des Nations Unies pour le développement et de remobiliser l'appui à leur budget de base tout en recensant les mécanismes, tels que les fonds de financement commun ou d'autres sources de financement innovantes, qui pourraient permettre d'apporter plus de souplesse dans la préaffectation des ressources autres que les ressources de base et de contribuer à l'obtention de résultats encadrée par les pays dans le cadre des objectifs de développement durable[20].

50. La nécessité pour les donateurs et les entités des Nations Unies de mener un dialogue stratégique a été soulignée dans le rapport du CCI sur les évaluations des entités des Nations Unies faites par les donateurs[21]. Dans ce rapport, on émettait 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 entités et les difficultés auxquelles elles doivent faire face. On attirait toutefois l'attention sur le fait qu'en élaborant une position commune aux fins de la collaboration, les Nations Unies devaient veiller à éviter que l'on ait le sentiment que le processus est piloté par les donateurs, ce qui pourrait avoir un impact négatif sur la capacité des entités de respecter les engagements pris en ce qui concerne les objectifs de développement durable et de préserver et de défendre leur crédibilité auprès de toutes les parties prenantes, notamment les donateurs et les autres États membres[22].

51. Plusieurs entités ont instauré des dialogues sur le financement, notamment dans le contexte des activités opérationnelles de développement. Ces dialogues visent à préciser les résultats et les effets attendus qui sont énoncés dans les plans stratégiques des entités, ainsi que les ressources disponibles pour leur financement. Ils permettront de renforcer les pratiques de financement et d'adapter les financements aux fonctions par l'intermédiaire des délibérations menées au sein des organes directeurs[23].

52. Comme l'ont noté un certain nombre d'entités, il reste encore beaucoup à faire pour améliorer la qualité de ce dialogue. Les donateurs 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 donateurs, le dialogue avec les entités multilatérales 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 organisations plus des agents d'exécution que des partenaires institutionnels »[24]. De plus, « en l'absence de retour d'information systématique à l'intention et de la part des hauts responsables, il arrive

[18] Ibid., par. 111.
[19] Ibid., par. 112.
[20] Ibid., par. 116.
[21] JIU/REP/2017/2.
[22] Ibid., par. 231.
[23] A/72/61-E/2017/4, par. 86.
[24] OCDE, *L'aide multilatérale 2015 : de meilleurs partenariats pour le monde de l'après-2015* (2015), p. 105.

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 niveau »[25].

53. De l'avis des inspecteurs, il faudrait que les entités engagent avec les donateurs un dialogue au niveau stratégique, conformément à la proposition du Secrétaire général relative à un « pacte de financement ». À cette fin, une position commune des entités des Nations Unies est indispensable. Dans un esprit de partenariat, les vues des entités comme celles des donateurs devraient être prises en compte, notamment les attentes des donateurs en matière d'amélioration de l'efficacité, de la transparence et de la responsabilité concernant les résultats à l'échelle du système, ainsi que les cadres réglementaires et les capacités des entités. L'un des éléments déterminants de ce dialogue devrait être les nouveaux mécanismes de financement et les incidences des contributions volontaires préaffectées sur l'établissement des rapports. Dans l'idéal, il serait plus avantageux de s'entendre avec tous les donateurs, mais y parvenir même avec quelques donateurs clefs pourrait sensiblement alléger la charge liée à l'établissement des rapports[26].

54. Il faudrait transmettre aux organes directeurs des informations sur les rapports établis à l'intention des donateurs à l'appui de la mise en œuvre des cadres stratégiques et des cadres de résultats de l'entité. Des rapports à l'intention des donateurs sur les contributions préaffectées devraient compléter les rapports et les communications ordinaires, conformément aux chartes et aux statuts des entités. Des rapports ordinaires transmis aux organes directeurs, et qui répondraient convenablement aux besoins d'information et aux exigences des donateurs et des autres États membres en la matière, seraient utiles à cet égard.

55. L'application de la recommandation ci-après devrait améliorer la responsabilité et la transparence concernant l'établissement des rapports à l'intention des donateurs et diminuer les coûts de transaction.

**Recommandation 1**

**Les organes directeurs des entités des Nations Unies devraient inviter le Secrétaire général et les chefs de secrétariat des autres entités, dans le cadre du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination, à élaborer une position commune et à engager un dialogue stratégique de haut niveau avec les donateurs afin de remédier aux problèmes que posent les modèles et pratiques de financement, la préaffectation stricte des contributions volontaires et l'établissement des rapports à l'intention des donateurs.**

[25] Ibid.

[26] Voir aussi le chapitre IV ci-après, notamment le Grand Bargain on humanitarian financing (pacte relatif au financement de l'action humanitaire).

# III. Négociation des accords conclus avec les donateurs et des exigences relatives à l'établissement des rapports à leur intention

56. Les exigences relatives à l'établissement des rapports à l'intention des donateurs sont dictées par les dispositions des divers accords relatifs aux contributions et des documents connexes. Il est important de préciser les modalités de présentation des rapports dans les accords conclus avec les donateurs afin que les entités soient conscientes de leurs obligations en la matière et pour veiller à répondre aux besoins d'information des donateurs. Selon la relation de financement et les termes du partenariat, différents types d'accords sont négociés et conclus. Il peut s'agir d'un accord-cadre sur plusieurs années et plusieurs programmes, d'un accord sur un projet particulier, ou d'un accord de financement thématique concernant un certain domaine d'activité, souvent assorti de conditions particulières, comme une région ou sous-région géographique donnée ou un pays ou groupe de pays de programme donné. Des accords sont signés à différents niveaux, au siège et dans les bureaux régionaux ou les bureaux de pays, à l'issue de processus internes de consultation et d'approbation. Les projets d'accord, en particulier s'ils s'écartent de la norme, sont examinés par divers services et fonctions, notamment les services chargés des relations avec les donateurs, des partenariats ou de la mobilisation des ressources, des affaires juridiques et des finances, et les bureaux exécutifs et les chefs des bureaux extérieurs (pour les montants relevant de la délégation de pouvoirs de ces derniers).

## A. Évaluation et négociation des exigences en matière d'établissement de rapports

57. D'après un certain nombre d'entités, dans certains cas, les services compétents, notamment les services financiers et juridiques, n'avaient pas été consultés, ou seulement tardivement dans le processus, au sujet des projets d'accord avec les donateurs. Cette situation avait conduit à l'acceptation d'obligations en matière d'établissement de rapports qui n'avaient pas pu être satisfaites ou avaient engendré des coûts de transaction supplémentaires importants.

58. Par exemple, il avait été accepté de dresser des états financiers selon un format de budget ou des catégories de dépenses spécifiques aux donateurs, que le système de gestion financière, ou le progiciel de gestion intégré de l'entité, ne pouvait pas prendre en charge, et qui exigeraient des interventions manuelles ou conduiraient à faire l'acquisition d'autres solutions informatiques. De même, si l'établissement des rapports doit être fait sur la base du cadre logique et des indicateurs du donateur, les systèmes de collecte de données de l'entité ne seront peut-être pas à même de suivre et de fournir ces données avec le niveau de détail ou de granularité voulu. De telles conditions pourraient engendrer des risques pour l'entité, et une augmentation des frais d'administration. Elles pourraient favoriser des obligations en matière d'établissement de rapports qui seraient contraires aux politiques de l'entité sur la communication d'informations (sur les enquêtes, par exemple), à ses exigences concernant la confidentialité, à ses dispositions sur la lutte contre le terrorisme ou sur les sanctions et à son principe de l'audit unique. Cette situation peut être évitée si les services financiers et juridiques et autres services compétents de l'entité sont consultés au cours du processus de négociation et d'approbation. Les personnes interrogées ont souligné l'importance de définir dès le début les attentes et les exigences du donateur et les obligations de l'entité en matière d'établissement des rapports. Le processus d'approbation doit veiller à assurer la cohérence au sein de l'entité.

59. **Les chefs de secrétariat des entités des Nations Unies devraient veiller à ce que les services compétents, notamment les financiers et juridiques, soient consultés en temps voulu lors de la négociation des accords de partenariat, en particulier si ces accords s'écartent de la norme, afin que les exigences convenues pour l'établissement des rapports soient conformes aux politiques, règlements et règles.**

60. Compte tenu de la concurrence au sein d'un même entité, il a été fait état de cas où des administrateurs de programme avaient interprété les règles de manière souple et accepté des conditions plus contraignantes pour la présentation de rapports. Des retards dans la consultation et l'approbation peuvent survenir si les accords et les négociations avec le donateur se déroulent au niveau des bureaux de pays ou des bureaux régionaux. Les retards et les problèmes dans la négociation des accords avec les donateurs et des exigences relatives à l'établissement des rapports s'expliquent principalement par le fait que les services concernés ont des incitations et des motivations différentes. Les services chargés des relations avec les donateurs et de la mobilisation des ressources, les administrateurs de programme et la direction ont à cœur de s'assurer un financement et tendent à sous-estimer les obligations en matière de présentation de rapports. S'y ajoute le fait que le personnel méconnaît les incidences des fonds préaffectés sur les coûts ainsi que les processus et les procédures applicables pour l'acceptation de contributions volontaires.

61. La plupart des personnes interrogées ont souligné l'importance de se concerter avec les donateurs dès le début afin de préciser les attentes et les exigences des donateurs et les obligations de l'entité en matière d'établissement de rapports. Définir clairement ces obligations, notamment le niveau de détail, les documents ou les éléments factuels nécessaires, permet d'éviter des situations telles qu'au moment de la présentation des rapports ou de la clôture, le donateur refuse certains postes de coûts ou estime que des dépenses ne peuvent être financées, comme nombre d'entités en ont fait l'expérience avec certains donateurs.

62. **Les entités ont formulé des propositions pour améliorer le processus de négociation, notamment : a) mieux connaître et exploiter les formats d'accords standard et les procédures d'approbation au niveau des bureaux extérieurs ; b) améliorer les compétences en matière de mobilisation des ressources et de négociation ; c) accroître la responsabilité en cas de non-respect des obligations approuvées concernant l'établissement des rapports sans passer par le processus de consultation et d'approbation adéquat ; d) appliquer de manière cohérente les principes de recouvrement des coûts relatifs à l'imputation des coûts directs de la gestion et de l'exécution des programmes ou projets financés par des ressources autres que les ressources de base ; et e) mieux sensibiliser les donateurs aux frais d'administration liés à la présentation de rapports plus détaillés, leur faire reconnaître cette question et leur faire accepter des rapports harmonisés ou normalisés.**

63. Selon les entités, une bonne pratique consiste à encourager les donateurs à négocier des accords-cadres stipulant dès le début toutes les obligations en matière d'établissement de rapports et à veiller à ce que ces exigences soient conformes aux règlements et règles de l'entité. Les négociations peuvent se trouver considérablement facilitées lorsqu'il existe des accords-cadres pluriannuels. Dans l'idéal, les accords-cadres devraient comprendre une annexe relative aux contributions pouvant être signée au niveau des pays, si elle n'est pas modifiée, afin d'accélérer le processus, car elle définirait toutes les obligations.

64. Comme on l'a vu précédemment, certaines des personnes interrogées ont noté qu'un certain nombre de donateurs imposaient leurs cadres de résultats et de performance aux entités au lieu d'utiliser les cadres de résultats des entités. Cette pratique présente notamment le risque que des fonds insuffisamment ou pas assez clairement alignés sur les cadres stratégiques et les cadres de résultats soient acceptés et fassent l'objet de rapports. Pour atténuer ce risque, **au cours des processus d'exercice de la diligence voulue et d'approbation applicables à l'acceptation des contributions et à la signature des accords conclus avec les donateurs, les organismes devraient veiller à ce que les contributions et le cadre de résultats des projets soient alignés sur leur cadre stratégique et leur cadre de résultats.**

65. Il faudrait en outre s'entendre sur d'autres questions, en particulier sur les coûts liés à l'établissement des rapports à l'intention des donateurs et l'utilisation de modèles normalisés pour ce faire, notamment sur un possible « seuil » pour la communication d'informations concernant des contributions faibles en proportion (voir sect. D). Comme l'ont souligné de nombreuses personnes interrogées, la présentation de rapports peut être efficace lorsque l'accord de partenariat ou de projet est clair, que les attentes et les

obligations ainsi que les limites sont énoncées par les deux parties, que le projet a été bien conçu, et qu'il existe un cadre logique, des dispositions pour assurer un suivi et un contrôle adéquats, des indicateurs et des mécanismes d'assurance de la qualité.

66. L'exercice de la diligence voulue dans les négociations joue donc un rôle essentiel pour faciliter et rationaliser les obligations en matière d'établissement des rapports à l'intention des donateurs et pour veiller à ce que les exigences et les besoins des donateurs soient satisfaits. Les entités et les donateurs devraient se mettre d'accord, dès le départ, sur les besoins et les exigences, la faisabilité et les incidences financières qui en découlent, ainsi que sur le contrôle. De même, ils devraient s'entendre sur les procédures applicables au traitement des demandes ponctuelles d'information et de rapports (telles que des visites sur le terrain dans le cadre de projets, des réunions avec les donateurs et des notes d'information). Il faudrait définir clairement les obligations en matière de présentation de rapports afin d'éviter de longs débats, des ambiguïtés et des griefs par la suite.

