



Conseil d'administration

317^e session, Genève, 6-28 mars 2013

GB.317/PFA/4

Section du programme, du budget et de l'administration
Segment du programme, du budget et de l'administration

PFA

Date: 7 février 2013

Original: anglais

QUATRIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Services communs et coordination du système des Nations Unies: Incidences financières pour l'OIT

Objet du document

Le Conseil d'administration est invité à examiner les incidences de la participation de l'OIT aux activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies et à donner des orientations au Bureau (voir le projet de décision au paragraphe 25).

Objectif stratégique pertinent: Tous les objectifs stratégiques ainsi que les objectifs en matière de gouvernance, d'appui et de management.

Incidences sur le plan des politiques: Collaboration de l'OIT à l'initiative «Unis dans l'action» des Nations Unies, aux plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement et au système des coordonnateurs résidents.

Incidences juridiques: Relations avec l'ONU et les coordonnateurs résidents.

Incidences financières: Contributions financières de l'OIT au système des coordonnateurs résidents des Nations Unies.

Suivi nécessaire: Dépendra des orientations données par le Conseil d'administration.

Unité auteur: Bureau de programmation et de gestion (PROGRAM); Département des services financiers (FINANCE);
Département des partenariats et de la coopération pour le développement (PARDEV).

Documents connexes: Aucun.

Introduction

1. Le Conseil d'administration a été tenu régulièrement informé des initiatives prises pour renforcer la cohérence au sein du système des Nations Unies, notamment des programmes mis en place au titre du Plan-cadre pour l'aide au développement (PNUAD) et de l'initiative «Unis dans l'action» des Nations Unies ¹. La coopération de l'OIT aux activités opérationnelles de développement des Nations Unies a certains avantages, entre autres le fait que l'Organisation a par ce biais accès à des ressources extrabudgétaires, mais elle a aussi un coût. Le présent document traite la question sous ces deux angles et invite le Conseil d'administration à définir des orientations sur les incidences financières de la coopération de l'OIT avec les Nations Unies.
2. Les activités opérationnelles de développement des Nations Unies font l'objet d'examens périodiques qui visent à déterminer si elles sont efficaces, économiquement rationnelles, cohérentes et effectives. L'examen triennal complet et l'examen quadriennal complet de ces activités se sont achevés respectivement en 2007 et en 2012, et leurs conclusions et recommandations sont contraignantes pour les organismes des Nations Unies qui font rapport à l'Assemblée générale. Pour des institutions spécialisées telles que l'OIT, les examens précédents et l'examen quadriennal complet qui vient de s'achever sont une précieuse source d'informations.
3. Dans la résolution sur l'examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies qu'elle a adoptée en décembre 2012, l'Assemblée générale des Nations Unies réitère son appel invitant les fonds, programmes et institutions spécialisées du système des Nations Unies pour le développement à renforcer leur «appui financier, technique et administratif au système des coordonnateurs résidents» ². Actuellement, 130 coordonnateurs résidents dirigent des équipes de pays des Nations Unies dans 130 pays, et le budget alloué aux activités opérationnelles de développement des Nations Unies dont ils s'occupent s'élève à environ 23 milliards de dollars E.-U. (chiffres de 2010), soit 16 pour cent du montant total de l'aide publique au développement.
4. Etant donné les restrictions financières auxquelles doit faire face le système des coordonnateurs résidents, l'Assemblée générale prie le Secrétaire général «en consultation avec les membres du système des Nations Unies pour le développement [...] de lui présenter ainsi qu'au Conseil, en 2013, pour qu'ils les examinent, des propositions concrètes sur les modalités de financement du système des coordonnateurs résidents, afin que les coordonnateurs disposent des ressources stables et prévisibles dont ils ont besoin pour s'acquitter efficacement de leur mandat sans puiser dans les ressources affectées aux activités de programme, compte dûment tenu du principe d'équité, qui doit être fonction de la participation de chaque organisme, à proportion des services utilisés; ...» (paragr. 128).
5. Les principaux éléments de la coordination nécessaire au renforcement de la cohérence à l'échelle des Nations Unies sont le système des coordonnateurs résidents (au siège et dans les régions), le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et les services communs dans les pays.

¹ Documents GB.298/4/2 et GB.300/4, 2007; GB.303/6, 2008; GB.307/4, 2010; et GB.312/HL/1, 2011.

