



# Assemblée générale Conseil économique et social

Distr. générale  
28 décembre 2016  
Français  
Original : anglais

Assemblée générale  
Soixante-douzième session  
Activités opérationnelles de développement :  
Activités opérationnelles de développement  
du système des Nations Unies

Conseil économique et social  
Session de 2017  
Point 7 a) de l'ordre du jour  
Activités opérationnelles de développement :  
Activités opérationnelles du système  
des Nations Unies au service  
de la coopération internationale  
pour le développement : suite donnée  
aux recommandations de politique générale  
de l'Assemblée générale et du Conseil

## Mise en œuvre de la résolution 67/226 de l'Assemblée générale sur l'examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies : analyse du financement

### Rapport du Secrétaire général\*

#### *Résumé*

On trouvera dans le présent rapport, présenté en application de la résolution 67/226 de l'Assemblée générale, une vue d'ensemble des solutions apportées aux problèmes de financement rencontrés dans l'application de la résolution, en particulier en 2015. Cette année ayant marqué la fin de l'ère des objectifs du Millénaire pour le développement, on y trouvera également quelques tendances importantes du financement des activités opérationnelles de développement des organismes des Nations Unies au cours des 15 dernières années.

\* La présentation du présent rapport a été retardée par la réception tardive des données de financement pour 2015, due à Umoja.



## I. Contexte

1. Le présent rapport porte sur les 34 fonds, programmes et institutions des Nations Unies ayant reçu un financement pour les activités opérationnelles de développement en 2015, désignés ici sous l'appellation générique « système des Nations Unies pour le développement »<sup>1</sup>.

2. Les activités opérationnelles du système des Nations Unies pour le développement sont des activités que mènent des entités de l'Organisation avec pour objectif premier de promouvoir le développement et la prospérité des pays en développement. Il peut s'agir tout aussi bien d'activités visant des objectifs de développement à long terme que d'activités mettant l'accent sur l'aide humanitaire à court terme. Il n'existe aucune classification harmonisée à l'échelle du système concernant la distinction entre activités de développement et activités d'aide humanitaire. Aux fins du présent rapport, en attendant une telle classification harmonisée, toutes les activités du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient<sup>2</sup> et du Bureau de la coordination des affaires humanitaires du Secrétariat, ainsi que les opérations d'urgence du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et les opérations humanitaires du Programme alimentaire mondial (PAM) sont considérées comme des activités d'aide humanitaire<sup>3</sup>. Toutes les autres activités opérationnelles sont considérées des activités de développement.

3. Les statistiques sur lesquels s'appuient les exposés et analyses du présent rapport figurent dans une annexe détaillée, qui peut être consultée sur le site de l'examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies ([www.un.org/ecosoc/en/oas-qcpr](http://www.un.org/ecosoc/en/oas-qcpr)). La plupart d'entre elles proviennent de la base de données statistiques financières et du système d'information financière du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS). Les données du CCS sont complétées par les rapports financiers établis par diverses entités des Nations Unies et la base de données du fonds de financement commun interorganisations gérée par le Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)<sup>4</sup>. La note technique relative au présent rapport, qui peut être consultée sur le site de l'examen quadriennal complet, contient d'autres indications concernant les sources d'information.

---

<sup>1</sup> Il n'existe pas de définition communément admise des expressions « système des Nations Unies pour le développement » et « activités opérationnelles de développement ». Aux fins de l'analyse du financement, il s'agit des organismes et activités répondant à la définition de l'aide publique au développement donnée par l'Organisation de coopération et de développement économiques. Les organismes considérés comme faisant partie du système des Nations Unies pour le développement aux fins de l'analyse du financement ne le sont pas nécessairement à d'autres titres. Par exemple, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires ne fait pas partie du système des Nations Unies pour le développement à d'autres fins que l'analyse du financement, conformément à son mandat de coordination humanitaire non opérationnelle.

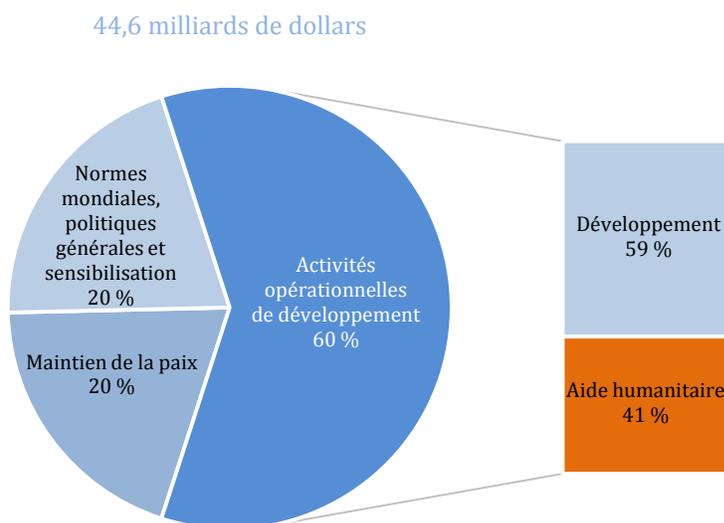
<sup>2</sup> Le mandat de l'Office recouvre à la fois l'assistance humanitaire et les services liés au développement humain dans les domaines de l'éducation, de la santé, de la protection sociale et des droits fondamentaux des réfugiés.

<sup>3</sup> En 2015, les opérations d'urgence ont représenté 33 % du financement total de l'UNICEF et les opérations humanitaires 94 % du financement total du PAM.

<sup>4</sup> Accessible à l'adresse suivante : [www.unsceb.org/content/un-system-financial-statistics](http://www.unsceb.org/content/un-system-financial-statistics).

4. Comme le montre la figure I, en 2015, le financement des activités opérationnelles de développement a représenté près de 60 % (26,7 milliards de dollars) de l'ensemble du financement des activités menées à l'échelle du système des Nations Unies (44,6 milliards de dollars). La part des opérations de maintien de la paix s'est élevée à 20 % (8,8 milliards de dollars) et les 20 % restants (9,1 milliards de dollars) ont été consacrés à l'établissement de normes mondiales, à la définition de politiques générales et à la sensibilisation. Le présent rapport porte uniquement sur le financement des activités opérationnelles de développement.

Figure I

**Financement des activités du système des Nations Unies en 2015**

## II. Introduction

5. Sur le long terme, on constate que les flux de financement des activités opérationnelles ont fortement augmenté – ils ont plus que doublé depuis 2000 en termes réels – mais aussi que la nature de ces flux et des ressources a fondamentalement changé. Au cours des 15 dernières années, les contributions aux ressources autres que les ressources de base, dont la plupart sont strictement préaffectées à certains projets et activités, a augmenté six fois plus que les contributions aux ressources de base.

6. Le déséquilibre croissant entre ressources de base et autres ressources a des incidences sur le caractère multilatéral du système des Nations Unies pour le développement, notamment en ce qu'il réduit la souplesse et la latitude des organismes pour ce qui est de l'utilisation de leurs ressources. Les conséquences de l'augmentation plus lente du financement des activités de base sont d'autant plus grandes qu'il sert à financer les dépenses non relatives aux programmes de projets non essentiels, ce qui diminue les ressources de base disponibles pour les activités essentielles des programmes.

7. Dans ses résolutions relatives à l'examen quadriennal complet, l'Assemblée générale a demandé à plusieurs reprises aux organismes des Nations Unies et aux pays contributeurs de rétablir l'équilibre entre ressources de base et autres ressources mais il est peu probable que la part des ressources de base augmente : d'une part, une augmentation des contributions suscite des réserves et d'autre part les contributions restantes sont volontaires. Par ailleurs, les donateurs ont pris l'habitude de soutenir des objectifs propres à un secteur donné, tendance qui a engendré la situation actuelle et incité les donateurs à préaffecter plus encore leurs contributions.

8. Compte tenu des obstacles à une augmentation des ressources de base, le système des Nations Unies pour le développement et les donateurs devront absolument améliorer la qualité des autres flux de financement. Le système doit également tirer pleinement parti de sa position privilégiée pour mobiliser davantage de ressources financières nationales et internationales aux fins du Programme de développement durable à l'horizon 2030, notamment par des mécanismes novateurs.

9. À ce jour, les modes de financement novateurs n'ont généré que peu de ressources supplémentaires et la plupart ont concerné des projets précis liés à des crises sanitaires ou climatiques. Il est toutefois possible d'accroître sensiblement ces flux de manière à compléter les mécanismes traditionnels et à apporter un financement plus important et plus souple pour la réalisation des objectifs de développement durable.

10. Pour pouvoir faire face à un ensemble de problèmes mondiaux de plus en plus liés entre eux et appuyer la mise en œuvre intégrée du Programme 2030, le système des Nations Unies pour le développement doit adopter une stratégie de financement intégrée dans le cadre de laquelle les équipes de pays des Nations Unies définiraient l'ensemble d'instruments financiers qui compléterait et renforcerait le mieux les autres sources de financement du développement, notamment les ressources privées, publiques, extérieures et nationales qui ne passent pas par lui. Les équipes de pays aideraient les gouvernements à mieux comprendre les différentes formes de financement du développement en jeu dans leur pays et feraient aux gouvernements et aux partenaires de développement des recommandations sur les moyens d'améliorer l'efficacité et l'efficacé du financement du développement.

11. La qualité des ressources autres que les ressources de base peut être améliorée en suscitant des contributions à des fonds de financement commun interorganisations bien conçus et à des fonds thématiques (propres à chaque organisme) à faible degré de préaffectation. Il s'est avéré que les fonds de financement commun interorganisations convenaient bien à une conception intégrée de la réalisation d'activités opérationnelles de développement telles que celles prévues dans le cadre du Programme 2030, en ce qu'ils permettent d'améliorer la coordination et la cohérence de l'aide et de réduire le cloisonnement entre développement, action humanitaire et aide à la consolidation de la paix. Les fonds thématiques propres aux organismes sont par définition axés sur les objectifs stratégiques de chaque entité mais, à l'instar des fonds de financement communs interorganisations, ils offrent également la latitude de réaffecter des ressources aux activités prioritaires sous-financées d'un cadre de programmation.

12. Les solutions évoquées dans le présent rapport visent à compléter les efforts actuellement déployés pour obtenir un niveau de ressources de base suffisant. Une plus grande transparence dans l'utilisation des ressources de base, renforçant

l'application de l'obligation de rendre compte des résultats et améliorant la confiance entre le système des Nations Unies pour le développement et les États Membres, pourrait encourager les donateurs à fournir davantage de ressources de base. La répartition des dépenses devrait également être plus logique, conformément au principe de recouvrement intégral des dépenses défini par l'Assemblée générale dans sa résolution 67/226, afin que les ressources de base ne servent pas à financer des projets non essentiels.

### **III. Volume et qualité du financement**

#### **A. Contexte du financement des activités opérationnelles de développement**

13. Le montant des ressources consacrées aux activités opérationnelles pour le développement a été de 26,7 milliards de dollars en 2015, ce qui représente une baisse de 6,8 % en valeur nominale par rapport à l'année précédente. Cette baisse nominale peut toutefois être imputée à l'affaiblissement de plusieurs grandes monnaies par rapport au dollar des États-Unis. En valeur réelle, compte tenu de l'inflation et des fluctuations monétaires, le montant total du financement a progressé de 3,9 % en 2015 par rapport à 2014.