67. Certaines entités, telles que l'OIT, l'Union internationale des télécommunications (UIT) et l'UNICEF, ont intégré à leurs systèmes de gestion de projets des procédures garantissant que les propositions de projet ou de financement, les accords conclus avec les donateurs, les documents de projet et les projets de rapport ou les rapports finals à l'intention des donateurs sont téléchargés dans le système. Ce mécanisme favorise la responsabilité et le respect des règles, règlements et politiques. Un répertoire constitue également un point de référence utile lors de la négociation d'accords avec des donateurs actuels ou nouveaux (voir le chapitre V).

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

**Recommandation 2**

**Les chefs de secrétariat des entités des Nations Unies qui ne l'ont pas encore fait devraient adopter des mesures visant à ce que les accords de partenariat conclus au niveau du siège avec les donateurs et au niveau du siège et des bureaux extérieurs pour chaque programme ou projet indiquent précisément quels sont les besoins et les exigences des donateurs et quels engagements les entités et les donateurs prennent vis-à-vis les uns des autres concernant le type d'informations à fournir au sujet de l'emploi des fonds.**

69. Un certain nombre d'entités, notamment d'entités décentralisées, c'est-à-dire les entités ayant une présence extérieure ou régionale importante, n'ont pas de répertoire central de tous les accords de contribution signés avec les donateurs. C'est d'autant plus vrai que les activités de mobilisation de fonds et d'établissement des rapports sont de plus en plus menées aux niveaux régional et national. Si les services juridiques et financiers sont consultés dans le cadre du processus interne d'approbation, ce n'est pas toujours le cas lors d'accords standard ou de contributions de faible montant. De même, plusieurs entités n'ont pas de répertoire central pour les divers rapports établis à l'intention des donateurs, pour ces mêmes raisons.

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

**Recommandation 3**

**Les chefs de secrétariat des entités des Nations Unies devraient favoriser une plus grande accessibilité et une meilleure diffusion de l'information concernant les rapports établis à l'intention des donateurs, ainsi que l'échange d'informations de ce type entre les États membres, et veiller à ce que chaque entité tienne un répertoire central de tous ces rapports et de tous les accords de contribution.**

## B. Directives et formation relatives à l'établissement des rapports à l'intention des donateurs

71. Nombre de personnes interrogées ont noté que donner des directives et apporter une formation aux administrateurs de programme et au personnel participant à l'établissement des rapports à l'intention des donateurs, tels que le personnel chargé de l'appui financier et opérationnel, contribuerait à améliorer la qualité des rapports et à réduire les coûts de transaction. Les administrateurs de programme sont les principaux moteurs dans les négociations avec les donateurs. Ils sont également responsables de la qualité et de la ponctualité des rapports. Ils se concentrent souvent sur des questions ayant trait aux programmes ou sur des sujets techniques et non sur la présentation de rapports en soi. Des directives et une formation aideraient à améliorer les descriptifs de projet.

72. Des entités telles que l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA), le PNUD, l'UNICEF, le PAM et l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) ont élaboré des guides et des manuels sur l'acceptation et la gestion des contributions volontaires qui exposent les politiques, procédures et processus applicables et les responsabilités respectives des divers services concernés dans les négociations. Ils comprennent notamment des formats de descriptifs de projet, de cadres logiques, d'accords avec les donateurs et de modèles de rapports.

73. Les directives et la formation relatives à l'établissement des rapports à l'intention des donateurs devraient favoriser le respect des règles et dispositions de l'entité applicables à ces rapports et garantir la cohérence des conditions connexes dans l'ensemble de l'organisme. Elles permettent de s'adapter à l'évolution des obligations en matière de présentation de rapports et de remédier aux problèmes posés par le renouvellement et la rotation du personnel − dans les entités et chez les donateurs.

74. Les directives devraient porter sur les formats normalisés d'accords relatifs aux contributions, les modèles de rapports financiers et programmatiques, l'élaboration de projets axés sur les résultats, les besoins communs en matière de communication d'informations, les rapports sur les résultats, les conclusions et les impacts, l'optimisation des ressources, les renseignements sur les bénéficiaires, les rapports sur la performance et les initiatives en faveur de la transparence. Elles devraient formuler des propositions pour éviter les erreurs courantes et répondre aux préoccupations communes (telles que la ponctualité, l'établissement de rapports sur la gestion axée sur les résultats, le niveau de détail ou de granularité, l'exhaustivité et l'alignement des rapports programmatiques sur les rapports financiers). Elles pourraient comprendre des exigences et des listes récapitulatives spécifiques aux donateurs. Au cours des entretiens, il a été suggéré que l'École des cadres du système des Nations Unies à Turin pourrait aider à mettre au point et à dispenser les modules de formation adéquats.

75. L'application de la recommandation ci-après devrait améliorer la responsabilité et l'établissement des rapports à l'intention des donateurs.

**Recommandation 4**

**Les chefs de secrétariat des entités des Nations Unies qui ne le font pas encore devraient actualiser régulièrement les directives relatives à l'établissement des rapports à l'intention des donateurs et prendre des mesures pour que les moyens de formation et de perfectionnement nécessaires à l'amélioration de ces rapports soient offerts au personnel du siège et des bureaux extérieurs.**

## C. Coûts liés à l'établissement des rapports à l'intention des donateurs

76. Une préoccupation majeure exprimée par les entités au sujet des rapports établis à l'intention des divers donateurs concernait les ressources nécessaires pour ce faire et les coûts de transaction connexes. La majorité des entités ont signalé que cette activité constituait un fardeau administratif considérable.

77. Les entités ont admis avoir des difficultés à fournir une estimation des coûts et de la charge administrative connexes. La plupart d'entre eux ne suivent pas séparément ou ne quantifient pas ces coûts. Dans certains cas, les donateurs ont accepté que certains coûts liés à la présentation de rapports soient directement imputés (par exemple, tâches connexes de l'administrateur de programme) et que les accords conclus avec les donateurs intègrent les coûts de chaque rapport au-delà des dépenses d'appui au programme standard. La difficulté qu'il y avait à estimer ou à mesurer la charge administrative et les coûts de transaction liés aux rapports tenait également à l'absence de méthodologie permettant de les calculer.

78. N'étant pas en mesure d'estimer les coûts liés aux rapports, les entités ne peuvent veiller à ce que tous les coûts supplémentaires afférents soient intégrés comme des dépenses directes de programme conformément à leurs principes établis de recouvrement des coûts. En l'absence d'estimation réaliste, elles ne peuvent engager un débat ou un dialogue éclairé avec les donateurs sur les coûts liés à l'établissement des rapports. **Les entités devraient donc estimer ces coûts et mettre au point des méthodologies permettant de les calculer.**

79. Les entités devraient appliquer un recouvrement total des coûts afférents à l'établissement de rapports à l'intention des donateurs et faire en sorte que tous les coûts directs soient intégrés aux projets et imputés directement. Il faudrait incorporer les dépenses initiales et les obligations en matière de présentation de rapports qui s'écartent des normes de l'entité au financement de ces programmes et projets[27]. Les principes de recouvrement des coûts approuvés par l'entité devraient être appliqués de manière cohérente dans l'ensemble de l'entité.

80. Il devrait être clair dès le début que le donateur devra financer tout rapport supplémentaire. Il faudrait notamment prévoir des procédures applicables à l'établissement des rapports ponctuels ou informels, qu'il est difficile de planifier et de quantifier, et qui, en général, est finalement financé par l'entité. Des entités telles que le Service de la lutte antimines ont encouragé les donateurs à apporter des fonds aux fonctions de soutien aux programmes qu'ils financent, y compris pour l'établissement des rapports à l'intention des donateurs. Certains donateurs privilégiaient en principe ces mesures si elles devaient contribuer à améliorer la présentation, en temps voulu, de rapports de qualité et à répondre à leurs exigences.

81. Les obligations en matière d'établissement de rapports ne sont en général pas adaptées au volume du financement, à la durée des programmes ou aux considérations de risques et de coûts-avantages. Seules quelques entités, telles que la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) et la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP), consacrent spécialement du temps et des ressources à la communication d'informations sur des aspects particuliers des programmes. À l'inverse, les obligations définies par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires ne sont pas basées sur le financement ou la durée. Ces considérations devraient être prises en compte pour une allocation des coûts liés aux rapports qui soit axée sur les risques.

## D. Un seuil de contributions ?

82. En raison de nombreux facteurs (dont l'évolution historique du financement au sein d'une entité donnée, le panachage des contributions au budget de base et des contributions autres que les ressources de base et la formation et l'expérience du personnel), nombre d'entités présentent des rapports individuels pour des contributions relativement faibles, sans tenir compte du temps, de l'effort ou des ressources financières nécessaires à leur établissement. Plusieurs entités ont suggéré de définir un minimum ou un seuil de contributions en dessous duquel seules seraient fournies des informations standard (telles que présentées aux organes directeurs). Tout autre rapport ne serait communiqué que selon les termes convenus avec le donateur et sous réserve que ce dernier finance les coûts supplémentaires connexes. Ce seuil se justifie par le fait qu'en proportion, l'établissement

[27] DP/FPA-ICEF-UNW/2016/CRP.1, p. 11.

des rapports à l'intention des donateurs concernant les petites contributions est plus coûteux. Certaines entités, par exemple le FNUAP, ont mis en place des accords applicables aux contributions de faible valeur, assortis d'obligations allégées en matière d'établissement de rapports. Pour calculer le seuil spécifique, divers éléments peuvent être pris en compte, comme le montant moyen des contributions, le seuil des accords de microfinancement si l'entité y fait appel, l'importance du donateur (s'il est un donateur de longue date et s'il s'agit d'un donateur clef ou potentiel), l'importance du programme financé pour l'entité ou pour le donateur, le cofinancement du projet par un ou plusieurs autres donateurs, le financement supplémentaire provenant du budget ordinaire et la durée du projet.

83. Quelques entités ont des accords de microfinancement, employés si la contribution est inférieure à un certain montant (par exemple, moins de 100 000 dollars), qui s'accompagnent d'obligations moins contraignantes en matière d'établissement de rapports, s'il en a été convenu ainsi avec le donateur. Pour des contributions de faible valeur, un donateur ne peut exiger des états financiers certifiés ni la restitution des fonds non dépensés, par exemple. Ces dispositions permettraient aux entités de présenter une estimation des coûts lors de la négociation. Disposer de ressources suffisantes pour les divers rapports aidera à assurer l'établissement, en temps voulu, de rapports de qualité.

84. **Il faudrait veiller à ce que l'instauration d'un seuil n'ait pas d'effets négatifs sur les contributions de faible valeur et les petits contributeurs, ce qui serait préjudiciable au principe du multilatéralisme et au caractère universel du système des Nations Unies, car on pourrait avoir le sentiment que cette pratique privilégie des contributions plus importantes, et implicitement des donateurs ou un groupe de donateurs particuliers.**

85. **Les entités devraient élaborer un format applicable aux accords de microfinancement. Elles devraient également déterminer, selon qu'il convient et sur la base d'une évaluation des risques, un seuil en dessous duquel les donateurs ne recevraient aucun rapport particulier autre que le rapport de l'organisme à l'organe directeur.**

86. L'application de la recommandation ci-après devrait améliorer la responsabilité et l'établissement des rapports à l'intention des donateurs.

**Recommandation 5**

**Les chefs de secrétariat des entités des Nations Unies qui ne le font pas encore devraient collaborer systématiquement avec les donateurs pour que les coûts liés à l'établissement des rapports aux donateurs soient pris en compte dans les accords conclus avec ceux-ci.**

## E. Accords standard conclus avec les donateurs

87. Les accords conclus avec les donateurs ou les accords relatifs aux contributions sont des instruments juridiques définis dans les clauses et conditions régissant l'utilisation des fonds que les donateurs confient à l'entité pour appuyer ses programmes, et qui comprennent le modèle, les obligations et le calendrier applicables à la présentation de rapports. Ils ont une valeur contraignante et ne doivent pas contenir des dispositions contraires aux règlements, règles, politiques ou procédures applicables à la gestion financière de l'entité. La plupart des entités ont mis en place des accords standard avec les donateurs. Quelques entités ont des présentations normalisées pour les donateurs, des accords types pour les gouvernements donateurs et les pays de programme, d'autres pour les organismes privés et les donateurs non gouvernementaux. Tout écart proposé par rapport aux accords types doit être validé avant la signature. La plupart des entités insistent beaucoup sur l'utilisation des accords types comme point de départ aux négociations.

