

Janvier 1998



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

CONSEIL

Cent quinzième session

Rome, 23 - 28 novembre 1998

**EXECUTION DES PROGRAMMES D'AIDE HUMANITAIRE
CONFIES A DES PARTENAIRES OPERATIONNELS
(JIU/REP/97/3)**

Le rapport ci-joint du Corps commun d'inspection est précédé des observations du Directeur général. Celles du Comité administratif de coordination (CAC) relatives à ce rapport seront portées à l'attention des organes directeurs dès qu'elles seront connues.

OBSERVATIONS DU DIRECTEUR GENERAL DE LA FAO SUR LE RAPPORT 97/3 DU CCI "EXECUTION DES PROGRAMMES D'AIDE HUMANITAIRE CONFIES A DES PARTENAIRES OPERATIONNELS"

Dans l'ensemble, le rapport décrit de manière claire et concise la façon dont sont utilisés les fonds provenant de contributions volontaires qui sont alloués à l'aide humanitaire. En outre, il définit et identifie les principaux partenaires opérationnels auxquels les organisations du système des Nations Unies font appel pour mettre en oeuvre ces activités; il examine les principes régissant les relations de travail entre les organisations des Nations Unies et les partenaires opérationnels; et il traite des mécanismes de contrôle de l'exécution des programmes/projets et des moyens d'améliorer la gestion des ressources financières utilisées par les partenaires opérationnels.

Recommandation I

Si chaque organisme humanitaire doit effectivement disposer d'un répertoire des partenaires opérationnels et de procédures d'évaluation des résultats, l'intérêt d'un manuel général est contestable. On remarquera, en outre, que rien n'indique qui classera les partenaires par catégorie, comme susceptibles, par exemple, d'entreprendre une tâche à l'échelle du système des Nations Unies ou de s'acquitter d'une tâche confiée à plusieurs organismes. Il conviendrait de définir des critères de classement. L'expression *adapter les accords aux mandats et missions confiés* omet de préciser de quels mandats il s'agit: ceux des organismes des Nations Unies ou ceux des ONG; ou les deux?

Recommandations II

S'il convient, bien entendu, d'améliorer les procédures juridiques, administratives et financières de sélection des partenaires opérationnels, la présence (personnel, logistique) du partenaire opérationnel considéré dans la zone qui bénéficiera de l'assistance est un autre facteur important. La priorité devrait être accordée aux partenaires ayant donné la preuve de leur aptitude à fournir de manière satisfaisante les services prévus dans le contrat.

En ce qui concerne l'échange proposé d'informations sur les prestations des partenaires, celui-ci devrait reposer sur des critères objectifs afin de prévenir tout risque de partialité. En outre, les performances d'un partenaire opérationnel dans un domaine d'un programme humanitaire peuvent ne pas être pertinentes dans un autre domaine (santé par opposition à agriculture, par exemple).

Recommandation III

La FAO fait siennes les deux dispositions recommandées, y compris le rôle du Comité permanent interorganisations.

Recommandation IV

Les procédures administratives et financières de la FAO reconnaissent déjà les besoins particuliers des opérations d'urgence (des procédures d'achat "d'urgence" sont en place, qui diffèrent des procédures normales). L'assistance à long terme, dans la mesure notamment où elle se transforme en assistance au redressement, n'est pas en général considérée comme activité d'urgence. De fait, la frontière entre les deux n'est pas toujours claire. Toutefois, les opérations d'urgence sont entreprises dans le cadre des procédures administratives et financières générales de l'Organisation, qui sont automatiquement applicables dès que l'on a dépassé la phase d'urgence.

Recommandation V

La FAO approuve dans l'ensemble cette recommandation.

Recommandation VI

L'idée est intéressante. En fait, la FAO publie déjà un tel manuel, même si l'aspect directif nécessite peut-être quelques éclaircissements. Les membres du Comité permanent interorganisations et les organismes invités qui ont préparé des manuels de partenariat pourront souhaiter mettre ces manuels à la disposition de tous les membres du Comité permanent interorganisations et des organisations invitées, par l'intermédiaire du Secrétariat de ce Comité.

**EXÉCUTION DES PROGRAMMES D'AIDE HUMANITAIRE
CONFIÉS À DES PARTENAIRES OPÉRATIONNELS**

Établi par

Francesco Mezzalama

Corps commun d'inspection



**Genève
1997**

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
RÉSUMÉ, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS		5
I. INTRODUCTION	1 - 7	9
II. PARTENAIRES OPÉRATIONNELS : DÉFINITION	8 - 18	10
A. Organismes publics	12 - 13	11
B. Organismes des Nations Unies	14	13
C. Organisations intergouvernementales	15	13
D. Organisations non gouvernementales	16 - 18	14
III. PRINCIPES RÉGISSANT LES RELATIONS DE TRAVAIL ENTRE LES ORGANISMES DES NATIONS UNIES ET LEURS PARTENAIRES OPÉRATIONNELS	19 - 39	17
A. Procédures de sélection	20 - 25	17
B. Aspects juridiques	26 - 31	21
C. Aspects financiers et administratifs	32 - 39	24
IV. MÉCANISMES DE CONTRÔLE DE L'EXÉCUTION DES PROGRAMMES/PROJETS	40 - 55	28
A. Suivi	42 - 47	28
B. Évaluation	48 - 55	31
Notes		36

SIGLES

ANASE	Association des nations de l'Asie du Sud-Est
CCI	Corps commun d'inspection
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
OMS	Organisation mondiale de la santé
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
OUA	Organisation de l'unité africaine
PAM	Programme alimentaire mondial
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance

RÉSUMÉ, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

L'utilisation rentable et efficace des ressources mises à la disposition des organismes des Nations Unies est un sujet de préoccupation croissante pour les États Membres. Ces derniers s'intéressent de près en particulier à l'utilisation des fonds provenant de contributions volontaires alloués à l'aide humanitaire. Ils tiennent à être informés clairement et régulièrement de l'état de ces fonds. Il faut que les organismes des Nations Unies soient tenus, pour chaque activité, de rendre des comptes détaillés aux États Membres concernant l'exécution des programmes et la gestion des ressources financières et humaines, et qu'ils les informent comme il convient.

Comme il est indiqué dans le corps du rapport, différents organes de contrôle du système ont noté que les États Membres ne disposaient pas d'informations adéquates sur l'utilisation des fonds consacrés aux activités d'aide humanitaire. Les organismes des Nations Unies ont recours à des partenaires extérieurs au système ou en faisant partie avec lesquels ils signent un accord d'exécution qui spécifie la mission qui leur est confiée. L'obligation de rendre compte de l'exécution des projets et de l'utilisation des ressources qui incombe aux partenaires opérationnels - question déjà complexe - a encore été compliquée par l'arrivée en masse des organisations non gouvernementales dans le secteur de l'assistance humanitaire où elles ont été chargées de l'exécution d'une grande partie des activités. C'est là, en fait, que réside la nouveauté de la situation : les organisations non gouvernementales ont introduit une nouvelle dimension dans les activités d'assistance humanitaire de l'ONU et occupent un espace considérable. Une telle situation exige que l'on revoise les modalités de gestion des ressources financières allouées aux partenaires opérationnels dont le concours est devenu indispensable dans les opérations d'urgence.

Le Corps commun d'inspection est pleinement conscient des normes et attributions des organes d'audit et de contrôle du système chargés de veiller à ce que les organisations humanitaires utilisent convenablement les ressources qui leur sont allouées et rendent compte de l'utilisation qu'elles en font. Les inspecteurs savent aussi que les problèmes que posent les audits des partenaires opérationnels, bien que plus apparents dans certains cas en raison de l'ampleur des opérations, ont un caractère général. En fait, le plus souvent, les programmes et projets d'assistance humanitaire sont exécutés en dehors de tout mécanisme de contrôle afin d'agir efficacement et en temps opportun. La communauté internationale a aussi connu des situations qui exigent une action immédiate de chaque organisation dans le cadre de son mandat spécifique. Dans les situations d'urgence complexes, les organisations ne peuvent éviter d'accorder la priorité à l'exécution des projets et à l'obtention de résultats. Elles peuvent par la suite satisfaire à leurs obligations redditionnelles et prescriptions connexes. Aussi, toute évaluation d'opérations d'aide humanitaire, en particulier dans les situations d'urgence complexes, doit prendre en considération les éléments susmentionnés.