² <http://www.un.org/fr/ga/67/resolutions.shtml> et http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A%2FRES%2F67%2F226+&Submit=Recherche&Lang=F

6. L'appui financier, technique et administratif au système des coordonnateurs résidents a actuellement des incidences financières pour l'OIT et en aura probablement dans l'avenir. Jusqu'à présent, l'OIT a contribué au financement des activités des coordonnateurs résidents de manière ponctuelle et par l'intermédiaire des bureaux de pays. Aucune provision pour ces versements n'est inscrite au programme et budget de l'OIT.

Avantages de la coordination du système des Nations Unies pour l'OIT

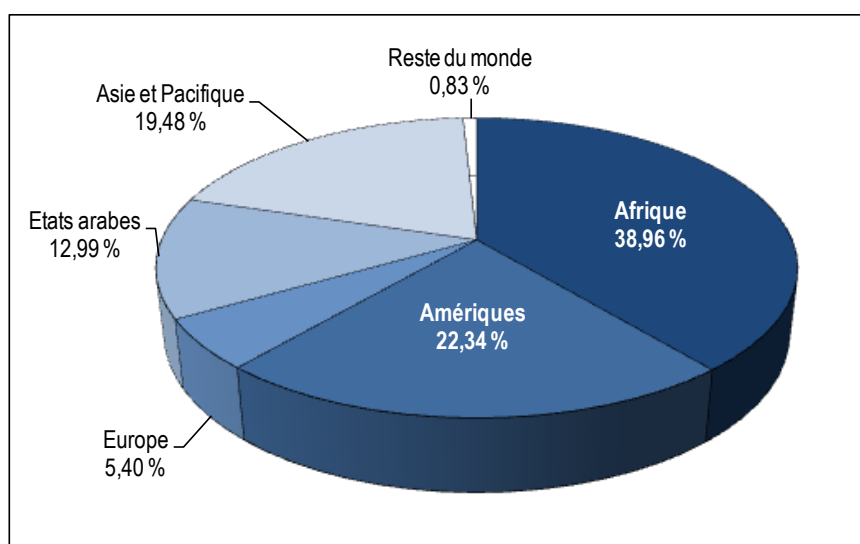
7. Le Sommet mondial de 2005 a donné un nouvel élan aux efforts visant à renforcer l'efficacité des activités de développement des Nations Unies. En 2007, la stratégie axée sur l'unité d'action, qui repose sur les principes «un programme», «un bureau», «un responsable» et «un budget/un fonds», a commencé d'être appliquée aux programmes. Le principe «une voix» a été introduit ultérieurement. Les coordonnateurs résidents, les équipes de pays des Nations Unies, les plans-cadres pour l'aide au développement et les programmes uniques contribuent au renforcement de la cohérence au sein du système.
8. Les ressources que l'OIT mobilise dans le cadre du système des Nations Unies ont deux origines: premièrement, les fonds d'affectation spéciale multidonateurs (fonds multidonateurs) et, deuxièmement, d'autres fonds, programmes et institutions des Nations Unies qui financent des programmes conjoints. Entre 2008 et 2012, le montant total du financement obtenu dans ce cadre par l'OIT était de 180,9 millions de dollars E.-U., soit 36 millions de dollars E.-U. par an en moyenne (tableau 1). Cela représente 15,1 pour cent des ressources extrabudgétaires totales que l'OIT a reçues pendant cette période (non compris le Compte supplémentaire du budget ordinaire). L'OIT opère une déduction de 7 à 10 pour cent au titre des dépenses d'appui aux programmes pour couvrir les frais administratifs simplifiés, soit en moyenne 2,5 millions de dollars E.-U. par an.

Tableau 1. Financement provenant d'entités du système des Nations Unies, en dollars E.-U. et en pourcentage du montant total des ressources extrabudgétaires reçues par l'OIT entre 2008 et 2012

	2008	2009	2010	2011	2012 **
Ensemble des entités du système des Nations Unies *	27 126 142	57 049 286	31 275 778	41 036 637	25 226 676
Part en pourcentage	9,0	26,7	12,3	20,3	9,0
CTXB totale de l'OIT ***	302 452 796	213 494 086	253 886 292	202 134 638	270 049 694
* Comprend toutes les contributions versées à l'OIT par les organismes, fonds et programmes des Nations Unies (y compris les fonds multidonateurs). ** Données préliminaires 2012. *** Ressources extrabudgétaires totales de l'OIT.					