88. Plusieurs entités ont négocié des accords-cadres avec un certain nombre de donateurs. Elles fournissent des accords de coopération pluriannuels prédéfinis, comprenant les modèles de rapports et les obligations en la matière. Ces documents servent lors de la

signature d'un accord relatif aux contributions ou à titre de référence lors de l'acceptation d'une contribution au moyen d'un échange de lettres. De même, plusieurs entités ont négocié des accords et des obligations spécifiques avec un certain nombre de donateurs. Nombre de personnes interrogées ont indiqué que les modèles et les exigences varient sensiblement d'un donateur à l'autre, mais que des questions, des dispositions et des clauses récurrentes sont soulevées lors des négociations. Il serait utile de les examiner systématiquement et de prévoir des dispositions standard dans les formats d'accord pour éviter d'en débattre à de multiples reprises avec différents donateurs et assurer une cohérence dans l'ensemble de l'entité. Selon les inspecteurs, l'adoption d'accords standard avec les donateurs pour différents types de contributions et de groupes de donateurs (gouvernementaux, multilatéraux et privés et fonds de financement commun verticaux), définissant clairement le format des rapports et les modalités de leur établissement, constitue une bonne pratique. Les entités devraient fournir des directives sur les principales clauses qui sont généralement contestées.

89. L'adoption d'accords types facilitera sans doute les négociations avec les donateurs actuels et nouveaux. Elle permettra aux entités d'indiquer aux donateurs quelles exigences et quels besoins en matière de communication d'information s'écartent de la norme et d'engager un débat plus éclairé sur les clauses non standard et les incidences connexes sur les coûts. Les accords standard favoriseront un meilleur respect des règles et règlements ainsi que la cohérence au sein de l'entité. Ils contribuent à réduire les coûts de transaction, car les conditions et les clauses standard y sont clairement définies, et le processus d'approbation peut se limiter à l'examen de questions particulières. Clarifier les obligations standard en matière d'établissement de rapports permettra d'adapter et de mieux configurer les systèmes et les processus de l'entité (progiciel de gestion intégré, gestion des projets et suivi), afin de pouvoir plus efficacement prendre en compte et en charge ces exigences.

90. **Les entités qui ne l'ont pas encore fait devraient élaborer et adopter des accords types avec les donateurs pour les différents types de contributions et groupes de donateurs, définissant clairement la présentation des rapports et les modalités applicables à leur établissement, ainsi que des directives sur les principales clauses qui font généralement l'objet de négociations avec les donateurs. Les directives et les accords types devraient être mis à jour régulièrement compte tenu de l'évolution des besoins et des pratiques des donateurs, ainsi que des bonnes pratiques du système des Nations Unies.**

# IV. Rationalisation et normalisation de l'établissement des rapports à l'intention des donateurs

91. La plupart des entités étaient favorables à l'idée d'un modèle commun pour l'établissement des rapports à l'intention des donateurs, en particulier de rapports financiers. De nombreux donateurs ont salué les efforts engagés en vue de cette normalisation. Les entités et les donateurs étaient tous d'avis qu'il s'agissait d'un moyen efficace pour mieux utiliser les rapports et comparer les divers organismes. Un modèle commun devrait prendre en compte la plupart des exigences des donateurs. Il devrait en outre être suffisamment souple pour pouvoir être adapté par les différentes entités et aux diverses exigences de chacun des donateurs.

## A. Mesures prises en vue de la rationalisation

92. La rationalisation, l'harmonisation ou la normalisation peuvent intervenir à différents niveaux dans l'organisme (avec tous les donateurs ou un groupe de donateurs) ou dans le cadre d'un modèle commun de rapport adopté par divers organismes des Nations Unies (accepté par tous les donateurs ou un groupe de donateurs). Plusieurs organismes ont défini des modèles communs de rapport à l'intention des gouvernements et autres donateurs ou un modèle spécifique négocié entre l'organisme et un donateur. Différentes mesures ont été prises en vue de la rationalisation et de la normalisation de l'établissement des rapports à l'intention des donateurs.

93. ONUSIDA a normalisé la présentation de rapports selon son Cadre unifié du budget, des résultats et des responsabilités. Des modèles pour les fonds autres que les ressources de base sont utilisés sauf indication contraire du donateur. L'organisme a négocié avec la majorité de ses donateurs afin d'aligner leurs exigences sur le rapport annuel sur le suivi des performances présenté au Conseil de coordination du Programme en lieu et place de rapports individuels. Il est encore difficile pour certains donateurs d'accepter un rapport unique plutôt que des rapports pour chaque projet en raison de leurs obligations internes.

94. D'autres organismes négocient des rapports communs avec plusieurs donateurs sur les programmes cofinancés, par exemple les initiatives phares d'ONU-Femmes et les accords de coopération au titre des programmes de l'OIT et du PNUE, qui permettent de communiquer des informations à un niveau supérieur de programme et non de projet et n'exigent de présenter qu'un seul rapport commun à tous les contributeurs. C'est également le cas des fonds multilatéraux du PAM, au titre desquels l'organisme détermine à quel programme de pays ou à quelle activité employer la contribution et comment l'utiliser, tandis que le donateur accepte de se satisfaire des rapports présentés au Conseil d'administration pour répondre à ses exigences[28].

95. Les donateurs ont accepté des rapports communs pour les accords relatifs aux fonds de financement commun des Nations Unies (fonds humanitaires (CERF et fonds de financement commun pour divers pays), fonds d'affectation spéciale pluripartenaire et fonds verticaux (Fonds mondial, FEM et Fonds vert pour le climat)). Il existe des initiatives concernant des modèles communs de rapports dans les fonds de financement commun des Nations Unies. Par exemple, le Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaire utilise des formats normalisés pour les rapports descriptifs et financiers. Les rapports financiers du FNUAP sur les programmes conjoints sont normalisés par organisme des Nations Unies participant.

96. Les formats du Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD) pour les contributions interinstitutions ont été lancés en 2010. Le GNUD a élaboré un modèle opérationnel normalisé et des directives concernant l'établissement des rapports d'activité par pays du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD)[29]. Il

[28] Voir Programme alimentaire mondial, « WFP's Use of Multilateral Funding 2016 Report ».

[29] Le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement est un cadre de résultats stratégique à moyen terme décrivant la vision et l'action collectives du système des Nations Unies pour répondre

estime que ce modèle s'inscrit dans les efforts de réforme des Nations Unies visant à améliorer la cohérence du système et à le simplifier. À l'échelon du Comité de haut niveau sur la gestion établi par le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS), on s'est attaché à rationaliser et à harmoniser les rapports financiers en adoptant des catégories de dépenses communes[30].

97. Ces exemples de rationalisation ont été décidés avec les donateurs dans des circonstances particulières. Dans le cas de rapports communs négociés concernant les programmes cofinancés, les donateurs qui y ont souscrit ont transigé sur le niveau et la rigueur de la préaffectation et des conditions relatives à l'établissement des rapports. Dans le cas des mécanismes de financement commun, ces accords s'accompagnent de leurs arrangements spécifiques sur la gouvernance et l'administration, dont les donateurs font souvent partie. La programmation commune est régie par un ensemble de règles spécifiques. Le format du GNUD s'applique de façon limitée et surtout, il ne nécessite pas l'adhésion ou le consentement des donateurs. Les catégories de dépenses communes convenues entre les entités des Nations Unies ont été acceptées par les donateurs pour les rapports sur les fonds de financement commun interinstitutions des Nations Unies, mais il n'est pas sûr que les donateurs aient approuvé ces catégories et ces modèles pour d'autres programmes qu'ils financent.

## B. Le modèle commun de rapport « 8+3 »

98. L'initiative la plus notable en faveur d'un éventuel modèle de rapport commun à l'ensemble du système des Nations Unies devant être utilisé par les donateurs a été l'élaboration du modèle commun de rapport « 10+3 », qui a été affiné pour devenir le modèle commun « 8+3 »[31], au lendemain du Grand Bargain on humanitarian financing (pacte relatif au financement de l'action humanitaire), né à l'issue du Sommet mondial sur l'action humanitaire 2016[32]. En se basant sur l'analyse[33] des modèles de 19 gouvernements donateurs concernant les fonds humanitaires, on a mis au point un modèle, qui comprend 10 questions de base et 3 questions supplémentaires correspondant à environ 77 % des informations couramment demandées. Ces points communs de référence laissent penser qu'un modèle commun serait faisable[34]. Le modèle commun « 8+3 » est actuellement appliqué à titre pilote dans trois pays (Myanmar, Iraq et Somalie) et, en fonction des résultats, son utilisation pourrait être proposée aux organismes et aux donateurs.

99. L'analyse susmentionnée comprenait six études de cas portant sur des rapports par pays dans deux situations d'urgence de niveau 3 − la crise au Liban (rapports faisant intervenir le Conseil danois pour les réfugiés, le Conseil norvégien pour les réfugiés,

aux priorités et aux résultats des pays en matière de développement en s'appuyant sur des principes de programmation normatifs.

30 Voir CEB/2013/HLCM/FB/15 et autres références qui y sont citées. Le plan stratégique du Comité de haut niveau sur la gestion comprend un point sur la mesure des résultats et l'établissement de rapports à ce sujet. Cette activité vise à améliorer la cohérence de la présentation des résultats financiers aux États membres. Elle est également prévue au paragraphe 159 de la résolution 67/226 de l'Assemblée générale sur l'examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies, qui « [p]rie le Secrétaire général de présenter aux conseils d'administration des fonds et programmes, d'ici au début de 2014, une proposition de définition commune des coûts de fonctionnement et un système commun et normalisé de contrôle des coûts, compte dûment tenu de leurs différences de fonctionnement, afin de leur permettre de prendre une décision sur cette question ».

31 Un exemplaire du modèle « 10+3 » figure à l'annexe IV. On trouvera un exemplaire du modèle commun « 8+3 » et d'autres informations sur le site Web du Comité permanent interorganisations.

32 Voir Erica Gaston, « Harmonizing Donor Reporting », Global Public Policy Institute, février 2017.

33 Ibid.

34 Ibid., p. 25 à 27. D'après l'analyse des modèles des donateurs, 12 questions apparaissaient dans 59 % ou plus des cas (dont des questions sur l'évaluation des résultats globaux, le nombre de bénéficiaires et leur ventilation, les enseignements tirés et la gestion des risques) et 2 dans 53 % ; 11 questions ressortaient dans 25 % à 50 % des modèles des donateurs (en particulier, concernant l'optimisation des ressources, les incidences sur l'environnement et la visibilité) ; et 6 questions dans 25 % ou moins des cas (notamment, sur l'efficacité de l'aide, la lutte contre la corruption et la lutte antiterroriste).

l'UNICEF et le HCR) et l'intervention des Philippines après le typhon Haiyan (Organisation internationale pour les migrations (OIM) et OMS) − concernant l'établissement des rapports dans le contexte des secours en cas de catastrophe et des situations d'urgence complexes. Compte tenu de sa portée, cette étude et ses conclusions sont d'un intérêt limité pour servir de base à l'établissement des rapports communs à l'intention des donateurs dans l'ensemble du système des Nations Unies concernant les travaux sur les normes et le développement. Par ailleurs, l'étude était axée sur les seuls rapports programmatiques et non sur les rapports financiers. Elle portait également sur les rapports établis par des ONG[35], si bien que ses conclusions ne concernent pas toutes des sujets auxquels le système des Nations Unies est directement confronté.

100. D'après les études de cas, par exemple, le bureau du HCR au Liban a présenté 77 rapports finals et périodiques entre 2015 et mi-2016, tandis que celui de l'UNICEF en a communiqué 63 en 2015. Le bureau de l'OMS aux Philippines a transmis 14 rapports finals sur l'aide après le typhon Haiyan entre novembre 2013 et mars 2015, ainsi que de nombreux rapports actualisés ponctuels et rapports financiers et programmatiques périodiques.

101. L'harmonisation des questions posées ou des catégories de renseignements demandés réduirait la complexité et la multiplicité des rapports, sans nécessairement diminuer le volume d'informations demandées (la rationalisation du nombre et de la portée des demandes d'informations pourrait aussi générer un gain de temps). Dans l'immédiat, on pourrait harmoniser les modèles de rapports finals (et périodiques), qui présentent d'importants points communs[36]. D'après cette étude, si nombre de donateurs sont ouverts à l'idée d'un modèle commun, et bien qu'il y ait une référence commune pour ce faire, il pourrait encore exister des obstacles institutionnels importants à l'adoption d'un modèle commun à l'échelle du système. Certains donateurs n'ont pas pu s'entendre à ce sujet même au sein de leur propre gouvernement.

102. On considère que le modèle « 8+3 » constitue un point de départ. Il faut approfondir le débat, l'analyse et les outils pour mettre en pratique une structure commune pour l'établissement des rapports. Par exemple, des éléments ou des priorités qui n'ont été que récemment intégrés aux modèles des donateurs, tels que la prise en compte des handicapés ou l'« optimisation des ressources », sont des tendances nouvelles de l'aide apportée par les donateurs et de la responsabilité sur lesquelles il faudrait insister davantage dans les modèles à venir. D'autres éléments comme la lutte contre le terrorisme et la corruption, que certains donateurs jugent extrêmement importants, ne sont pas pris en compte.

103. Il est nécessaire d'intégrer d'autres éléments et de prendre des mesures supplémentaires pour harmoniser les modèles de rapports formels, notamment en développant un modèle financier commun, en harmonisant les rapports financiers et programmatiques établis selon les modèles des Nations Unies et selon le modèle commun à l'intention des donateurs bilatéraux, et en précisant les exigences supplémentaires ou peu claires concernant l'établissement des rapports à l'intention des donateurs, telles que les rapports ponctuels ou informels, afin de veiller à ce que le modèle programmatique soit complet.