Il y a deux types d'opérations d'urgence : aide humanitaire à court terme et aide humanitaire à long terme. Les procédures et directives ponctuelles applicables aux programmes d'aide d'urgence à court terme en fonction de la nature des opérations doivent rester souples¹. Mais, comme les programmes ou projets d'aide humanitaire à long terme ont différentes implications, la question est de savoir s'il est possible d'appliquer, dans ce dernier cas, les normes, règlements et procédures comptables en vigueur.

Les préoccupations exprimées par les organes de contrôle dans des cas particuliers, notamment les relations de travail du HCR avec les partenaires opérationnels, soulèvent donc une question générale. L'Inspecteur s'efforcera, dans ses recommandations au sujet de l'amélioration des procédures de contrôle du financement et de la gestion des projets, de traiter de cette question.

Dans le présent rapport, le Corps commun d'inspection s'attachera à l'examen des principes régissant le contrôle financier des partenaires opérationnels par les organismes de l'ONU. Il étudiera les méthodes et les critères employés par les organisations pour sélectionner les partenaires opérationnels, les procédures juridiques, administratives et financières, les mécanismes de contrôle et les procédures d'établissement des rapports.

Après analyse minutieuse de la situation et discussion approfondie avec les organisations d'aide humanitaire, l'Inspecteur propose les suggestions et recommandations ci-après, à titre de contribution à l'action menée par les différents organes de contrôle du système afin d'améliorer la gestion des fonds utilisés par les partenaires opérationnels et de préciser les obligations redditionnelles des différents participants aux opérations d'aide humanitaire.

Recommandation 1. Pour répondre au grand nombre et à la complexité des programmes, il a fallu faire appel à des partenaires divers qui ont assumé des fonctions multiples. Une telle évolution - ainsi qu'un souci de clarté - exige une classification des différents types de partenaires opérationnels en fonction de leurs activités et des résultats obtenus.

La coopération avec les organismes des Nations Unies repose sur des accords ou accords subsidiaires passés avec chacun des partenaires. Leur identification et leur classement par catégorie permettra d'adapter les accords aux mandats et missions confiés afin d'assurer un contrôle adéquat de la gestion et des fonds des programmes. On pourrait parachever cet exercice en publiant un manuel classant les partenaires extérieurs par catégorie qui serait distribué aux fins de consultation et permettrait également d'aider à la sélection de partenaires opérationnels compétents (voir plus bas, par. 18).

Recommandation 2. Les relations de travail entre les organismes des Nations Unies et leurs partenaires opérationnels sont fondées essentiellement sur le partenariat et, moins souvent, sur des accords de caractère contractuel. Pour répondre à l'augmentation de la demande d'aide humanitaire et, par voie de conséquence, du nombre de partenaires, la sélection d'un partenaire compétent est devenue l'un des aspects les plus importants de la gestion des programmes et des projets. Il convient donc de mettre en place un mécanisme bien conçu permettant de garantir que le projet sera exécuté comme convenu dans le descriptif de projet et de responsabiliser le partenaire opérationnel. Pour

cela, les organisations devraient être plus sélectives dans le choix des partenaires en améliorant les procédures juridiques, administratives et financières de sélection en vigueur. À cet égard, il serait peut-être utile d'établir un fichier de partenaires opérationnels fiables et sélectionnés, ce qui aiderait à gérer le processus (voir recommandation 5) (voir plus bas, par. 25).

Les organismes des Nations Unies devraient échanger des informations sur les prestations fournies par les partenaires déjà employés² et consulter également les organisations non gouvernementales. Ceci ne devrait pas empêcher de recourir à tout partenaire dont le concours permettrait de renforcer les capacités, ainsi que dans les cas où la complexité de la situation l'exige.

Recommandation 3. La responsabilité de l'exécution d'un programme ou d'un projet est répartie entre le gouvernement du pays bénéficiaire, de l'organisme des Nations Unies et son partenaire opérationnel. Si les partenaires sont responsables des activités prévues dans le descriptif de projet, l'organisme des Nations Unies reste responsable des résultats d'ensemble du programme ou projet d'assistance. Pour mieux responsabiliser les partenaires opérationnels, il est recommandé d'adopter les deux dispositions ci-après (voir plus bas, par. 26 et 28) :

a) Les accords conclus avec les partenaires opérationnels devraient toujours prévoir une clause définissant les obligations redditionnelles en matière de gestion financière ainsi qu'un audit, un suivi et une évaluation de leurs activités;

b) Il est indispensable que tous les organismes des Nations Unies prévoient dans les accords une clause définissant les responsabilités des partenaires et les conséquences d'une défaillance. Cette clause devrait être élaborée sous la supervision du Comité permanent interorganisations et approuvée par les organisations humanitaires (voir plus bas, par. 30 et 31).

Recommandation 4. Les procédures administratives et financières et les directives régissant la collaboration avec les partenaires opérationnels conçues de manière pragmatique sont fondées sur l'hypothèse selon laquelle l'aide humanitaire est temporaire et seuls des plans à court terme sont mis en place. Cette hypothèse ne tient pas compte des réalités qui font que l'aide humanitaire nécessite souvent des interventions de longue durée. À partir de là, l'Inspecteur recommande l'adoption de deux types de procédures administratives et financières :

a) Des procédures administratives et financières spéciales pour les actions d'urgence à court terme (inondations, tremblements de terre et mouvements limités de réfugiés);

b) Des procédures administratives et financières normalisées pour l'aide humanitaire à long terme dans des situations où les conflits internes et externes vont au-delà d'une date fixée. Pour cette catégorie d'aide le Comité interorganisations devrait fixer la date limite en consultation avec toutes les organisations d'aide humanitaire (voir plus bas, par. 36).

Recommandation 5. Les demandes de la communauté des donateurs en faveur d'une plus grande transparence et d'un meilleur rapport coût-efficacité dans l'utilisation des fonds qu'elle fournit ont mis en relief les défaillances de la gestion et du respect des principes de responsabilité. Ceci est dû à une mauvaise planification des programmes et des projets ainsi qu'à un suivi et une évaluation insuffisants. Pour remédier à de telles situations, il est proposé ce qui suit :

a) Dès la phase initiale de planification du programme ou du projet, un mécanisme efficace de gestion des ressources humaines et financières assorti d'une définition claire des responsabilités respectives devrait avoir l'agrément de toutes les parties (voir plus bas, par. 41);

b) Toutes les organisations humanitaires devraient accorder la plus grande priorité au renforcement de leurs dispositifs de suivi et de contrôle. Il faudrait revoir et mettre à jour le mécanisme existant afin de procéder à la nécessaire amélioration de l'efficacité de la gestion des programmes et des projets tout en consolidant la prestation des services (voir plus bas, par. 47);

c) Si elles ne l'ont pas encore fait, toutes les organisations humanitaires devraient élaborer une stratégie d'évaluation afin de :

- i) Suivre l'état d'avancement de leurs partenaires opérationnels et les résultats obtenus;
- ii) Évaluer le rapport coût-efficacité et la capacité de gestion financière de ces partenaires;
- iii) S'appuyer sur les enseignements tirés de l'expérience pour sélectionner les futurs partenaires opérationnels sur la base de leurs antécédents (voir plus bas, par. 53).

Recommandation 6. Les activités d'aide humanitaire sont devenues plus complexes ces dernières années en raison des opérations de maintien de la paix et de l'action en faveur des droits de l'homme. Des problèmes nouveaux ont surgi, ce qui a nécessité des partenaires opérationnels supplémentaires qui ont besoin de directives claires et d'un bon encadrement de la part des organismes des Nations Unies. Ces derniers devraient donc élaborer un manuel qui permettrait d'assurer une coordination efficace et de bonnes relations de travail entre les organisations du système des Nations Unies et leurs partenaires opérationnels. Les organisations qui ne l'ont pas encore fait devraient établir des manuels de partenariat en concertation avec leurs principaux partenaires (voir plus bas, par. 55).

