

ORGANISMES DES NATIONS UNIES

1) VOLUME DE L'AIDE

1.1. Performances actuelles/récentes en termes de volume

Le volume des décaissements de chacun des organismes des Nations Unies pris individuellement peut paraître assez réduit, mais ensemble ils apportent une contribution non négligeable à l'aide multilatérale globale.

Organisme des Nations Unies	Décaissements nets en millions de USD
Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)	439
Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP)	216
Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)	289
Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF)	984
Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA)	700
Administration transitoire des Nations Unies (ATNU)	462
Programme alimentaire mondial (PAM)	233
TOTAL DES DÉCAISSEMENTS DES NATIONS UNIES (7 organismes)	3 323

Source : données OCDE/CAD 2007.

En 2007, le total des décaissements nets d'APD pour les 7 organismes de l'ONU (sans compter ONUSIDA et l'IFAD qui ne figurent pas dans le tableau ci-dessus) s'élevait à 3,3 milliards de USD. L'évolution récente des décaissements des organismes de l'ONU se révèle mitigée. Le PNUD, UNICEF et l'UNRWA ont accru leurs décaissements de plus de 50 % en valeur nominale depuis 2001. Le HCR a vu une diminution de 25-50% depuis 2001.

1.2. Volume prévu à l'avenir

La volatilité des décaissements de l'ONU s'explique largement par l'incertitude du financement de cette dernière. Alors que l'APD bilatérale a atteint un pic historique ces dernières années, les financements bilatéraux des organismes de l'ONU retrouvent tout juste des niveaux comparables à ceux d'il y a 10 ans. En outre, la plupart des nouveaux financements sont concédés sur une base « multi-bi », selon laquelle les donateurs destinent des financements « non centraux » à des questions, programmes ou activités spécifiques, souvent même en les concentrant sur une région donnée, au lieu d'en faire les fonds centraux de l'organisme. La plupart des organismes de l'ONU restent fortement dépendants, pour leurs financements centraux, d'un nombre limité de donateurs.

Si l'on prend le PNUD en exemple, après sept ans de déclin, les ressources centrales de ce programme ont commencé à s'accroître à nouveau en 2001, n'atteignant leur niveau de 1994 qu'en 2005. Le PNUD a reçu 80 % de ses contributions centrales pour 2007 de 10 pays seulement, tandis que ses ressources non centrales ont augmenté très

rapidement depuis 2000, ce qui témoigne d'une confiance grandissante dans l'efficacité du PNUD (PNUD, 2008).

Le financement de base du PNUD devrait augmenter de seulement 2,5% en termes nominaux sur le cycle de financement 2008-2011, soit une baisse en termes réels.

Cependant le non-financement de base va augmenter d'environ 21% en termes réels au cours de la même période (PNUD, 2007).

Les ressources non centrales se révèlent de plus en plus importantes pour les organismes de l'ONU, tandis que la capacité de chaque organisme à mobiliser et à gérer ces ressources (spécialement par le biais de partenariats avec les institutions financières internationales, les banques régionales de développement et la Commission européenne) joue un rôle de plus en plus crucial dans sa viabilité financière à long terme.

2) ORGANISMES / MÉCANISMES CLÉS

2.1 Organismes et structures

Les Nations Unies (ONU 2007a)

Les Nations Unies ont été fondées en tant qu'organisation internationale en 1945, sous le nom de l'ONU. Celle-ci est divisée en organes administratifs, notamment l'Assemblée générale (AG), le Conseil de sécurité, le Conseil économique et social (ECOSOC), le Conseil de tutelle, le Secrétariat, ainsi que la Cour internationale de justice (CIJ). Hormis le Conseil de tutelle, chacun de ces organes possède un certain nombre d'organisations, programmes, fonds et autres entités auxiliaires qui se chargent de mener les travaux à travers le monde.