## C. Vers un modèle commun de rapports à l'intention des donateurs dans le système des Nations Unies

104. Les débats concernant le modèle « 8+3 » pour les activités humanitaires mettent en évidence la complexité du sujet et certaines des principales questions et préoccupations qui se posent pour améliorer l'harmonisation et élaborer un modèle commun de rapports. Nonobstant les variations et les différents modèles et pratiques concernant les rapports, les informations demandées par les donateurs se chevauchent sensiblement. Selon nombre de

[35] Dont Mercy Corps International, Oxfam International, Caritas Internationalis et l'ABAAD Resource Center for Gender and Equality.

[36] Voir Erica Gaston, « Harmonizing Donor Reporting », Global Public Policy Institute, février 2017, p. 21.

personnes interrogées, les donateurs demandent essentiellement des informations similaires, mais sous des formats et selon des types de ventilation divers. Il existe donc une possibilité de normalisation selon une formule des 80/20 ou des 70/30, ou une approche « modulable » fondée sur un modèle en deux parties : une partie commune ou obligatoire et une partie souple permettant d'adapter les sections aux besoins et exigences spécifiques aux donateurs. À cette fin, on pourrait s'attacher à mettre en place un modèle de rapport « de base minimum » qui soit acceptable pour la plupart des organismes et couvrir 70 % à 80 % environ des besoins des donateurs en matière d'information.

105. Il sera peut-être plus facile d'y parvenir pour les rapports financiers que pour les rapports programmatiques. Tous les organismes ont adopté les normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS) et défini des catégories de dépenses communes à l'échelle du système : cela pourrait favoriser une normalisation plus poussée. Dans le cas des rapports programmatiques, les mandats et les opérations des organismes, et donc les modèles, sont très différents selon qu'il s'agit de travaux sur le développement, l'action humanitaire ou les normes. Cependant, des paramètres tels que les objectifs de développement durable ou l'IITA, pour les activités de développement, et le Good Humanitarian Donorship et le Grand Bargain on humanitarian financing, pour l'action humanitaire, pourraient servir de base pour approfondir la rationalisation. Les modèles communs de rapports à l'intention des donateurs et spécifiques aux donateurs pourraient constituer un point de départ pour l'élaboration d'un modèle comprenant une partie minimale de base et des sections supplémentaires facultatives.

106. Nombre de donateurs possèdent des structures décentralisées et les détails concernant l'établissement des rapports sont décidés au niveau des bureaux extérieurs. Certains donateurs intègrent des éléments dans les descriptifs de projet (présentation de rapports selon des indicateurs de résultats, par exemple), qui ne figurent pas dans les accords conclus avec eux. Selon certaines des personnes interrogées, le format normalisé pour les contributions et le modèle commun de rapport à l'intention des donateurs devraient être approuvés par l'Assemblée générale des Nations Unies et par les organes directeurs des autres entités des Nations Unies.

107. Un modèle commun permettrait de comparer les informations et d'en assurer la cohérence dans l'ensemble du système. Élaborer un tel modèle peut s'avérer utile dans les négociations avec les donateurs, notamment sur l'éventuel partage des coûts liés aux exigences supplémentaires. Un certain nombre d'organismes ont mis au point des modèles communs pour l'établissement des rapports à l'intention des donateurs, notamment des rapports financiers, programmatiques, périodiques et finals (voir l'annexe II). Certains ont conçu un format normalisé de descriptif de projet intégrant les préoccupations récurrentes des donateurs, en particulier concernant les résultats selon les indicateurs de performance et les questions intersectorielles telles que la problématique femmes-hommes, les droits de l'homme et l'environnement.

108. Plusieurs organismes ont rédigé des directives comprenant des informations générales, les règles, règlements et politiques pertinents, des listes récapitulatives et l'utilisation des modèles de rapports. Ces directives donnent en outre des renseignements sur les pièces justificatives généralement demandées par les donateurs, des exemples de budget de projet, l'alignement des descriptifs de projet sur les cadres stratégiques et les cadres de résultats de l'organisme, et d'autres conseils pratiques. Les guides en vigueur au sein d'ONUSIDA et à l'UNESCO qui sont consacrés à la gestion des fonds et activités extrabudgétaires en sont de bons exemples.

109. L'élaboration et l'utilisation de modèles communs de rapports à l'intention des donateurs présentent des avantages analogues à ceux des formats normalisés d'accords avec les donateurs. Elles favorisent la conformité et la cohérence au sein de l'organisme et garantissent une démarche cohérente avec les donateurs. Elles contribuent à réduire les coûts de transaction, car les systèmes internes (progiciels de gestion intégrés, gestion des projets, descriptifs de projet et cadres logiques) peuvent mieux s'adapter au modèle commun. Un modèle commun de rapports à l'intention des donateurs dans le système des Nations Unies pourrait également servir de référence et faciliter les négociations avec les donateurs. Il améliorerait la possibilité pour les donateurs de comparer les différents organismes.

110. Des donateurs majeurs possèdent leurs propres modèles, qu'ils demandent aux organismes de suivre pour leur présenter des rapports. Compte tenu des obligations des donateurs dans leur pays, ces modèles sont négociables ou discrétionnaires dans une très faible mesure, voire pas du tout. Il en va de même pour les fonds de financement commun verticaux, les donateurs multilatéraux tels que la Commission européenne et la Banque mondiale, et certains donateurs privés (s'agissant de la Commission européenne, les exigences varient selon la source des fonds au sein de la Commission ou de la délégation de l'Union européenne dans le pays). Nombre d'organismes ont élaboré des modèles de rapports spécifiques aux donateurs, souvent négociés avec plus d'une dizaine de donateurs.

111. L'application de la recommandation ci-après devrait améliorer la responsabilité et l'harmonisation des rapports établis à l'intention des donateurs.

**Recommandation 6**

**Le Secrétaire général et les chefs de secrétariat des entités des Nations Unies devraient, de préférence dans le cadre du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination, établir et adopter un modèle commun de rapport qui tienne compte des besoins et des demandes des donateurs en matière d'information, ainsi que des cadres réglementaires et des capacités des entités, modèle qui servira de base aux négociations avec les donateurs.**

# V. Adaptation des systèmes de gestion pour mieux contribuer à l'établissement des rapports à l'intention des donateurs

112. La gestion des fonds alloués à des projets et des financements strictement préaffectés exige des politiques et des systèmes propres à appuyer ces opérations, y compris l'établissement des rapports à l'intention des donateurs. Les systèmes des entités sont aptes à divers degrés à gérer cette réalité. L'acceptation des contributions volontaires est régie par des règles, des règlements, des politiques et des textes administratifs. Les règles de gestion financière et le règlement financier sont définis dans les conditions générales. Les détails concernant les processus et les procédures, les conditions acceptables et les obligations sont présentés dans diverses politiques (sur la mobilisation des ressources, la délégation de pouvoirs, le recouvrement des coûts et la gestion des projets). Les dispositions pertinentes sur la lutte contre la fraude et la corruption, la passation de marchés et les partenaires d'exécution doivent également être rassemblées. Compte tenu de la part sans cesse croissante des contributions volontaires et des divers risques ayant trait aux aspects juridiques, à la conformité et à la réputation et d'autre nature, **les entités devraient veiller à ce que les politiques voulues soient mises en place et régulièrement examinées et actualisées pour répondre à l'évolution des exigences des donateurs.**

## A. Nécessité de disposer de méthodologies et de systèmes solides pour la gestion des projets

113. Les rapports présentés ne seront bons que si l'accord conclu avec les donateurs et le descriptif de projet le sont aussi. Si la qualité du descriptif de projet, du cadre logique connexe et des indicateurs est insuffisante, il y aura sans doute des problèmes au moment d'établir les rapports. La communication d'informations sur des aspects particuliers ou des indicateurs clefs n'est possible que si les données sous-jacentes ont été convenablement collectées, suivies et contrôlées. Les principaux donateurs ont de plus en plus besoin de rapports sur les résultats, les conclusions et les impacts, en particulier de renseignements détaillés sur les bénéficiaires touchés par le programme ou le projet. Certains d'entre eux continuent de demander des informations détaillées sur les apports, les dépenses et les activités. Pour répondre à ces exigences, les entités doivent avoir des méthodologies et des systèmes de gestion des projets qui soient adaptés.

114. **Les entités devraient revoir leurs systèmes et leurs méthodes de gestion des projets conformément aux meilleures pratiques du secteur afin de les améliorer et de veiller à ce qu'ils facilitent l'établissement des rapports à l'intention des divers donateurs. Il faudrait tenir compte des exigences des donateurs en matière de présentation de rapports sur les résultats, les conclusions et les impacts. Grâce à des descriptifs de projet de qualité, comprenant un budget convenu avec le donateur concerné, il sera moins difficile d'aligner le rapport programmatique sur le rapport financier.**

115. Des entités ont souligné que les donateurs apprécient d'être étroitement associés à l'élaboration et à l'exécution des projets. Certaines ont mis en place des comités directeurs ou consultatifs conjoints, où siègent des représentants des donateurs, de l'organisme et des autres parties prenantes. On estime qu'il s'agit là d'une bonne pratique, qui favorise la collaboration, la transparence et la responsabilité dans un esprit de partenariat.

## B. Mise à jour des progiciels de gestion intégrés et des systèmes d'information de gestion

116. Les progiciels de gestion intégrés sont essentiels à la communication d'informations. Ils facilitent l'établissement des rapports financiers et ont été utiles pour la présentation de rapports programmatiques sur les résultats et selon des indicateurs clefs de performance, en aidant à suivre, à contrôler et à analyser le programme, le projet et les données de référence. Les données destinées aux tableaux de bord, aux portails et aux sites Web sont obtenues et

extraites à partir des progiciels de gestion intégrés. Ces derniers permettent de fournir des données en temps réel à la direction et aux administrateurs de programme, ainsi qu'aux donateurs par l'intermédiaire des tableaux de bord, des portails et des sites Web.

117. Des entités ont signalé des difficultés liées à la gestion financière des fonds préaffectés reçus de la part des donateurs. Certains progiciels de gestion intégrés utilisés par les entités n'ont pas les fonctionnalités adéquates pour gérer les fonds provenant de différentes sources selon des projets, des budgets, des cycles de projet, des monnaies et des méthodes comptables spécifiques. S'ensuivent des interventions manuelles, des rapprochements et des risques supplémentaires importants qui font peser une charge excessive sur des services financiers dont les effectifs sont souvent insuffisants. Seul un tiers environ des entités participantes ont déclaré que leurs progiciels de gestion intégrés possédaient les fonctionnalités voulues pour appuyer efficacement l'établissement des rapports à l'intention des donateurs[37]. Ces progiciels n'ont pas tous les fonctionnalités permettant de rendre compte du niveau de détail demandé par les donateurs concernant les apports, l'activité et les dépenses. D'autres ne peuvent pas s'adapter à la structure budgétaire, aux catégories de dépenses, aux monnaies ou aux cycles d'établissement des rapports des donateurs. Des interventions manuelles sont nécessaires, dans certains cas à grande échelle, ce qui engendre des coûts de transaction élevés et des risques importants pour l'entité.

118. Certaines entités sont mieux parvenues que d'autres à adapter leurs systèmes. Par exemple, le système utilisé par l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) permet d'enregistrer séparément chaque contribution des donateurs et possède les fonctionnalités nécessaires pour s'adapter aux structures budgétaires, aux descriptifs de projets et aux plans de travail des donateurs avec le niveau de détail requis. Le PNUD a adapté son système pour prendre en charge les catégories budgétaires et les formats de la Commission européenne. Le système employé par l'OIM est un autre exemple de système au service d'un modèle opérationnel axé sur les projets. L'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) a pris en compte les exigences historiques en matière d'établissement de rapports lors de la conception et du déploiement de son progiciel de gestion intégré. Le système actuel est suffisamment souple pour pouvoir être reconfiguré ou pour permettre de produire un nouveau rapport si nécessaire. Aux Nations Unies, Umoja-Extension 2 devrait améliorer l'établissement des rapports programmatiques et des rapports à l'intention des donateurs. Des rapports financiers normalisés à l'intention des donateurs sont en cours d'élaboration.

119. **Les chefs de secrétariat des entités des Nations Unies devraient régulièrement mettre à niveau leurs progiciels de gestion intégrés et leurs systèmes d'information de gestion afin de pouvoir prendre en charge les présentations, exigences et calendriers de soumission de rapports précis aux donateurs, notamment en étendant leurs fonctionnalités, afin de pouvoir communiquer des informations conformément aux initiatives convenues en faveur de la transparence.**

## C. Questions diverses

120. L'incapacité à présenter, en temps voulu, des rapports de grande qualité à l'intention des donateurs constitue un risque pour l'organisme, car il peut mettre en péril sa réputation, saper la confiance des donateurs et compromettre les perspectives de financement. Compte tenu de la part importante des contributions préaffectées et de la nécessité de présenter des rapports à ce sujet qui soient conformes aux besoins et aux exigences des donateurs, il faudrait traiter les risques liés à l'établissement des rapports à l'intention des donateurs dans le cadre de la stratégie de gestion du risque institutionnel de l'organisme.