I. INTRODUCTION

1. Selon les organes de vérification tant internes qu'externes, le contrôle des finances et de la gestion des partenaires opérationnels travaillant avec des organismes des Nations Unies dans le secteur de l'assistance humanitaire est insuffisant. Si, comme indiqué ci-après, ces organes ont accordé davantage d'attention à certains intervenants qu'à d'autres en fonction du poids de leur participation, ils ont détecté des problèmes de responsabilité et de contrôle financier plus ou moins graves dans tous les organismes et programmes des Nations Unies. Dans son rapport de 1994 sur les comptes relatifs aux contributions volontaires gérées par le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés pour l'exercice terminé le 31 décembre 1993³, le Comité des commissaires aux comptes a relevé plusieurs carences dans la mise en oeuvre des projets confiés à des partenaires opérationnels, à savoir : inexistence de plans de travail établis préalablement au lancement des projets et programmes, mauvaise planification, retards dans la signature des accords, absence d'une politique commune concernant la sélection des partenaires opérationnels, manque de précision dans les prévisions et le contrôle budgétaires, non-présentation de comptes vérifiés ou d'attestations de vérification des comptes, présentation tardive des rapports périodiques, insuffisance des normes appliquées pour uniformiser les taux de frais généraux des partenaires opérationnels. Le Comité formulait plusieurs recommandations visant à remédier à cette situation.

2. Sur les indications de son Comité exécutif, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) s'est attaqué à quelques-uns des problèmes signalés. Certaines améliorations ont certes été apportées, mais la situation est toujours jugée insatisfaisante. Dans son rapport de 1995 à l'Assemblée générale, le Comité des commissaires aux comptes a donc réitéré plusieurs de ses recommandations concernant le contrôle exercé par le HCR sur ses partenaires opérationnels en matière de gestion des programmes, de gestion financière et de gestion des stocks, ainsi que les systèmes d'achat en place au siège et hors-siège⁴.

3. De même, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB) a constaté avec préoccupation dans son rapport à l'Assemblée générale à sa cinquantième session que les commissaires aux comptes avaient été amenés à réitérer plusieurs de leurs conclusions antérieures, notamment celles ayant trait à la gestion des programmes tant par le HCR que par ses partenaires opérationnels, du fait que le Haut Commissariat n'avait pas appliqué les précédentes recommandations des commissaires ni pris les mesures qui s'imposaient à cet égard dans ses bureaux extérieurs⁵.

4. Dans sa résolution 50/204 B du 23 décembre 1995, l'Assemblée générale s'est également inquiétée de ce que le Haut Commissariat n'avait pas suffisamment de prise sur la gestion des programmes exécutés par ses partenaires opérationnels. Aussi a-t-elle prié le Haut Commissaire d'appliquer d'urgence les recommandations du Comité des commissaires aux comptes, en prenant en considération les vues exprimées par les États Membres et en tenant le Comité pleinement informé des mesures en cours d'application, et prié le Comité de lui faire rapport sur la question à sa cinquante et unième session.

5. Comme suite aux observations du Comité des commissaires aux comptes et du CCQAB sur différents aspects de sa gestion des programmes et sa gestion financière, notamment concernant le suivi et le contrôle de ses partenaires opérationnels, le Comité exécutif du HCR a, lors de la réunion de son Comité permanent tenue en avril 1996, exhorté le HCR à prendre toutes les mesures nécessaires pour contrôler correctement ses programmes, y compris ceux qui sont mis en oeuvre par ses partenaires sur le plan financier et sur celui de la gestion⁶.

6. Conformément à la demande et aux recommandations de l'Assemblée générale, du Comité des commissaires aux comptes, du CCQAB et d'autres organes de contrôle de l'ONU, le HCR a pris plusieurs mesures destinées à améliorer la situation et s'est fixé un calendrier pour donner suite aux recommandations du Comité, y compris celles concernant ses partenaires opérationnels. Selon ce calendrier, plusieurs de ces recommandations seront appliquées avant la fin de 1997⁷. C'est dans ce contexte et avec l'accord du HCR que le Bureau des services de contrôle interne a demandé au Corps commun d'inspection d'examiner les politiques et procédures régissant les relations entre les organismes d'assistance humanitaire appartenant au système des Nations Unies et leurs partenaires opérationnels. L'objectif est notamment de proposer des modifications qui permettraient d'adapter lesdites politiques et procédures aux besoins actuels des organismes afin que ces derniers réussissent à donner des directives plus claires à leurs partenaires et à mieux contrôler leurs activités, grâce à quoi les programmes d'assistance humanitaire dans leur ensemble seraient plus efficaces et plus transparents.

7. L'Inspecteur fait plusieurs propositions dans ce sens. Il tient à remercier ceux qui ont contribué à l'élaboration du présent rapport, en regrettant de ne pas avoir la place d'y faire figurer en détail toutes les opinions qui ont été exprimées.

II. PARTENAIRES OPÉRATIONNELS : DÉFINITION

8. Pour définir ce que l'on entend par partenaires opérationnels dans le présent rapport, il faut d'abord définir la notion d'assistance humanitaire. Selon la classification du Comité administratif de coordination, retenue par le CCI avec une légère modification, l'assistance humanitaire est l'aide apportée aux victimes de catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme; elle consiste notamment à traiter les situations d'urgence complexes par une action de courte durée ou de longue haleine.

9. Une définition de "partenaire opérationnel" qui s'appliquerait à la plupart des organisations d'assistance humanitaire pourrait être formulée comme suit : organisation ou organisme gouvernemental, non gouvernemental, intergouvernemental ou multilatéral, ou institution spécialisée des Nations Unies, à qui un organisme des Nations Unies délègue la responsabilité de mettre en oeuvre des programmes ou projets et à qui il accorde des financements à cette fin sur la base d'accords passés entre les parties concernées.

10. Le présent rapport passe en revue les organismes, programmes et départements du système des Nations Unies qui jouent un rôle de premier plan dans le domaine de l'assistance humanitaire : le Département des affaires humanitaires, la FAO, le HCR, l'OMS, le PAM et l'UNICEF. En vertu de leur mandat, le HCR, le PAM et l'UNICEF se consacrent essentiellement à l'assistance humanitaire, alors que cet aspect n'est que secondaire pour la FAO et l'OMS. Le FNUAP, qui s'occupe des questions de population et de santé en matière de reproduction, y compris de planification familiale, a récemment commencé à mener des opérations de secours par l'intermédiaire d'institutions et d'organismes des Nations Unies, d'organismes gouvernementaux et d'ONG. Le Département des affaires humanitaires, dont le responsable est aussi Coordonnateur des secours d'urgence des Nations Unies, est chargé de coordonner l'assistance humanitaire par l'intermédiaire du Comité permanent interorganisations. Selon son mandat, le Département intervient exclusivement en cas de catastrophe naturelle et, lorsque la situation le justifie, en cas de situation d'urgence complexe. Bien que ce ne soit pas le sujet du présent rapport, il est utile de noter que le Département exerce des responsabilités dans le domaine de la prévention des catastrophes, où il agit essentiellement en collaboration avec les États et les organismes publics et avec le PNUD. Celui-ci s'occupe avant tout d'aide au développement, mais certaines de ses activités ont une composante assistance humanitaire. Lorsqu'il est désigné comme Coordonnateur de l'aide humanitaire, le Coordonnateur résident des Nations Unies (dans la plupart des pays, le représentant résident du PNUD) est chargé de coordonner l'ensemble des activités du système des Nations Unies, en particulier l'assistance humanitaire, au niveau du pays. Le Comité permanent interorganisations participe à la sélection du Coordonnateur de l'aide humanitaire. Un accord de principe veut que les fonctions de Coordonnateur de l'aide humanitaire et de Coordonnateur résident des Nations Unies soient assurées par une seule et même personne chaque fois que c'est possible³.

11. À mesure que des situations d'urgence complexes accroissent la demande d'assistance humanitaire, il devient nécessaire d'avoir recours à davantage de partenaires opérationnels. Selon le type d'assistance humanitaire à apporter, les organismes des Nations Unies travaillent principalement avec quatre catégories de partenaires opérationnels : organismes publics spécialisés ou administrations, organismes des Nations Unies, organisations intergouvernementales et ONG. Il leur arrive aussi de passer des marchés avec le secteur privé (voir le tableau 9), mais il ne s'agit pas dans ce cas de partenariat.

A. Organismes publics

12. Cette catégorie comprend les ministères, administrations, services et autres entités rattachés à l'État chargés par celui-ci d'accomplir en son nom les tâches qui lui incombent dans le domaine de l'assistance humanitaire, à savoir la conception et la mise en oeuvre d'opérations de secours aux victimes de catastrophes, notamment aux réfugiés et aux personnes déplacées. Le tableau 1 résume les conceptions qu'en ont les différents organismes des Nations Unies.