Le Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD 2006)

Le GNUD est un organe créé en 1997 afin de renforcer l'efficacité des activités de développement au niveau des pays. Le GNUD consiste en 28 organisations membres à part entière et de 5 organisations observatrices. Parmi ces organisations, les quatre « membres fondateurs », qui rendent compte directement au Secrétaire général, constituent le Conseil d'administration du GNUD. Il s'agit des organisations suivantes : (i) Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), (ii) Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), (iii) Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) ; (iv) Programme alimentaire mondial (PAM).

Les autres organisations membres à part entière sont les suivantes :

- (v) Bureau du Haut-commissariat aux droits de l'homme (HCDH) ;
- (vi) Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM) ;
- (vii) Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) ;
- (viii) Programme commun des Nations Unies sur le VIH/SIDA (ONUSIDA) ;
- (ix) Programme des Nations Unies pour les établissements humains (UN Habitat) ;
- (x) Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC) ;
- (xi) Organisation mondiale de la santé (OMS) ;
- (xii) Département des affaires économiques et sociales (DAES) ;
- (xiii) Fonds international de développement agricole (FIDA) ;
- (xiv) Conférence des Nations Unies sur le commerce le développement (CNUCED) ;

- (xv) Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) ;
- (xvi) Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) ;
- (xvii) Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) ;
- (xviii) Organisation internationale du travail (OIT) ;
- (xix) Département de l'information publique des Nations Unies (UNDPI) ;

Commissions régionales

- (xx) Bureau du Haut-représentant pour les pays les moins développés, les pays enclavés et les petits États insulaires en développement (OHRLLS) ;
- (xxi) Représentant spécial du Secrétaire général pour les enfants et les conflits armés (SRSGCAC) ;
- (xxii) Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) ;
- (xxiii) Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) ;
- (xxiv) Bureau du conseiller spécial pour l'Afrique ;
- (xxv) Organisation mondiale du tourisme (OMT) ;
- (xxvi) Organisation météorologique mondiale (OMM) ; et
- (xxvii) Union internationale des télécommunications (UIT).

Il y a 5 organisations observatrices :

- (1) Directeur du bureau du Secrétaire général adjoint ;
- (2) Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH) ;
- (3) Porte-parole du Secrétaire général ;
- (4) Fonds des Nations Unies pour les partenariats internationaux (FNUPI) ; et
- (5) Banque mondiale.

D'autres organismes temporaires, tels que l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) et l'Administration transitoire des Nations Unies (ATNU) ne font pas partie du GNUM.

En réponse aux critiques de bureaucratie et de recoupement, les Nations Unies ont institué le programme de réforme « une seule ONU », selon lequel l'aide de l'ONU à chaque pays s'articule autour d'un Plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF) – déjà en place dans la plupart des pays. En outre, dans 8 pays pilotes (Albanie, Cap-Vert et Vietnam en 2006 ; Mozambique, Tanzanie et Uruguay en 2007 ; Rwanda en 2008 ; et Pakistan en 2011), la coordination de l'ONU sera plus approfondie, avec un seul représentant, un seul budget un seul bureau (ONU 2007b).

2.2 Politiques et documents clés

Plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF)

Il s'agit de plans cadres qui définissent les engagements prioritaires de l'ONU et de ses organismes dans un pays. Le cas échéant, ces plans s'articulent autour du DSRP des pouvoirs publics. La plupart des pays ont déjà terminé leurs plans, tandis que la deuxième génération est en cours de finalisation par le biais d'un processus participatif qui permettra de tenir les divers organismes de l'ONU responsables d'atteindre les objectifs de l'UNDAF, notamment les objectifs de développement fondés sur les droits de l'homme (voir ONU 2005 ; et ONU-Tanzanie 2006, à titre d'exemple).

3) PAYS BÉNÉFICIAIRES ET CRITÈRES D'ALLOCATION

3.1. Pays bénéficiaires

Le tableau ci-dessous indique les 10 premiers pays bénéficiaires des 7 organismes des Nations Unies pour lesquels ce type de données est disponible.

