



OCHA

United Nations Office
for the Coordination of
Humanitarian Affairs

Directives mondiales sur les Fonds de financement commun pour les pays

Foire aux questions - Janvier 2015

Q1. Qu'est-ce que les Directives mondiales sur les Fonds de financement commun pour les pays ?

Les Directives mondiales sur les Fonds de financement commun pour les pays sont un ensemble de documents qui présentent les principes, les objectifs et le fonctionnement des Fonds de financement commun pour les pays. Cet ensemble comprend :

- La Directive générale qui fait une présentation générale des principes, des objectifs, de la gouvernance et des modalités de gestion qui régissent les Fonds de financement commun pour les pays.
- Le Manuel opérationnel des Fonds de financement commun pour les pays qui, avec ses annexes, fournit un ensemble complet de directives techniques, d'outils et de modèles utilisés dans la gestion desdits fonds.

Il est obligatoire, pour tous les Fonds de financement commun pour les pays, de suivre les Directives mondiales. Les directives opérationnelles contenues dans le Manuel constituent des normes minimales en matière de modalités de gestion qui doivent s'appliquer à tous les Fonds de financement commun pour les pays. Chaque Fonds de financement commun devra élaborer des manuels opérationnels spécifiques au pays, sur la base du Manuel opérationnel.

Q2. Comment le Bureau de la coordination des affaires humanitaires a-t-il élaboré les directives sur les Fonds de financement commun pour les pays et dans quelle mesure les parties prenantes ont-elles été impliquées ?

Les Directives mondiales sur les Fonds de financement commun pour les pays sont le résultat de vastes consultations internes et externes menées ces trois dernières années avec les parties prenantes par Bureau de la coordination des affaires humanitaires, tant au Siège qu'au niveau des pays.

Les consultations comprenaient au niveau du Siège des discussions ciblées avec des organismes de l'ONU, des ONG et des donateurs dans plus de quatre réunions du Groupe de travail du Fonds de financement commun (PFWG) et des mises à jour régulières au cours des réunions de l'Équipe spéciale sur le financement humanitaire du Comité permanent interorganisations (IASC-HFTT). Les ateliers annuels sur la gestion des Fonds de financement communs mondiaux du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (réunissant le Bureau, le PNUD et les parties prenantes du Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires impliquées dans la gestion des Fonds de financement commun pour les pays) au cours des trois dernières années ont également servi de cadre pour recueillir de nouvelles contributions sur le terrain.

Sur la base de ces consultations, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires a finalisé un premier projet de directives en février 2014. Le projet a été distribué entre mars et juillet 2014 pour observations à 17 bureaux de pays qui ont des Fonds de financement commun pour les pays actifs du Bureau de la coordination des affaires humanitaires et, à travers leur canal, aux parties prenantes au niveau des pays. Le projet a également été distribué pour observations aux différentes branches et sections du Bureau de la coordination des affaires humanitaires au Siège, à l'Équipe spéciale sur le financement humanitaire du Comité permanent interorganisations, et à 20 donateurs au niveau du capital. Les réunions de la Plate-forme de dialogue Fonds de financement commun pour les pays-ONG d'avril et juin 2014 ont également servi de cadre d'examen du contenu des directives et pour

recueillir les contributions des partenaires. En outre, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires a engagé des discussions bilatérales avec plusieurs donateurs et d'autres partenaires.

Au total, plus de 60 entités ont apporté des contributions aux Directives, ce qui totalise plus de 500 observations écrites que le Bureau de la coordination des affaires humanitaires a prises en compte.

Q3. Qui sont les publics cibles des Directives sur les Fonds de financement commun pour les pays ?

Les Directives mondiales sur les Fonds de financement commun pour les pays ciblent les principales parties prenantes des fonds, y compris les partenaires d'exécution (ONG nationales et internationales, organismes des Nations Unies, Organisation internationale pour les migrations, Croix-Rouge/Croissant-Rouge), Coordonnateurs de l'action humanitaire (HC), donateurs, groupes sectoriels, bureaux locaux de la coordination des affaires humanitaires et Groupes du financement de l'action humanitaire (HFU).