Tableau 1

Définition des organismes publics, selon les différents organismes des Nations Unies

Organisme	Définition
Département des affaires humanitaires (ONU)	Non fournie.
PNUD	Lorsque le PNUD et un gouvernement, représenté par l'autorité coordonnatrice nationale, décident d'entreprendre un programme ou un projet exécuté à l'échelon national, ils confient la responsabilité de l'ensemble de la gestion à un "agent d'exécution". La mission de ce dernier consiste à planifier les activités relatives au projet et à en superviser l'exécution; l'agent est aussi responsable de l'avancement et de la qualité technique des opérations, de la réalisation des objectifs et de l'obtention des effets escomptés, de la transparence de la gestion des fonds, etc.
FNUAP	Analogue à celle du PNUD. Toutefois, dans certains cas où les pouvoirs publics ne sont pas en état d'intervenir, le FNUAP traite essentiellement avec son partenaire opérationnel, en accord avec les autorités ou collectivités locales.
HCR	Le HCR travaille avec des organismes publics divers et variés : ministères, administrations spécialement créés pour s'occuper des réfugiés, etc.
UNICEF	Institutions et organismes placés sous le contrôle direct de l'État. Les entités financées par l'État mais régies par leurs propres statuts et règlements ne sont pas considérées comme des organismes publics.
FAO	La définition varie d'un pays à l'autre. Il s'agit en général d'un service d'État spécialisé, responsable sur les plans technique et opérationnel de la gestion d'un secteur économique donné, régi par la législation et placé sous l'autorité d'un pouvoir politique reconnu.
PAM	Département, bureau ou ministère désigné comme agent d'exécution du PAM pour les entités susceptibles de recevoir une aide.
OMS	Organisme financé par un gouvernement (contrairement à une organisation non gouvernementale).

13. Parmi les organismes publics qui travaillent avec des organismes des Nations Unies en tant que partenaires opérationnels, on trouve les centres de secours et de reconstruction, différents ministères (santé, affaires sociales, intérieur, agriculture, etc.) et les services chargés de l'aide humanitaire ou du problème des réfugiés. Tous les organismes des Nations Unies s'occupant d'assistance humanitaire ont recours à des organismes publics comme partenaires opérationnels. Dans certains cas, ceux-ci agissent par l'intermédiaire d'une organisation non gouvernementale, notamment nationale. Les types d'organismes publics travaillant avec les différents organismes des Nations Unies sont présentés dans le tableau 2.

Tableau 2

Types d'organismes publics travaillant avec les différents organismes des Nations Unies en tant que partenaires opérationnels

Organisme des Nations Unies	Organismes publics				
	Secours/ reconstruction	Ministère de la santé	Ministère des affaires sociales	Ministère de l'intérieur	Autres
Département des affaires humanitaires (ONU)	X	X	X	X	X
PNUD	X	X	X	X	Ministères et autres entités d'État chargés d'aide humanitaire
FNUAP	—	X	X	X	—
HCR	X	X	X	X	Ministères chargés des problèmes des réfugiés
UNICEF	X	X	X	X	Comités interministériels, services créés à la suite de crises particulières
FAO	X*				Ministère de l'agriculture, de l'élevage et des ressources naturelles
PAM	X	X	X	X	Ministère de l'agriculture
OMS	X	X	—	—	—

* Un pays.

B. Organismes des Nations Unies

14. Dans pratiquement toutes les opérations d'assistance humanitaire, plusieurs organismes des Nations Unies participent conjointement, en fonction de leur mandat et de leurs compétences respectives, à l'exécution des projets. Ils signent un mémorandum d'accord régissant la coopération entre deux ou plusieurs d'entre eux, afin de préciser les conditions générales et la raison d'être de leur association, les objectifs à atteindre, les domaines spécifiques sur lesquels porteront la collaboration et la coopération et les responsabilités de chacun. De tels mémorandums d'accord ont été signés entre le HCR et le PAM, entre l'UNICEF et le HCR, et entre le FNUAP et le HCR, l'OIM et d'autres organisations, ainsi qu'entre le PNUD et le HCR.

C. Organisations intergouvernementales

15. Il s'agit d'organisations créées par plusieurs gouvernements, chargées par leurs organes délibérants d'un mandat portant sur des questions spécifiques touchant l'assistance humanitaire et avec lesquelles l'ONU coopère dans ce domaine. Ces organisations sont notamment l'Organisation de l'unité africaine, l'Organisation des États américains, l'Union européenne, la Ligue des États arabes, le Fonds arabe de développement économique et social (FADES), l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE), la Communauté des

/...

Caraïbes (CARICOM), la Communauté d'États indépendants (CEI), le Secrétariat du Commonwealth, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et l'Organisation pour la coopération et la sécurité en Europe (OSCE).

D. Organisations non gouvernementales

16. Le rapport du CCI intitulé "Ressources financières allouées par le système des Nations Unies aux activités menées par les organisations non gouvernementales" (A/51/655-E/1996/105, annexe) donne la définition suivante des ONG :

"... il faut entendre par ONG une entité à but non lucratif, partenaire du système des Nations Unies, qui est composée de citoyens ou d'associations de citoyens d'un pays ou de plusieurs pays, qui décident collectivement des activités à entreprendre pour répondre aux besoins des membres d'une ou de plusieurs communautés avec lesquelles l'ONG coopère. Les ONG peuvent opérer au niveau international, régional, sous-régional, ou national/local et dans des domaines extrêmement divers - développement, secours humanitaire, environnement, éducation, assistance technique, services de conseils, renforcement des capacités, etc. Une ONG doit avoir des statuts écrits et un règlement, un organe directeur ainsi qu'un chef de secrétariat et du personnel."

Comme il est expliqué dans le rapport du CCI susmentionné, les ONG fournissent elles-mêmes une part non négligeable des secours humanitaires et comptent maintenant parmi les principaux partenaires de l'ONU pour l'exécution de ses projets et programmes.

17. Durant la période 1994-1995, les organismes des Nations Unies s'occupant d'aide humanitaire ont collaboré avec 2 103 partenaires opérationnels, qui ont entrepris 2 098 projets et sous-projets. Sur ces 2 103 partenaires opérationnels, 189 étaient des organismes publics, 14 des organismes des Nations Unies et 1 897 des ONG, dont 283 ONG internationales et 1 614 ONG nationales (dans trois cas, le type d'organisme n'a pas été précisé). Les ONG nationales sont utilisées comme partenaires opérationnels principalement par le PAM, le HCR et la FAO. Sur les 2 098 projets susmentionnés, 285 ont été exécutés par des organismes publics, 73 par des organismes des Nations Unies, 615 par des ONG internationales, 1 068 par des ONG nationales et 57 par d'autres types d'intervenant. Le montant total des dépenses relatives à ces projets s'est élevé à 1,2 milliard de dollars des États-Unis (pour plus de détails, se reporter au tableau 3 et au graphique de la page 16). Durant cette période, le système des Nations Unies a consacré quelque 10 milliards de dollars aux opérations de secours et de maintien de la paix ainsi qu'aux activités de développement. Sur ce montant, 73 % sont allés aux opérations de secours et aux activités de développement, contre 27 % aux opérations de maintien de la paix.

Tableau 3

1994-1995 : nombre de partenaires opérationnels, nombre de projets
et coût total des projets

Organisme	Nombre de partenaires opérationnels, par catégorie	Nombre de projets gérés par les partenaires opérationnels	Coût total des projets gérés par les partenaires opérationnels (En dollars des États-Unis)
Département des affaires humanitaires (ONU)	—	—	14 945 391
FNUAP	Organismes publics	5	18 %
	Organismes des Nations Unies	4	51 %
	ONG internationales	4	18 %
	ONG nationales	3	13 %
	Autres	1	41 %
			Total : 3 533 905
HCR	Organismes publics	154	321 657 549
	Organismes des Nations Unies	10	26 467 420
	ONG internationales	128	468 314 918
	ONG nationales	336	280 381 238
	Autres	1	39 904 494
PNUD	Données non disponibles	Données non disponibles	Données non disponibles
UNICEF	Données non communiquées	Données non communiquées	Données non communiquées
FAO	Organismes publics	3	9 345 594 ^a
	Organismes des Nations Unies	0	—
	ONG internationales	34	681 000 ^b
	ONG nationales	175	792 000 ^c
	Autres	1	Sans objet
PAM	Organismes publics	—	Données non disponibles
	Organismes des Nations Unies	—	Données non communiquées
	ONG internationales	115	
	ONG nationales	1 100 ^d	
OMS	Organismes publics	27	1
	Organismes des Nations Unies	0	—
	ONG internationales	2	559 700
	ONG nationales	—	—
	Autres (centres associés)	—	300 000

^a Concerne deux pays, le Rwanda et la Sierra Leone.

