

Note de synthèse

Situation du financement du système des Nations Unies pour le développement

**Note élaborée par le Bureau de l'appui au Conseil économique et social et de la
coordination, DAES
26 septembre 2016**

1. Introduction

L'objectif de cette note de synthèse est de donner un bref aperçu de certaines questions parmi les plus importantes relatives au financement dans le système des Nations Unies pour le développement et de la manière dont ces questions sont apparues au fil du temps.

Le financement des activités des Nations Unies s'est élevé à 46,2 milliards de dollars en 2014. Ces activités englobaient les opérations de maintien de la paix, les activités de développement et d'assistance humanitaire, ainsi que les activités liées à l'établissement de normes et de règles mondiales, à la formulation des politiques et à la sensibilisation. Cette note se penchera exclusivement sur le financement des activités opérationnelles de développement, qui englobent les activités d'aide humanitaire ainsi que celles touchant au développement (voir encadré 1 pour la définition des principaux termes utilisés dans cette note).

Le financement des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies s'est élevé à 28,4 milliards de dollars en 2014, ce qui représente le plus haut montant jamais atteint dans ce secteur. Il s'est agi en grande partie de ressources volontaires et, dans une moindre mesure, de ressources statutaires. Ces fonds peuvent prendre la forme de ressources de base et d'autres ressources (appelées également "ressources autres que les ressources de base", voir encadré 1). Les ressources de base ne sont pas préaffectées, ce qui signifie que l'entité des Nations Unies à laquelle elles sont attribuées peut choisir le programme qu'elles serviront à financer dans le cadre de leur plan stratégique. En revanche, les autres ressources sont soumises à des restrictions quant à leur application et leur utilisation ; elles sont en effet déterminées par le donateur, qui peut par exemple destiner une contribution à un projet spécifique dans un pays de programme bien précis.

Encadré 1 : Principaux termes utilisés dans cette note

Contributions statutaires : contributions financières obligatoires pour les Etats Membres des Nations Unies. Elles peuvent être considérées comme une cotisation d'adhésion. Le montant dû par chaque Membre est déterminé par l'Assemblée générale et dépend de la richesse, de la stabilité et du nombre d'habitants du Membre.

Contributions volontaires : contributions que les pays et les autres donateurs versent à l'Organisation sur une base volontaire. En d'autres termes, ces contributions ne sont pas statutaires. Elles ont augmenté ces 25 dernières années en termes de pourcentage global des fonds reçus par les Nations Unies.

Contributions au titre des ressources de base : ressources attribuées à des entités des Nations Unies, pouvant être mises en commun sans restriction et dont l'utilisation et l'application sont directement liées aux mandats multilatéraux et aux plans stratégiques des organismes qui sont approuvés par leurs organes directeurs respectifs dans le cadre d'un processus intergouvernemental. Toutes les contributions statutaires sont des contributions de base. En revanche, les contributions volontaires peuvent être versées au titre des ressources de base ou au titre des ressources autres que les ressources de base, en fonction des restrictions que le donateur décide de leur attribuer.

Contributions au titre des ressources autres que les ressources de base : contributions préaffectées et donc soumises à des restrictions quant à leur utilisation et leur application. Leur utilisation étant en tout cas partiellement déterminée par le donateur, les activités qu'elles servent à financer n'ont pas systématiquement un lien direct avec les mandats multilatéraux et les plans stratégiques approuvés par les organes directeurs. Ces contributions sont toujours volontaires.

Activités opérationnelles de développement : activités menées par des entités des Nations Unies visant avant tout la promotion du développement et des conditions de vie des populations des pays en développement. Elles englobent tant des activités de développement déployées sur le long terme que des activités à vocation humanitaire.