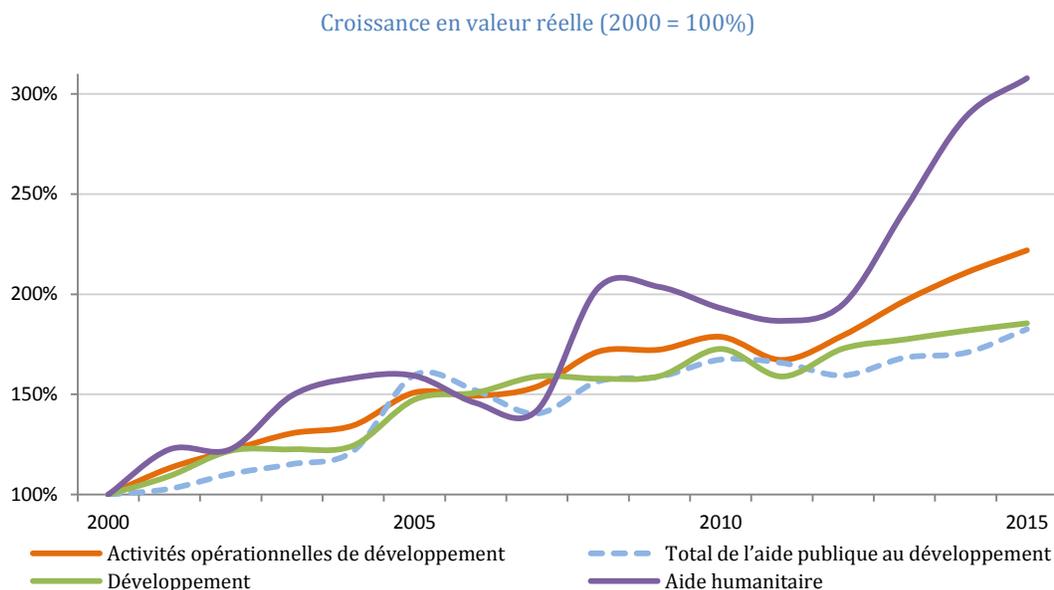
14. En 2015, le financement des activités opérationnelles de développement représentait 19 % du total de l'aide publique au développement (APD) fournie par les donateurs du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)<sup>5</sup>.

15. La figure II montre l'évolution du financement du système des Nations Unies pour le développement et présente les parts respectives du développement et de l'aide humanitaire par rapport au total de l'APD. Au cours des 15 dernières années, la croissance du financement des activités de l'Organisation liées au développement a connu une évolution analogue à celle de l'APD totale. Le financement des activités opérationnelles de développement a augmenté plus rapidement que l'APD, en raison de deux périodes marquées par l'accroissement du financement des activités d'aide humanitaire des Nations Unies. En 2008, le financement de l'aide humanitaire a augmenté pour faire face à l'aggravation de la faim dans le monde par suite de la hausse des prix du carburant et des produits alimentaires. Plus récemment, le financement de l'aide humanitaire a de nouveau augmenté en raison principalement des crises en Iraq, en République arabe syrienne et au Yémen.

---

<sup>5</sup> Les ressources locales qui transitent par le système des Nations Unies pour le développement ne sont pas prises en considération puisqu'elles débordent la définition de l'APD.

Figure II  
**Croissance de l'aide publique au développement et du financement  
des activités opérationnelles de développement du système des Nations  
Unies : 2000-2015**



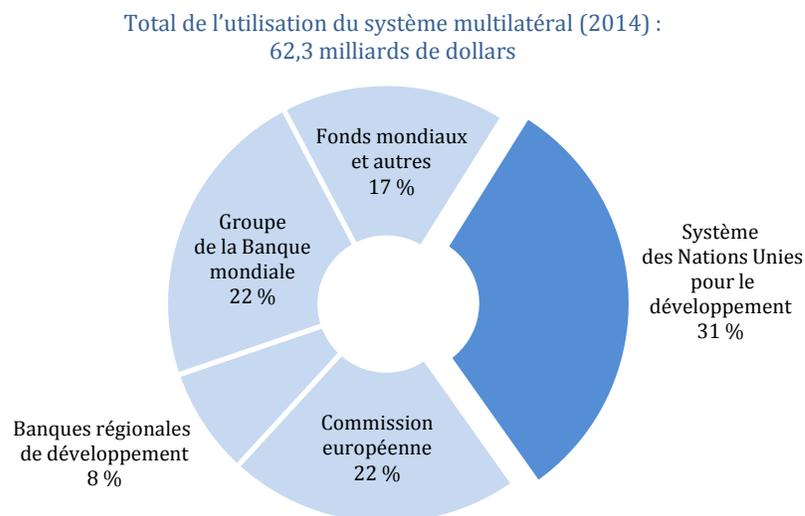
16. Les apports d'aide acheminés par l'intermédiaire du système multilatéral, qu'il s'agisse des ressources de base ou d'autres ressources, sont passés de 36 % à 45 % de l'APD mondiale entre 2007 et 2014, en raison principalement de l'augmentation des ressources autres que les ressources de base.

17. D'après le Comité d'aide au développement, le financement des activités opérationnelles de développement représente 31 % de l'APD multilatérale, ce qui en fait la principale filière de l'APD multilatérale directe (voir fig. III)<sup>6</sup>. Il s'agit là d'une hausse de 29 % par rapport à 2011<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Afin d'éviter les doublons, il n'est pas tenu compte des flux d'APD entre organisations multilatérales.

<sup>7</sup> Faute de rapport détaillé sur les apports de financement autres que les ressources de base qui transitent par certaines organisations multilatérales, il n'existe pas de données comparables pour les années antérieures à 2011.

Figure III  
Filières de l'aide multilatérale en 2014<sup>8</sup>



Source : Statistiques de l'OCDE.

18. En dépit d'une croissance solide du volume du financement des activités opérationnelles de développement comme de l'aide publique mondiale au développement depuis 2000, les apports d'aide ne représentent qu'une petite partie de l'ensemble des flux financiers mondiaux vers les pays en développement. Le plus important de ces flux est le financement international privé prenant la forme d'investissements étrangers directs, lesquels ont plus que doublé au cours des dix dernières années, pour s'établir à 765 milliards de dollars en 2015<sup>9</sup>. Les envois de fonds des migrants constituent un autre flux important. En 2015, 582 milliards de dollars ont été envoyés par des migrants à des personnes restées dans leur pays d'origine, soit plus du double d'il y a 10 ans<sup>10</sup>.

19. L'APD et le financement des activités opérationnelles de développement jouent cependant un rôle crucial s'agissant de l'acheminement de l'aide aux populations les plus pauvres et les plus vulnérables, puisque ces flux présentent l'avantage de n'exclure personne et de favoriser la lutte contre la pauvreté. Ainsi, depuis 2000, les pays les moins avancés n'ont bénéficié que de moins de 7 % de la croissance des flux de ressources internationales<sup>11</sup>. En 2015, par exemple, sur les

<sup>8</sup> Les chiffres concernent l'année 2014, puisque le rapport du Comité d'aide au développement sur les statistiques de 2015 est publié à la fin de décembre 2016, soit après la publication du présent rapport.

<sup>9</sup> Voir [www.unctad.org/fdistatistics](http://www.unctad.org/fdistatistics).

<sup>10</sup> Voir [www.pewresearch.org/fact-tank/2016/08/31/migrant-remittances-worldwide-drop-in-2015-for-first-time-since-great-recession/](http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/08/31/migrant-remittances-worldwide-drop-in-2015-for-first-time-since-great-recession/)

<sup>11</sup> Voir « Improving ODA allocations for a post-2015 world » [Améliorer l'allocation de l'APD pour l'après-2015], accessible à l'adresse suivante : [www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf15/un\\_improving\\_oda\\_allocation\\_for\\_post-2015\\_world.pdf](http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf15/un_improving_oda_allocation_for_post-2015_world.pdf).

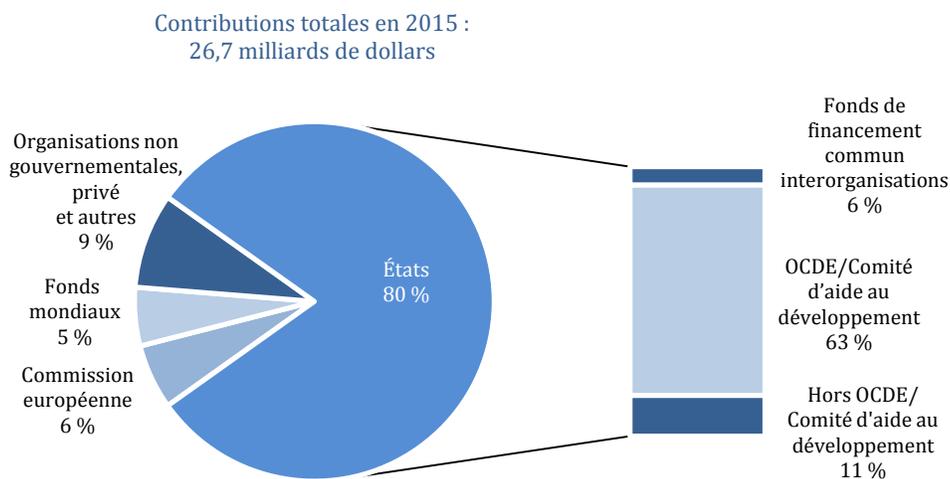
765 milliards de dollars d'investissements étrangers directs, seuls 35 milliards de dollars, soit 5 %, ont profité à ces pays. À l'inverse, 44 % des décaissements au titre de l'APD et 47 % des dépenses liées aux activités opérationnelles de développement leur ont été consacrés en 2015.

20. Le financement des activités opérationnelles de développement représentant une faible part des flux financiers internationaux dirigés vers les pays en développement, les équipes de pays des Nations Unies sont de plus en plus appelées à passer d'un financement reposant sur les dons à une stratégie de financement intégrée. Une telle stratégie suppose qu'un regard complémentaire soit porté sur les besoins de financement pour les activités liées au développement, à l'aide humanitaire et à la consolidation de la paix dans le pays en cause, en vue d'aider le gouvernement à recenser et à rassembler les différentes sources nationales et internationales, y compris les financements issus de partenariats, dont la plupart ne transitent pas par le système des Nations Unies pour le développement. En raison de sa nature universelle et de sa position privilégiée s'agissant de coordonner les différents acteurs mondiaux du développement, le système des Nations Unies pour le développement est idéalement placé pour diriger l'appui à donner à cette stratégie à l'échelle nationale. Il est important de souligner qu'une telle stratégie de financement intégrée, qui s'attacherait principalement à définir la meilleure combinaison des ressources de financement possible pour les objectifs de développement du pays en cause, devrait viser à compléter et non à remplacer les stratégies de l'Organisation en matière de mobilisation conjointe des ressources, qui consistent par exemple à rechercher des donateurs éventuels pour les activités des Nations Unies et à coordonner les activités de collecte de fonds entre les entités des Nations Unies.

## **B. Les donateurs**

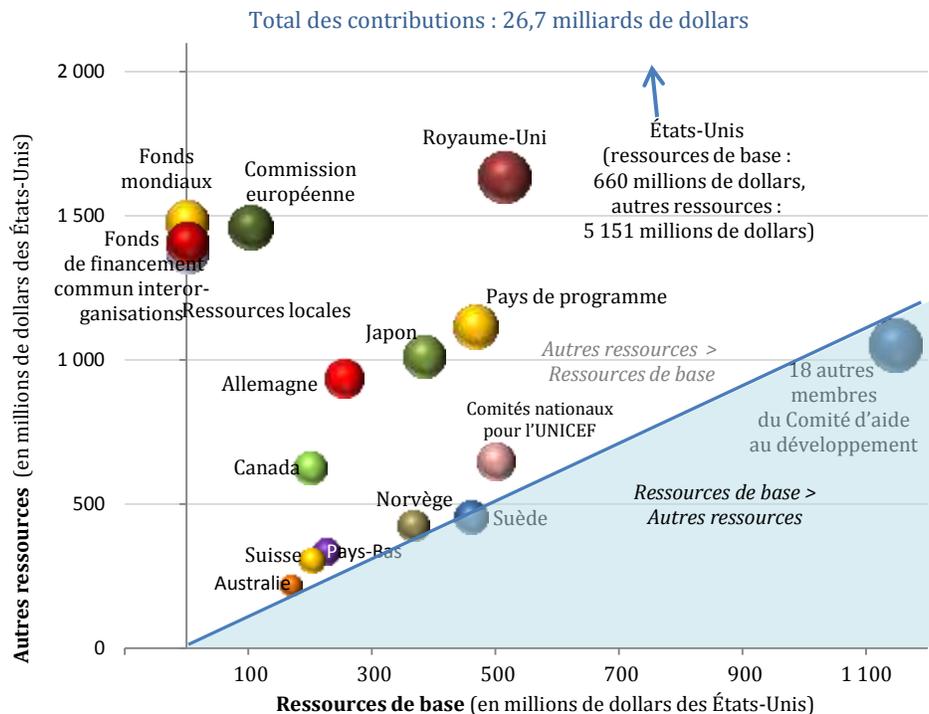
21. En 2015, 80 % des contributions ont été directement fournies par les États (voir figure IV). Il s'agit notamment des contributions aux fonds communs interinstitutions administrés par les entités des Nations Unies pour le compte du système des Nations Unies pour le développement. Les 20 % restants correspondent à la part de la Commission européenne et des organisations non gouvernementales, des partenariats entre les secteurs public et privé et des autres institutions multilatérales, y compris les fonds mondiaux.