121. Il faudrait renforcer les procédures d'assurance de la qualité pour ces rapports. Si la plupart des organismes possèdent des processus d'approbation, ces derniers ne sont peut-être pas toujours respectés. Les bonnes pratiques observées sont notamment l'adoption de systèmes de gestion des projets, comme ceux que l'OIT et l'UIT sont en train de

[37] Les données sont tirées des informations fournies par les entités dans leurs réponses au questionnaire.

déployer, qui garantissent que tous les rapports sont obligatoirement téléchargés dans le système, y compris les projets de rapport, qui ne sont rendus publics qu'après l'approbation des administrateurs de projet, du service chargé de la gestion financière et d'autres fonctionnaires responsables. Par ailleurs, les systèmes présentent des fonctionnalités permettant d'envoyer automatiquement des rappels aux fonctionnaires responsables, favorisant ainsi le respect des calendriers applicables à l'établissement des rapports.

122. La présentation de rapports peut subir des retards parce que les projets ne sont pas clôturés à l'issue de leur mise en œuvre et après la finalisation de leurs activités. La clôture des projets inactifs et la présentation d'un rapport final aux donateurs réduiront le nombre de projets inactifs qui autrement nécessiteraient toujours l'envoi de mises à jour annuelles aux donateurs. S'agissant du nombre et du volume des rapports, les organismes ont suggéré de passer en revue tous les projets, en particulier les petits projets, afin de consolider le portefeuille global de projets et de fonds d'affectation spéciale, ce qui permettrait de diminuer le nombre de rapports établis à l'intention des donateurs.

123. **Par ailleurs, les organismes des Nations Unies devraient accélérer la mise en œuvre des mesures destinées à accroître la transparence et la responsabilité concernant 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 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 Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination.**

# VI. Établissement des rapports à l'intention des donateurs et mobilisation des ressources

124. La mobilisation des ressources a principalement trait aux contributions volontaires, et a donc davantage évolué dans les fonds et programmes des Nations Unies et les entités opérationnelles qui dépendent principalement de ce type de contributions[38]. On pourrait la voir comme une activité faisant intervenir trois processus intégrés : la gestion et le développement de l'organisme, la communication et la prospection et la construction de relations. Sous cet angle, l'établissement des rapports à l'intention des donateurs est un outil essentiel pour répondre aux exigences des donateurs concernant l'amélioration de la transparence, de la responsabilité, de l'efficacité et de l'efficience dans l'utilisation de leurs contributions.

## A. Assurer l'établissement, en temps voulu, de rapports de qualité à l'intention des donateurs

125. Les donateurs insistent de plus en plus sur l'optimisation des ressources, la performance et le rapport coût-efficacité dans l'exécution et demandent que des rapports soient établis selon des indicateurs de performance prédéfinis. Ils souhaitent avoir une « pleine visibilité » sur le suivi et le contrôle de leurs contributions et la présentation de rapports à ce sujet. Ils demandent de la visibilité et de la reconnaissance et parfois des informations sur les accords de cofinancement concernant les programmes ou projets qu'ils financent provenant d'autres donateurs ou d'autres sources, notamment du budget de base ou du budget ordinaire de l'organisme.

126. Les organismes ont reconnu qu'il fallait améliorer la présentation, en temps voulu, de rapports de qualité à l'intention des donateurs, qui est souvent une question de capacité ou de ressources. Nombre de personnes interrogées ont noté qu'il ne faudrait pas ajouter de nouvelles exigences en matière de rapports sans fournir les ressources supplémentaires nécessaires.

127. Les donateurs comparent le système des Nations Unies à d'autres entités, telles que les fonds de financement commun verticaux ou les banques multilatérales de développement, qui ont une approche de la transparence très avancée et volontariste et une communication solide concernant leurs activités et leurs réalisations. Cette situation crée des attentes chez les donateurs.

128. Nombre d'organismes reconnaissent que l'établissement de rapports offre la possibilité d'accroître la confiance des donateurs, afin de renforcer le partenariat et de réaliser leurs objectifs de mobilisation des ressources.

129. Certains organismes ont changé d'approche par rapport à la simple présentation d'informations pour inclure des éléments de communication dans leurs pratiques en matière d'établissement de rapports. Par exemple, l'OIT a mis en place une stratégie de communication sur les projets supérieurs à 5 millions de dollars qui promeut le dialogue tout au long de l'exécution du programme.

130. Les donateurs accueillent de façon positive le fait d'être cités en qualité de partenaires de financement dans les mises à jour affichées en ligne (dans les médias sociaux, sur les pages Web de l'organisme et dans les médias traditionnels, par exemple). C'est désormais une attente de la plupart des donateurs, mais pas nécessairement un aspect pour lequel les Nations Unies possèdent des capacités importantes ou une grande expérience.

131. Certains organismes se sont attachés à utiliser les rapports comme outils de communication pour mieux mobiliser les donateurs. Par exemple, au sein de l'Organisation mondiale du tourisme (OMT), les projets font souvent l'objet de rapports programmatiques

[38] JIU/REP/2014/1, p. 6.

qui sont accessibles au public. Des « rapports sur les relations avec les donateurs » permettent de faire en sorte que les discussions engagées avec les donateurs se déroulent en tenant compte des relations institutionnelles existantes. L'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) a offert aux donateurs la possibilité de traiter certains aspects de la coopération parallèlement aux examens portant sur des projets particuliers.

132. Certains organismes ont mené une enquête de satisfaction auprès des donateurs. Par exemple, le bureau de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) à Bruxelles s'est penché sur la qualité des rapports présentés aux donateurs de la Commission européenne et a étudié dans quelle mesure ces rapports correspondaient aux exigences et aux besoins de la Commission, examen qui a été jugé utile. Un exercice analogue a été mené par le PAM au sujet ou des rapports ponctuels « souples » ou informels. La Banque mondiale a dialogué avec ses principaux donateurs lors de la mise au point de son fonds d'affectation spéciale et de son portail des partenaires. Joindre les enquêtes de satisfaction aux rapports établis à l'intention des donateurs constitue une pratique ordinaire pour la Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement.

133. **Les organismes devraient régulièrement (tous les trois ans environ) procéder à des examens internes et externes, et notamment mener des enquêtes de satisfaction auprès des donateurs, pour recenser les besoins et les attentes des donateurs en matière d'établissement de rapports et comprendre comment les donateurs utilisent et perçoivent les rapports qui leur sont transmis, afin d'améliorer la présentation, en temps voulu, de rapports de qualité en tenant compte des retours d'information des donateurs.**

134. **Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient considérer l'établissement des rapports à l'intention des donateurs comme un outil efficace de mobilisation des ressources et mettre en place des mesures pour renforcer les partenariats afin que cette activité soit perçue comme un processus continu favorisant l'instauration de relations durables avec les partenaires.**

## B. Rapports informels et ponctuels

135. On a observé une tendance chez les donateurs à demander des rapports « souples », informels ou ponctuels, sortant souvent du cadre de l'accord conclu avec eux, et des pièces justificatives supplémentaires (relevés de temps, documents relatifs aux passations de marchés, dossiers et fiches de paie) et d'autres mécanismes d'assurance ou de responsabilité (vérifications, suivi et visites sur le terrain menés par les donateurs). Les types d'informations ponctuelles demandées varient selon le contexte du pays ou la personne concernée. Les rapports informels peuvent consister en un appel téléphonique demandant de plus amples informations ou des rapports supplémentaires non prévus dans les accords. Les organismes ont expliqué ne pas pouvoir fournir certains éléments justificatifs car cela pourrait être contraire au principe de l'audit unique et/ou aux règles de gestion financière et au règlement financier de l'organisme, en particulier au principe de la confidentialité. Il est important que les organismes suivent les mêmes règles pour éviter que les donateurs les mettent en concurrence entre eux.

136. Faciliter des visites sur place peut s'avérer chronophage pour le personnel, en particulier dans des situations d'urgence à fort retentissement. L'OIM a estimé avoir organisé au moins 15 à 20 visites sur place dans l'année à l'année et demi qui a suivi le typhon Haiyan. Le bureau du HCR au Liban a enregistré une augmentation du nombre de visites sur place − 50 visites en 2013, 121 en 2014, 150 en 2015 et 108 de janvier à mi-juillet 2016. Selon le personnel, ces visites des donateurs peuvent en général consommer une semaine du temps de travail des administrateurs chargés des rapports comme des fonctionnaires hors siège[39].

[39] Voir Erica Gaston, « Harmonizing Donor Reporting », Global Public Policy Institute, février 2017.

137. Les grands donateurs tels que la Direction générale de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européennes de la Commission européenne, la Direction générale de la coopération internationale et du développement de la Commission européenne ou le Ministère du développement international du Royaume-Uni (DFID) ont la réputation d'engager de nombreux échanges et d'exprimer des besoins supplémentaires après la présentation des rapports périodiques ou finals (par le siège comme par les bureaux extérieurs) pour répondre à leurs besoins internes en matière d'assurance. Le volume des pièces justificatives demandées a également augmenté. La rédaction proprement dite des rapports peut prendre moins de temps que la collecte de la masse de pièces justificatives et le respect des exigences (allant de présenter des dossiers médicaux à l'appui des services de santé fournis à remplir des relevés de temps pour les chauffeurs et les administrateurs)[40].

138. **Les organismes peuvent se servir des rapports informels ou ponctuels dans le cadre de leurs activités globales d'établissement des rapports à l'intention des donateurs, de relations avec les donateurs ou de communication. Parallèlement, ils devraient signaler aux donateurs quelles sont les incidences en termes de coûts et de ressources nécessaires aux rapports « souples » et prévoir des procédures en la matière lors des négociations menées avec les donateurs et dans les accords conclus avec ces derniers** (voir le chapitre III)**.**

[40] Ibid.

# VII. Améliorer la transparence

139. Les organismes ont pris diverses mesures ces dernières années pour améliorer la transparence, notamment l'adoption des normes IPSAS, le déploiement de progiciels de gestion intégrés et la mise en place d'améliorations dans l'établissement des rapports axés sur la performance et les résultats.

140. Ils ont sensiblement progressé au cours des dernières années dans l'amélioration de la transparence et de la responsabilité et dans l'utilisation des ressources. La majorité des organismes examinés par le CCI dans le cadre du présent rapport étaient membres de l'IITA ou respectaient les normes établies par cette initiative. Il s'agit notamment du PNUD, du PNUE, du FNUAP, de l'UNICEF, du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS), d'ONU-Femmes, d'ONUSIDA, de l'UNESCO, de l'OIT, du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA), du PAM, de la FAO, de l'ONUDI et de l'OMS[41]. Les organismes humanitaires souscrivent aux engagements du Grand Bargain on humanitarian financing[42], dans le cadre duquel les donateurs, les organismes des Nations Unies et les ONG s'engagent à mettre au point des processus et des modèles simplifiés et harmonisés pour l'établissement des rapports (voir le chapitre IV).

141. Les donateurs se sont dits très favorables aux initiatives de transparence et ont encouragé les organismes à davantage intégrer ces dernières dans leurs cadres pour l'établissement de rapports. Certains donateurs conditionnent le versement de fonds à la publication de données qui soient conformes aux normes de l'IITA afin d'améliorer la traçabilité de leurs contributions et de réduire la nécessité d'établir des rapports manuels distincts.

142. Nombre de donateurs estiment que certains organismes devraient redoubler d'efforts pour améliorer la transparence, notamment en s'attachant davantage à respecter les normes de l'IITA. Certains ont noté que les données et les éléments factuels fournis par les organismes étaient parfois peu solides et que les rapports présentés n'étaient pas suffisamment axés sur les résultats. Certains donateurs sont également conscients qu'il faudrait adapter l'IITA aux besoins des différents organismes, en particulier des parties prenantes humanitaires. Par ailleurs, il faudrait éviter les doubles emplois entre les diverses initiatives en faveur de la transparence.

143. Nombre d'organismes ont reconnu la nécessité de faire preuve de plus de responsabilité et de transparence dans l'utilisation des contributions préaffectées et dans les résultats obtenus. Ils sont conscients que la mise en œuvre des initiatives de transparence est devenue une attente, voire une condition préalable, de la part des donateurs. La transparence exige un débat ouvert sur les pratiques, les capacités et les limites concernant la gestion, notamment sur les lacunes et les défaillances dans l'exécution. Les donateurs et les organismes doivent parvenir à un accord mutuel sur ces éléments.

144. **Les organismes des Nations Unies devraient continuer d'adhérer à des initiatives telles que l'IITA, le Grand Bargain on humanitarian financing et le Good Humanitarian Donorship afin d'améliorer la transparence et de promouvoir la normalisation et la communication des données. Lors de la révision ou de la mise à jour des normes, il faudrait veiller à les étendre aux questions sur lesquelles les donateurs insistent le plus couramment, afin de réduire la nécessité d'établir des rapports individuels à l'intention des donateurs.**

145. Les organismes utilisent de plus en plus des tableaux de bord et des portails en complément des rapports présentés aux donateurs. Sur les organismes examinés, 80 % se servent de ces deux outils pour établir des rapports à l'intention des donateurs[43]. Des efforts

[41] Voir www.aidtransparency.net/about.