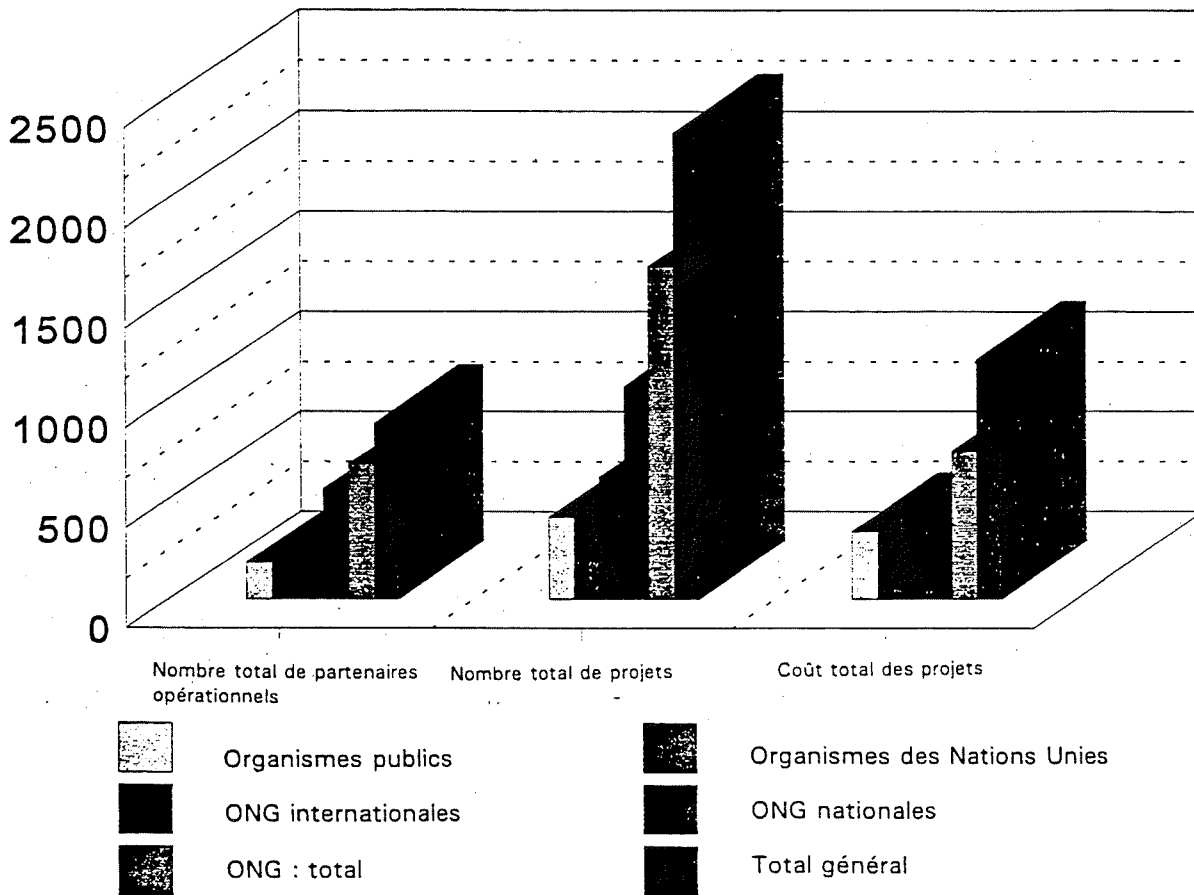
^b Le montant indiqué correspond aux dépenses de 16 ONG internationales ayant géré 139 projets en Afghanistan; les montants correspondant aux projets ci-après ne sont pas connus :

Burundi : trois projets gérés par huit ONG internationales;
Libéria : un nombre indéterminé de projets gérés par sept ONG internationales;
Sierra Leone : un projet géré par trois ONG internationales.

^c Le montant indiqué correspond aux dépenses de 159 ONG locales ayant géré 456 projets en Afghanistan.

^d Il n'y a pas toujours d'accord écrit.

PARTENAIRES OPÉRATIONNELS (1994-1995)



18. Il ressort clairement de cette analyse que les partenaires opérationnels se sont diversifiés et ont de plus en plus assumé de multiples fonctions à mesure que les programmes et opérations humanitaires devenaient plus nombreux et plus complexes. Ces partenaires peuvent aussi bien être des gouvernements, des organismes publics spécialisés, des ONG internationales ou nationales, des organisations intergouvernementales, des institutions ou organismes des Nations Unies ou des organisations régionales, ou bien appartenir au secteur privé. Il semble par conséquent souhaitable de bien définir les différents types de partenaires opérationnels et de les classer en fonction de leurs activités et de la qualité de leurs prestations. Quatre grandes catégories ont été établies à cet effet. Cette classification serait encore plus utile si on publiait un répertoire des partenaires opérationnels groupés par catégories et si on le distribuait aux parties intéressées afin de les aider à sélectionner les partenaires appropriés. Cela devrait permettre d'adapter les accords d'exécution aux mandats et aux responsabilités des partenaires opérationnels.

III. PRINCIPES RÉGISSANT LES RELATIONS DE TRAVAIL ENTRE LES ORGANISMES DES NATIONS UNIES ET LEURS PARTENAIRES OPÉRATIONNELS

19. Les relations entre les organismes des Nations Unies qui s'occupent d'assistance humanitaire et leurs partenaires opérationnels sont essentiellement fondées sur le partenariat. Il est cependant parfois nécessaire de recourir à des arrangements contractuels, en raison de la complexité de certaines opérations. Ces relations sont régies par trois types de procédures : les procédures de sélection, les procédures juridiques et les procédures administratives et financières.

A. Procédures de sélection

20. Chaque organisation a des méthodes qui lui sont propres pour sélectionner ses partenaires opérationnels selon différents critères liés à l'ampleur du projet considéré et au type d'assistance nécessaire. Ces différentes méthodes ont des éléments communs, notamment en ce qui concerne la préférence du gouvernement concerné et sa volonté de suivre les pratiques adoptées par l'organisation en la matière.

21. Le processus de sélection démarre au moment où un gouvernement demande une assistance, ou bien lorsqu'une ONG s'adresse à un organisme des Nations Unies pour lui soumettre une proposition. Une fois le besoin constaté et la demande acceptée, le gouvernement concerné peut, au stade de l'élaboration du projet, proposer des arrangements pour en assurer exécution. C'est alors que les organismes des Nations Unies recensent les partenaires opérationnels possibles et sélectionnent ceux qui conviennent le mieux en fonction des critères établis. Bien que certaines organisations privilégient les organismes publics, les partenaires sont, en règle générale, des administrations ou services de l'État, des organismes des Nations Unies ou des ONG. Il peut arriver que l'on choisisse plus d'un partenaire, chacun étant chargé d'exécuter un volet du projet. La décision finale concernant le choix d'un partenaire opérationnel, y compris lorsqu'il s'agit d'un organisme public, revient au siège de l'organisme concerné, qui tient compte de l'avis des bureaux extérieurs. Le tableau 4 présente les différentes méthodes utilisées pour sélectionner un partenaire opérationnel.