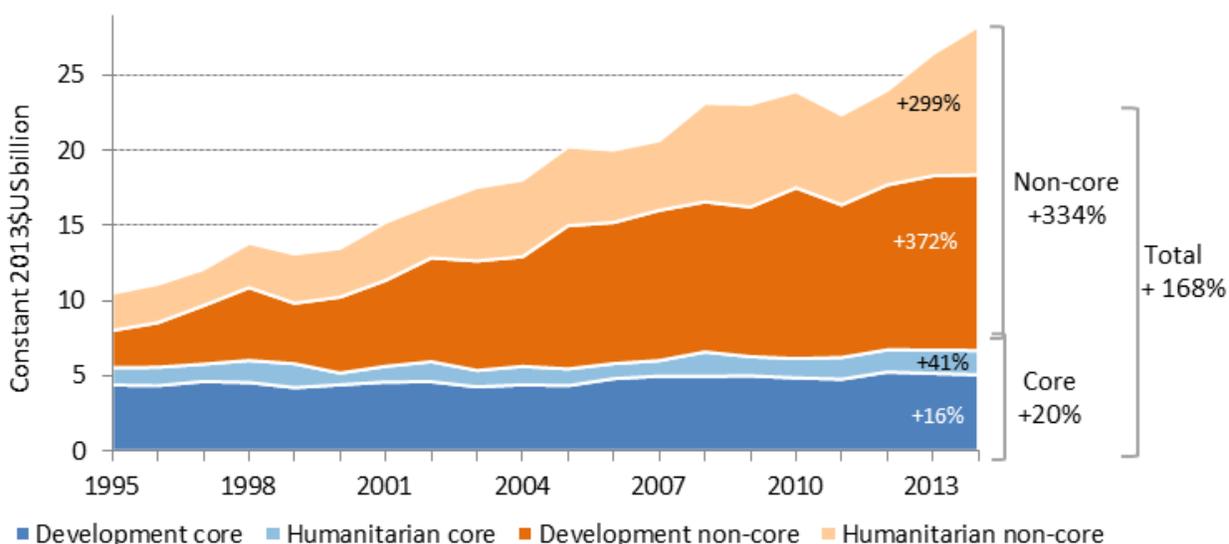
Système des Nations Unies pour le développement : fonds, programmes, agences spécialisées, départements, offices ou simplement entités des Nations Unies chargés d'un mandat spécifiquement lié au déploiement d'activités opérationnelles de développement.

2. Evolution du financement du système des Nations Unies pour le développement

Jusque dans les années 90, le financement des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies consistait dans sa plus grande partie de ressources de base/non préaffectées. Tel était le cas des agences spécialisées dont les ressources de base prenaient la forme de contributions statutaires, ainsi que des fonds et des programmes des Nations Unies qui reposaient presque exclusivement sur des contributions volontaires. Au début des années 90, le financement a rapidement augmenté, un phénomène lié toutefois presque exclusivement à une importante hausse des ressources autres que les ressources de base/ressources préaffectées. En 1997, ces autres ressources ont dépassé pour la première fois les contributions au titre des ressources de base. En termes réels, le volume absolu des ressources de base n'a en réalité que très peu progressé depuis les années 90¹. La croissance stagnante des ressources de base concernait non seulement les entités des Nations Unies dépendant uniquement des contributions volontaires, mais aussi les agences spécialisées des Nations Unies qui reçoivent des contributions statutaires.

Avec l'introduction des OMD en 2000, la tendance d'un recours à des ressources autres que les ressources de base pour le financement du système des Nations Unies pour le développement s'est accentuée, les donateurs préférant affecter leurs contributions à des objectifs de développement spécifiques. Cette période a également été caractérisée par une hausse importante des ressources allouées à l'assistance humanitaire, à la résolution des conflits et à la relance dans les pays en transition, s'agissant pour la plupart de ressources autres que les ressources de base. Aussi, la hausse rapide de ces autres ressources s'est poursuivie, tandis que les ressources de base ne progressaient que très lentement (voir graphique 1).

Figure 1: Real change over time of funding for UN-OAD, 1995-2014
(with percentage change relative to 1995)



¹ Le taux de croissance en termes réels prend en compte tant l'inflation que les fluctuations des taux de change.

Graphique 1 : variation progressive en valeur réelle du financement des activités opérationnelles pour le développement des Nations Unies, 1995-2014 (pourcentage par rapport à 1995)

Milliards de dollars constants des États-Unis de 2013

Ressources de base +20 %

Autres ressources + 334 %

Total + 168 %

Ressources de base pour le développement

Ressources de base pour l'assistance humanitaire

Autres ressources pour le développement

Autres ressources pour l'assistance humanitaire

3. Enjeux liés aux tendances en matière de financement

Deux tendances principales se sont vérifiées ces vingt dernières années en matière de financement, à savoir une croissance en termes quantitatifs et une évolution en termes qualitatifs. Ces deux aspects ont engendré un certain nombre d'enjeux, notamment la nécessité de veiller à disposer de ressources souples et prévisibles et de réduire la fragmentation des ressources.