La Directive générale offre à toutes les parties prenantes du Fonds de financement commun pour les pays un aperçu de haut niveau des fonds, tandis que le Manuel opérationnel contient des orientations techniques à l'intention des Bureaux locaux de la coordination des affaires humanitaires et, en particulier, pour les HFU qui soutiennent et administrent les Fonds. Le manuel fournit un ensemble de processus et outils qui établissent des normes minimales pour la gestion des Fonds de financement commun pour les pays. Les Bureaux de pays du Bureau de la coordination des affaires humanitaires peuvent s'appuyer sur ces normes minimales pour s'assurer que l'utilisation et la gestion de chaque fonds sont conformes aux exigences du contexte dans lequel il intervient. Le manuel décrit les rôles et les responsabilités des Coordonnateurs humanitaires, des partenaires d'exécution du Bureau de la coordination des affaires humanitaires, des groupes et autres parties prenantes qui s'engagent dans l'exploitation de Fonds de financement commun pour les pays.

Q4. Quels sont les principaux changements introduits par les Directives des Fonds de financement commun pour les pays ?

Gouvernance : Un Conseil de gouvernance des Fonds de financement commun pour les pays sera établi au niveau du siège pour renforcer le contrôle institutionnel et conseiller le Coordonnateur des secours d'urgence (ERC) sur les décisions clés telles que la création et la clôture de Fonds de financement commun pour les pays, ou lorsque des ajustements majeurs sont nécessaires pour les fonds existants. Les fonctions de ce Conseil viennent en complément au rôle central joué par les Conseils consultatifs des Fonds au niveau des pays.

Alignement stratégique : L'utilisation de Fonds de financement commun pour les pays sera principalement alignée pour appuyer l'exécution des Plans d'action humanitaire d'urgence (HRP), tout en conservant la souplesse nécessaire pour affecter des fonds à des événements imprévus. Ce changement vise à établir un lien clair entre l'objectif des Fonds de financement commun pour les pays et du Bureau de la coordination des affaires humanitaires d'accroître l'efficacité sur le terrain ainsi que de renforcer le rôle de premier plan et de coordination des HC dans la conduite de l'affectation des ressources du Fonds aux besoins et priorités identifiés localement. L'alignement de l'utilisation des Fonds de financement commun pour les pays au HRP éclaircit davantage le rôle des groupes sectoriels par rapport aux Fonds.

Cadres de responsabilisation et les modalités opérationnelles : Le cadre de responsabilisation introduit par les nouvelles Directives se concentre sur la fourniture d'un ensemble d'outils pour la gestion axée sur les risques des Fonds de financement commun pour les pays. Ces outils comprennent : i) le rôle des Conseils consultatifs dans les conseils fournis au HC en matière de stratégies de gestion des risques adaptée au contexte opérationnel du fonds spécifique et ii) l'évaluation des capacités des partenaires d'exécution, qui à son tour permet au Bureau de la coordination des affaires humanitaires de déterminer le calendrier de décaissement, la stratégie de surveillance, les exigences programmatiques et les rapports financiers ainsi que le plan d'audit les plus appropriés.

Gestion financière : Les Directives introduisent des indications plus claires de la gestion financière afin d'assurer une compréhension commune des aspects et procédures de budgétisation et d'administration. En particulier, la structure et le modèle de budget du projet ont été révisés et alignés sur des catégories budgétaires standards du Groupe des Nations Unies pour le

développement. Le Manuel opérationnel inclut les orientations financières et administratives.

Q5. Pourquoi le Bureau de la coordination des affaires humanitaires harmonise-t-il les Fonds d'intervention pour les urgences humanitaires (ERF) et les Fonds humanitaires communs (CHF) actuels sous l'égide de Fonds de financement commun pour les pays ? Qu'advient-il des ERF et des CHF ?

Les Directives globales sur les Fonds de financement commun pour les pays introduisent l'harmonisation des ERF et CHF sous un seul type de fonds : le Fonds de financement commun pour les pays. Il sera stratégiquement aligné sur le HRP et s'appuiera sur deux modalités pour affecter des fonds : les affectations standard et de réserve. La taille de chaque fonds sera déterminée par le contexte spécifique du pays.