10 premiers pays bénéficiaires	Millions de USD	%
1. Zones administrées par la Palestine*	472,2	14,2%
2. Jordanie	116,7	3,5%
3. Liban	90,5	2,7%
4. Inde	85,7	2,6%
5. Éthiopie	83,4	2,5%
6. RDC	69,9	2,1%
7. Pakistan	63,4	1,9%
8. Nigeria	61,4	1,8%
9. Bangladesh	58,2	1,8%
10. Syrie	54,0	1,6%
Total	1 155,4	34,7%

Source : base de données OCDE/CAD. Données de 2006.

N. B. : le % total est calculé sur la base de l'APD nette totale attribuable aux pays.

*US\$ 463 million is allocated through the UNRWA

3.2. Critères d'allocation

3.2.1. Critères de présélection

Les différents organismes des Nations Unies appliquent différents critères de présélection pour octroyer leur aide. Le PNUD, par exemple, offre des dons selon le niveau de revenus des pays destinataires. En théorie, les pays bénéficiaires ne doivent pas avoir de revenus par habitant supérieurs à 750 USD.

3.2.2. Critères d'allocation

Les critères d'allocation varient également beaucoup d'un organisme à l'autre. Comme indiqué précédemment, aucun pays ne reçoit plus de 4 % d'aide du PNUD, tandis que les organismes de type régional, tels que l'UNRWA, n'ont qu'un petit nombre de pays bénéficiaires. L'octroi d'APD par l'ONU dépend d'un éventail de critères, notamment la contribution des programmes aux priorités nationales, l'engagement de l'État bénéficiaire, la possibilité de ralentir les programmes, ainsi que leur reproductibilité dans d'autres pays.

4) POLITIQUES D'AIDE

4.1. Concessionnalité

L'aide des organismes de l'ONU est entièrement sous forme de dons ou d'assistance technique (sauf pour les organismes spécialisés tels que le FIDA, le FMI et la Banque mondiale, qui fournissent des prêts).

4.2. Types d'aide

Les organismes de l'ONU concèdent de l'aide au titre de programmes et de projets, ainsi que de l'AT et de l'aide d'urgence sans appui budgétaire.

L'ONU assure un niveau relativement faible d'appui au titre de programmes. L'indicateur de Paris 9, qui mesure le pourcentage d'accords-programmes (AP) dans le portefeuille d'aide total d'un donateur, signale un très haut niveau en Éthiopie (100 %), en Mongolie (100 %), au Kirghizstan (96 %), au Vietnam (94 %) et au Niger (91 %). Il est toutefois probable que cela soit une surestimation due à la confusion entre le fait que l'ONU « programme » toute son aide, mais qu'elle ne participe pas à 100 % à l'appui budgétaire, ni aux programmes sectoriels coordonnés dans les pays. En conséquence, les évaluations des PPTE révèlent que seulement 33-50 % de l'aide des Nations Unies est sous forme d'approches-programmes.

L'assistance technique représente une très forte proportion de l'aide de l'ONU, concédée par l'intermédiaire de consultants en visite et de rencontres de formation. L'ONU vise à fonder l'apport d'AT sur les besoins des pays, ainsi qu'à renforcer les capacités des institutions publiques des pays et des ONG bénéficiaires. En général (selon l'indicateur 4 de l'enquête de Paris), l'AT de l'ONU est fortement alignée sur le développement des pays partenaires (100 % en Moldavie, au Mali et en Afrique du Sud et 96 % en Ouganda). Parmi les PPTE, la Gambie et le Guyana indiquent par ailleurs que 100 % de l'AT de l'ONU est une priorité gouvernementale qui figure dans leurs plans stratégiques. On constate toutefois des avis très divergents sur la question de savoir si cette AT renforce les capacités nationales.

4.3. Canaux d'assistance

En principe, l'aide de l'ONU devrait passer majoritairement par le budget, mais de nombreux programmes verticaux d'organismes spécialisés ne rapportent pas leurs dépenses via le budget, ni ne concèdent d'aide directement au ministère pertinent. De même, une partie de l'aide est fournie directement aux ONG et aux Organisations de la société civile par le Fonds du coordinateur résident de l'ONU. En conséquence, la plupart des PPTE signalent qu'entre 25 % et 50 % de l'aide des Nations Unies est hors budget.