Figure IV  
Principaux groupes de sources de financement en 2015



22. La figure V montre les contributions aux ressources de base et aux autres ressources provenant des 10 principaux donateurs, qu'il s'agisse d'États ou de groupes de contributeurs. Les sources de financement qui y sont représentées ont constitué 95 % du financement total en 2015. Les contributions aux fonds communs interinstitutions ne sont pas incluses dans les chiffres relatifs aux donateurs individuels, mais figurent dans une bulle distincte. La figure V montre également que, parmi les 10 principaux donateurs étatiques, la Suède est le seul pays à avoir contribué davantage aux ressources de base qu'aux autres ressources (d'où sa présence dans la zone grisée). Les contributions des 18 autres donateurs du Comité d'aide au développement ont représenté au total 52 % des ressources de base.

Figure V  
Principaux contributeurs en 2015



Note : La taille des bulles est proportionnelle au montant total des contributions.

23. En 2015, les pays de programme<sup>12</sup> ont versé plus de 1,5 milliard de dollars aux activités opérationnelles pour le développement, sans compter les ressources locales, ce qui représente, en valeur nominale, une baisse de 12 % par rapport à 2014. Cette baisse s'explique en grande partie par les contributions exceptionnellement élevées de l'Arabie saoudite en 2014. Par rapport à 2013, les contributions des pays de programme ont progressé de 16 %. Plus de 70 % des contributions des pays de programme concernaient les ressources autres que les ressources de base. Ce montant de 1,5 milliard de dollars équivaut à 8 % du montant total estimatif des flux de la coopération Sud-Sud pour le développement en 2014<sup>13</sup>. Les pays de programme ont également fourni 1,4 milliard de dollars en ressources locales pour financer les activités de l'ONU sur leur propre territoire.

24. Les entités du système des Nations Unies pour le développement se sont efforcées d'élargir leur base de donateurs, notamment en abordant régulièrement la

<sup>12</sup> Dans le présent rapport, sont considérés comme des pays de programme les 149 pays ayant pris part à l'enquête menée en 2015 par le Département des affaires économiques et sociales auprès des gouvernements des pays de programme. La note technique disponible sur le site de l'examen quadriennal complet apporte plus de précisions.

<sup>13</sup> Voir le rapport du Secrétaire général sur les tendances et progrès en matière de coopération internationale pour le développement (E/2016/65), dans lequel on estime que les flux de la coopération Sud-Sud ont dépassé les 20 milliards de dollars en 2014.

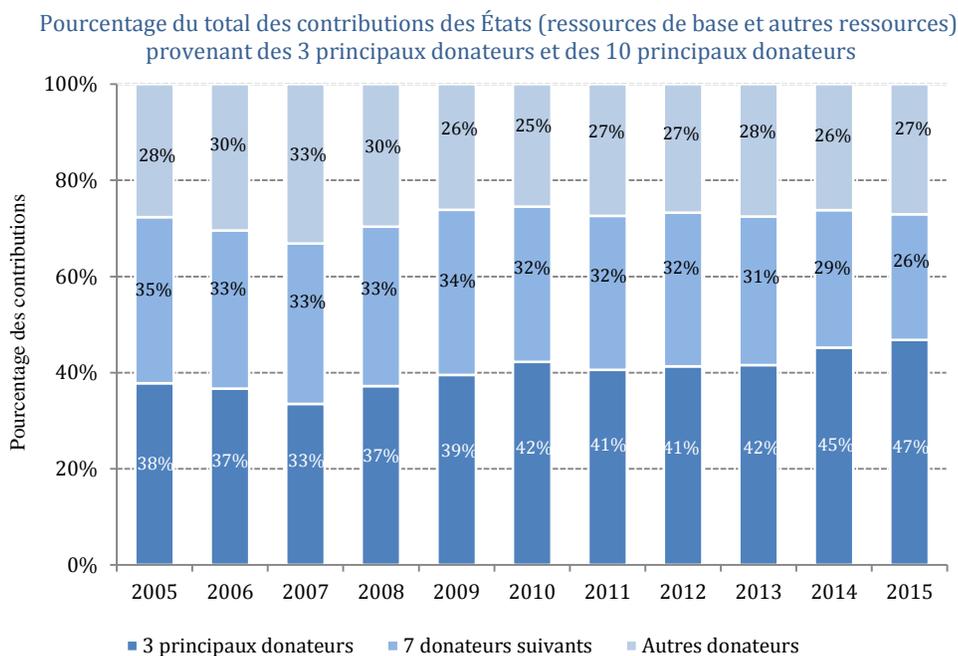
question au cours des dialogues structurés sur le financement tenus parmi les organes directeurs de l'ONU. Sur les 25 organismes des Nations Unies ayant répondu à l'enquête menée par le Département des affaires économiques et sociales en 2015<sup>14</sup>, 23 ont indiqué qu'ils communiquaient chaque année, dans le cadre de leurs rapports périodiques, des informations sur les mesures concrètes prises à cette fin.

25. En dépit de ces efforts, en 2015, 47 % des contributions faites par les États provenaient des trois premiers pays donateurs et 73 %, des dix premiers pays donateurs<sup>15</sup>.

26. La figure VI montre que la dépendance envers un petit nombre de donateurs ne s'est pas atténuée, en dépit des appels énergiques à l'élargissement de la base des donateurs lancés dans la résolution 67/226 et dans de précédentes résolutions relatives à l'examen triennal complet. La dépendance envers les trois principaux donateurs s'est même accrue au cours de la dernière décennie.

Figure VI

### Dépendance envers les principaux donateurs étatiques en 2005-2015



27. Dans l'intérêt de la prévisibilité et de la stabilité du financement, il importe que les entités du système des Nations Unies pour le développement diversifient la provenance de leurs ressources, pour réduire leur dépendance envers quelques

<sup>14</sup> Disponible à l'adresse suivante : [www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/qcpr/qcpr-2016-hq-agency-survey-report.pdf](http://www.un.org/ecosoc/sites/www.un.org.ecosoc/files/files/en/qcpr/qcpr-2016-hq-agency-survey-report.pdf).

<sup>15</sup> En 2015, les 10 principaux donateurs étaient, par ordre décroissant : les États-Unis d'Amérique, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, le Japon, l'Allemagne, la Suède, le Canada, la Norvège, les Pays-Bas, la Suisse et l'Australie.

grands donateurs. Il leur faudra pour cela trouver des moyens d'encourager les nouveaux partenaires qui sont en mesure de le faire à contribuer davantage.

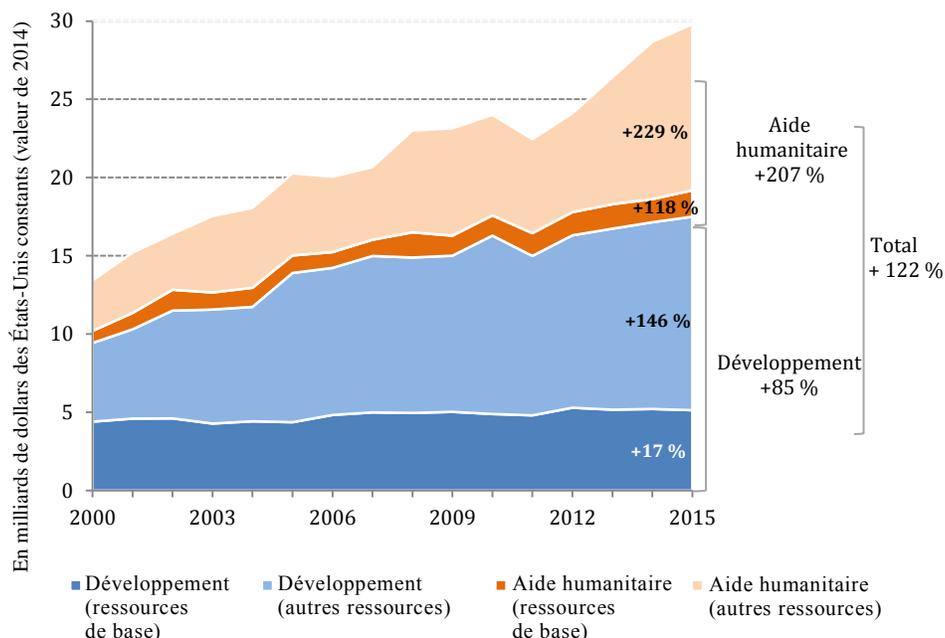
### **C. Évolution des flux de ressources de base et d'autres ressources**

28. Les activités opérationnelles de développement sont financées par une combinaison de ressources dites de base et d'autres ressources (à l'exception du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets, presque entièrement autofinancé). Les ressources de base sont celles qui ne sont pas affectées à l'avance et peuvent être amalgamées sans restriction. Leur allocation et leur utilisation sont directement liées aux missions multilatérales et aux priorités des entités qui sont fixées par leurs organes directeurs respectifs dans leur plan stratégique.

29. Les ressources autres que les ressources de base sont au contraire affectées à l'avance conformément aux décisions des contributeurs et leur allocation et leur utilisation sont de ce fait restreintes. Il n'existe donc pas nécessairement de lien direct entre les activités financées par des ressources autres que les ressources de base et les missions multilatérales et les priorités stratégiques arrêtées par les organes directeurs. Dans certains cas, ces derniers approuvent officiellement l'utilisation de ressources de base, mais se contentent de « prendre note » de l'utilisation des autres ressources. Les contributions aux ressources autres que les ressources de base peuvent aussi s'accompagner de nombreuses prescriptions en matière d'établissement de rapports répondant aux exigences spécifiques des donateurs, ce qui peut accroître le coût des opérations.

30. La figure VII montre que le financement a connu une évolution globalement favorable au cours des 15 dernières années. Le financement des activités liées au développement a augmenté de 85 % en termes réels et celui des activités humanitaires a plus que triplé. C'est toutefois sur le plan des ressources autres que les ressources de base que cette croissance a été la plus grande, soit plus de huit fois supérieure à celle des ressources de base : en 15 ans, la part des ressources de base dans le financement du développement est passée de 47 % à 29 %.

Figure VII  
**Évolution du financement en valeur réelle des activités opérationnelles de développement des Nations Unies : 2000-2015**  
 (Variation en pourcentage par rapport à 2000)



31. De manière générale, la croissance du financement des activités liées au développement a ralenti au cours des dernières années. Depuis 2010, ce financement n'a augmenté que de 7 %, tandis que celui des activités d'aide humanitaire a progressé de 59 %. Cette tendance récente pourrait se prolonger, puisque le financement des activités humanitaires ne pourra pas progresser aussi vite que les besoins dans ce domaine<sup>16</sup>. À l'avenir, la difficulté consistera à aider efficacement les pays ayant besoin d'une aide humanitaire d'urgence tout en veillant à préserver les acquis du développement et à appuyer la réalisation des objectifs de développement durable à long terme de tous les pays de programme, en particulier les plus vulnérables, notamment en renforçant leurs capacités de résistance ainsi que les synergies entre efforts de développement et interventions humanitaires.

32. Le système des Nations Unies pour le développement doit par ailleurs servir de catalyseur pour amener les principaux acteurs du développement à étudier ensemble les différentes façons de recenser les mécanismes de financement novateurs reposant sur des modèles associant ressources publiques et ressources privées, tels que les obligations vertes, les obligations destinées au financement de la vaccination et les mécanismes de tarification du carbone, ainsi que de nouvelles formes de droits et de redevances susceptibles de compléter le financement du développement durable, et d'appuyer ces mécanismes.

<sup>16</sup> À titre d'exemple, d'après le rapport d'exécution du PAM pour 2015, les financements reçus par ce dernier au cours des cinq dernières années ont été de 30 % à 40 % inférieurs aux besoins déclarés par l'organisme pour mener ses activités prévues.

33. Cette démarche permettrait d'inclure des mécanismes novateurs offrant aux pays la possibilité de gérer et de financer la réduction des risques de catastrophe, notamment en élaborant des plans d'atténuation, en vue de mieux aligner le financement du développement sur celui de l'aide humanitaire.