Dans le passé, les CHF se distinguaient des ERF à travers l'affectation des ressources sur la base d'appels consolidés. Les ERF ont été principalement conçus pour répondre aux urgences imprévues au-delà des appels. Dans certains cas, les ERF étaient actifs même dans les pays sans appel approprié. L'évolution du Cycle de programme humanitaire (HPC) et l'introduction systématique du HRP dans tous les pays a fait que la distinction entre les ERF et les CHF n'était plus pertinente. Avec l'introduction du HPC, tous les Fonds de financement commun pour les pays soutiendront systématiquement les priorités définies dans le HRP ainsi que les urgences imprévues qui pourraient surgir dans un pays donné.

La nécessité d'harmoniser les ERF et les CHF a également été soulignée lors des consultations initiées par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires au cours des dernières années. Les intervenants ont contesté la justification du maintien de deux types de fonds distincts, et remis en question l'existence de différences de fond dans le mode de fonctionnement des ERF et des CHF.

En outre, les organes de contrôle tels que le Comité des commissaires aux comptes, le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) et le Corps commun d'inspection (CCI) ont mis en évidence, à plusieurs reprises, la nécessité d'harmoniser les processus et procédures des ERF et des CHF; ils ont également suggéré de clarifier les rôles et les responsabilités de toutes les entités impliquées dans la gestion des fonds, et de renforcer les mécanismes de reddition de comptes. Ces organismes ont également souligné à plusieurs reprises la nécessité d'avoir un ensemble normalisé de directives, applicable à tous les Fonds de financement commun pour les pays, indépendamment des modalités de gestion qui leur sont applicables.

L'harmonisation des ERF et CHF était également l'une des conclusions et recommandations clés de l'étude indépendante commandée par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires sur la cartographie des Fonds de financement commun pour les pays. Des consultations internes et externes ont recommandé que le Bureau de la coordination des affaires humanitaires envisage une plus grande harmonisation entre les CHF et les ERF tout en laissant au terrain et aux HC la possibilité de choisir entre deux modalités d'affectation en fonction du contexte opérationnel et de la taille du fonds.

Q6. Comment les Directives sur les Fonds de financement commun pour les pays s'appliquent-elles aux Fonds de financement commun pour les pays où la fonction d'Agent de gestion est assumée par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) ?

Au fil des ans, les Fonds de financement commun pour les pays ont été sous le contrôle strict de divers organes de contrôle à la lumière des risques que la gestion de ces fonds comportait. La mise en place de différents CHF et ERF a généré un spectre diversifié d'exigences et de mécanismes de contrôle applicables aux fonds, générer un manque d'approche standardisée et harmonisée à la gestion.

Depuis leur création en fin 2005, les CHF ont évolué en élaborant des processus et des procédures spécifiques très différentes dans chaque pays. Dans le même temps, les ERF, actifs depuis 1995, ont également évolué et ont établi leurs propres processus et procédures, mais ont maintenu un plus grand degré de cohérence entre eux. Les processus et procédures des ERF et des CHF ont fini par être tout à fait différents, avec différents régimes administratifs applicables aux fonds, certains gérés par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, d'autres par le PNUD.

Ces différentes configurations se poursuivront jusqu'à ce que les Fonds de financement commun pour les pays aient deux modalités administratives différentes. Les Directives actuelles, visant à garantir les modalités de gestion les plus appropriées, sans perturber les opérations sur le terrain, offrent une

flexibilité suffisante pour permettre au PNUD de continuer à fournir des services de gestion et d'administration des Fonds de financement commun pour les pays. Ce faisant, les Directives précisent également que le cadre de responsabilisation proposé demeure un élément fondamental de l'architecture de la gestion des Fonds de financement commun pour les pays qui ne peut pas être compromis.

Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires publiera un additif aux Directives globales sur les Fonds de financement commun pour les pays en fin février 2015 à la suite des contributions du PNUD et du Bureau des fonds d'affectation spéciale pluripartenaires (MPTF) du PNUD, qui fournira des éclaircissements supplémentaires sur les CHF dont le PNUD est l'agent de gestion et le MPTF est l'agent administratif.

Q7. Comment les nouvelles Directives traitent et atténuent les risques ?

Les Fonds de financement commun pour les pays ont été sous le contrôle strict de divers organes de contrôle à la lumière des risques que la gestion de ces fonds comporte. Les Directives introduisent un cadre global pour la gestion des risques aux Fonds, la standardisation des différentes exigences et mécanismes de contrôle générés par les CHF et les ERF.

Le Cadre de responsabilisation des Fonds de financement commun pour les pays introduit par les nouvelles Directives fournit un ensemble d'outils de gestion des risques qui traite les risques qui i) sont susceptibles d'entraver la capacité des Fonds à atteindre leurs objectifs en tant que mécanismes de financement humanitaires, et ii) sont présents lors du décaissement des fonds aux partenaires d'exécution.

Au niveau du fonds, les Directives introduisent un cadre de gestion des risques qui comprend l'identification des risques, l'analyse des risques et l'élaboration de stratégies d'atténuation pour gérer les risques résiduels. C'est un outil de gestion qui permet au HC, avec l'appui du Conseil consultatif du Fonds, d'assurer la prise de décision stratégique et de soutenir la réalisation des objectifs stratégiques de manière transparente. Il assure également un sens partagé du risque et de la tolérance appropriée aux risques résiduels par toutes les parties prenantes.

La gestion des risques au niveau des partenaires consiste en l'adaptation des procédures de gestion des subventions conformément à la capacité et des performances des partenaires. Les Fonds de financement commun pour les pays doivent évaluer les capacités de chaque partenaire d'exécution en quête de financement en vue de déterminer son admissibilité et d'identifier le calendrier de décaissement, la stratégie de suivi, les exigences de rapports programmatiques et financiers et le plan d'audit les plus adaptés. Le Manuel opérationnel décrit trois options d'évaluation des capacités qui peuvent être appliquées en fonction du contexte et des conditions sur le terrain.

Q8. Quel est le calendrier d'application des Directives sur les Fonds de financement commun pour les pays ? Comment le Bureau de la coordination des affaires humanitaires déploie-t-il les Directives sur les Fonds au niveau des pays ? Quelle sera la participation des parties prenantes aux Fonds dans ledit processus ?

Il est d'une importance primordiale pour le Bureau de la coordination des affaires humanitaires de ne pas perturber les opérations en cours sur le terrain. À cette fin, les Directives seront progressivement introduites dans les fonds actifs. Cela donnera suffisamment de temps au Groupe du financement de l'action humanitaire du Bureau de la coordination des affaires humanitaires et aux partenaires d'être formés et de se familiariser avec les Directives.

Certains fonds ont déjà introduit, au fil des ans et parallèlement aux consultations en cours, certains éléments des Directives. La Section de la coordination des financements du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (FCS) consultera les collègues sur le terrain pour déterminer l'ampleur des changements nécessaires (le cas échéant) pour chaque fonds à la lumière des Directives et planifier leur mise en œuvre progressive et en douceur.

Les étapes suivantes comprennent la définition d'un plan de déploiement et de formation pour chaque fonds actif, qui prendra en considération les besoins et les exigences des différents pays. Le processus doit démarrer au premier trimestre de 2015, avec la mise en œuvre initiale du Système de gestion des subventions, la diligence raisonnable, l'évaluation des capacités et les modalités opérationnelles.

Q9. Comment les parties prenantes des Fonds de financement commun pour les pays se familiarisent-elles avec les nouvelles Directives ?

Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires s'est engagé à offrir une formation aux parties prenantes concernées des Fonds de financement commun pour les pays à tous les niveaux, sur le terrain et au siège, sur la gestion efficace desdits Fonds. Au premier trimestre de 2015, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires développera un programme de formation pour familiariser les personnes impliquées dans divers aspects de la gestion des Fonds à différents niveaux (stratégique, de gestion, administratif) et leur permettre d'en superviser efficacement le fonctionnement. Le programme de formation permettra d'assurer que les orientations et les systèmes existants tels que le Système de gestion des subventions sont couplés avec un savoir-faire pratique dans les domaines couvrant le programme et les opérations, la politique, la gestion et le suivi.