[42] Engagement nº 9 du Grand Bargain on humanitarian financing : harmoniser et simplifier les obligations en matière d'établissement de rapports.

[43] Les données sont tirées des informations fournies par les entités dans leurs réponses au questionnaire.

considérables ont été déployés pour améliorer les tableaux de bord et les portails afin de répondre aux besoins des donateurs, souvent en étroite concertation avec ces derniers.

146. Les tableaux de bord et les portails offrent un accès aisé aux données financières, aux dépenses afférentes aux programmes (par pays, région, projet et donateur), aux contributions des donateurs et à l'état d'avancement de l'exécution, comme c'est le cas à l'OMS, au PNUD, à l'UNICEF et à la Banque mondiale. Les portails sont constamment améliorés conformément aux normes de l'IITA.

147. Les portails et les tableaux de bord des projets de la Banque mondiale sont assez évolués. Sur le portail Web de l'organisme, il est possible d'afficher l'état d'avancement du projet et de mettre en ligne les rapports financiers et programmatiques périodiques et finals. Les rapports de clôture par projet sont disponibles sur le portail, mais pas les rapports par contributeur. Le portail a été créé en consultant les 10 principaux donateurs des fonds d'affectation spéciale de la Banque mondiale et en tenant compte de leurs retours d'information.

148. Les tableaux de bord, portails Web et autres moyens de communication ne remplacent pas les rapports traditionnels établis à l'intention des donateurs, ils les complètent. Ils engendrent des coûts pour les organismes, qui doivent acquérir les compétences et les savoir-faire nécessaires. Néanmoins, les organismes sont conscients qu'il s'agit d'outils précieux pour répondre aux besoins et aux exigences des donateurs.

149. **Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient encourager l'utilisation des tableaux de bord et des portails Web pour améliorer la transparence et afin que les organismes soient considérés comme des acteurs réactifs aux besoins et aux exigences des donateurs.**

# VIII. Contribution potentielle de la fonction de contrôle

150. Les rapports des auditeurs internes et externes et les rapports d'évaluation sont d'importantes sources d'information et de données factuelles pour les donateurs, en complément des rapports par projet ou par programme. Surtout, la mise à disposition des donateurs de rapports de contrôle qui soient solides et adéquats peut renforcer la confiance des donateurs et réduire leur besoin d'obtenir une assurance en demandant aux organismes des rapports sur des projets particuliers et des rapports détaillés et exhaustifs.

151. Les donateurs ont exprimé des avis divergents quant à la qualité et à la solidité des rapports de contrôle. Certains d'entre eux se sont dits préoccupés que les auditeurs externes des organismes des Nations Unies ne se demandent pas systématiquement si les contributions sont utilisées conformément aux obligations définies dans les accords connexes et ne donnent ainsi pas d'assurance expresse à cet égard. Les organismes ont indiqué que, conformément à leurs mandats, chartes de l'audit, règles de gestion financière et règlements financiers, définis par leurs organes directeurs, ces travaux d'assurance pour chaque donateur ne relèvent pas du champ d'action des auditeurs externes. Les auditeurs externes fournissent une assurance globale aux donateurs conformément à leur mission, y compris en se penchant sur le respect global des accords conclus avec les donateurs par les organismes, ce qui peut supposer de vérifier ponctuellement si les fonds des donateurs sont utilisés conformément aux conditions convenues entre les donateurs et l'entité des Nations Unies. Les donateurs ont le droit de demander, à leurs frais, que les projets soient audités par les auditeurs externes de l'entité concernée.

152. Nombre de donateurs insistent de plus en plus sur l'assurance et les procédures de contrôle interne en général, mais également sur des conditions particulières et des besoins spécifiques en matière d'assurance concernant les dispositions sur la lutte contre la corruption, la fraude ou le terrorisme et sur les sanctions, pour les fonds qu'ils versent aux organismes des Nations Unies.

153. Les débats sur le principe de l'audit unique illustrent en outre les divergences entre les attentes et les besoins en matière d'assurance des donateurs et des bureaux du contrôle des organismes. Les organismes se sont dits préoccupés des incidences que la façon dont les contributions préaffectées et l'exécution des programmes ou projets connexes sont traitées par les organes de contrôle pourrait avoir sur ce principe. Certains d'entre eux estimaient que les conditions posées par les donateurs étaient parfois contraires au principe de l'audit unique que le système des Nations Unies est censé respecter.

154. Dans son rapport sur les évaluations conduites par des donateurs[44], le CCI a recommandé aux chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies et au Secrétaire général, agissant dans le cadre du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination, 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 Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination 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** [45]. Le rapport préconisait en outre d'améliorer la concertation et l'échange d'informations entre les donateurs et les bureaux du contrôle des organismes. Dans leurs évaluations des risques, les bureaux du contrôle pourraient alors dûment prendre en compte les risques et priorités exprimés par les donateurs. Une telle démarche serait l'occasion d'intégrer davantage les obligations juridiques et réglementaires dans les processus d'audit et de contrôle du système des Nations Unies.

155. L'importance de la concertation entre toutes les parties prenantes a été soulignée par de nombreux organismes et reconnue par un certain nombre de donateurs. Certains bureaux du contrôle, par exemple aux Nations Unies et au PAM, ont mis en place des processus

[44] JIU/REP/2017/2, chap. VI.

[45] Ibid.

consultatifs informels pour mieux cerner les attentes des donateurs, dont ils tiennent dûment compte, conformément aux chartes de l'audit et dans le respect de l'indépendance de la fonction de contrôle. De nombreux donateurs ont rappelé qu'il était important de rendre publics les rapports de contrôle.

156. Les organismes devraient régulièrement consulter les donateurs pour connaître leurs besoins et leurs exigences et déterminer dans quelle mesure les bureaux du contrôle peuvent y répondre. Cette démarche permettrait de sensibiliser les donateurs à la question des ressources supplémentaires qui sont nécessaires pour renforcer les capacités des bureaux du contrôle, et contribuerait à faire reconnaître qu'il s'agit d'une responsabilité partagée[46]. Les donateurs sont encouragés à ne pas créer des processus parallèles qui mettraient à mal le principe de l'audit unique.

157. Cette interaction devrait en outre permettre de dialoguer et de s'entendre avec les donateurs sur leur appétence pour le risque et sur les arrangements possibles concernant le partage des risques, notamment la prise en charge des coûts supplémentaires d'assurance ou de contrôle pour les programmes ou projets qu'ils financent dans des environnements opérationnels difficiles.

158. Certains bureaux du contrôle ont proposé d'ajouter des indicateurs dans les plans d'audit pour évaluer comment l'organisme se conforme à la mise en œuvre des accords de partenariats avec les donateurs. Ils ont également proposé d'ajouter des informations spécifiques aux donateurs dans les rapports d'audit et de revoir la présentation des conclusions et des recommandations. On ne dérogerait pas pour ce faire à la charte de l'audit. Les donateurs peuvent en outre demander, par l'intermédiaire des organes directeurs de l'organisme et conformément aux chartes de l'audit et aux règles de gestion financière et au règlement financier, que l'auditeur externe mène des audits spéciaux de l'utilisation des contributions préaffectées.

159. Pour nombre de donateurs, les évaluations constituent un pilier essentiel qui leur permet d'évaluer la performance des organismes et l'utilisation efficace et efficiente des contributions versées. Cet aspect devient important car les donateurs insistent de plus en plus sur l'optimisation des ressources, le financement axé sur la performance et les rapports axés sur les résultats. Un certain nombre de donateurs ont indiqué que la conduite, en temps voulu, d'évaluations de grande qualité portant sur les programmes ou projets pourrait réduire la nécessité d'établir des rapports par projet.

160. **Il faudrait engager des concertations informelles continues entre les bureaux du contrôle des organismes et les donateurs, avec la participation du bureau exécutif ou du cabinet des organismes, pour déterminer comment mieux utiliser les audits internes et les évaluations, en tenant dûment compte du mandat, de l'indépendance et des chartes des bureaux du contrôle. Les inspecteurs encouragent les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies à prêter davantage attention aux recommandations des organes de contrôle concernant l'établissement des rapports à l'intention des donateurs, en particulier à la nécessité de gérer efficacement les risques associés aux nouvelles tendances, évolutions et pratiques dans ce domaine.**

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

**Recommandation 7**

**Les organes directeurs des entités des Nations Unies devraient prier les chefs de secrétariat de charger leurs bureaux d'audit et d'évaluation internes respectifs de veiller à ce que les rapports de contrôle donnent un niveau d'assurance qui permette de réduire au minimum l'information devant être communiquée aux divers donateurs au sujet de l'emploi de leurs contributions préaffectées, et de doter ces bureaux des moyens dont ils ont besoin pour ce faire.**

[46] Ibid., chap. V, et recommandations 4 et 5.

# Annexe I

## Situation financière de l'Organisation des Nations Unies en 2014 et 2015

### Total des produits, par entité (2014-2015)

(En milliers de dollars des États-Unis)

| | *Exercice 2014* | | | | | *Exercice 2015* | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | *Catégories de produits* | | | | | *Catégories de produits* | | | | |
| *Organisme* | *Contributions statutaires* | *Contributions volontaires non réservées* | *Contributions volontaires réservées* | *Produits provenant d'autres activités* | *Total* | *Contributions statutaires* | *Contributions volontaires non réservées* | *Contributions volontaires réservées* | *Produits provenant d'autres activités* | *Total* |
| Nations Unies | 2 611 733 | - | 2 320 568 | 105 842 | 5 038 143 | 2 771 359 | - | 2 093 878 | 682 560 | 5 547 798 |
| Opérations de maintien de la paix des Nations Unies | 7 799 929 | - | 144 673 | 54 848 | 7 999 450 | 8 503 612 | - | 195 385 | 71 850 | 8 770 847 |
| AIEA | 411 333 | - | 205 328 | 8 473 | 625 134 | 377 495 | - | 235 748 | 4 662 | 617 904 |
| CCI | 40 511 | 15 048 | 52 895 | 1 120 | 109 574 | 37 156 | 6 785 | 25 023 | 1 663 | 70 627 |
| FAO | 511 974 | - | 805 308 | 46 392 | 1 363 674 | 496 623 | - | 743 648 | 10 288 | 1 250 559 |
| FIDA | - | 344 270 | 102 125 | - | 446 395 | - | 221 676 | 93 422 | - | 315 098 |
| FNUAP | - | 477 390 | 529 353 | 61 476 | 1 068 218 | - | 398 197 | 581 260 | 57 280 | 1 036 737 |
| HCR | 41 024 | 548 663 | 2 445 486 | 20 735 | 3 055 908 | 48 644 | 735 693 | 2 778 624 | 19 380 | 3 582 340 |
| OACI | 78 023 | - | 130 729 | 17 976 | 226 729 | 67 646 | - | 106 290 | 22 635 | 196 572 |
| OIM | 46 232 | 3 643 | 1 296 159 | 141 029 | 1 487 063 | 43 148 | 6 731 | 1 396 869 | 156 663 | 1 603 412 |
| OIT | 400 630 | - | 277 731 | 21 200 | 699 561 | 400 630 | - | 225 041 | 13 300 | 638 971 |
| OMC | 198 827 | - | 21 473 | 24 566 | 244 866 | 198 009 | - | 20 703 | 22 834 | 241 547 |
| OMI | 46 764 | - | 7 381 | 20 087 | 74 231 | 44 625 | - | 8 452 | 18 963 | 72 041 |
| OMM | 66 109 | - | 11 048 | 4 350 | 81 508 | 65 843 | 5 488 | 5 087 | 3 086 | 79 504 |
| OMPI | 18 134 | - | 9 013 | 347 908 | 375 055 | 17 962 | - | 10 348 | 357 101 | 385 411 |
| OMS | 492 912 | 131 949 | 1 970 231 | 34 301 | 2 629 392 | 467 499 | 111 730 | 1 856 626 | 39 287 | 2 475 141 |
| OMT | 15 766 | - | 2 467 | 4 112 | 22 346 | 14 648 | - | 2 930 | 6 148 | 23 725 |
| ONUDC | 31 016 | 7 177 | 282 826 | 7 620 | 328 639 | 29 003 | 4 306 | 234 388 | 7 460 | 275 156 |
| ONUDI | 87 728 | - | 182 495 | 41 | 270 264 | 77 899 | - | 250 305 | 5 619 | 333 823 |
| ONU-Femmes | 7 652 | 163 664 | 159 160 | 2 413 | 332 888 | 7 505 | 136 054 | 170 926 | 4 503 | 318 988 |