Tableau 4

Procédures de sélection des partenaires opérationnels

Organisme	Procédure de sélection
Département des affaires humanitaires (ONU)	Déterminée au cas par cas, en fonction de la situation sur le terrain, de la nature de la catastrophe, des paramètres de coût et d'efficacité et des préférences formulées par les donateurs.
PNUD	Le choix d'un agent d'exécution revient en dernier ressort à l'Administrateur. Trois éléments entrent en jeu pour la sélection : la recommandation du représentant résident, la préférence exprimée par le gouvernement concerné et les pratiques adoptées par le PNUD en la matière.
FNUAP	On procède tout d'abord à une évaluation de l'utilisation des fonds. Une fois consultés les partenaires habituels, qui sont le plus souvent le HCR et les coordonnateurs résidents de l'ONU, la question du choix est débattue. Ensuite, le projet est mis au point en étroite collaboration avec le partenaire opérationnel retenu et les autorités concernées.
HCR	La sélection d'un partenaire opérationnel est fonction de sa disponibilité, de l'utilité de ses compétences, de sa connaissance de la région, de la contribution qu'il peut apporter au projet et de ses compétences financières.
UNICEF	Consultations et conclusion d'un accord avec le gouvernement concerné, conduisant à la sélection d'un ministère ou d'un organisme public. La sélection des ONG se fait soit au cas par cas sur le terrain, soit en appliquant des arrangements institutionnels.
FAO	La procédure diffère selon les pays. En voici quelques exemples. <u>Afghanistan</u> : on se fonde sur la réputation acquise lors de la coopération avec les organismes des Nations Unies, sur le soin apporté à l'élaboration des projets, sur l'implantation géographique et sur l'appartenance à l'organe de coordination des ONG. <u>Angola</u> : le partenaire opérationnel gouvernemental est le Ministère de l'agriculture. Les ONG sont sélectionnées en fonction de leurs programmes, de leur capacité d'exécution, de leur zone d'activité et de leurs relations avec les services du Ministère de l'agriculture dans la province. <u>Burundi</u> : les partenaires sont choisis parmi les ONG participant aux travaux du groupe de coordination pour le secteur agricole. <u>Iraq</u> : pertinence des compétences techniques et statut administratif. <u>Ex-Yougoslavie</u> : compétences techniques en agriculture et agronomie; recrutement d'agronomes au plan local/national. <u>Libéria</u> : on annonce qu'on a besoin d'un partenaire opérationnel; les propositions sont étudiées et comparées entre elles. <u>Rwanda</u> : négociations avec le Ministère concerné. <u>Sierra Leone</u> : i) collecte d'information concernant la fiabilité et les capacités techniques des éventuels partenaires opérationnels, par l'intermédiaire des organismes de l'ONU et des institutions gouvernementales; ii) contacts directs et négociations avec les partenaires retenus afin de s'assurer de leur fiabilité et de leurs capacités techniques; iii) examen des réalisations antérieures. <u>Somalie</u> : i) recherche d'organismes répondant aux critères de sélection dans la zone du projet; ii) vérification du fait que l'organisme retenu est disposé à participer à des activités d'aide humanitaire; iii) conclusion d'un accord ou signature d'un mémorandum d'accord avec le partenaire retenu.
PAM	1) Un gouvernement sollicite l'aide du PAM, ou une ONG contacte le PAM pour lui soumettre une proposition et est désignée comme partenaire opérationnel, ou 2) une fois le besoin identifié, le personnel du PAM recense les organisations oeuvrant dans le secteur de l'aide alimentaire et sélectionne la plus appropriée en fonction de critères établis. La désignation des ONG comme partenaires opérationnels se fait après consultation avec le gouvernement concerné.
OMS	Sur recommandation des donateurs ou sur la base des réalisations et expériences antérieures, on sélectionne des partenaires qui travaillent déjà dans le pays concerné ou qui souhaitent y travailler dans le cadre des directives nationales.

22. Les critères de sélection appliqués par la plupart des organismes des Nations Unies prennent en considération les compétences spécialisées, les moyens d'infrastructure existants, le faible niveau des frais de fonctionnement, l'existence d'une relation durable avec l'organisation concernée, l'intérêt porté au renforcement des capacités, la connaissance du domaine, la capacité de contribuer au projet sur le plan financier et la qualité des réalisations antérieures. De plus, les ONG doivent en principe être officiellement enregistrées dans le pays où elles mènent des activités et doivent tenir une comptabilité distincte pour les dépenses engagées pour le compte de l'organisme des Nations Unies. En outre, le PNUD requiert de ses partenaires opérationnels qu'ils soient en mesure d'exécuter un projet de reconstruction après les conflits (consolidation de la paix).

23. En ce qui concerne la définition des critères de sélection et les accords avec ses partenaires opérationnels, le HCR a produit une brochure qui contient un code de conduite. Il s'agit d'un accord-cadre de partenariat avec les ONG, que le HCR demande aux organismes avec lesquels il conclut des accords de signer et par lequel ceux-ci s'engagent à fournir les meilleurs services possibles aux réfugiés. Ce document contient des lignes directrices pour les ONG, les organismes humanitaires non gouvernementaux et les organisations intergouvernementales. Il définit les principes et les mécanismes de coordination sur lesquels ces organismes se fonderont pour travailler ensemble et avec d'autres organisations, ainsi que les règles de conduite auxquelles le personnel des ONG qui travaille à des opérations coordonnées par le HCR devra se conformer. Ce document contient aussi des recommandations à l'intention des gouvernements des pays touchés par des catastrophes, des gouvernements donateurs et des organisations intergouvernementales. L'Inspecteur se félicite de cette initiative qui est conforme à la recommandation II (voir le tableau 5 pour les critères employés par différentes organisations).

Tableau 5

Critères employés par les organisations pour sélectionner les partenaires opérationnels

Organisation	Critères de sélection des partenaires opérationnels					
	Connaissances spécialisées	Infrastructure disponible	Coût	Relation suivie	Intérêt pour la création de capacités	Autres
Département des affaires humanitaires (ONU)	X	X	X	X	X	X
PNUD	X	X	X	X	X	Capacité de mettre en oeuvre un projet de consolidation de la paix (après les conflits)
FNUAP	X	X	X	X	X	Présence sur le terrain, volonté d'exécuter des activités en matière de santé de la reproduction
HCR	X	—	X	X	X	Tous les partenaires opérationnels doivent signer le "code de conduite"
UNICEF	X	X	X	X	X	Demande du gouvernement et relations sur le terrain
FAO	X ^a	X ^a	X ^b	X ^c	X ^c	Collaboration antérieure avec l'organisation ayant donné de bons résultats
PAM	X	X	X	X	X	—
OMS	X	X	—	X	—	Ressources suffisantes pour financer leur propre personnel et leur infrastructure

^a Sept pays.^b Un pays.^c Trois pays.

24. Les analyses déjà effectuées, qui ne sont pas exhaustives, montrent la complexité du processus de sélection. Le cadre adopté par les organisations ne garantit pas nécessairement que tous les principes seront traduits en actes. En raison de l'urgence des situations et d'un certain nombre d'interventions, il est souvent difficile de trouver des partenaires opérationnels appropriés et d'évaluer et de contrôler leurs capacités d'exécution. Les déficiences des partenaires qui dans la plupart des cas concernent la gestion des ressources et les résultats globaux des projets, sont découvertes durant l'exécution ou après la fin du projet. Ces déficiences nuisent à l'efficacité de l'exécution, exigent des ressources financières et humaines supplémentaires, nécessitent dans certains cas des actions en justice et retardent la présentation des rapports aux États Membres.

/...

25. La sélection d'un partenaire opérationnel compétent est un des aspects les plus importants de la gestion des programmes et projets et il convient de mettre en place un mécanisme bien conçu permettant de garantir que le projet sera exécuté comme convenu dans le document de projet et de responsabiliser le partenaire opérationnel. Pour cela, les organisations devraient être plus sélectives dans le choix des partenaires opérationnels, ce qui renforcerait l'efficacité du contrôle de gestion et du contrôle financier. À cet égard, il serait utile d'établir un fichier de partenaires opérationnels fiables et sélectionnés, ce qui aiderait à gérer le processus.

B. Aspects juridiques

26. Il va de soi qu'il faut obtenir le consentement du gouvernement du pays dans lequel le programme sera exécuté et définir le mandat de l'assistance humanitaire. Ensuite, un accord subsidiaire de caractère contractuel sera négocié entre l'organisme des Nations Unies et le partenaire opérationnel. Les modalités de la coopération et les autres conditions de l'exécution du projet font partie intégrante de cet accord subsidiaire. Dans les situations dans lesquelles la priorité est de sauver les vies, ou dans les situations de conflit dans lesquelles l'autorité locale est affaiblie ou fragmentée, il faut s'adapter en fonction des circonstances. Le système des Nations Unies applique différents mécanismes juridiques pour faire en sorte que les prestations fournies par les partenaires opérationnels soient conformes à l'accord subsidiaire (voir plus bas, tableau 6). Les mécanismes employés peuvent varier selon l'organisation. Certaines emploient les règles de gestion financière et le règlement financier de l'ONU, d'autres une clause type qui définit les responsabilités du partenaire. Dans d'autres cas, les organisations signent une lettre d'entente avec le gouvernement du pays bénéficiaire et un mémorandum d'accord avec les organismes des Nations Unies et les ONG. D'autres encore concluent des contrats d'exécution, par lesquels le partenaire s'engage à fournir un service ou à exécuter un travail déterminé, généralement sur une durée assez courte et sans supervision. Le paiement final intervient dès que le travail est exécuté de façon satisfaisante, sur présentation d'un décompte.