34. C'est à cette fin que, en octobre 2016, le Secrétaire général a lancé une nouvelle plateforme d'innovation financière pour appuyer le recensement et l'expérimentation de nouveaux modes de financement propres à stimuler l'investissement et à venir appuyer des interventions mûrement réfléchies au service des objectifs de développement durable. Cette initiative permettra de faire appel à un large éventail d'acteurs étatiques et non étatiques qui disposent déjà de mécanismes de financement novateurs en cours d'élaboration.

35. Pendant qu'il étudie de nouveaux moyens de mobiliser des ressources supplémentaires grâce à de tels mécanismes de financement novateurs, le système des Nations Unies pour le développement devra également nouer des partenariats avec d'autres organisations multilatérales, des institutions financières internationales et des fonds mondiaux ayant déjà eu recours à ce type de mécanismes, ce qui permettrait d'améliorer le rapport qualité-prix et d'atténuer les risques associés à ces modes de financement inédits.

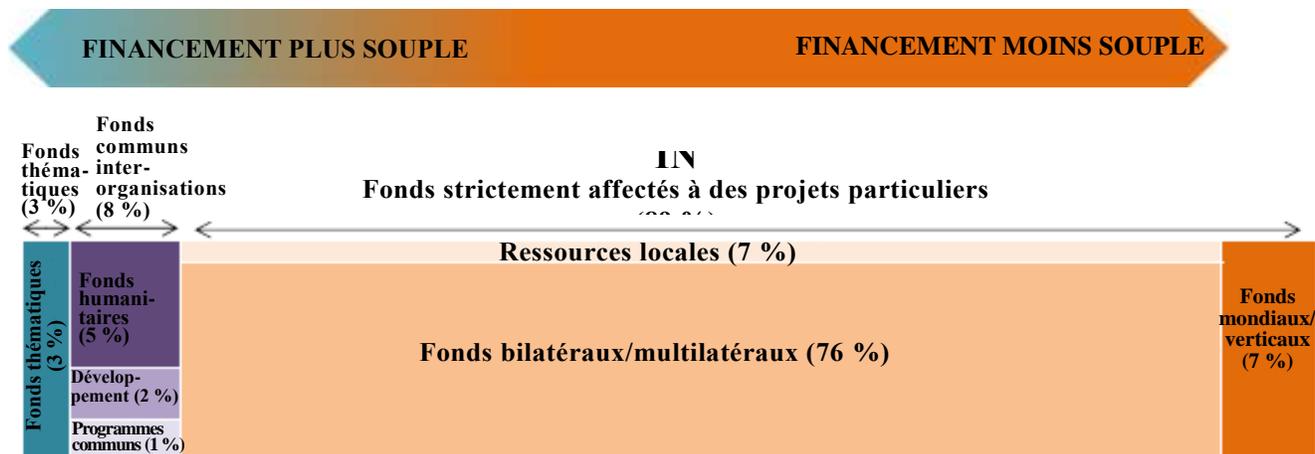
#### **D. Ressources autres que les ressources de base : modalités et tendances**

36. Les ressources autres que les ressources de base sont généralement classées en quatre catégories : les fonds thématiques propres aux entités; les fonds de financement commun interorganisations (y compris les programmes communs); les fonds affectés à des programmes et projets particuliers (y compris les ressources locales); les fonds mondiaux administrés à l'extérieur du système des Nations Unies pour le développement.

37. La figure VIII présente les principales ressources autres que les ressources de base, classées de gauche à droite selon que les organismes des Nations Unies en disposent plus ou moins librement. La taille des rectangles est proportionnelle aux montants reçus en 2015 au titre de chaque ressource. Les contributions à des fonds dont l'affectation n'est pas assujettie à des conditions strictes, comme les fonds thématiques et les fonds de financement commun interorganisations, représentaient 11 % du total des ressources autres que les ressources de base.

38. La grande partie des ressources autres que les ressources de base (89 %) continue d'être affectée à des projets particuliers. Étant donné que 77 % des fonds provenaient d'autres ressources en 2015, cela signifie que plus des deux tiers des 26,7 milliards de dollars du total des contributions reçues étaient strictement affectés à des projets particuliers.

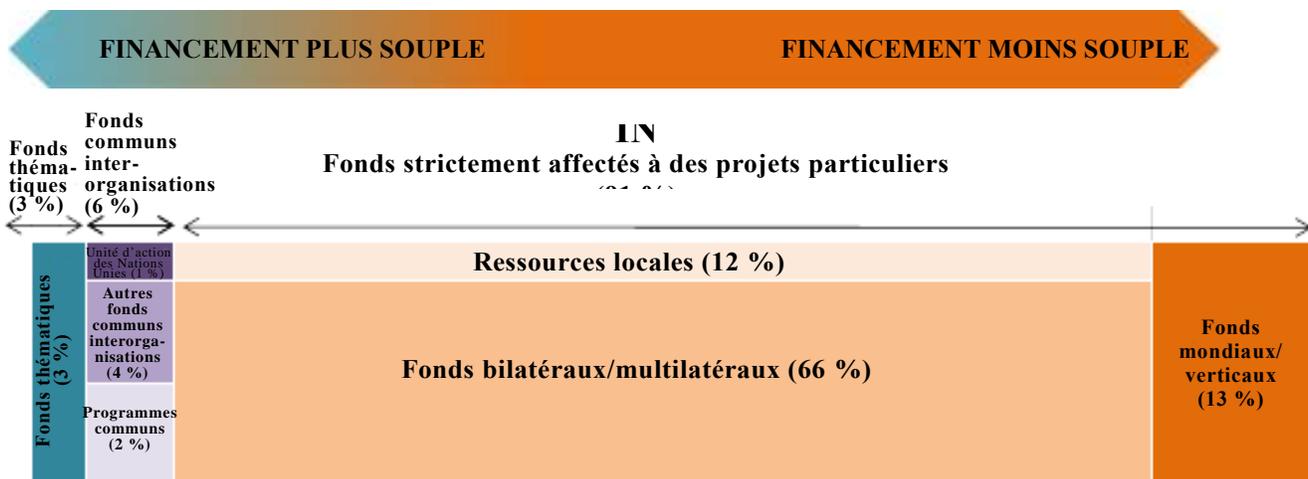
Figure VIII  
Modalités de financement sur autres ressources des activités opérationnelles des Nations Unies pour le développement, 2015



Source : Base de données des statistiques financières du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS) et base de données du Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires sur les fonds de financement commun interorganisations.

39. En ce qui concerne le financement des activités de développement (non compris le financement des activités humanitaires), 91 % des ressources autres que les ressources de base étaient affectées à des projets particuliers (voir fig. IX).

Figure IX  
Modalités de financement sur autres ressources des activités des Nations Unies touchant au développement, 2015



Source : Base de données des statistiques financières du CCS et base de données du Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires sur les fonds de financement commun interorganisations.

40. Au cours des débats qui ont eu lieu dans le cadre du dialogue du Conseil économique et social sur la place qu'est appelé à occuper à plus long terme le système des Nations Unies pour le développement, il a été souligné que la part prépondérante des financements strictement affectés par leur donateurs à des projets particuliers avait abouti à un système de communication de l'information extrêmement complexe et onéreux pour les organismes comme pour les pays de programme, et que la charge que constituait l'obligation de rendre compte de l'usage des fonds était particulièrement lourde pour les petits pays de programme. Manifestement, l'architecture de financement actuelle, reposant sur la volonté des donateurs et propice à la fragmentation, a atteint ses limites. Compte tenu du caractère intégré du Programme 2030, il continuera d'être nécessaire de compléter les ressources de base avec d'autres ressources plus souples pour atteindre les résultats escomptés.

#### **Fonds thématiques propres aux entités**

41. Les contributions aux fonds thématiques sont affectées de manière souple aux produits du plan stratégique de tel ou tel organisme. Ce type de mécanisme de financement permet la flexibilité et la planification à long terme et représente un moyen efficace d'attirer de grands volumes de ressources autres que les ressources de base grâce à la mise en commun en interne des fonds des donateurs, ce qui permet aussi de réduire les coûts de transaction. Il est donc préoccupant de voir qu'entre 2014 et 2015 les contributions aux fonds thématiques ont diminué de 41 %, passant de 893 millions à 529 millions de dollars.

42. Au cours du dialogue du Conseil économique et social sur la place qu'est appelé à occuper à plus long terme le système des Nations Unies pour le développement, il est apparu que pour attirer un plus grand nombre de contributions à affectation plus générale, il faudrait que les États Membres s'approprient davantage les plans stratégiques des organismes et croient davantage en la qualité de leurs mécanismes de gestion, d'évaluation et de communication de l'information axés sur les résultats.

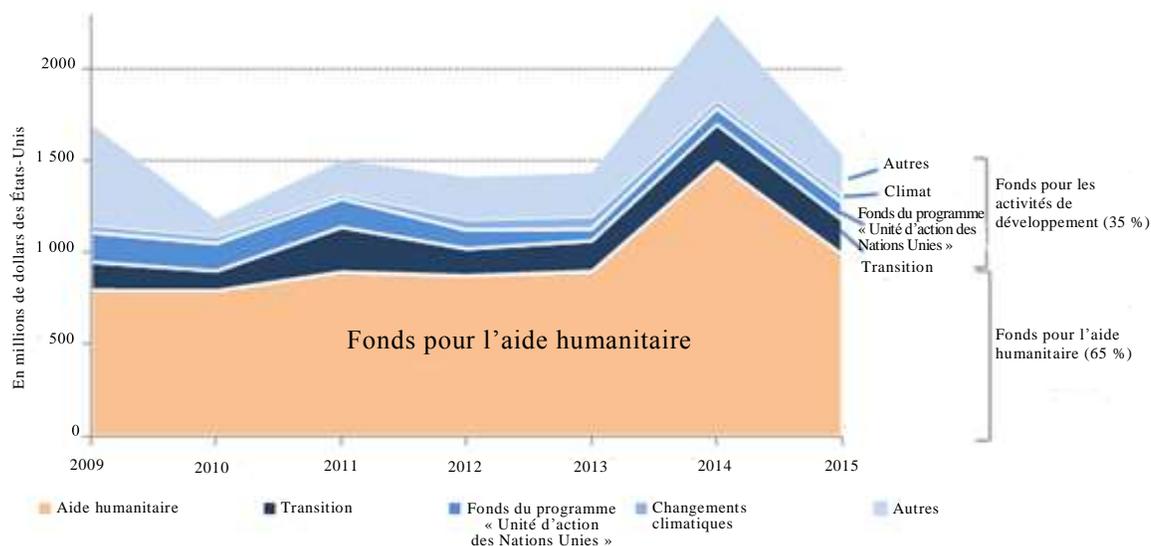
#### **Fonds de financement commun interorganisations**

43. Les fonds de financement commun interorganisations sont conçus pour appuyer un large domaine d'action programmatique et un cadre de résultats clairement définis au moyen de contributions qui ne sont pas affectées à un organisme spécifique des Nations Unies mais mises en commun et gérées par un administrateur de fonds des Nations Unies. Les décisions concernant l'affectation des ressources aux programmes sont prises par un mécanisme de gouvernance placé sous l'égide d'organismes des Nations Unies, chargé de définir l'objectif et le cadre de résultats des financements, ce qui permet une gestion souple des ressources autres que les ressources de base et contribue au renforcement de la coordination et de la cohérence du système.

44. Les contributions aux fonds de financement commun interorganisations s'élevaient à 1,5 milliard de dollars en 2015 (voir fig. X), dont près des deux tiers étaient destinés à des fonds humanitaires, ce qui représente une baisse globale de 33 % par rapport à 2014 – année exceptionnelle toutefois en raison d'une contribution ponctuelle de l'Arabie saoudite au Fonds humanitaire saoudien pour l'Iraq. Si l'on ne prend pas en compte l'année 2014, l'on observe depuis 2010 une

légère augmentation des contributions aux fonds de financement commun interorganisations.

Figure X  
**Montants alloués aux fonds de financement commun interorganisations par catégorie, 2009-2015**



45. Bien que n'étant pas un type distinct de modalité de financement commun par des tiers, les programmes communs ont été inclus dans les montants présentés dans la figure X car ils peuvent être considérés comme une forme de mise en commun des ressources par les organismes des Nations Unies au niveau des pays, leur objectif étant de renforcer la cohérence, l'efficacité et l'efficience du système des Nations Unies pour le développement. Un programme commun repose sur un partenariat conclu généralement entre deux à cinq organismes des Nations Unies, leurs partenaires gouvernementaux nationaux ou infranationaux et d'autres parties prenantes. Le financement total des programmes communs s'élevait à 204 millions de dollars en 2015.