| | *Exercice 2014* | | | | | *Exercice 2015* | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | *Catégories de produits* | | | | | *Catégories de produits* | | | | |
| *Organisme* | *Contributions statutaires* | *Contributions volontaires non réservées* | *Contributions volontaires réservées* | *Produits provenant d'autres activités* | *Total* | *Contributions statutaires* | *Contributions volontaires non réservées* | *Contributions volontaires réservées* | *Produits provenant d'autres activités* | *Total* |
| ONU-Habitat | 12 489 | 7 083 | 169 589 | 4 051 | 193 212 | 16 935 | 2 171 | 156 363 | 1 990 | 177 459 |
| ONUSIDA | - | 230 348 | 40 431 | 6 867 | 277 646 | - | 196 250 | 23 291 | 6 365 | 225 907 |
| OPS | 105 620 | - | 876 244 | 743 790 | 1 725 654 | 105 620 | - | 650 999 | 613 857 | 1 370 476 |
| PAM | - | 437 898 | 4 943 205 | 69 267 | 5 450 370 | - | 339 148 | 4 468 563 | 103 162 | 4 910 874 |
| PNUD | - | 834 990 | 3 809 455 | 356 470 | 5 000 915 | - | 745 714 | 3 726 180 | 348 265 | 4 820 160 |
| PNUE | 187 997 | - | 507 732 | 6 369 | 702 099 | 222 817 | - | 432 297 | 871 | 655 985 |
| UIT | 128 455 | - | 11 894 | 42 127 | 182 477 | 127 595 | 59 | 5 612 | 42 623 | 175 891 |
| UNESCO | 367 213 | - | 365 096 | 50 109 | 782 419 | 341 375 | - | 351 554 | 49 529 | 742 457 |
| UNICEF | - | 1 231 782 | 3 843 431 | 94 075 | 5 169 287 | - | 1 067 461 | 3 835 891 | 106 206 | 5 009 557 |
| UNITAR | - | 112 | 19 455 | 9 225 | 28 792 | - | 1 162 | 24 244 | 16 | 25 421 |
| UNOPS | - | - | 3 816 | 670 003 | 673 819 | - | 396 | - | 682 880 | 683 276 |
| UNRWA | - | 446 463 | 874 724 | 20 993 | 1 342 181 | - | 577 592 | 611 449 | 23 689 | 1 212 730 |
| UNU | - | - | 58 001 | 6 355 | 64 356 | - | - | 60 828 | 2 439 | 63 267 |
| UPU | 36 057 | - | 13 761 | 15 590 | 65 408 | 35 911 | - | 20 902 | 13 129 | 69 942 |
| **Total** | **13 744 128** | **4 880 480** | **26 493 283** | **3 019 780** | **48 137 673** | **14 519 559** | **4 556 613** | **25 403 126** | **3 500 303** | **47 979 603** |

*Source* : A/71/583, tableau 2.

*Notes* : a) Contributions statutaires : contributions reçues à titre de quotes-parts, de contributions versées en référence aux unités contributives ou autres types de contribution obligatoire ;

b) Contributions volontaires non réservées : contributions versées à l'organisme par le donateur sans affectation particulière ;

c) Contributions volontaires réservées : contributions versées à l'organisme par le donateur pour une utilisation particulière ;

d) Produits provenant d'autres activités : intérêts créditeurs, honoraires provenant de l'exécution des projets ou gains et pertes de change ;

e) Les contributions statutaires versées au PNUE comprennent les ressources provenant du budget ordinaire et les contributions statutaires des accords multilatéraux et des conventions sur l'environnement.

# Annexe II

## Nombre de rapports à l'intention des divers donateurs présentés en 2016

| *Organisme* | *Rapports (d'information) annuels/semestriels/trimestriels* | *Rapports finals* | *Total* |
|---|---|---|---|
| Nations Unies | | | |
| ONUSIDA | 15 | 17 | 32 |
| CNUCED* | | 17 | 17 |
| CCI* | 158 | 17 | 175 |
| PNUD* | 108 | 114 | 222 |
| PNUE | | | 2 500 |
| FNUAP | 358 | 219 | 577 |
| ONU-Habitat | | | 3 000 |
| HCR | 545 | 618 | 1 301 |
| UNICEF*** | 758 | 2 234 | 2 992 |
| ONUDC | | | 1 000 |
| UNOPS | | | |
| UNRWA | | | 333 |
| ONU-Femmes | | | 2 000 |
| PAM** | 1 080 | 101 | 1 181 |
| FAO | 95 | 288 | 383 |
| AIEA* | 42 | 129 | 171 |
| OACI* | 1 077 | 384 | 1 461 |
| OIT | | | 1 500 |
| OMI | | | 15 |
| UIT* | | | 17 |
| UNESCO | 214 | 161 | 375 |
| ONUDI* | 239 | 924 | 1 163 |
| OMT | | | |
| UPU | | | |
| OMS | 2 301 | 699 | 3 000 |
| OMPI | 4 | 7 | 11 |
| OMM | | | |

*Source* : Réponses au questionnaire du CCI.

*Notes* : Pour la définition d'un rapport établi à l'intention des donateurs, voir le paragraphe 8 du présent rapport.

* Le nombre de rapports établis à l'intention des donateurs fournis par la CNUCED, le PNUD, l'ONUDI, le CCI, l'AIEA, l'OACI et l'UIT concerne seulement les rapports présentés au niveau du siège.

** Le nombre de rapports établis à l'intention des donateurs fournis par le PAM concerne seulement les rapports présentés au niveau des pays.

*** Le nombre de rapports établis à l'intention des donateurs fournis par l'UNICEF concerne seulement les rapports présentés en 2015.

**** Le nombre de rapports concerne essentiellement les rapports présentés aux principaux donateurs, dont 19 donateurs de ce type. Cependant, ONU-Femmes, la FAO, l'AIEA, l'ONUDI, l'OMS, le CCI, le PNUE et le FNUAP ont clairement indiqué que ce nombre inclut les rapports présentés à d'autres donateurs.

*Abréviations* : CNUCED, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement.

# Annexe III

## Modèles normalisés de rapports à l'intention des donateurs par organisme (exemples)[1]

| *Organisme* | *Modèles normalisés de rapports à l'intention des donateurs* | *Description* |
|---|---|---|
| Nations Unies | Rapports financiers normalisés | Le Secrétariat de l'ONU a élaboré des rapports financiers normalisés à l'intention des donateurs et met actuellement au point une solution pour les projets qui portera sur rapports programmatiques à l'intention des donateurs. Les modèles normalisés sont utilisés pour les donateurs qui acceptent les rapports normalisés des Nations Unies établis à leur intention. Dans le cas contraire, les obligations en matière d'établissement de rapports sont définies individuellement et ponctuellement pour chaque accord conclu avec les donateurs. Pour les rapports financiers, le Secrétariat de l'ONU a mis au point des rapports financiers normalisés à l'intention des donateurs dans Umoja, mais ces rapports ne peuvent servir qu'aux négociations de nouveaux accords avec les donateurs, car les rapports existants étaient basés sur des exigences prises en charge par l'ancien Système intégré de gestion. Certaines entités emploient leurs propres modèles (par exemple, la CESAP). |
| ONUSIDA | Rapport financier annuel au Conseil de coordination du Programme | Les rapports du Cadre unifié du budget, des résultats et des responsabilités d'ONUSIDA sont normalisés, et il existe des modèles et des normes pour les fonds autres que les ressources de base. Ces modèles et ces normes sont utilisés sauf indication contraire de la part du donateur. ONUSIDA négocie actuellement avec chaque donateur l'acceptation de rapports normalisés selon les catégories de dépenses convenues au sein des Nations Unies.<br><br>ONUSIDA est parvenu à négocier avec la majorité de ses donateurs afin qu'ils alignent leurs exigences sur le rapport annuel sur le suivi des performances présenté au Conseil de coordination du Programme en lieu et place de rapports individuels. Cependant, en raison de leurs obligations internes, il est difficile pour certains donateurs d'accepter un rapport unique plutôt que des rapports sur chaque activité de projet. |
| CNUCED | Modèle de rapport (financier et programmatique) | La CNUCED possède un modèle normalisé de rapport à l'intention des donateurs, modèle qu'elle utilise chaque fois que cela est possible. Les donateurs reçoivent des rapports financiers et des rapports d'activité sur chacun des projets qui sont financés par leurs contributions, rapports qui sont établis selon un modèle de rapport (financier et programmatique). Dans le contexte de la gestion axée sur les résultats, il existe un nouveau modèle, que la CNUCED encourage les divisions à utiliser, mais dont l'acceptation est à la discrétion du donateur. |

[1] Les mécanismes de financement commun verticaux, tels que le Fonds vert pour le climat, le Fonds pour l'environnement mondial, les fonds d'affectation spéciale pluripartenaires, d'autres fonds de financement commun tels que le CERF, les institutions multilatérales et financières telles que la Banque Mondiale, l'Union européenne et les donateurs privés tels que les fondations possèdent leurs propres règles générales en matière d'établissement de rapports et des modèles de rapports spécifiques.

| *Organisme* | *Modèles normalisés de rapports à l'intention des donateurs* | *Description* |
|---|---|---|
| CCI | Modèles de rapports sur l'état d'avancement des projets du Bureau de développement des télécommunications (BDT) | D'une manière générale, les modèles de rapports sur l'état d'avancement des projets du BDT sont utilisés.<br><br>Nombre de donateurs possèdent leurs propres modèles. Habituellement, ils demandent des rapports d'activité présentés selon les résultats du cadre logique ainsi que des rapports financiers. Dans les rapports finals, ils peuvent insister sur des questions particulières telles que la problématique femmes-hommes ou l'environnement. Il est difficile pour les services techniques d'avoir des modèles normalisés.<br><br>En dernier ressort, la direction décide si les administrateurs de la CCI ou de projet peuvent se conformer aux exigences des donateurs en matière d'établissement de rapports (par exemple, rapports mensuels). Les exigences varient d'un pays à l'autre. |
| PNUD | Modèles de rapports pour les accords types annuels/pluriannuels | Pour les accords types relatifs aux contributions, le PNUD présente des rapports au donateur conformément aux pratiques comptables et aux procédures de présentation des rapports du PNUD. Pour les accords d'un an ou moins, différents rapports sont communiqués par différents services. Pour les accords de plus d'un an, il existe des conditions supplémentaires. Dans des circonstances spéciales, le PNUD peut fournir des rapports plus fréquents, aux frais du donateur. La nature et la fréquence de ces rapports est précisée dans l'annexe de l'accord concerné.<br><br>Pour la communication de données financières, la plupart des donateurs acceptent les rapports financiers certifiés du PNUD. |
| PNUE | Rapports financiers normalisés | Voir les informations données ci-dessus pour les Nations Unies. |
| FNUAP | États financiers certifiés normalisés à l'intention des donateurs | La mise au point d'un format de rapport normalisé est actuellement à l'étude au FNUAP. Le modèle à utiliser pour les rapports sur l'activité, les difficultés et les résultats est à la discrétion des détenteurs des budgets. Les états financiers certifiés annuels et finals à l'intention des donateurs sont normalisés et acceptés par la plupart des donateurs. |
| ONU-Habitat | Rapports financiers normalisés | ONU-Habitat s'efforce de rationaliser l'établissement des rapports et automatise actuellement ses rapports normalisés en utilisant des modèles acceptés qui peuvent être présentés à la majorité des donateurs, avec la possibilité de modifier les rapports pour ajouter des informations supplémentaires pour des donateurs particuliers. Actuellement, le rapport est créé à partir du Système de suivi de l'état d'avancement des projets et d'application du principe de responsabilité de l'organisme et comprend des informations financières tirées d'Umoja et des informations qualitatives tirées du système de suivi.<br><br>Pour les rapports de fond, ONU-Habitat conçoit actuellement un format susceptible d'être accepté par la plupart des donateurs afin d'automatiser ce rapport. |
| HCR | Rapport global du HCR | Le Rapport global du HCR est accepté par 50 % des contributeurs. Toutefois, la plupart des donateurs demandent des informations supplémentaires ou des rapports en plus du Rapport global. Le Rapport global comprend des informations descriptives et financières. Il présente en outre ce même type de renseignements de manière détaillée par pays. Par ailleurs, le HCR possède des modèles pour des donateurs particuliers. |
| UNICEF | Rapports financiers normalisés | L'UNICEF encourage vivement les donateurs du secteur public à accepter ses rapports financiers normalisés. Si les donateurs insistent pour recevoir des rapports financiers non standard, il peut falloir produire manuellement ces documents, qui représentent une charge beaucoup plus lourde. |