27. Certaines organisations comme le PNUD n'ont jusqu'à présent jamais désigné d'ONG comme partenaire opérationnel à proprement parler et la participation de ces dernières à l'exécution de projets du PNUD a été dans la plupart des cas définie par le document de projet dans le cadre d'une relation de sous-traitance. Le FNUAP peut avoir plusieurs partenaires opérationnels pour un même projet. Il délègue son autorité à son représentant dans le pays. Certains éléments d'un projet peuvent être sous-traités à un autre organisme d'exécution. D'autres organisations, comme le HCR, délèguent la responsabilité de l'accord d'exécution aux représentants sur le terrain, qui signent un accord subsidiaire avec le partenaire opérationnel. Au HCR, les accords conclus par le siège sont l'exception. Qu'ils soient conclus au niveau du siège ou sur le terrain, les accords comportent les mêmes conditions. Si l'accord subsidiaire concerne un gouvernement ou un organisme public, il comporte une clause additionnelle.

28. La responsabilité de l'exécution d'un projet est répartie à des degrés divers entre l'organisme des Nations Unies et son partenaire opérationnel, sauf dans le cas du PNUD qui la confie intégralement à l'organisme d'exécution. Les partenaires sont responsables des activités prévues dans le document de projet

signé par les deux parties et l'organisme des Nations Unies reste responsable des résultats d'ensemble du programme d'assistance. Ce cas de figure fait l'objet d'une suggestion spécifique au titre de la Recommandation 3.

29. Les organismes ont différents moyens de s'assurer que le partenaire opérationnel respecte l'accord : rapports financiers annuels, rapports semestriels et trimestriels, rapports vérifiés par les contrôleurs internes et par des auditeurs externes, missions sur le terrain du personnel de l'organisme, suivi permanent assuré par les responsables géographiques, rapports intérimaires, rapports et réunions périodiques sur les opérations et rapports d'activité et rapports financiers intérimaires et finals (voir plus bas, tableau 6).

Tableau 6

Moyens de s'assurer que les partenaires opérationnels respectent les accords conclus avec des organisations des Nations Unies.

Organisation	Moyens de s'assurer que les partenaires opérationnels respectent les accords					
	Rapport financier annuel présenté par le partenaire opérationnel	Rapport financier semestriel présenté par le partenaire opérationnel	Rapport financier trimestriel présenté par le partenaire opérationnel	Rapport de vérification des comptes par les auditeurs internes de l'ONU	Rapport de vérification des comptes par les auditeurs externes	Missions sur le terrain de fonctionnaires des Nations Unies
Département des affaires humanitaires (ONU)	-	-	-	-	-	-
	Autres : suivi permanent de l'exécution des projets par les responsables géographiques					
PNUD	X	X	X	X	X	X
FNUAP	X	X	X	X	X	X
	Autres : quatre facteurs doivent être pris en considération : présence éventuelle de fonctionnaires du FNUAP; montant des crédits ouverts (moins de 100 000 dollars É.-U.); délégation de pouvoirs et nature du projet et des partenaires.					
HCR	X	X	-	X	X	X
	Autres : rapports intérimaires conformes aux modèles des rapports de suivi du HCR.					
UNICEF ^a	-	-	-	X	-	X
FAO	-	-	X ^b	X ^c	X ^c	X ^d
	Autres : suivi et contrôle par le coordonnateur des opérations d'urgence de la FAO. Mécanisme de contrôle (1 pays) et rapport d'activités (1 pays).					
PAM	X	X	X	X	X	X
	Autres : rapports et réunions périodiques sur les opérations.					
OMS	X	-	-	-	-	X
	Autres : un rapport d'activité et rapport financier intérimaire et final					

^a Les mécanismes employés pour vérifier qu'un partenaire opérationnel respecte l'accord sont déterminés au cas par cas. Les vérificateurs internes de l'UNICEF ou de l'ONU contrôlent l'exécution des projets et programmes par les partenaires opérationnels dans le cadre de l'audit général des fonctions et opérations du bureau extérieur qui les a engagés.

^b Deux pays.

^c Un pays.

^d Six pays.

30. Les moyens employés lorsque les partenaires opérationnels ne respectent pas les conditions de l'accord varient aussi selon les organisations. Certaines appliquent les dispositions des règles de gestion financière et du règlement financier de l'ONU; d'autres dénoncent tout simplement l'accord; d'autres encore examinent la situation, s'efforcent de négocier et, en cas d'échec, soumettent l'affaire au Siège. Certaines suspendent l'exécution des obligations en avertissant par écrit la partie défaillante et en dénonçant la lettre d'entente ou le mémorandum d'accord. Certaines organisations ne prévoient pas dans leurs documents de projet de clauses définissant les mesures à appliquer en cas de non-respect des conditions contractuelles. Les rapports financiers et les états financiers vérifiés et les rapports du Comité des commissaires aux comptes soulignent la nécessité d'un "suivi plus rigoureux de l'exécution des marchés et [d'un] renforcement des clauses pénales en cas de non-observation" (résolution 49/216 C de l'Assemblée générale, en date du 23 décembre 1994). On trouvera au tableau 7 des exemples de méthodes employées par différentes organisations pour régler les cas dans lesquels les partenaires opérationnels ne respectent pas les conditions de l'accord.

Tableau 7

Exemples de méthodes employées pour régler les cas dans lesquels le partenaire opérationnel ne respecte pas les conditions de l'accord.

Organisation	Méthodes
Département des affaires humanitaires (ONU)	Application des dispositions des règles de gestion financière et du règlement financier de l'ONU.
PNUD	Dispositions prévues dans l'Accord de base type en matière d'assistance et dans l'application des accords passés avec les agents d'exécution, et application des règles de gestion financière et du règlement financier de l'ONU.
FNUAP	Comme les prestations sont payées par tranches, si le partenaire opérationnel ne s'acquitte pas de ses obligations, les paiements peuvent être différés ou annulés.
HCR	En général, dénonciation de l'accord.
UNICEF	Le versement des fonds et la livraison des fournitures et équipements se font généralement par tranches, en fonction de l'avancement du projet. Si le partenaire opérationnel ne respecte pas toutes les conditions de l'accord, les paiements ou livraisons sont suspendus.
FAO	Varient selon le pays. <u>Afghanistan</u> : négociation; les contrats sont généralement suffisamment clairs pour justifier toute mesure ou décision concernant le projet. <u>Angola</u> : le document de projet ne comporte pas de clauses définissant la marche à suivre au cas où le Ministère de l'agriculture ne respecterait pas les conditions de l'accord. <u>Iraq</u> : intervention auprès des autorités locales de facto, au plus haut niveau. <u>Rwanda</u> : 1) interventions directes pour suggérer des solutions; 2) mise en garde concernant les conséquences sur la collaboration future et les incidences financières; 3) pressions exercées par un fonctionnaire gouvernemental de haut rang et les organismes des Nations Unies.

/...

Organisation	Méthodes
PAM	Discussions, négociations, renvoi de l'affaire au Siège dans le cas des ONG, suspension de l'exécution des obligations par avertissement écrit à la partie défaillante et dénonciation des accords écrits.
OMS	Les relations officielles peuvent être suspendues ou interrompues si une organisation ne satisfait pas aux critères en vigueur à l'époque de l'établissement des relations ou ne s'acquitte pas de ses obligations dans le cadre du programme de collaboration convenu.

31. Comme les accords conclus entre un organisme des Nations Unies et un partenaire opérationnel reflètent le mandat spécifique de l'organisme et du partenaire, il est normal que les méthodes employées diffèrent. Toutefois, les conclusions du rapport montrent qu'il est essentiel que tous les organismes des Nations Unies prévoient une clause définissant non seulement leurs propres responsabilités, mais aussi celles des partenaires opérationnels et les conséquences d'une défaillance. Cette clause devrait être élaborée sous la supervision du Comité permanent interorganisations et approuvée par toutes les organisations humanitaires.

C. Aspects financiers et administratifs

32. Lorsqu'un programme ou un projet est lancé, les organismes des Nations Unies passent un accord ou échangent une correspondance officielle énonçant l'objectif, la durée et les modalités d'exécution du projet ainsi que le montant maximum des dépenses. L'accord ou la correspondance officielle doit respecter les conditions fixées par les deux partenaires conformément aux règles et dispositions financières et aux autres instruments applicables. Ces règles et dispositions spécifient notamment les conditions du financement et de l'exécution du projet, les modalités de paiement, la devise choisie et les dates auxquelles les états financiers doivent être présentés. Les accords ou les accords subsidiaires signés par les parties contiennent une clause établissant la responsabilité des organismes des Nations Unies dans le financement des programmes ou projets.