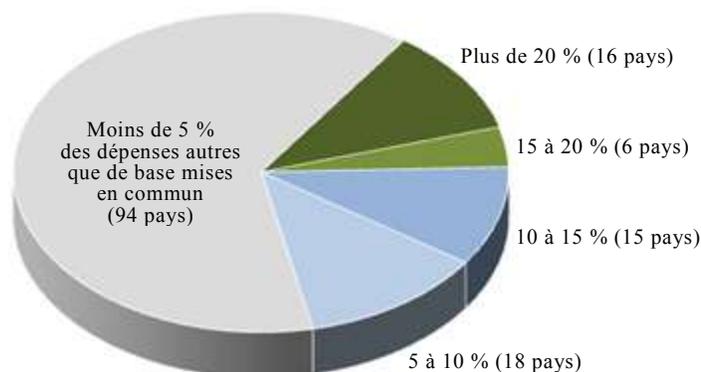
46. Afin de tirer pleinement profit des économies d'échelle et faire en sorte que les fonds de financement commun interorganisations soient au cœur des efforts visant à renforcer la cohérence du système au niveau des pays, l'expérience montre qu'au moins 15 % à 20 % des dépenses au titre des ressources autres que les ressources de base devraient être financées par ces fonds<sup>17</sup>. En 2015, seuls 16 pays de programme ont atteint le seuil des 20 %, et 6 autres celui des 15 %. Dans la plupart des pays de programme, moins de 5 % des dépenses au titre des ressources autres que les ressources de base ont été financées par les fonds de financement commun interorganisations (voir fig. XI). Le pourcentage visé n'a pas été atteint dans davantage de pays du fait principalement qu'il y a peu de donateurs pour ce type de contributions. En 2015, 63 % des contributions aux fonds de financement

<sup>17</sup> Bruce Jenks *et al.*, *Financing the United Nations Development System: Current Trends and New Directions* (Fondation Dag Hammarskjöld et Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaire, 2016).

commun interorganisations provenaient de seulement quatre donateurs, à savoir la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède.

Figure XI

**Part estimative des dépenses au titre des ressources autres que les ressources de base réalisées au niveau national qui ont été financées par des fonds de financement commun interorganisations, 2015**



47. Lorsque les fonds communs interorganisations sont conçus intelligemment et attirent suffisamment de ressources, ils peuvent contrer plusieurs des effets négatifs qu'entraînent les contributions versées au titre des ressources autres que les ressources de base strictement affectées, à savoir le manque de souplesse et de prévisibilité, l'accroissement de la fragmentation de l'aide et des coûts de transaction élevés.

48. La création et l'administration des fonds de financement commun interorganisations génèrent toutefois des coûts de transaction supplémentaires. De ce fait, s'ils sont trop nombreux et ne parviennent pas à attirer assez de ressources pour réaliser les économies d'échelle nécessaires, ils peuvent conduire à des gaspillages et à une fragmentation plus importante encore des ressources.

49. Le système des Nations Unies pour le développement a récemment créé plusieurs mécanismes de financement commun, dont le fonds commun d'appui aux politiques établi sous l'égide du Groupe des Nations Unies pour le développement. Visant à soutenir les efforts déployés par les États Membres en faveur de la mise en œuvre du Programme 2030, le fonds fournira un appui à l'élaboration de politiques intégrées et jouera un rôle catalyseur auprès des pays de programme, en fonction des besoins recensés par les équipes de pays des Nations Unies, afin de répondre à des enjeux de politique publique complexes et multidimensionnels. Il s'appuiera sur l'expertise en matière d'action publique dont dispose le système des Nations Unies pour le développement dans de nombreux domaines afin d'inciter les gouvernements à adopter des approches transversales quand ils conçoivent leurs politiques nationales et infranationales, en apportant des financements dont le montant et la durée permettront un engagement plus important et l'adoption de méthodes innovantes dans l'élaboration des politiques.

#### **Fonds thématiques et verticaux mondiaux**

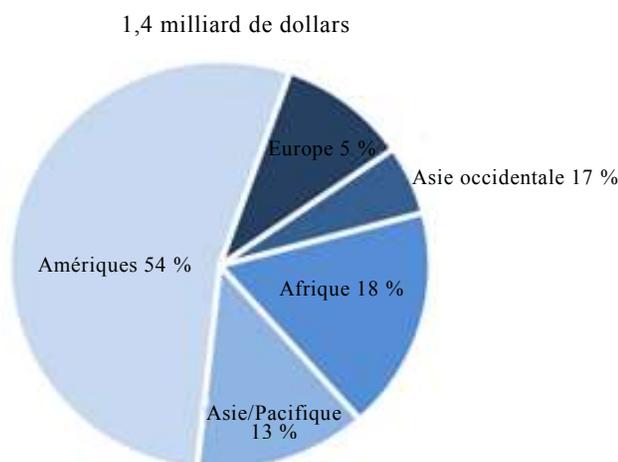
50. Les fonds thématiques mondiaux, parfois appelés fonds verticaux, sont une source de financement de plus en plus importante pour le système des Nations Unies pour le développement. À l'instar des fonds de financement commun interorganisations administrés par les organismes des Nations Unies, ces fonds se consacrent à des problèmes ou à des thèmes spécifiques selon une approche verticale, sans toutefois être directement administrés par un organisme des Nations Unies et sans que l'Organisation ne pilote l'allocation des fonds. Ils disposent en général de leurs propres arrangements d'administration, de financement, de gouvernance, de politiques et de programmation. Ainsi, bien que, du point de vue de l'ONU, ces fonds mondiaux constituent une forme de financement commun, leurs ressources sont souvent strictement affectées à des projets particuliers (voir les figures VIII et IX ci-dessus), l'Organisation jouant uniquement un rôle d'exécutant.

51. Les fonds verticaux sont souvent considérés comme des mécanismes de financement innovants pour le développement. Toutefois, la plupart de ces fonds sont financés en grande partie par des sources de financement traditionnelles et non au moyen d'une mobilisation de financements innovants pour le développement en complément de l'APD traditionnelle. En 2015, des ressources d'un montant légèrement supérieur à 1,4 milliard de dollars ont été acheminées vers le système des Nations Unies pour le développement à travers des fonds verticaux, soit près du double du volume comparé à 2010. La distribution des ressources provenant des fonds verticaux a tendance à varier davantage que celle des contributions directes des gouvernements donateurs. Cela pourrait avoir d'importantes conséquences sur le niveau de prévisibilité du financement des activités opérationnelles de développement car les fonds verticaux constituent une source de financement de plus en plus importante.

### **Ressources locales**

52. Les contributions aux organismes des Nations Unies sous forme de ressources locales destinées à la programmation dans les pays mêmes des contributeurs s'élevaient à 1,41 milliard de dollars en 2015, soit 6,8 % du total des ressources autres que les ressources de base du système des Nations Unies pour le développement. Comme l'indique la figure XII, cette forme de financement est souvent utilisée dans la région Amérique latine et Caraïbes où sont situés quatre des cinq plus grands contributeurs de ressources locales, à savoir l'Argentine, le Brésil, la Colombie et le Pérou. Le Pakistan, deuxième plus grand contributeur de ressources locales, est le seul pays, parmi les cinq plus grands contributeurs, à ne pas être situé dans la région Amérique latine et Caraïbes.

Figure XII  
Ressources locales par région, 2015



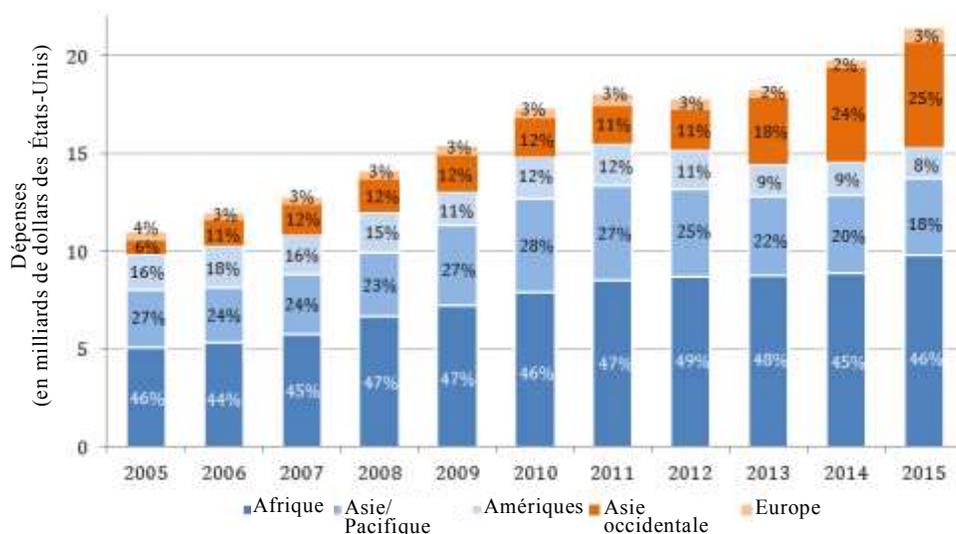
## IV. Affectation des ressources

### A. Aperçu des dépenses

53. En 2015, 76 % des 28,4 milliards de dollars de dépenses réalisées au titre des activités opérationnelles de développement ont été consacrées à des activités de programme au niveau des pays. En conséquence, 24 % du montant total des dépenses ont concerné des activités de programme menées aux niveaux régional et mondial, l'appui aux programmes et à la gestion et des activités ne relevant d'aucune des catégories susmentionnées. Si certains organismes qualifient l'appui aux programmes d'« efficacité du développement », l'appui aux programmes tout comme les coûts de gestion ont été qualifiés de « coûts hors programmes » dans le cadre de l'examen quadriennal complet du recouvrement des coûts.

54. Parmi les 21,5 milliards de dollars de dépenses réalisées au niveau national en 2015, 9,9 milliards de dollars, soit 46 %, ont été dépensés dans la région Afrique (voir fig. XIII), ce qui représente une augmentation de 1 milliard de dollars par rapport à 2014. La part des dépenses réalisées dans la région Asie occidentale a augmenté rapidement ces dernières années, en raison principalement de la répétition des crises humanitaires en Iraq et en République arabe syrienne. En 2015, cette région a représenté 25 % des dépenses réalisées au niveau national, soit plus du double de ce qu'elles étaient il y a trois ans. À l'inverse, la part et le montant des dépenses réalisées dans les régions Asie/Pacifique et Amérique latine et Caraïbes ont diminué ces dernières années.

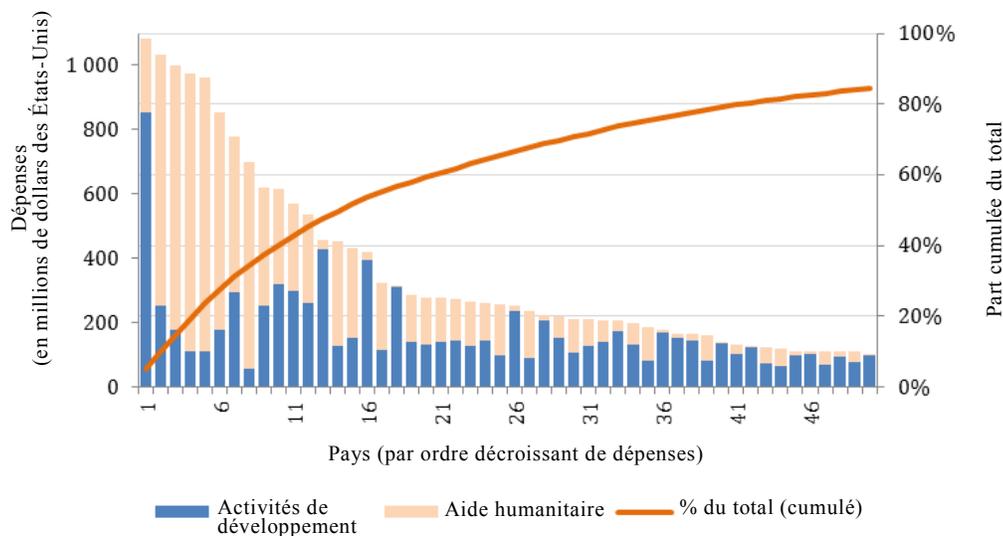
Figure XIII  
Répartition par région des dépenses réalisées au niveau national, 2015



55. En 2015, près de la moitié des dépenses réalisées au niveau national ont été affectées à des activités d'aide humanitaire, ce qui représente une augmentation notable par rapport à la part qu'occupaient les dépenses humanitaires il y a encore trois ans, qui constituaient alors moins de 40 % de la totalité des dépenses réalisées au niveau national.