| *Organisme* | *Modèles normalisés de rapports à l'intention des donateurs* | *Description* |
|---|---|---|
| | | S'agissant des rapports financiers ou programmatiques, le niveau de détail prévu dans les accords relatifs aux contributions peut varier considérablement d'un donateur à l'autre.<br><br>La grande majorité des donateurs acceptent des rapports financiers présentés selon le format normalisé de l'UNICEF et n'ont pas de format imposé pour les rapports programmatiques. |
| ONUDC | Rapports financiers normalisés | Voir les informations données ci-dessus pour les Nations Unies. Selon l'ONUDC, on observe une tendance générale à l'augmentation des demandes de rapports financiers spécifiques aux donateurs et des cas de rapports présentés selon un modèle propre au donateur. |
| UNOPS | Rapports financiers normalisés certifiés d'activité et finals<br><br>Rapports descriptifs normalisés | L'UNOPS est conscient des différentes exigences des donateurs et souhaite répondre à leurs besoins. Étant un organisme financé par projet, il négocie des accords donateur par donateur. Il s'emploie à négocier des accords généraux et accords-cadres globaux avec un certain nombre de partenaires. Pour l'établissement des rapports à un deuxième niveau, il s'attache à convenir de modèles pour les projets des donateurs à utiliser pour chaque projet. La principale difficulté dans l'élaboration d'un modèle commun est de répondre aux exigences et aux approches de multiples partenaires en matière d'établissement de rapports.<br><br>Pour des accords relatifs à des projets autres que ceux des Nations Unies, l'UNOPS présente des rapports d'activité trimestriels et des états financiers périodiques, des états financiers certifiés annuels, des états financiers certifiés finals et un rapport descriptif final. |
| UNRWA | Rapports financiers normalisés<br><br>Modèle normalisé de rapport sur les projets pour les rapports d'activité et les rapports finals | L'UNRWA engage les donateurs à accepter ses rapports financiers normalisés et ses formats de rapport d'activité ou de rapport final.<br><br>Si la majorité des donateurs acceptent ces modèles normalisés, plusieurs d'entre eux ont des exigences non standard en matière d'établissement de rapports. L'UNRWA collabore au cas par cas et ponctuellement avec les donateurs qui demandent ce type de rapports. Lorsqu'il décide de présenter des rapports non standard, il tient compte de la nature de la contribution et des coûts de transaction associés. |
| ONU-Femmes | Modèle normalisé de rapport programmatique<br><br>Modèle normalisé de rapport financier | ONU-Femmes possède des modèles normalisés de rapports programmatiques et financiers qui ont été élaborés conformément aux directives du GNUD sur l'établissement des rapports.<br><br>Plusieurs donateurs ont des exigences non standard en matière de rapports financiers, mais l'objectif est d'utiliser autant que possible le modèle normalisé d'ONU-Femmes. |
| PAM | Rapport normalisé sur les projets | Le PAM a mis au point et utilise des rapports normalisés sur les projets. Ces rapports sont les principaux moyens par lesquels il communique aux donateurs des informations sur l'origine, l'emploi et la justification des ressources allouées à des projets donnés au cours de l'année écoulée. Ils sont mis à la disposition de tous les donateurs et des membres du Conseil d'administration. La partie programmatique de ces rapports est accessible au public sur le site Web du PAM. |
| FAO | Modèle normalisé de rapport d'activité et de rapport terminal | La FAO utilise un modèle normalisé de rapport d'activité et de rapport terminal pour les projets financés par des contributions volontaires, lorsque les donateurs l'acceptent. La plupart des donateurs traditionnels acceptent les rapports normalisés.<br><br>Des modèles de rapports spécifiques aux donateurs sont employés si ces derniers le demandent. |

| *Organisme* | *Modèles normalisés de rapports à l'intention des donateurs* | *Description* |
|---|---|---|
| | | La FAO promeut l'utilisation des formats normalisés de rapports autant que possible, et ces rapports sont généralement acceptés par les partenaires. Les formats des rapports des partenaires fournisseurs de ressources sont employés à titre exceptionnel. |
| AIEA | Rapports financiers normalisés | L'AIEA utilise des rapports financiers normalisés.<br>Elle ne possède pas de rapports programmatiques normalisés. En général, la communication de données sur les programmes se fait dans le cadre de rapports annuels qui résument les activités programmatiques au niveau des grands programmes ou à l'échelle de l'organisme.<br>Les demandes de rapports ponctuels sur l'exécution d'un projet particulier, tels que des rapports d'activité, des rapports programmatiques sur les actions menées et des rapports de fin de projet, sont laissées à la discrétion du grand programme d'exécution. |
| OACI | Modèles normalisés de format de présentation de rapports sur les contributions volontaires préaffectées | Les modèles de rapports à l'intention des donateurs applicables aux contributions volontaires préaffectées suivent les exigences ou catégories définies par les donateurs. L'OACI possède un format normalisé de rapports qui est utilisé pour la communication d'informations financières aux donateurs. |
| OIT | Modèles normalisés de rapports programmatiques et financiers | L'OIT possède un modèle normalisé pour les rapports d'activité et les rapports finals. Ces modèles peuvent être adaptés aux exigences des donateurs, par exemple, en ajoutant une section sur la visibilité et sur la sous-traitance. L'OIT utilise également des formats normalisés pour les rapports financiers.<br>Ces modèles ont été généralement bien acceptés par les donateurs, bien qu'exceptionnellement, certains donateurs demandent des informations spécifiques. |
| OMI | Modèles de rapports assortis de dispositions normalisées | La présentation de rapports qualitatifs à l'intention des donateurs est décidée individuellement pour chaque accord. Les rapports financiers sont établis en utilisant des modèles de rapports assortis de dispositions normalisées. Les dispositions des accords conclus avec les donateurs prévoient l'établissement des rapports selon le format normalisé de l'OMI, ce qui est fait dans la plupart des cas, sauf pour certains donateurs. |
| UIT | Rapport sur l'état d'avancement des projets du BDT | D'une manière générale, les modèles de rapports sur l'état d'avancement des projets du BDT sont utilisés. Des modèles de l'UIT spécialement conçus, basés sur les principes de la gestion axée sur les résultats, servent à l'établissement des rapports sur l'état d'avancement des projets, des rapports d'évaluation des projets et des rapports de clôture des projets. Dans certains cas, le modèle de rapport d'un donateur particulier est employé. |
| UNESCO | Modèles normalisés de rapports programmatiques et financiers | L'UNESCO a élaboré des modèles normalisés de rapports programmatiques et financiers. Certains donateurs demandent que des rapports soient établis selon leurs propres formats ou modèles. |
| ONUDI | Modèles normalisés de rapports à l'intention des donateurs | L'ONUDI utilise des modèles normalisés pour l'établissement des rapports à l'intention des donateurs. La plupart des donateurs estiment habituellement qu'ils répondent à leurs exigences. Certains donateurs demandent des modèles spécifiques, mais qui ne s'écartent pas sensiblement du format employé par l'ONUDI. |

| *Organisme* | *Modèles normalisés de rapports à l'intention des donateurs* | *Description* |
|---|---|---|
| OMT | Rapports financiers normalisés<br>Pas de modèles de rapports programmatiques | Il n'existe pas de règles ou de modèles pour les rapports programmatiques, que l'on décide ponctuellement d'établir. Les accords qui ne suivent pas les règles de l'OMT comprennent des obligations particulières en matière de présentation de rapports ainsi que les modèles et les règles à appliquer. Tout autre rapport sur les programmes est proposé par l'équipe chargée de l'exécution lors de la négociation d'un accord. Pour la communication d'informations financières, dans la majorité des cas, les rapports financiers normalisés de l'OMT sont employés. |
| UPU | Pas de modèles normalisés | Il n'existe pas de dispositions standard concernant l'établissement des rapports sur les contributions volontaires des gouvernements. L'UPU présente ponctuellement des rapports financiers et programmatiques. |
| OMS | Modèles de rapports financiers et techniques | Des modèles de rapports financiers et techniques ont été mis au point afin de guider les services techniques. Certains donateurs demandent que des rapports soient établis selon leurs propres formats ou modèles. |
| OMPI | Rapports financiers et programmatiques normalisés | L'OMPI possède des modèles normalisés de rapports programmatiques et financiers. Certains donateurs demandent que des rapports soient établis selon leurs propres formats ou modèles. |
| OMM | Modèles normalisés de rapports financiers | L'OMM possède un modèle normalisé de rapport à l'intention des donateurs, que la plupart de donateurs acceptent. Certains donateurs demandent l'utilisation de formats différents. |

# Annexe IV

## Le modèle commun « 10+3 »[1]

1. Performance globale : résumez brièvement la performance globale, dans quelle mesure les objectifs du projet ont été réalisés et les principales réalisations.

2. Modifications ou changements : des changements significatifs ont-ils été apportés dans votre plan d'exécution du projet, vos activités ou vos résultats par rapport à la proposition originale ? Si oui, décrivez les initiatives qui ont émergé, l'évolution de la situation globale et tout autre facteur. Si les changements survenus dans les activités ou les résultats étaient dus à une évolution de la situation d'urgence humanitaire ou de l'environnement, décrivez en outre brièvement comment cela influe sur les besoins estimés des bénéficiaires ciblés et comment le projet a été adapté en conséquence.

3. Mesure des résultats : choisissez une seule des deux formes suivantes : « programme » ou « cadre logique » :

a) « Programme » : décrivez les résultats obtenus et évaluez leur progrès par rapport aux cibles fixées dans la proposition originale, en précisant les indicateurs ou les sources des mesures définis dans la proposition. Donnez des explications lorsque les principales cibles ou grandes étapes n'ont pas été atteintes, ou lorsque les résultats s'écartaient de ce qui était escompté ;

b) « Cadre logique » : le niveau de résultat recommandé est celui des seuls résultats et produits. Renseignez les colonnes « Indicateurs » à « Explication des écarts ».

4. Bénéficiaires : décrivez les bénéficiaires finals ou les personnes touchées, en ventilant par sexe et par âge (enfants de moins de 5 ans, enfants de moins de 18 ans, adultes de 19 à 49 ans et personnes âgées de plus de 50 ans). En particulier, décrivez l'impact du projet sur les besoins différents des femmes, des hommes, des filles et des garçons.

5. Participation de la population : décrivez comment les bénéficiaires (des deux sexes) ont été impliqués dans le projet, notamment dans la prise des décisions relatives à l'élaboration et à l'exécution du projet. Comment les réactions ont-elles été recueillies et intégrées ?

6. Gestion des risques : décrivez comment les risques afférents à l'exécution du projet ou programme ont été gérés et atténués, y compris les risques concernant la sécurité, les aspects financiers et la gestion du personnel ou tout autre risque pertinent.

7. Coordination : décrivez les efforts déployés pour assurer la coordination avec le gouvernement hôte, les autres organismes compétents et le système humanitaire dans son ensemble, y compris le système des groupes sectoriels.

8. Suivi et évaluation : décrivez les activités de suivi et d'évaluation menées pendant la période considérée.

9. Transition, durabilité et résilience : présentez les questions de la transition ; des liens entre le secours, le relèvement et le développement ; de la stratégie de désengagement ; et de la résilience de la population.

10. Enseignements tirés : quels ont été les principaux enseignements tirés au cours du projet ? Quels ont été les aspects les plus forts ou les plus faibles, ou quels éléments ou stratégies ont le plus contribué à la réussite ou à l'échec du projet ? Comment ces enseignements seront-ils appliqués dans les futurs projets ?

[1] Erica Gaston, « Harmonizing Donor Reporting », février 2017, p. 25 à 27. Le modèle « 10+3 » a été affiné pour devenir le modèle commun « 8+3 ». Il est actuellement appliqué à titre pilote dans trois pays − Myanmar, Iraq et Somalie. On trouvera un exemplaire du modèle commun « 8+3 » et d'autres informations sur le site Web du Conseil des normes comptables internationales (IASB).

## Éléments supplémentaires facultatifs. Choisissez au maximum trois éléments

- Difficultés afférentes à la gestion et à l'exécution : exposez les méthodes et les normes appliquées pour la gestion et l'exécution du projet. Décrivez les principales difficultés qui se sont posées et comment elles ont été traitées.
- Transfert de ressources : décrivez comment les ressources ou les biens achetés dans le cadre du projet seront transférés après son achèvement.
- Personnes vulnérables : décrivez comment les besoins des communautés et personnes vulnérables ont été satisfaits ou pris en compte.
- Partenaires d'exécution : énumérez les partenaires d'exécution pour ce projet et évaluez leur rôle et leur contribution.
- Visibilité : décrivez comment l'appui apporté à ce projet a été présenté au public. Expliquez les cas où des plans prévus dans la proposition pour assurer la visibilité ou la reconnaissance n'ont pas été déployés, et quelles autres mesures ont été prises pour satisfaire aux obligations relatives à la visibilité.
- Optimisation des ressources/rapport coût-efficacité : évaluez l'optimisation des ressources ou le rapport coût-efficacité de l'action. Décrivez les gains d'efficacité ou économies réalisés dans l'exécution du projet.
- Environnement : exposez brièvement comment les questions environnementales ont été traitées et quel a été l'impact du projet sur l'environnement.

| *Niveau de résultats* | *Indicateurs* | *Cibles* | *Progrès accomplis/ réalisations à ce jour* | *Valeur de référence* | *Source de vérification* | *Explication des écarts* |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Résultat(s) | | | | | | |
| Produit(s) | | | | | | |

# Annexe V

## Vue d'ensemble des mesures à prendre par les organismes participants pour donner suite aux recommandations du Corps commun d'inspection JIU/REP/2017/7

| | | *Impact escompté* | | *Nations Unies, fonds et programmes* | | | | | | | | | | | | | | | *Institutions spécialisées et AIEA* | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | *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 | | **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** |
| 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** |
| 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** |
| Recommandation 5 | | **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** |
| Recommandation 6 | | **d** | | **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 7 | | **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** |

**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'appelle pas de mesure de la part de cet 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 :** efficience renforcée ; **i :** autre.

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