9. Les ressources obtenues dans le cadre du système des Nations Unies ont permis à l'OIT de contribuer, soit en tant qu'organisation chef de file, soit en tant qu'organisation participante, aux programmes conjoints des Nations Unies. L'OIT a assumé le rôle de chef de file dans les 12 pays énumérés ci-après, sans nécessairement y avoir de représentation: Albanie, République centrafricaine, Chine, Comores, Iraq, Kirghizistan, Kiribati, Pakistan, Pérou, Philippines, République-Unie de Tanzanie et Viet Nam³.
10. Les coordonnateurs résidents ont un rôle capital à jouer pour ce qui est de mobiliser des ressources pour le compte des équipes de pays des Nations Unies, de gérer leur affectation et de faire rapport sur la manière dont elles sont utilisées. Depuis 2007, les fonds multidonateurs sont devenus une source de financement importante pour les programmes de coopération technique de l'OIT dans certains pays et pour certains domaines thématiques. Toutes les régions, en premier lieu l'Afrique, ont bénéficié des ressources provenant de ces fonds (voir figure 1).

Figure 1. Répartition du financement alloué à l'OIT par les fonds d'affectation spéciale multidonateurs des Nations Unies, par région (2008-2012)

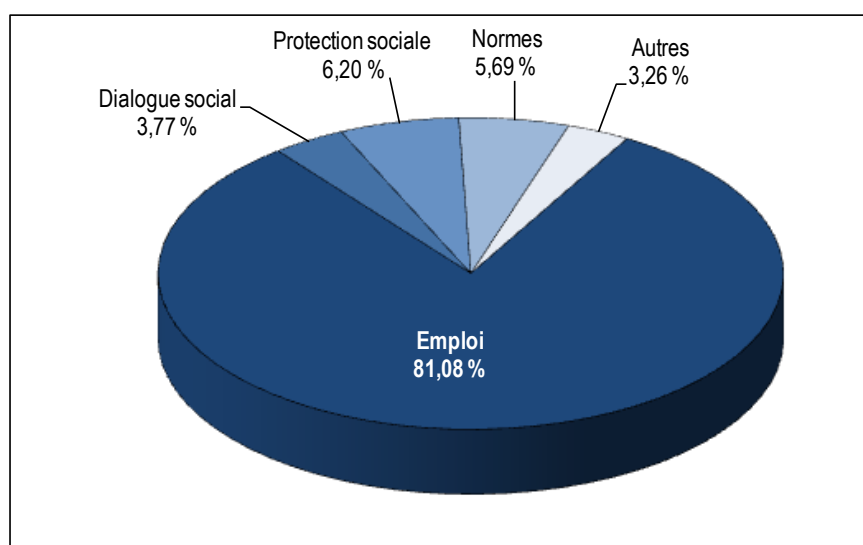


Source: BIT et portail du Bureau des fonds d'affectation spéciale multidonateurs (statistiques établies à partir d'un échantillon de 44 pays).

11. L'emploi est une priorité dans de nombreux plans-cadres pour l'aide au développement et programmes uniques, qui reçoivent la majeure partie du financement provenant des fonds multidonateurs. Les autres objectifs stratégiques de l'OIT (protection sociale, normes du travail et dialogue social) ont également bénéficié de ce financement, mais dans une moindre mesure, et souvent dans le cadre de programmes conjoints du fait de leur nature transversale (figure 2).

³ Une analyse détaillée des plans-cadres pour l'aide au développement au regard de l'Agenda du travail décent peut être consultée (en anglais) à l'adresse suivante: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---exrel/documents/genericdocument/wcms_202095.pdf.

Figure 2. Répartition du financement alloué à l'OIT par les fonds d'affectation spéciale multidonateurs des Nations Unies, par objectif stratégique (2008-2012)



Source: BIT et portail du Bureau des fonds d'affectation spéciale multidonateurs (statistiques établies à partir d'un échantillon de 44 pays).

12. Le tableau 2 montre la répartition des ressources totales obtenues par l'intermédiaire des fonds multidonateurs qui ont financé des activités de l'OIT entre 2008 et 2012. Les pays bénéficiaires sont répartis en trois catégories: i) ceux qui participent à l'initiative «Unis dans l'action» (pays pilotes, ou autres ayant volontairement adopté l'approche «Unis dans l'action»); ii) ceux qui sont en cours de transition de la phase des secours à celle des activités de développement; et iii) ceux qui bénéficient du Fonds pour la réalisation des OMD.

Tableau 2. Ressources provenant des fonds d'affectation spéciale multidonateurs accordées à l'OIT, par catégorie de pays bénéficiaires, 2008-2012 (en millions de dollars E.-U.)