Le programme de formation sera modulaire et contiendra des composantes individuelles qui ciblent des publics différents. Le vaste éventail des stagiaires comprend 1) le personnel impliqué dans la gestion des Fonds de financement commun pour les pays; 2) le personnel des partenaires d'exécution potentiels ou existants et 3) d'autres membres du personnel qui découvrent ou qui ont une implication indirecte dans le Fonds. Le programme offrira des possibilités de formation en présentiel au niveau régional et national, ainsi que la formation sur le Web.

Q10. Qu'est-ce que le Système de gestion des subventions ?

Le Système de gestion des subventions est une plate-forme basée sur le Web qui prend en charge la gestion de l'ensemble du cycle de vie des subventions pour tous les Fonds de financement commun pour les pays. Il a été développé pour soutenir la gestion de tous les Fonds de financement commun pour les pays et pour rationaliser la charge de travail des Groupes du financement de l'action humanitaire sur le terrain.

C'est un outil obligatoire pour lesdits fonds et un instrument de gestion fondamental pour les gestionnaires de fonds du Bureau de la coordination des affaires humanitaires au niveau du siège et des pays. Ses avantages sont les suivants : i) faciliter l'interaction des partenaires avec les fonds à tous les stades du cycle de subvention, ii) promouvoir l'efficacité, l'efficacé et la transparence grâce à la surveillance de la célérité et de la qualité des différents processus, iii) appuyer la gestion des risques, iv) harmoniser les processus d'affaires tout en répondant aux besoins particuliers de chaque fonds et v) renforcer l'analyse des données et des informations sur les capacités de gestion du Bureau de la coordination des affaires humanitaires par le biais de modules d'informatique décisionnelle accessibles au public. Des données en temps réel sur les contributions, les affectations, les partenaires bénéficiaires, la couverture géographique et la distribution des fonds entre les groupes sectoriels sont ainsi disponibles.

Le Système a été déployé dans presque tous les Fonds de financement commun pour les pays en janvier 2015 comme outil essentiel pour aider à la bonne mise en œuvre des Directives. Le Système de gestion des subventions est accessible à l'adresse suivante : <http://gms.unocha.org/>

Q11. Dans quelle mesure les nouvelles Directives sur les Fonds de financement commun pour les pays renforceront-elles les partenariats avec les ONG nationales et internationales ?

Les Fonds de financement commun pour les pays s'efforcent de favoriser des partenariats stratégiques avec la communauté des ONG nationales et internationales. Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires reconnaît que les ONG sont des partenaires et des intervenants clés dans la plupart des situations de crise humanitaire dans lesquelles le Fonds de financement commun pour les pays opère. Les ONG partenaires, en particulier les locales, sont essentielles à la réponse humanitaire efficace car elles ont tendance à être plus près des populations dans le besoin et ont une meilleure connaissance des communautés touchées.

Dans un effort visant à élargir le partenariat avec les acteurs des ONG, les Directives reflètent de nombreux aspects de la rétroaction reçue par les ONG au cours des années. En particulier, les Directives simplifient et rationalisent les exigences administratives pour la mise en œuvre de la subvention. Dans le but de développer des partenariats à long terme avec les ONG, les Directives soulignent également le rôle que celles-ci jouent dans la gouvernance et la gestion des Fonds de financement commun pour les pays de par leur appartenance aux Conseils consultatifs et Commissions d'examen.

Les Directives comprennent par ailleurs des outils pour permettre aux ONG de devenir des partenaires admissibles aux Fonds et d'introduire une approche fondée sur les risques à la gestion

desdits Fonds. Cette approche évalue la capacité des ONG partenaires et récompense les bonnes performances dans la mise en œuvre de la subvention. Chaque Fonds de financement commun pour les pays procède à une évaluation des capacités de ses ONG partenaires en vue de déterminer l'admissibilité et d'identifier le calendrier de décaissement, la stratégie de suivi, les exigences de rapports programmatiques et financiers et le plan d'audit les plus adaptés.