4.4. Secteurs et projets

Conformément à leurs mandats, les organismes de l'ONU se concentrent sur différents secteurs, en dépit d'une focalisation globale sur la bonne gouvernance, la lutte contre la pauvreté et le renforcement des capacités.

Les PPTE jugent l'aide de l'ONU fortement alignée sur les secteurs prioritaires des SRP, un tiers des pays indiquant que plus de 75 % de l'aide vise à financer les secteurs et projets prioritaires, et les deux tiers restants indiquant 50 %+ . On trouve les meilleures pratiques en Éthiopie, en Gambie, au Guyana, au Mali, au Malawi, au Rwanda et en Sierra Leone.

4.5. Flexibilité

Les organismes de l'ONU ne financent pas les déficits budgétaires ou de la balance des paiements lorsqu'un pays est confronté à des chocs économiques extérieurs. En conséquence, les PPTE estiment que l'ONU est relativement inflexible. Ces pays apprécient toutefois beaucoup l'aide de l'ONU en cas de catastrophes naturelles (plus récemment à travers le Fonds central d'intervention d'urgence).

4.6. Prévisibilité

La prévisibilité des financements de l'ONU varie selon la prévisibilité de ses propres ressources. Un objectif de la réforme « Une seule ONU » est d'assurer des accords de financement pluriannuels prévisibles (ONU 2006), mais cela dépendra de si les organismes atteignent leurs propres objectifs de financement (spécialement les cadres de financement pluriannuels pour les ressources centrales). Le Cadre de coopération de pays (CCP) s'étend sur 5 ans, mais ses engagements financiers ne sont pas toujours fermes, alors que les organismes sont tenus de s'engager fermement chaque année (voir aussi 5.1). En conséquence, les avis des PPTE sur les financements pluriannuels de l'ONU divergent : le Tchad, l'Éthiopie, la Gambie, le Ghana, le Guyana, le Mali, le Malawi, la Sierra Leone et l'Ouganda signalent que plus de 75 % des fonds de l'ONU s'inscrivent dans des cadres de programmation pluriannuels.

Selon l'indicateur de Paris 7, qui mesure les décaissements consignés par les pouvoirs publics par rapport à l'aide programmée par le donateur, les meilleures pratiques en termes de prévisibilité de l'aide de l'ONU se trouvent au Ghana (80 %), suivi du Bangladesh (74 %) et de l'Ouganda (57 %). Parmi les PPTE, l'Éthiopie, le Guyana, le Mali et le Malawi signalent que les Nations Unies décaissent plus de 75 % de leur aide dans l'année budgétaire prévue.

4.7. Conditionnalité

L'aide de l'ONU n'est assortie d'aucune condition de politique macroéconomique ou sectorielle. Les PPTE confirment que l'aide de l'ONU est très appréciée pour son absence de conditionnalité, ce qui évite les retards dans les décaissements.

4.8. Dialogue politique

Par ailleurs, les organismes de l'ONU (particulièrement ceux qui sont représentés au niveau des pays) sont très actifs dans les dialogues de politique macroéconomique et sectorielle, offrant un appui crucial aux positions des pouvoirs publics, notamment sur les manières d'atteindre les OMD. Les PPTE apprécient beaucoup l'implication de l'ONU, spécialement en Bolivie, en Gambie, au Guyana, au Malawi et à São Tomé et Príncipe.

En outre, les PPTE apprécient l'indépendance des organismes de l'ONU par rapport aux Institutions de Bretton Woods. Presque tous les PPTE estiment qu'il n'existe aucun lien entre les décaissements de l'ONU et les IBW.