56. La figure XIV indique comment les dépenses réalisées en 2015 au niveau national à des fins de développement et d'aide humanitaire ont été réparties entre les 50 premiers pays de programme et quelle part cumulée elles ont représenté. Ces dépenses ont représenté 85 % du total des dépenses réalisées au niveau national. Les 10 premiers pays ont représenté à eux seuls 40 % des dépenses.

Figure XIV  
Dépenses dans les 50 principaux pays de programme, 2015

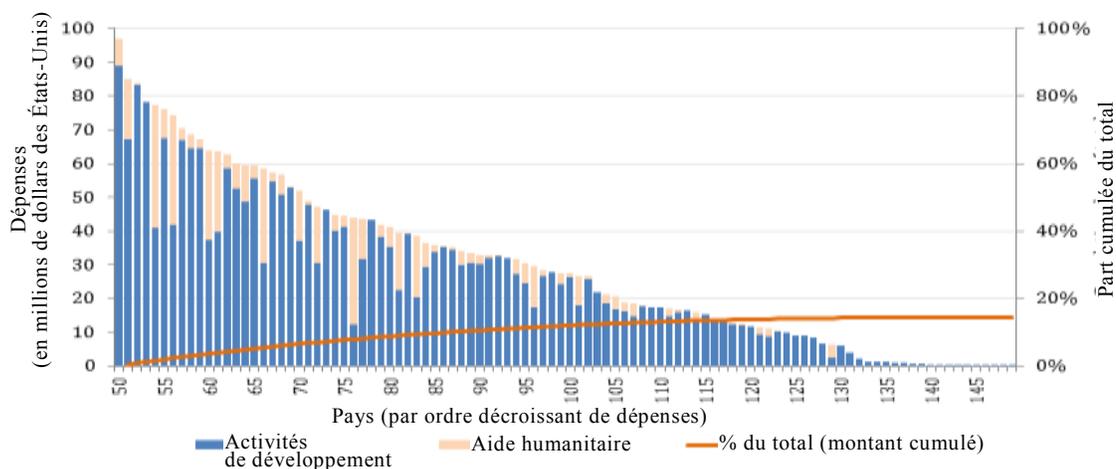


57. La figure XIV montre également que l'aide humanitaire a été l'activité dominante dans huit des neuf principaux pays de programme, l'Afghanistan, premier pays de programme, étant la seule exception. Ces pays ont représenté plus de la moitié du total des dépenses consacrées aux activités humanitaires.

58. En 2015, les dépenses des organismes des Nations Unies ont été inférieures à 100 millions de dollars dans 100 pays de programme sur 149, et inférieures à 50 millions de dollars dans 79 d'entre eux. Les 100 plus petits pays de programme (voir fig. XV) n'ont représenté que 15 % du total des dépenses réalisées au niveau des pays. Bien que ces pays ne représentent qu'une part relativement faible des dépenses totales du système des Nations Unies pour le développement, les organismes des Nations Unies présents sur le terrain dans ces pays, 10 en moyenne, reçoivent des fonds en général strictement affectés à des projets particuliers<sup>18</sup>, ce qui conduit à une fragmentation croissante des sources de financement et a des conséquences sur l'efficacité globale du système.

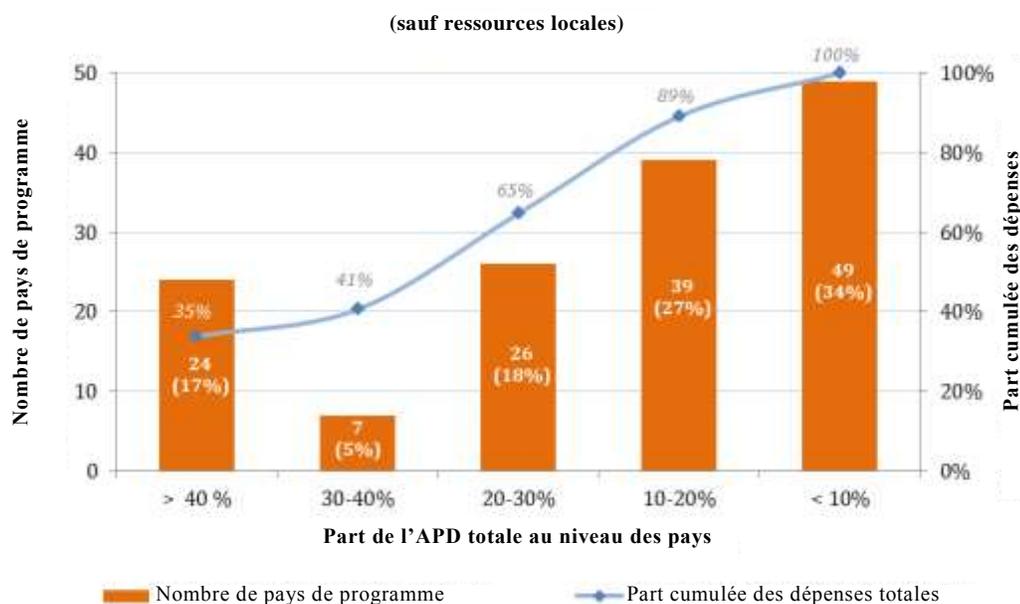
<sup>18</sup> Voir [www.unsceb.org/content/personnel-statistics](http://www.unsceb.org/content/personnel-statistics).

Figure XV  
**Dépenses réalisées dans les 100 plus petits pays de programme, 2015**



59. La figure XVI illustre l'importance financière du système des Nations Unies pour le développement au niveau des pays. Elle présente une analyse comparative des dépenses totales au titre des activités opérationnelles de développement et du montant total des versements effectués au titre de l'APD au niveau des pays, d'où il apparaît que ces dépenses ont représenté moins de 10 % du total de l'APD dans 49 pays de programme qui ont reçu l'APD en 2015 parmi 145, soit plus d'un tiers. Ces 49 pays représentaient 11 % de l'ensemble des dépenses réalisées à l'échelle nationale au titre des activités opérationnelles de développement. Les dépenses effectuées dans 39 autres pays de programme ont représenté entre 10 % et 20 % de l'APD.

Figure XVI  
**Dépenses réalisées au niveau des pays au titre des activités opérationnelles de développement en pourcentage de l'APD, 2015**

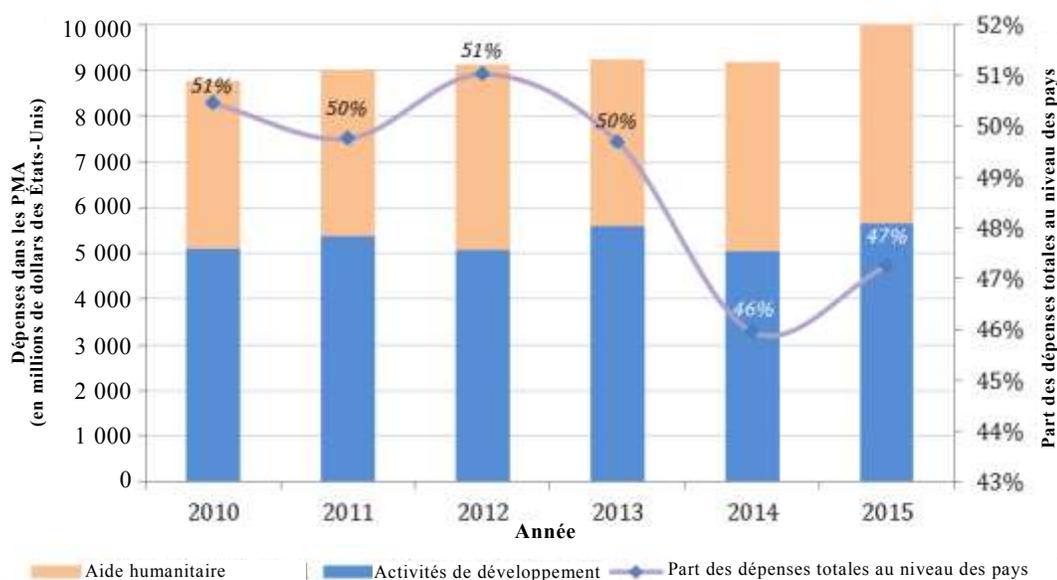


60. Selon la liste des pays fragiles dressée par la Banque mondiale, la part des dépenses du système des Nations Unies consacrées à l'APD représentait 20 % dans 27 pays les moins avancés et dans 60 % des pays fragiles ou sortant d'un conflit. L'importance financière du système des Nations Unies pour le développement tend donc à être plus significative dans les pays les moins avancés ou sortant d'un conflit que dans les pays de programme en général.

## B. Affectation des ressources par groupe de pays

61. Le montant total des dépenses réalisées dans les pays les moins avancés s'élevait à 10,2 milliards de dollars en 2015. Jusqu'à récemment, près de la moitié des dépenses totales effectuées au niveau national étaient réalisées dans ces pays, une part supérieure à la moyenne mondiale de l'APD. Cette part a été inférieure à 50 % en 2014 et 2015, en raison principalement des crises humanitaires en Iraq et en République arabe syrienne qui ont entraîné une augmentation des dépenses des Nations Unies dans ces deux pays et les pays frontaliers touchés par ces crises.

Figure XVII  
Dépenses réalisées dans les pays les moins avancés, 2010-2015



62. Suivant les recommandations de l'objectif de développement durable 17, le Secrétaire général a œuvré en 2016 à la création et à l'ouverture de la Banque de technologies pour les pays les moins avancés, qui servira de mécanisme d'appui à ces pays. En juin 2016, le conseil d'administration de la Banque a élaboré un plan stratégique triennal visant au renforcement des capacités dans ces pays en matière de sciences, de technologie et d'innovation.

63. Les dépenses réalisées dans les pays en développement sans littoral ont atteint en 2015 un niveau sans précédent en valeur nominale, à savoir 6,3 milliards de dollars, ce qui représente 29 % du total des dépenses réalisées au niveau des pays.

64. Les dépenses réalisées dans les petits États insulaires en développement ont diminué depuis le pic de 881 millions de dollars atteint en 2010, s'établissant à 576 millions de dollars en 2015. Cette baisse s'explique toutefois par le fait qu'en 2010 et 2011 des dépenses humanitaires particulièrement élevées avaient été engagées en Haïti à la suite du séisme. Le montant cumulé des dépenses réalisées dans les autres petits États insulaires en développement (Haïti exclu) a augmenté de façon régulière en valeur nominale, passant de 316 millions de dollars en 2010 à 411 millions de dollars en 2015.

## V. Questions de financement

### A. Recouvrement des coûts

65. Compte tenu du déséquilibre croissant qui existe entre les ressources de base et les ressources autres que les ressources de base au cours des vingt dernières années, l'attribution et le recouvrement appropriés des coûts institutionnels associés

à l'appui opérationnel et technique apporté aux activités sont une source de préoccupation grandissante. Cela tient au fait qu'un accroissement substantiel du nombre de projets financés par des ressources autres que celles de base nécessite également un volume de ressources de base accru si la part des dépenses d'appui au programme ne couvre pas tous les coûts hors programme (dont les coûts d'administration et de gestion) associés aux projets financés par d'autres ressources.

66. En 2016, une évaluation externe indépendante a été réalisée pour examiner la nouvelle méthode de recouvrement des coûts approuvée en 2013 par les conseils d'administration du PNUD, du Fonds des Nations Unies pour la Population (FNUAP), de l'UNICEF et de l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes), notamment l'augmentation du taux de recouvrement des coûts qui, de 7 %, est passée à 8 % à compter de 2014. Le consultant externe indépendant a conclu que le nouveau taux de 8 % n'avait pas été pleinement appliqué, étant donné que selon la méthode, certains types de contributions aux ressources autres que les ressources de base étaient soumises à un taux réduit, notamment les contributions à des activités de participation aux coûts des gouvernements et à des fonds thématiques moins strictement affectés. En outre, certains donateurs avaient refusé d'appliquer le nouveau taux ou n'avaient pas été en mesure de le faire, alors même qu'ils apportaient des contributions du type de celles qui devaient être soumises au taux standard.