Les évaluations des capacités sont réalisées sous la coordination du Bureau local de la coordination des affaires humanitaires et doivent avoir lieu en prélude à la soumission d'une demande de financement. Actuellement, toutes les ONG sont évaluées au niveau national dans le cadre du Fonds de financement commun pour les pays auprès duquel elles souhaitent recevoir des fonds.

Le Manuel opérationnel décrit trois options pour l'évaluation des capacités que chaque Fonds peut choisir en fonction de la situation du pays. Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires a élaboré la méthodologie d'évaluation des capacités à partir d'une analyse approfondie des outils existants et des approches utilisées par les donateurs et d'autres entités des Nations Unies, ainsi que sur la base de la pratique actuelle dans certains Fonds de financement commun pour les pays. Une des premières étapes dans le déploiement des Directives sera la définition de l'approche à utiliser par chaque Fonds existant pour déterminer le niveau des capacités de ses partenaires d'exécution. Les Groupes du financement de l'action humanitaire du Bureau de la coordination des affaires humanitaires effectueront cet exercice avec le soutien de la Section de la coordination des financements, et peuvent solliciter les commentaires des parties prenantes dans le pays. Le HC approuvera l'approche choisie en concertation avec le Conseil consultatif, qui procédera également à un examen, et si nécessaire, revisitera les seuils d'admissibilité et les niveaux de risque correspondants. De même, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires mettra à jour l'évaluation des capacités du partenaire au fil du temps.

Au fur et à mesure que les partenaires continuent de recevoir le financement et poursuivent l'exécution des projets, leurs performances détermineront de plus en plus leurs cotes de risque. Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires analysera systématiquement les performances des partenaires tout au long de l'exécution du projet. Le score des performances aura un impact sur le résultat de l'évaluation des capacités initiale, et se traduira par une amélioration ou une détérioration du niveau de risque du partenaire.

Q12. À quelle fréquence les Directives sur les Fonds de financement commun pour les pays seront-elles révisées par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires ?

Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires demeure déterminé à améliorer et à renforcer constamment les Fonds de financement commun pour les pays afin de veiller à ce que ces derniers contribuent à fournir efficacement une aide humanitaire, à travers un dialogue permanent avec toutes les parties prenantes, tant au Siège que sur le terrain.

La Directive générale de haut niveau sera soumise à la révision en 2017, lorsque la Section de la coordination des financements procédera également à une évaluation de la mise en œuvre du Manuel opérationnel. Le Manuel opérationnel et ses annexes sont des « documents évolutifs » qui font l'objet d'examens périodiques et qui, si cela est nécessaire, peuvent être modifiés plus fréquemment pour permettre une plus grande flexibilité et efficacité dans la gestion des Fonds de financement commun pour les pays.

Pour une amélioration continue des Directives, la Section de la coordination des financements recueillera les commentaires des parties prenantes du Fonds de financement commun pour les pays, y compris les partenaires d'exécution, les Bureaux locaux de la coordination des affaires humanitaires et le Groupe du financement de l'action humanitaire, le Coordonnateur de l'action humanitaire, la Plate-forme de dialogue Fonds de financement commun pour les pays-ONG, le Groupe de travail du Fonds de financement commun et l'Équipe spéciale sur le financement humanitaire du Comité permanent interorganisations.

Q13. La traduction des Directives des Fonds de financement commun pour les pays dans d'autres langues est-elle prévue ?

Les Directives des Fonds de financement commun pour les pays seront traduites en arabe et en français et publiées en ligne pour une diffusion plus large.

Q14. Où peut-on trouver les Directives des Fonds de financement commun pour les pays ?

Les Directives des Fonds de financement commun pour les pays peuvent être téléchargées à l'adresse suivante : <http://www.unocha.org/what-we-do/humanitarian-financing/country-based-pooled-funds>