5) PROCÉDURES D'AIDE

5.1 Conditions préalables

L'aide de l'ONU dans les pays repose sur le Plan cadre commun pour l'aide au développement (UNDAF). Document opérationnel de chaque organisme, le Cadre de coopération de pays (CCP) s'appuie sur l'UNDAF. Du fait d'une récente modification terminologique, le document opérationnel spécifique aux organismes s'appelle désormais Plan d'action du programme de pays (PAPP) au lieu de CCP. Plus précis que le CCP, le PAPP détaille davantage les activités et offre des estimations de coûts. Le PAPP débouche sur des plans de travail annuels pour les divers aspects concernés (généralement organisés par l'institution partenaire).

Les décaissements ne commencent qu'après l'établissement d'unités d'exécution des projets et de comptes bancaires séparés. Il n'est pas nécessaire d'établir des UEP distinctes : les pouvoirs publics doivent uniquement veiller à ce que les structures consacrent toute leur attention à la mise en œuvre du projet (si cela n'est pas faisable, les organismes de l'ONU peuvent mettre en œuvre les projets et programmes avec une organisation homologue désignée au niveau local). Les UEP sont néanmoins courantes : l'indicateur 6 de l'enquête de Paris signale des UEP dans 28 pays sur 32 (les exceptions étant le Bangladesh, la RDC, l'Éthiopie et la Mauritanie).

Les PPTE rapportent des variations dans le comportement des organismes en matière de financements de contrepartie. Pour les programmes financés centralement, aucun financement de contrepartie n'est exigé, mais les organismes spécialisés sollicitent souvent des fonds de contrepartie pour les financements spécifiques aux programmes. Les pouvoirs publics fournissent généralement le personnel, les locaux et le matériel nécessaires à l'exécution, mais parfois avec le financement des organismes de l'ONU.

Globalement, les PPTE ne jugent pas les conditions de procédures de l'ONU très lourdes. La plupart d'entre eux estiment que l'ONU est flexible dans l'établissement de structures de mise en œuvre des projets. Ils pensent en outre que les avis juridiques et l'ouverture des comptes bancaires spéciaux exigés ne provoquent pas de retard sensible dans l'aide.

5.2 Méthodes de décaissement

Les méthodes de décaissement de l'ONU englobent un certain nombre d'options (paiement d'avance, remboursement et paiement direct aux fournisseurs). Toutefois, la procédure la plus couramment employée consiste à solliciter une avance de fonds sur une base trimestrielle, avec l'approbation préalable du représentant local (le cas échéant). En dépit de paiements directs considérables aux fournisseurs par les organismes qui ne sont pas représentés dans les pays, des PPTE comme le Burkina Faso, le Burundi et la Gambie signalent que près de 100 % de l'aide est versée sous forme d'avances aux pouvoirs publics. Inférieurs à 3 mois au Guyana, au Malawi et en Sierra Leone, les retards liés aux méthodes de décaissement sont généralement maintenus en dessous de 6 mois.

5.3 Procédures de décaissement

Alors qu'en principe l'ONU préfère utiliser les systèmes de Gestion des finances publiques (GFP) des pays partenaires (comptes, rapports et audits), le degré d'utilisation de ces systèmes dépend de leur fiabilité. L'indicateur 5a de l'enquête de Paris signale que l'intégralité de l'aide de l'ONU destinée au secteur public passe par les systèmes de GFP du pays en Afghanistan, suivi de la République dominicaine (83 %), de l'Afrique du Sud (81 %) et du Bangladesh (74 %). Selon les PPTE, l'ONU impose généralement au moins une procédure financière supplémentaire, mais souvent deux ou trois.

5.4 Procédures de passation de marchés (pour les procédures de passation de marchés du PNUD, voir PNUD 2006)

La passation de marchés de l'ONU est 100 % non liée et la plupart des contrats s'effectuent en consultation avec le gouvernement partenaire. Les procédures de marchés publics dépendent du montant du contrat. En dessous de 2 500 USD, une seule source directe d'acquisition peut être employée, sans qu'un appel à la

concurrence soit nécessaire. De 2 500 USD à 100 000 USD, une demande de devis peut être formulée pour l'acquisition de biens et services, en fonction du prix et de la qualité. Au-delà de 100 000 USD, un appel d'offre ou une demande de propositions est lancé en fonction de la complexité des biens ou services.