67. Appliquer des taux réduits de recouvrement des coûts peut inciter les donateurs à apporter certains types de contributions plutôt que d'autres, par exemple à verser davantage de contributions thématiques qui ne soient pas strictement préaffectées plutôt que d'allouer des ressources autres que les ressources de base strictement préaffectées. Cependant, en appliquant ces taux réduits, les entités des Nations Unies ne respectent pas le principe de recouvrement intégral des coûts, étant donné que les taux effectifs de recouvrement des coûts sont, en fin de compte, inférieurs au taux standard de 8 %. L'évaluation indépendante a montré que pour le PNUD, le FNUAP, l'UNICEF et ONU-Femmes, les taux effectifs de recouvrement des coûts en 2015 allaient de 6,3 à 7,0 %. Sachant que les contributions aux ressources autres que les ressources de base apportées à ces quatre entités ont dépassé 10 milliards de dollars en 2015, si le taux effectif de recouvrement des coûts est de seulement 1 % de moins que le taux standard, cela signifie que 100 millions de dollars de coûts hors programme associés à des projets non essentiels ne sont pas financés par des ressources autres que les ressources de base.

68. En outre, le taux standard de 8 % a été calculé selon une formule qui exclut certains coûts institutionnels des entités, tels que les « fonctions transversales cruciales », et certains coûts qui ne sont pas communs aux quatre entités. En fin de compte, ces exceptions et ces taux réduits signifient que le financement des activités de base qui aurait pu être consacré à des activités essentielles relatives au programme doit servir à financer les coûts hors programme de projets non essentiels. Cette considération est à la base de la recommandation faite par le Secrétaire général dans son rapport sur l'examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies : recommandations (A/71/292/Rev.1), qui recommande d'appliquer un surcoût à toutes les contributions strictement préaffectées. Ce surcoût contribuerait à compenser les réductions et les exceptions appliquées au taux standard de recouvrement des coûts tout en maintenant les incitations offertes aux donateurs pour qu'ils apportent certains types de contributions, comme celles qui favorisent la cohérence et l'efficacité. Ce

prélèvement peut être expliqué par la nécessité de financer les dépenses supplémentaires de gestion et d'administration généralement associées au traitement de ressources strictement préaffectées et à l'établissement de rapports y relatifs. L'objectif devrait être d'avoir un taux effectif de recouvrement des coûts tel qu'il ne soit pas nécessaire d'utiliser les ressources de base pour financer des activités non essentielles.

69. L'auteur de l'évaluation indépendante n'a pas donné une estimation de la mesure dans laquelle les ressources de base étaient utilisées pour financer les dépenses non liées aux programmes d'activités financées au moyen de ressources autres que les ressources de base. Dans ses récents rapports sur la mise en œuvre de l'examen quadriennal complet et sur le financement des activités opérationnelles de développement, le Secrétaire général a cependant examiné et analysé plus en détail la question des ressources autres que les ressources de base et du recouvrement des coûts (voir A/71/63-E/2016/8, A/68/97-E/2013/87 et A/67/94-E/2012/80). Il a pour ce faire procédé à une comparaison détaillée de l'utilisation des ressources de base et des ressources autres que les ressources de base pour les activités de programme (dépenses liées aux programmes) et les activités d'appui aux programmes et de gestion (dépenses non liées aux programmes)<sup>19</sup>.

70. Les résultats des comparaisons détaillées effectuées par le Secrétaire général ont montré qu'il existait bien une différence importante entre les parts des dépenses non liées aux programmes selon que celles-ci étaient financées au moyen de ressources de base ou d'autres ressources. En conséquence, les ressources de base sont utilisées pour financer des activités non essentielles. La part de ces ressources pouvant être consacrée aux activités de programme est donc réduite. Les études montrent que, si le principe de recouvrement intégral des coûts avait été appliqué conformément à la résolution 67/226 de l'Assemblée générale, entre 550 millions et 720 millions de dollars de ressources de base supplémentaires auraient été débloqués chaque année pour des activités de programme. Cela représente entre deux et trois milliards de dollars par cycle d'examen quadriennal complet. Le fait que les activités de programme soient financées davantage au moyen de ressources autres que les ressources de base peut aussi inciter les donateurs à verser ce type de ressources.

71. Il importe de noter que ces études étaient fondées sur des données consolidées à l'échelle du système et que, par conséquent, les résultats ne signifient pas que toutes les entités subventionnent à l'aide de ressources de base des projets financés par d'autres ressources. Par exemple, le PAM applique le principe de recouvrement intégral des coûts, étant donné que pour le financement de l'intégralité de son budget d'administration et d'appui aux programmes, il applique le même taux de recouvrement des coûts, que les contributions soient aux ressources de base ou aux autres ressources.

## **B. Répartition des charges au titre des ressources de base**

72. Comme indiqué plus haut, malgré les efforts qu'elles déploient pour élargir leur base de donateurs, les entités des Nations Unies sont en général fortement

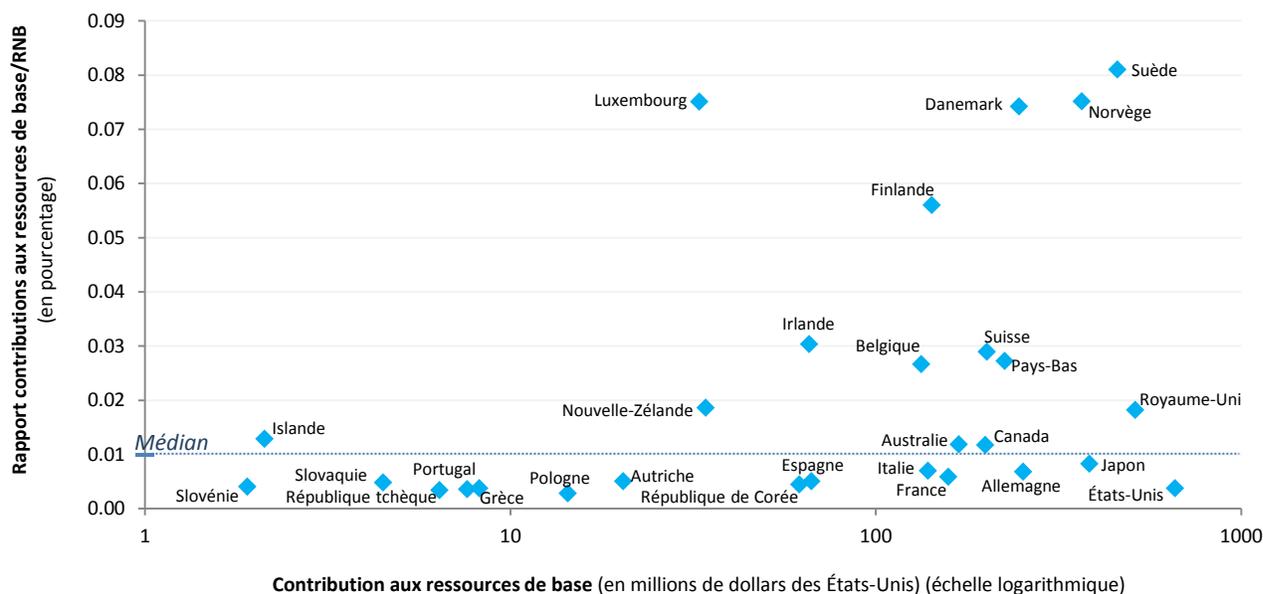
---

<sup>19</sup> Les données ont été collectées grâce aux enquêtes menées par le Département des affaires économiques et sociales auprès des sièges des entités des Nations Unies.

tributaires d'un petit nombre de grands donateurs pour l'essentiel de leur financement.

73. La figure XVIII présente la répartition des charges au titre des ressources de base, et plus précisément le rapport entre les contributions aux ressources de base des donateurs du Comité d'aide au développement et le revenu national brut (RNB) en 2015 (ou le rapport contributions aux ressources de base/RNB). En tant que groupe, ces pays donateurs ont contribué à hauteur de 4,6 milliards de dollars en ressources de base en 2015, ce qui représente environ les trois quarts de l'ensemble des contributions aux ressources de base reçues. La valeur médiane du rapport contributions aux ressources de base/RNB pour ce groupe de pays dans son ensemble est de 0,01 %. Il convient de noter qu'une échelle logarithmique est utilisée sur l'axe horizontal de la figure. Les pays qui versent des contributions aux ressources de base de montants sensiblement différents semblent donc relativement proches les uns des autres sur la figure. Cette répartition inégale des charges revêt d'autant plus d'importance que les ressources de base servent à subventionner à la fois l'appui aux activités financées par des ressources autres que les ressources de base et leur gestion, comme indiqué dans la section précédente.

Figure XVIII  
**Rapport entre les contributions aux ressources de base et le revenu national brut en 2015**



74. Lors du dialogue du Conseil économique et social, certains États Membres ont estimé que des discussions et des analyses plus approfondies étaient nécessaires en ce qui concerne la possibilité de négocier un mécanisme d'annonce de contributions afin d'améliorer le volume des ressources de base et la répartition des charges y afférentes.

### C. **Transparence des flux de financement et application du principe de responsabilité**

75. Une enquête effectuée par l'OCDE en 2013 sur les donateurs du Comité d'aide au développement<sup>20</sup> a montré que le déséquilibre croissant entre les ressources de base et les autres ressources découlait notamment du fait que les donateurs souhaitaient instaurer une plus grande visibilité, mieux contrôler les décaissements et renforcer l'application du principe de responsabilité, et avaient des inquiétudes au sujet de la répartition du pouvoir de prise de décision au niveau des organes directeurs. Par conséquent, il apparaît que le financement influence de plus en plus les fonctions et les activités.

76. Ces dernières années, de nombreuses entités des Nations Unies ont élaboré et considérablement amélioré des systèmes en ligne accessibles à tous qui cartographient les données sur les contributions des donateurs et la répartition des dépenses. Il se peut que d'autres entités leur emboîtent le pas, étant donné qu'une culture de la transparence peut aussi favoriser une meilleure harmonisation entre les préférences des donateurs et l'objectif stratégique et les activités prioritaires des entités.

77. En outre, il sera important de développer et de renforcer ces systèmes en ligne pour s'assurer qu'ils comprennent des informations complètes sur les effectifs et les bureaux présents aux niveaux national, régional et mondial pour aider à mettre en évidence et à renforcer l'efficacité du fonctionnement. Disposer de plus amples informations permettrait aux États Membres d'appuyer les décisions de gouvernance, favoriserait l'application du principe de responsabilité et renforcerait leur confiance dans le système des Nations Unies pour le développement. La publication de ces informations à l'aide d'une norme commune que les États Membres connaissent bien faciliterait ces efforts.

78. Une solution possible serait d'appliquer, dans l'ensemble du système, la norme commune de l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide, reprise dans le Programme 2030. Les pays de programme estiment que la norme leur donne les informations dont ils ont besoin pour élaborer des budgets et des plans nationaux fondés sur des informations exactes sur les ressources actuelles et futures provenant de divers acteurs. La norme permet aussi aux pays contributeurs de demander aux organisations, multilatérales notamment, des comptes sur l'utilisation des flux d'aide humanitaire et d'aide au développement qu'ils fournissent. On dispose aussi d'éléments qui montrent<sup>30</sup> que de nombreux gouvernements donateurs n'ont pas une vision globale de l'appui qu'ils fournissent aux organisations multilatérales, étant donné que les allocations budgétaires sont souvent réparties entre plusieurs ministères et départements dans leur administration. Nombreux sont ceux qui se tournent vers l'organisme de financement pour obtenir ces informations, ce qui montre qu'il serait bon que les entités des Nations Unies adoptent une norme commune pour l'établissement de rapports sur leurs flux de financement.

79. En 2015, neuf entités des Nations Unies ont déclaré qu'elles appliquaient la norme de l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide, mais à des degrés différents. Quatre autres entités sont devenues membres de l'Initiative en 2016, ce qui dénote la volonté de commencer, dans un futur proche, à appliquer la norme

---

<sup>20</sup> Disponible sur [www.oecd.org/dac/aid-architecture/Multilateral%20Report%20N%201%202014.pdf](http://www.oecd.org/dac/aid-architecture/Multilateral%20Report%20N%201%202014.pdf).

dans le cadre de la présentation des rapports. Sur les 46 donateurs et organisations concernés par l'étude de 2015, le PNUD est arrivé en tête du classement de l'indice de transparence de l'aide<sup>21</sup>, et l'UNICEF en troisième position. Ces deux entités fournissent de bons exemples que d'autres entités peuvent suivre dans leurs efforts en vue de fournir, en temps voulu, des informations complètes, comparables et ventilées sur leurs activités.