(a) Examen du degré de flexibilité des contributions au système des Nations Unies pour le développement

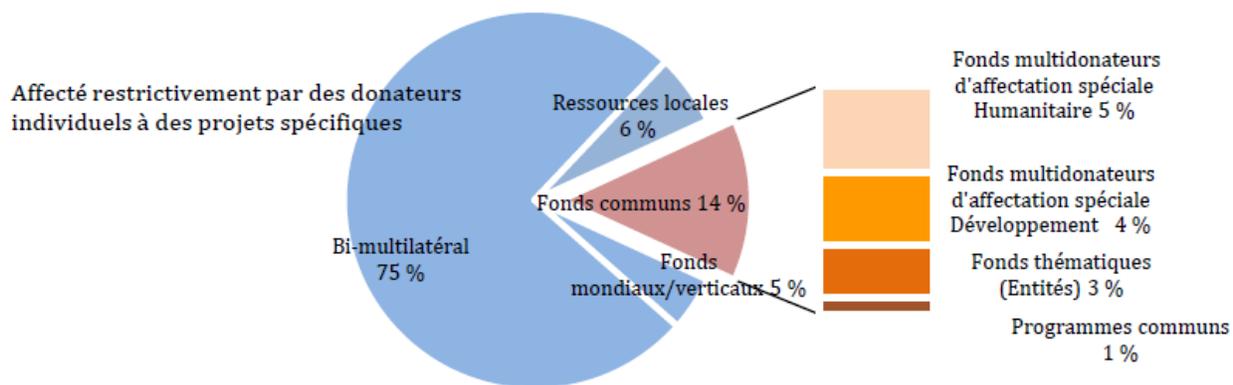
Actuellement, plus des trois quarts du financement des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies est constitué de ressources autres que les ressources de base. Ces contributions sont souvent affectées à des projets déterminés par leurs donateurs respectifs, ce qui restreint ainsi la marge de manœuvre des entités des Nations Unies pour l'utilisation de ces ressources. La mobilisation de ressources à affectation souple est importante puisqu'elle permet aux entités des Nations Unies de répartir ces ressources de manière équitable entre les domaines prioritaires identifiés dans les plans stratégiques adoptés par leurs organes directeurs. Les ressources d'une grande souplesse permettent aux entités d'allouer des financements à des programmes sous-financés. En outre, les contributions à affectation stricte servent parfois à financer des programmes en marge du mandat d'une entité, ce qui peut avoir pour effet d'élargir le mandat en question de telle manière qu'il en viendra à chevaucher et à faire concurrence à des mandats d'autres entités des Nations Unies.

Des mécanismes de fonds communs ont été créés afin d'atténuer les effets de la tendance à l'augmentation des ressources affectées, et ce rendant les ressources autres que les ressources de base encore plus souples qu'elles ne le sont par nature. Il existe deux principaux types de mécanismes de fond communs, à savoir 1) les fonds d'affectation spéciale multidonateurs, qui opèrent avec plusieurs entités en vue de soutenir un cadre clairement défini en termes d'objectifs et de résultats, et 2) les fonds thématiques propres aux entités, qui visent à attirer des ressources à affectation souple afin d'atteindre des niveaux de résultats plus larges d'un plan stratégique d'une entité. Avec les fonds communs, les Nations Unies ouvrent la voie à la prise de décision en matière d'allocation et de mise en œuvre de fonds, ceux-ci constituant ainsi une forme plus souple et de meilleure qualité de contributions au titre des ressources autres que les ressources de base.

Toutefois, le succès de ces mécanismes de fonds communs auprès des donateurs a été relativement faible. Comme il apparaît dans le graphique 2, quelque 14 pour cent de l'ensemble des ressources

autres que les ressources de base servant au financement du système des Nations Unies pour le développement ont été acheminés par l'intermédiaire de ces fonds communs. En d'autres termes, les donateurs continuent d'affecter la grande majorité des ressources autres que les ressources de base à des projets spécifiques.

Graphique 2 : modalités de financement sur autres ressources (2014)



(b) Examen du degré de prévisibilité des ressources affectées au système des Nations Unies pour le développement