L'enquête de Paris révèle de fortes variations dans l'utilisation des systèmes de marchés publics des pays partenaires (indicateur de Paris 5b). L'intégralité de l'aide de l'ONU destinée au secteur public passe par les systèmes du pays en Afghanistan, suivi de la Bolivie (56%) et du Mali (26 %). Les PPTTE signalent des retards modérés en matière de passation de marchés, un tiers d'entre eux environ subissant des retards de moins de 3 mois, tandis que les meilleures pratiques se trouvent au Guyana et en Sierra Leone.

5.5 Coordination

L'ONU est très active au sein de la communauté de donateurs, spécialement à travers ses organismes résidents. Dans de nombreux pays, le PNUD joue un rôle important de coordination des donateurs en organisant tables rondes ou comités consultatifs ; alors que dans d'autres, la Banque mondiale est le principal acteur. En outre, le PNUD intervient fortement dans la gestion des fonds fiduciaires dans les pays, afin de réunir les fonds des donateurs en faveur des activités sectorielles et d'AT/renforcement des capacités. Le PNUD est également décisif en matière de coordination du système de l'ONU pour le développement (MOPAN 2005, p. 7), de même qu'en matière de collaboration avec les gouvernements partenaires et de coordination avec les autres donateurs pour participer aux enquêtes de la Déclaration de Paris.

Selon l'enquête de Paris (indicateur 10a), l'ONU mène la plupart de ses missions en commun avec d'autres donateurs, notamment en Éthiopie (100 %), au Bangladesh (95 %), au Malawi (78 %) et en Bolivie (72 %). Tous les travaux analytiques (indicateur de Paris 10b) s'effectuent en commun avec d'autres donateurs au Bangladesh, en République dominicaine, en Éthiopie et au Malawi.

Principales sources (*toutes les sources Internet ont été consultées en octobre 2008*) :

MOPAN (2005) « MOPAN Survey 2004: UNDP, AfDB and FAO – Synthesis Report », consulté sur www.dfid.gov.uk/Pubs/files/MOPAN2004.pdf

ONU (2005) « Good Practices from the 2005 UNDAFs », consulté sur www.ohchr.org/english/issues/millennium-development/docs/goodpracticesfromUNDAFs.doc

ONU (2006) « Ten ways for the UN to deliver as one », résumé des recommandations du Groupe de haut niveau du Secrétaire général sur la cohérence du système des Nations Unies, consulté sur www.undg.org/docs/6879/coh_10_waysE.pdf

ONU (2007a) « The United Nations System – Principal Organs », consulté sur www.un.org/aboutun/chartpdf/unsyschart.pdf

ONU (2007b) « Delivering as One Pilots », consulté sur www.undg.org/?P=7

GNUD (2006) « About the UNDG Brochure », consulté sur www.undg.org/index.cfm?P=2

PNUD (2005) « A Time for Bold Ambition – Annual Report 2005 », consulté sur <http://www.undp.org/annualreports/2005/english/>

PNUD (2006) « UNDP and procurement », consulté sur www.undp.org/procurement/

PNUD (2007) “Draft Strategic Plan, 2008-2011 Accelerating global progress on human development”, consulté sur <http://www.undp.org/execbrd/adv2007-annual.htm>

PNUD (2008) “Annual Report 2008 – Capacity Development: Empowering People and Institutions”, consulté sur http://www.undp.org/publications/annualreport2008/pdf/IAR2008_ENG_low.pdf

ONU – Tanzanie (2006) « UNDAF, 2007-2010 – United Republic of Tanzania », consulté sur www.unicef.org/about/execboard/files/Tanzania_results_matrix_FINAL_July_2006.pdf