	En millions de dollars E.-U.
Les huit pays pilotes de l'initiative «Unis dans l'action»	29,1
Huit autres pays volontaires	6,0
14 pays sortant d'un conflit ou d'une situation de crise	25,7
14 pays bénéficiant du Fonds pour la réalisation des OMD	20,2
Total	81,0

Source: BIT, 2012.

13. La plupart des pays mettent en œuvre un plan-cadre pour l'aide au développement ou un programme unique, ainsi qu'un programme de promotion du travail décent; d'une manière générale, les champs d'activité respectifs de ces programmes ne se recoupent que partiellement. Les programmes conjoints OIT/Nations Unies ne couvrent pas tous les domaines traités dans les programmes par pays de promotion du travail décent. Dans certains pays, l'accès au financement provenant des institutions des Nations Unies est subordonné à la participation aux équipes de pays des Nations Unies, laquelle est elle-même subordonnée au versement d'une contribution financière au titre des dépenses du bureau du coordonnateur résident. Dans d'autres, les équipes de pays des Nations Unies découragent la collecte de fonds au niveau national pour financer des activités qui risquent de dépasser le cadre du programme unique. A l'heure actuelle, la situation varie d'un pays à l'autre, en fonction des initiatives prises par les coordonnateurs résidents.

Coopération avec le système des Nations Unies: Coûts actuels et coûts prévisibles pour l'OIT

14. L'appui de l'OIT au système des coordonnateurs résidents et aux équipes de pays des Nations Unies entraîne des dépenses. Celles-ci sont de deux ordres: les contributions de l'OIT aux services communs, qui concernent essentiellement la sécurité, les structures collectives (établissements médicaux) et les manifestations conjointes (journée de l'ONU), et ses contributions aux services partagés («L'ONU avec nous» ou services d'experts). Ces dépenses, financées par les budgets des bureaux de l'OIT, sont estimées à 1,6 million de dollars E.-U. par an. Actuellement, l'OIT n'a pas de ligne budgétaire prévue pour les financer.
15. Une autre source de dépenses est la participation de l'OIT aux travaux des équipes de pays des Nations Unies (planification stratégique, coordination nationale, négociation de contrats et de cadres pour la mise en œuvre et le suivi, communication), ainsi qu'aux groupes thématiques régionaux et sous-régionaux et aux mécanismes de coordination. Ces coûts correspondent essentiellement au temps de travail du personnel, aussi bien des services organiques que des services généraux. Sur la base d'une étude du BIT, ils sont estimés à 8,2 millions de dollars E.-U. par an et sont essentiellement assumés par les bureaux de l'OIT dans les régions.
16. L'appui financier et administratif aux activités financées au moyen des plans-cadres pour l'aide au développement et de l'initiative «Unis dans l'action» a également un coût, estimé à quelque 3,3 millions de dollars par an, tandis que les recettes perçues au titre de l'appui aux programmes s'élèvent en moyenne à environ 2,5 millions de dollars E.-U. par an.
17. Dans toutes les régions, les bureaux de l'OIT ont reçu des demandes ponctuelles visant à financer certaines dépenses du bureau du coordonnateur résident et de l'équipe de pays des Nations Unies. Les sommes concernées sont très variables, mais sont généralement proportionnées au niveau des effectifs ou des dépenses. Les ressources allouées par les donateurs à la coordination diminuent, de sorte que les membres des équipes de pays des Nations Unies sont de plus en plus sollicités pour participer au financement des coûts d'exploitation du système des coordonnateurs résidents.
18. Conformément aux dispositions de la résolution sur l'examen quadriennal complet citées au paragraphe 4 ci-dessus, concernant les modalités envisageables pour le financement du système des coordonnateurs résidents, une étude indépendante effectuée pour les Nations Unies estime le coût de fonctionnement de ce système à 152 millions de dollars E.-U. par an, dont 64 millions de dollars E.-U. ne sont actuellement pas financés, ce déficit étant comblé par le PNUD. La plus grande partie de ce coût estimatif correspond aux dépenses de coordination dans les pays (72 pour cent) et le reste aux dépenses de coordination aux niveaux du siège et des régions. Une double modalité pour combler le déficit de financement est proposée dans l'étude: chaque institution verserait, en plus d'un montant forfaitaire annuel, un montant calculé au prorata de ses dépenses de développement et de ses effectifs. Dans l'hypothèse où cette modalité serait retenue dans les propositions qui seront élaborées, le coût annuel à la charge de l'OIT serait estimé à 2,5 millions de dollars E.-U. par an.
19. Le programme et budget de l'OIT pour 2012-13 prévoit un montant de 1,7 million de dollars E.-U. pour les contributions à divers organes du régime commun des Nations Unies et à d'autres comités ou commissions interinstitutions, notamment le Corps commun d'inspection, le Conseil des chefs de secrétariat, le Groupe des opérations communes d'achat, la Commission de la fonction publique internationale, l'Ecole des cadres des Nations Unies et les activités au titre des enquêtes communes sur les conditions d'emploi.