Les tendances qui se sont vérifiées ces vingt dernières années en matière de financement ont également eu un impact négatif sur le degré de prévisibilité des ressources affectées au système des Nations Unies pour le développement. Pour ce qui est des contributions statutaires, leur volume est connu à l'avance avec plus ou moins de précision. Il se trouve qu'aucune croissance réelle des contributions statutaires au système des Nations Unies pour le développement n'a été enregistrée depuis 1999. Les entités des Nations Unies dépendent par conséquent de plus en plus des contributions volontaires. Les ressources de base volontaires constituent pour elles l'assise financière dont elles ont besoin pour coopérer avec les gouvernements sur des projets à long terme. Mais comme il apparaît dans le graphique ci-dessus, la croissance de ce type de ressources a été minimale. Etant engagées année par année, secteur par secteur et projet par projet, les ressources à affectation stricte/ressources autres que les ressources de base affaiblissent la capacité des entités des Nations Unies à entamer une collaboration durable, prévisible et stratégique avec les gouvernements. De plus, les ressources autres que les ressources de base ont tendance à fluctuer d'une année à l'autre de manière beaucoup plus marquée que les ressources de base, comme il apparaît dans le rapport du Secrétaire général sur le QCPR².

Afin d'améliorer le positionnement stratégique de leurs entités respectives, les conseils directeurs de certaines entités ont récemment intensifié leurs efforts pour consolider toutes les ressources projetées dans un cadre budgétaire intégré, sur la base des priorités déterminées par le plan stratégique correspondant. Ce budget intégré est adopté par les organes directeurs compétents des Etats Membres même lorsque toutes les ressources n'ont pas encore été engagées. L'approbation du budget intégré signifie que les gouvernements en ont avalisé la teneur et que les entités doivent en respecter les paramètres. Les budgets intégrés visent en premier lieu à augmenter la souplesse

² Voir A/71/63, paragraphes 66-68

et la prévisibilité des ressources autres que les ressources de base des entités concernées. Pour que cet objectif soit en effet atteint, le budget intégré doit avoir été adopté par les Etats Membres et toutes les contributions versées au titre des ressources autres que les ressources de base doivent avoir été alignées au cadre budgétaire intégré, ce qui a pour effet de rendre les ressources préaffectées plus semblables, sur le plan qualitatif, aux contributions de base. Par ailleurs, le fait de présenter le budget intégré conjointement au plan stratégique renforce les liens entre les ressources engagées et les résultats visés par les entités des Nations Unies.

(c) Examen de la base de donateurs

Afin d'améliorer la prévisibilité et la stabilité des ressources, les entités des Nations Unies devront veiller à diversifier leur base de donateurs et à réduire ainsi leur dépendance à l'égard d'un nombre restreint de contributeurs. En effet, si les entités restent fortement tributaires d'un pays donateur en particulier, un changement économique ou politique dans ce dernier pourrait dès lors avoir un impact négatif non négligeable sur leur plan stratégique respectif. En outre, la démarche visant à élargir la base de donateurs constitue probablement la mesure la plus concrète pour augmenter les ressources de base du système des Nations Unies pour le développement, car il s'est révélé difficile de convaincre les donateurs classiques de modifier leurs politiques de financement.

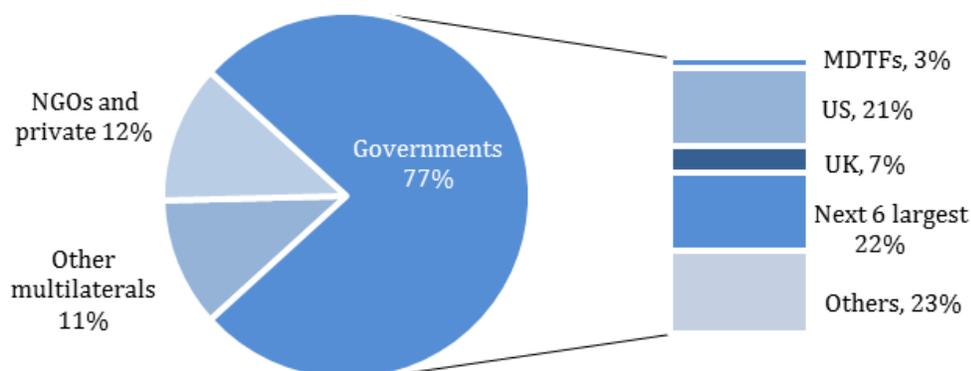
Actuellement, plus des trois quarts des fonds affectés au financement des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies proviennent directement des Etats, 11 pour cent émanent de la Commission européenne et d'autres organisations multilatérales – dont des fonds mondiaux³ –, et les 12 pour cent restants proviennent de sources non gouvernementales et privées (voir graphique 3).