80. Un groupe de travail des Nations Unies sur la transparence a aussi été créé en vue d'exploiter l'action collective des Nations Unies sur l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide et de réduire les obstacles que rencontrent les entités des Nations Unies qui souhaitent devenir membres de l'Initiative.

81. À l'échelle des pays, le système des Nations Unies pour le développement doit poursuivre ses efforts pour élaborer un cadre budgétaire commun à tous les pays de programme et en améliorer la qualité, afin d'appuyer la gestion financière de ses activités opérationnelles de développement, comme demandé dans l'examen quadriennal complet. Il faudrait au moins mettre pleinement en œuvre un cadre budgétaire à moyen terme dans chaque pays de programme. Les États Membres disposeraient ainsi d'un document de référence simplifié sur la situation financière dans un pays de programme à un moment donné, qui préciserait notamment où sont les déficits de financement. Ce cadre est aussi essentiel à l'élaboration d'une stratégie conjointe de mobilisation des ressources qui aiderait les équipes de pays des Nations Unies à atteindre les résultats et les produits du programme de pays relevant de l'initiative Unité d'action des Nations Unies en veillant à ce que des ressources suffisantes soient mobilisées.

82. Au niveau des organismes, certaines entités des Nations Unies ont récemment intensifié leurs efforts pour consolider toutes les dépenses prévues dans un cadre budgétaire intégré, sur la base des priorités fixées dans leurs plans stratégiques correspondants. La présentation conjointe des budgets intégrés et des plans stratégiques des organismes permet de renforcer les liens entre les ressources et les résultats.

83. Il importera de renforcer l'harmonisation des approches, telles que le cadre budgétaire commun au niveau des pays et les cadres budgétaires intégrés au niveau des organismes, afin de renforcer l'établissement de rapports dans le cadre du Programme 2030.

84. Il faudra faire de la transparence un principe fondamental de fonctionnement du système de développement des Nations Unies, afin de permettre la tenue d'examen périodiques et de discussions éclairées fondés sur des cadres qui mettent en évidence le volume et l'allocation des ressources de base et des autres ressources et recensent les lacunes et les types de financement disponibles. Les cadres devront être de qualité et actualisés régulièrement pour servir de fondement à des stratégies de mobilisation des ressources plus dynamiques, étant donné que la combinaison de différents types de financement devrait évoluer en permanence, et offrir ainsi la possibilité de réaffecter les ressources de base et les autres financements souples aux domaines et aux thèmes sous-financés.

---

<sup>21</sup> L'indice international de transparence de l'aide est utilisé pour mesurer le degré de transparence des donateurs et des organisations multilatérales en matière de communication d'informations sur leurs projets de développement et figure dans le registre de l'Initiative.

## D. Dialogues structurés sur le financement

85. On constate, vu la forte proportion de contributions strictement affectées au sein du système des Nations Unies pour le développement, que les contributions sont fortement déterminées par les priorités des donateurs, plutôt que par les plans stratégiques approuvés au niveau intergouvernemental et les mandats des entités, ce qui nuit à la capacité des organismes des Nations Unies et du système dans son ensemble de s'acquitter des missions qui leur incombent et de mener leurs activités essentielles de la manière la plus efficace et efficiente possible. Il s'ensuit que le fonctionnement du système pour le développement est de plus en plus déterminé par la nature du financement qu'il reçoit.

86. Les dialogues structurés consacrés au financement qui sont menés actuellement dans les deux tiers des entités des Nations Unies<sup>22</sup> sont un élément indispensable de la réforme du système des Nations Unies pour le développement. Ces dialogues visent à préciser davantage les résultats et les effets attendus qui sont énoncés dans les plans stratégiques des organisations, ainsi que les ressources disponibles pour leur financement. Les dialogues structurés permettront de renforcer les pratiques actuelles de financement visant à adapter les financements aux fonctions des entités par l'intermédiaire des délibérations de fond du mécanisme de gouvernance, ce qui renforcera alors la confiance entre les entités des Nations Unies et les États Membres et autres parties prenantes. En fin de compte, c'est la confiance que ces derniers accordent aux entités qui garantit la pertinence du système.

87. Au niveau de chaque entité, il importe que les dialogues sur le financement ne consistent pas uniquement à examiner la situation financière de l'organisme et à recenser les principaux problèmes de financement à l'occasion d'une réunion ordinaire du Conseil d'administration. L'une des principales conclusions du dialogue du Conseil économique et social sur la place qu'est appelée à occuper à plus long terme le système des Nations Unies pour le développement est que le financement et la gouvernance sont liés. Par conséquent, les dialogues consacrés au financement doivent également porter sur la bonne gouvernance, sur les moyens de renforcer l'appropriation par les États Membres des plans stratégiques de l'entité, ainsi que sur le renforcement du rôle décisionnel du Conseil d'administration par l'adoption de pratiques de gestion et d'information financières transparentes et responsables.

88. Il a été souligné dans un premier temps, lors du dialogue du Conseil économique et social, que les États Membres, au niveau des organes directeurs, devraient préciser clairement les activités essentielles de chaque entité et les avantages propres qu'elles procurent avant de déterminer, de manière concertée, comment les financer le plus rationnellement possible.

89. Le consensus obtenu au niveau des organes directeurs sur les fonctions essentielles et les besoins de financement des entités et, par conséquent, du système dans son ensemble devrait servir de base à la définition de la place qu'est appelée à occuper à moyen et long terme le système des Nations Unies pour le développement aux fins de la réalisation des objectifs de développement durable. En fin de compte,

---

<sup>22</sup> Selon l'enquête menée en 2015 par le Département des affaires économiques et sociales, 68 % des entités ont entamé, en 2014, un dialogue structuré sur le financement.

il appartient aux entités des Nations Unies et au système dans son ensemble de dire quelles sont les ressources qui leur sont nécessaires, justifications à l'appui, et d'indiquer sous quelle forme les contributions devraient leur parvenir.

90. Certaines entités ont élaboré des bonnes pratiques dans ce domaine. Les dialogues structurés menés par le Fonds international de développement agricole (FIDA) et l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) ont été l'occasion d'organiser des consultations régulières entre leurs responsables et les États Membres sur les questions de réforme. En concertation avec les États, le FIDA et l'OMS ont notamment cherché à ce que ces derniers s'approprient davantage leurs plans stratégiques et leurs cadres de ressources, ainsi que les décisions adoptées à cet égard par leurs organes directeurs.

91. D'autres entités des Nations Unies souhaiteront peut-être appliquer ces bonnes pratiques ou s'en inspirer. Elles pourraient, par exemple, prendre les mesures suivantes : procéder à un examen approfondi des progrès accomplis dans la mise en œuvre de leur programme de travail au cours du cycle précédent; recenser les nouvelles questions stratégiques; convenir d'objectifs permettant d'orienter le nouveau cycle de planification; déterminer des objectifs en matière de mobilisation des ressources, notamment les types de financement visés, ainsi que les mécanismes les plus appropriés pour la réalisation de ces objectifs et, le cas échéant, des propositions de partage des obligations entre États Membres; répartir les coûts de façon plus rationnelle, y compris sur la base d'un recouvrement intégral des sommes engagées.

92. Les dialogues structurés devront également permettre de réfléchir à des moyens innovants de mobiliser de nouvelles ressources venant compléter l'aide publique au développement traditionnelle. Les possibilités que renferment des mécanismes de financement novateurs offrent au système des Nations Unies pour le développement l'occasion unique de revoir la façon dont il finance ses activités et, par là même, d'accroître les effets du financement traditionnel limité qu'il reçoit. Il est indispensable que les différentes entités coopèrent afin de partager leurs connaissances et leurs meilleures pratiques en la matière et prennent en considération l'expérience d'autres institutions multilatérales. À cet égard, il faudra mettre au point des outils permettant de mesurer le montant des ressources supplémentaires que le système des Nations Unies pour le développement pourrait être à même de mobiliser et d'utiliser aux fins de la réalisation des objectifs de développement durable, l'objectif étant que les États Membres et les autres parties prenantes prennent toute la mesure du rôle que joue le système et des résultats qu'il obtient.

93. Compte tenu de l'importance des dialogues structurés et des perspectives qu'ils ouvrent, il pourrait être judicieux que les organismes les programment entre les sessions de leur Conseil d'administration. Il importe également qu'ils soient intégrés, transparents et ouverts, de façon à ce que les contributeurs étatiques non-traditionnels et les acteurs non étatiques puissent y participer.

## **VI. Conclusion**

94. Dans le Programme d'action d'Addis-Abeba issu de la troisième Conférence internationale sur le financement du développement, l'accent était mis sur l'importance du rôle et de l'avantage comparatif d'un système des Nations Unies

qui soit doté de ressources suffisantes et qui soit pertinent, cohérent, efficace et efficace dans son soutien à la réalisation des objectifs du développement durable. En effet, le système des Nations Unies pour le développement a un rôle essentiel à jouer dans la réalisation des nouveaux objectifs de développement durable, car il aidera les États Membres à appliquer les normes mondiales en la matière, à définir des orientations éclairées, à renforcer leur développement national, à participer aux opérations humanitaires et aux interventions de gestion de crises, à appuyer l'élaboration de politiques régionales et mondiales et à répondre aux problèmes mondiaux qui exigent une action collective.

95. Afin que les entités des Nations Unies pour le développement assument ce rôle de manière efficace et exécutent, quand les pays en font la demande, des activités adaptées aux besoins, il est indispensable que les financements soient plus souples et prévisibles. Cela exigera également de réexaminer, dans un objectif d'utilisation optimale des ressources, dans quelle mesure les entités des Nations Unies ont besoin d'être présentes sur le terrain, que ce soit au niveau des pays ou des régions ou à l'échelle mondiale.

96. Comme il est souligné dans le présent rapport, les évolutions en matière de financement vont, pour la plupart, dans le sens contraire, l'affectation des fonds étant toujours plus contrainte, les financements moins prévisibles et les ressources plus fragmentées. Par ailleurs, certaines activités des entités se chevauchent ou font double emploi, tandis qu'on est loin d'exploiter toutes les possibilités d'établir et de mettre en œuvre des approches novatrices permettant de mobiliser des ressources supplémentaires, de manière intégrée avec les autres acteurs du développement, aux fins de la réalisation des objectifs de développement. Si le système des Nations Unies pour le développement continue de compter essentiellement sur sa capacité à combiner comme il le peut le financement à court terme de projets particuliers et le financement d'un domaine d'action précis pour permettre la réalisation des objectifs de développement durable, son rôle risque d'être remis en cause.

97. Il incombe aux États Membres et au système des Nations Unies pour le développement d'éviter ce risque. Lors du dialogue du Conseil économique et Social sur le positionnement à long terme du système pour le développement, il a clairement été établi que le système devait instaurer un climat de confiance avec les États Membres comme suit : en renforçant sa transparence et sa responsabilité; en améliorant son efficacité, sa coordination et sa cohérence; en renforçant ses gains d'efficacité grâce à l'établissement de politiques, de pratiques et d'instruments communs et simplifiés en matière de planification, de programmation, d'opérations et d'établissement de rapports; en repensant les modèles différenciés qui répondent aux besoins, priorités et capacités des pays par le renforcement des collaborations et la mise en commun des capacités opérationnelles et des atouts des différentes entités, en fonction de leurs points forts respectifs; en repensant la présence et l'appui qu'il fournit afin d'en garantir la souplesse et de les adapter aux besoins, priorités et capacités des pays; en améliorant les partenariats en tirant parti des atouts de tous les acteurs et en adoptant des stratégies de financement intégrées. Dans le cadre du mécanisme de gouvernance des entités et du système dans son ensemble, il incombe aux États Membres de définir des orientations cohérentes, notamment s'appropriant davantage les plans stratégiques et en adaptant au mieux leurs contributions financières à la réalisation des résultats qui y sont décrits.

98. Aux fins de la réalisation des objectifs de développement durable, il importe que les entités du système des Nations Unies pour le développement réfléchissent, élaborent des plans et agissent ensemble et voient leur gouvernance, partenariats et financement renforcés afin de réaliser la promesse du Programme 2030, à savoir ne laisser personne de côté.

---