Ces montants sont expressément prévus dans le programme et budget approuvé et sont arrêtés conformément aux pratiques et modalités établies.

20. En principe, les sommes versées par l'OIT aux services communs des Nations Unies devraient être expressément prévues et approuvées dans le programme et budget. En outre, ces dépenses, à l'échelle mondiale et par pays, devraient correspondre dans une mesure raisonnable aux ressources extrabudgétaires accordées à l'OIT dans le cadre du système des Nations Unies. Une plus grande transparence serait souhaitable, notamment dans la répartition des coûts d'appui aux programmes faisant l'objet d'une mise en œuvre conjointe.

Conclusion

21. La résolution sur l'examen quadriennal complet adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en décembre 2012 contient plusieurs décisions et recommandations visant à «... donner au système des Nations Unies pour le développement plus de pouvoirs et de moyens pour aider les pays à atteindre leurs objectifs de développement ...» (paragr. 13). En tant que membre du système des Nations Unies, l'OIT tient à contribuer de manière effective, dans les limites de son mandat, à la réalisation de ces objectifs.
22. Dans le cadre de sa participation aux activités de développement des Nations Unies, l'OIT a obtenu des ressources extrabudgétaires dont le montant annuel moyen s'élevait à environ 36 millions de dollars E.-U. pour la période 2008-2012. Les recettes qu'elle percevait annuellement au titre de l'appui aux programmes s'élèvent à 2,5 millions de dollars E.-U. en moyenne et couvrent en partie ses frais administratifs, estimés à 3,3 millions de dollars par an. Les coûts à la charge de l'OIT au titre de l'appui des services communs des Nations Unies dans les pays sont estimés à 1,6 million de dollars E.-U. par an, tandis que les coûts afférents à la coopération avec les Nations Unies au niveau des pays, exprimés en temps de travail du personnel, sont estimés à 8,2 millions de dollars E.-U. L'OIT devra peut-être supporter des coûts supplémentaires liés au cofinancement du système des coordonnateurs résidents, selon ce que l'Assemblée générale décidera sur cette question dans l'avenir.
23. Du fait de sa participation stratégique à la coordination interinstitutions du système des Nations Unies, l'OIT est en mesure de promouvoir ses principes, ses normes et ses orientations stratégiques auprès des autres organismes du système ainsi que des gouvernements et des partenaires sociaux. C'est le cas par exemple lorsqu'elle participe à des groupes thématiques communs des Nations Unies ou qu'elle met en œuvre, avec d'autres institutions, des programmes relevant du Plan-cadre pour l'aide au développement qui traitent de questions relatives à l'Agenda du travail décent, ou lorsque d'autres institutions appliquent ses méthodes et ses politiques. Il est d'une importance cruciale pour l'Organisation de tirer parti de toutes ces possibilités pour pouvoir contribuer pleinement à l'élaboration du programme de développement des Nations Unies pour l'après-2015.
24. L'OIT doit continuer de promouvoir ses objectifs et orientations stratégiques au moyen des cadres de planification des programmes des Nations Unies (PNUAD, programmes uniques, programmes conjoints et groupes thématiques) et à coopérer sans réserve avec les équipes de pays des Nations Unies et d'autres mécanismes de coordination afin de renforcer ses propres mécanismes et modalités en matière de programmes. Le coût de sa participation aux activités de développement des Nations Unies devrait rester raisonnable et proportionné aux avantages qu'elle en retire sur les plans stratégique et financier et du point de vue de l'élaboration des programmes.

Projet de décision

25. *Le Conseil d'administration voudra sans doute fournir au Bureau des orientations sur la coopération aux activités opérationnelles de développement menées par le système des Nations Unies, évoquée au paragraphe 24, en particulier en ce qui concerne les incidences financières de la coordination, et confirmer que les futures modalités de financement du système des coordonnateurs résidents et des équipes de pays des Nations Unies, compte tenu de leurs incidences possibles pour l'OIT, devront lui être soumises pour décision.*