La part de contributions provenant de sources non gouvernementales et privées est aujourd'hui considérablement plus élevée qu'il y a 10 ans, lorsque ce type de ressources représentait entre 3 et 4 pour cent du financement total des activités opérationnelles de développement des Nations Unies. Malgré cette nouvelle source de financement, le système des Nations Unies pour le développement reste dans son ensemble fortement tributaire d'un nombre restreint d'Etats donateurs. Deux Etats (les Etats-Unis et le Royaume-Uni) regroupaient à eux seuls quelque 39 pour cent des contributions provenant directement d'Etats, tandis que les huit principaux Etats donateurs ont versé plus des deux tiers des contributions provenant d'Etats et près de la moitié des 28,4 milliards de dollars du financement total reçu en 2014.

³ Les principaux fonds mondiaux sont le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, et l'Alliance mondiale pour les vaccins et la vaccination (GAVI).

Figure 3: Main groups of funding sources

Total contributions: \$28.4 billion

**Graphique 3 : principaux groupes de sources de financement**

Total des contributions : 28,4 milliards de dollars

Organisations non gouvernementales et privées 12 %

Autres organisations multilatérales 11 %

Etats 77 %

Fonds multidonateurs d'affectation spéciale 3 %

Etats-Unis 21 %

Royaume-Uni 7 %

Six autres principaux Etats donateurs 22 %

Autres 23 %

(d) Réduction du financement des activités de développement au profit de celles liées à l'assistance humanitaire

La croissance rapide du financement des activités liées à l'assistance humanitaire comparée à celle d'objectifs de développement à plus long terme constitue une autre tendance de plus en plus marquée dans le cadre du financement des activités opérationnelles des Nations Unies pour le développement. Depuis 2007, le financement des activités humanitaires des Nations Unies a plus que doublé en termes réels, tandis que le financement des activités de développement a augmenté de 20 pour cent seulement. Depuis 2014, plus de 40 pour cent du financement total des activités opérationnelles de développement des Nations Unies sont destinés à des activités liées à l'assistance humanitaire, une part qui devrait encore augmenter du fait des conflits en Syrie et en Iraq. A cet égard, on peut se demander si une hausse des besoins de fonds engendrée par des crises humanitaires n'a pas un effet négatif sur le volume des ressources affectées à des activités de développement déployées sur le long terme.

(e) Dépenses et fragmentation

En 2014, le montant total des dépenses consacrées aux activités opérationnelles de développement des Nations Unies s'est élevé à 28,4 milliards de dollars, ce qui représente près de 18 pour cent de l'aide publique au développement (APD). Environ 71 pour cent, c'est-à-dire 20 milliards de dollars,

ont été alloués à des activités opérationnelles à l'échelle nationale. Le reliquat, soit 29 pour cent des dépenses totales, avait trait a) aux activités de programme à l'échelle régionale et mondiale et b) à l'appui et à la gestion des programmes ainsi qu'aux coûts administratifs.

Les 20 milliards de dollars dépensés au niveau national ont été répartis entre 149 pays de programme et 34 entités des Nations Unies. Le graphique 4 illustre les dépenses engagées dans les 100 plus grands pays de programme des Nations Unies et la proportion des dépenses ayant été financées par des ressources de base. Le tableau 1 montre que les 10 plus grands pays de programme sont responsables de plus de 40 pour cent de l'ensemble des dépenses des Nations Unies engagées à l'échelle nationale en 2014, tandis que 9 pour cent de ces dépenses ont été réparties entre 79 pays de programme. Au vu de ces chiffres, il n'est pas surprenant que la fragmentation des ressources devienne de plus en plus préoccupante, en particulier du fait que la majorité de ces fonds provient de donateurs uniques et est affectée à des projets déterminés menés par des entités individuelles, comme mentionné plus avant.

Une plus grande fragmentation des ressources a tendance à augmenter les coûts de transaction, car elle a pour effet de réduire les économies d'échelle. En outre, ce phénomène affaiblit la cohérence à l'échelle du système des Nations Unies, ce qui à son tour encourage la concurrence et le chevauchement entre les activités de l'Organisation. Les contributions de base ainsi que les autres contributions à des mécanismes de financement commun atténuent ce phénomène, étant donné que ces ressources sont conjuguées et créent ainsi une plus grande réserve de fonds.

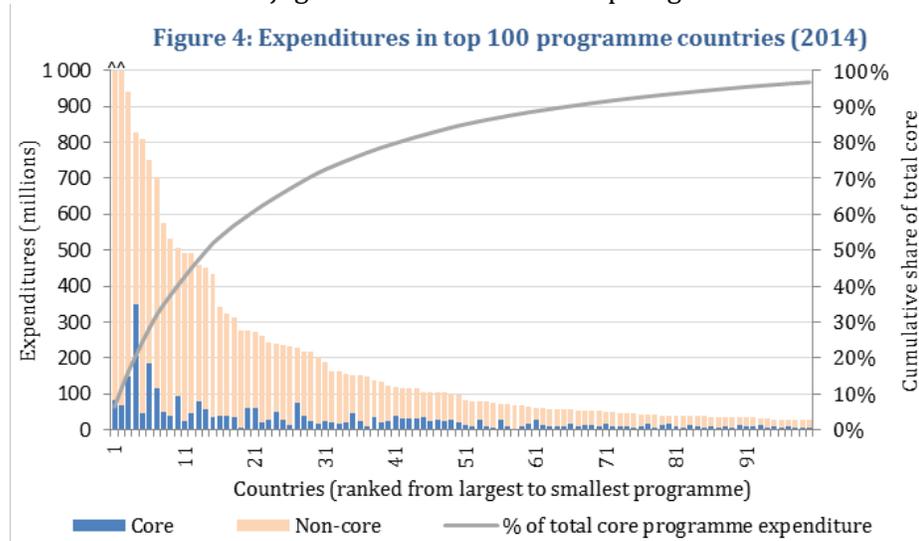


Table 1: Grouping countries by programme size

Programme country expenditures (2014)	# of countries	Share of total expenditures
Over \$500 million	10	40.1%
B/w \$200 & \$500 mn	20	31.4%
B/w \$50 & \$200 mn	40	19.7%
Less than \$50 mn	79	8.8%

Graphique 4 : dépenses dans les 100 principaux pays de programme (2014)

5 - 26Sep2016

Expenditures (millions) = Dépenses (en millions)

Cumulative share of total core = Part cumulée du total des dépenses de base

Countries (ranked from largest to smallest programme) = Pays de programme (classés du plus grand au plus petit)

Core = Dépenses de base

Non-core = Dépenses autres que de base

% of total core programmes expenditure = Pourcentage du total des dépenses de base

<i>Dépenses du pays de programme (2014)</i>	<i>Nombre de pays</i>	<i>Part du total des dépenses</i>
Plus de 500 millions de dollars	10	40,1 %
Entre 200 et 500 millions de dollars	20	31,4 %
Entre 50 et 200 millions de dollars	40	19,7 %
Moins de 50 millions de dollars	79	8,8 %

4. Un financement durable, prévisible et flexible est indispensable pour que le système des Nations Unies pour le développement soit à la hauteur du Programme 2030

Le système des Nations Unies pour le développement a un rôle crucial à jouer dans le nouveau contexte des ODD. Les entités des Nations Unies seront en effet amenées à renforcer les normes mondiales, à émettre des recommandations de politique globales et basées sur les faits, à lutter contre les inégalités en assurant un soutien et des services directs et à renforcer les capacités de développement, pour ne citer quelques-unes des tâches qui leur incomberont. Aussi, un financement plus flexible et plus prévisible sera indispensable pour que les entités des Nations Unies puissent assumer ces tâches de manière efficace, notamment pour pouvoir produire des résultats correspondant à la demande et aux besoins des pays. Or, tel qu'exposé dans la présente note, les tendances qui se vérifient actuellement en matière de financement démontrent pour la plupart une évolution dans la direction opposée, c'est-à-dire vers un financement moins flexible et moins prévisible et vers des ressources plus fragmentées.

Suite à l'adoption, l'année passée, de l'ambitieux Programme 2030, les efforts en vue d'améliorer la qualité du financement seront prioritaires dans cette période de l'après-2015. Il conviendra à cet effet de prendre notamment des mesures visant à assurer une réserve adéquate de ressources de base, mais aussi d'élargir le degré d'affectation des ressources ou d'introduire des dispositions plus flexibles prévoyant par exemple l'acheminement de davantage de ressources vers des mécanismes de financement commun. Les manières dont ces objectifs seront atteints sont débattues dans le cadre de dialogues structurés sur le financement menés au sein de plusieurs entités des Nations Unies. Par ailleurs, l'examen quadriennal complet 2016 des activités des Nations Unies pour le développement constitue un autre mécanisme apte à renforcer la situation actuelle. Actuellement négociée par les Etats Membres, cette résolution donne une orientation à l'échelle du système des Nations Unies visant à affermir le soutien accordé par le système des Nations Unies pour le développement aux pays de programme. Elle devrait être adoptée en décembre de cette année.