33. Les organismes des Nations Unies emploient divers moyens pour accorder des fonds à leurs partenaires opérationnels. Certains utilisent la procédure d'appel global et entrent ainsi directement en contact avec les donateurs, auxquels ils demandent de couvrir également les frais d'exécution du projet. Dans le cas du PNUD, l'ONU reçoit directement des fonds conformément aux accords types passés entre les organismes des Nations Unies. Dans le cadre de l'exécution nationale, le gouvernement reçoit des fonds de l'organisation chaque trimestre, conformément aux procédures régissant les projets concernés.

34. À l'exception du PNUD, les organismes ne financent pas directement l'exécution des projets. Dans certains cas, ils la cofinancent avec leurs partenaires opérationnels; dans d'autres, ils fournissent des ressources en nature (semences, matériel, etc.). Presque tous les fonds alloués aux programmes d'aide humanitaire proviennent de contributions volontaires et les organismes des Nations Unies s'entendent avec leurs partenaires sur le contenu

d'un programme ou d'un projet et signent un contrat qui, dans certains cas, stipule que l'exécution du projet sera subordonnée à l'obtention des ressources. Les versements suivent le rythme de la réalisation du projet. Certains organes tels que le Département des affaires humanitaires de l'ONU allouent des fonds à leurs partenaires opérationnels par l'intermédiaire des bureaux extérieurs du PNUD. Le tableau 8 indique certains des mécanismes utilisés.

Tableau 8

Exemples de mécanismes de financement utilisés par les organismes des Nations Unies pour allouer des fonds à leurs partenaires opérationnels

Organismes	Mécanismes de financement
Département des affaires humanitaires (ONU)	Les fonds sont alloués aux partenaires par l'intermédiaire des bureaux extérieurs du PNUD.
PNUD	Les partenaires opérationnels faisant partie du système des Nations Unies reçoivent directement des fonds du PNUD conformément aux accords types passés entre les organismes des Nations Unies. Dans le cadre de l'exécution nationale, le PNUD et ses partenaires s'entendent sur le contenu d'un programme ou projet et signent un document à cet effet. Les versements sont effectués par le PNUD chaque trimestre en fonction des progrès accomplis dans la réalisation des projets.
FNUAP	Finance lui-même les opérations en allouant des fonds au pays d'origine des réfugiés et des déplacés ou en mobilisant des fonds régionaux ou interrégionaux.
HCR	Tous les fonds utilisés proviennent de contributions volontaires. Le HCR et ses partenaires s'entendent sur le contenu d'un programme ou projet et signent un contrat à cet effet. Les versements sont effectués par le HCR en fonction des progrès accomplis dans la réalisation du projet.
UNICEF	L'UNICEF fournit des espèces, des fournitures et du matériel par l'intermédiaire des bureaux extérieurs.
FAO	Varie en fonction du pays. <u>Afghanistan</u> : contrat de louage de services avec deux ou trois versements. <u>Iraq</u> : aucun financement direct. Néanmoins, la FAO assure la distribution secondaire des biens et services. <u>Ex-Yougoslavie</u> : non applicable car considéré comme une contribution de contrepartie. <u>Libéria</u> : les ressources sont fournies en nature (semences, outils, matériel). <u>Rwanda</u> : dans le cadre de contrats ou conventions. <u>Sierra Leone</u> : cofinancement avec le Ministère de l'agriculture et des ONG internationales.
PAM	Les coûts sont inclus dans le budget des projets qui est présenté par le PAM à plusieurs donateurs avec des propositions de financement. Le nouveau modèle d'allocation de ressources et de financement vise la couverture intégrale des frais. Le PAM s'efforce de mobiliser des fonds pour que tous les frais engagés par les partenaires opérationnels soient couverts. Néanmoins, il ne peut allouer des fonds que dans la limite des ressources disponibles pour les projets.
OMS	Entre en contact avec les donateurs et présente des propositions de projet pour recueillir des fonds. Établit des contacts avec les donateurs dans le cadre de la procédure d'appel global.

35. Les formalités financières et administratives et les directives régissant la collaboration avec les partenaires opérationnels sont fondées sur l'hypothèse selon laquelle l'aide humanitaire est temporaire, et seuls des plans à court terme sont mis en place. Or, l'aide humanitaire nécessite souvent des interventions de longue durée. Il y a habituellement une phase initiale d'intervention à court terme suivie par une deuxième phase à long terme. La question est de savoir s'il est possible d'appliquer dans ce dernier cas les règlements et formalités comptables types.

36. Pour mieux contrôler le financement des projets, il faudrait prendre des mesures visant à appliquer les méthodes comptables types aux opérations d'aide humanitaire à long terme. Le Comité permanent interorganisations devrait être à même de formuler une directive type qui serait applicable par tous les organismes d'aide humanitaire. Les procédures administratives et financières devraient être conçues de manière différente selon qu'il s'agit de programmes à court terme ou à long terme. Le calendrier des opérations à long terme devrait être fixé par le Comité permanent interorganisations.

37. Outre le recours aux partenaires opérationnels, certains organismes des Nations Unies fournissent également des services (logistique, etc.) par l'intermédiaire du secteur privé en s'assurant par contrat les biens et services nécessaires pour apporter une aide humanitaire. Il est toutefois difficile de déterminer l'ampleur du recours au secteur privé, car les chiffres ne sont pas facilement accessibles. Le tableau 9 indique les organismes qui passent des accords de sous-traitance pour compléter l'action des partenaires opérationnels.

Tableau 9

Organismes qui ont recours à la sous-traitance pour les biens et services liés à l'aide humanitaire

Organismes	Oui	Non
Département des affaires humanitaires (ONU)	—	
PNUD	X	—
FNUAP	Non applicable	
HCR	X	—
UNICEF	X	—
FAO	X ^a	—
PAM	A recours à la sous-traitance pour le transport de l'aide alimentaire, les services de transport et de logistique et les projets de renforcement des infrastructures nécessaires pour acheminer l'aide alimentaire.	—
OMS	X ^b	X

^a En fonction du contexte.

^b Décide au cas par cas.

38. Par ailleurs, le recours à divers types de partenaires opérationnels exige de consigner le détail des frais généraux couverts par les organismes des Nations Unies qui s'occupent d'aide humanitaire. Le Comité des Commissaires aux comptes s'en est inquiété⁹ et le Corps commun d'inspection a établi un rapport sur cette question (A/51/655-E/1996/105). Ces deux organes de contrôle ont formulé des recommandations et suggestions tendant à définir des normes pour maîtriser les frais généraux des partenaires opérationnels et consigner de manière transparente le pourcentage du budget des projets alloué aux frais généraux, en établissant une distinction avec les coûts directs.

39. Dans le respect des principes de responsabilité et pour assurer une gestion financière appropriée, les organismes sont censés consigner le détail des sommes versées aux partenaires opérationnels au titre des frais généraux. Selon les réponses fournies au questionnaire établi par le Corps commun d'inspection, sur les sept organismes interrogés, trois le font effectivement. Pour l'un des organismes en question, deux bureaux de pays contrôlent les frais généraux, deux bureaux de pays ne les contrôlent pas et deux autres bureaux ne savent pas s'ils le font ou non. Le tableau 10 indique les organismes qui contrôlent les frais généraux engagés par leurs partenaires opérationnels.

Tableau 10

Suivi des frais généraux engagés pour des projets gérés
par des partenaires opérationnels (1994-1995)

Organismes	Oui	Non	Ne savent pas
Département des affaires humanitaires (ONU)	—	X	—
PNUD	X	—	—
FNUAP	X	—	—
HCR	X	—	—
UNICEF	X ^a	—	—
FAO	X ^b	X ^b	X ^b
PAM	—	X	—
OMS	—	X	—

^a Lorsque l'UNICEF passe un accord avec un partenaire opérationnel, il demande une ventilation des coûts détaillée incluant les frais généraux. Néanmoins, l'accord est exclusivement géré par les représentants locaux concernés, car la structure administrative et opérationnelle est fortement décentralisée.

^b Deux pays.

IV. MÉCANISMES DE CONTRÔLE DE L'EXÉCUTION DES PROGRAMMES/PROJETS

40. Les organismes des Nations Unies qui participent à des activités d'aide humanitaire reçoivent des fonds provenant de contributions volontaires pour s'acquitter de leurs responsabilités. Ils doivent rendre compte à leurs organes délibérants de l'utilisation de ces ressources. Mais en raison de la pression croissante qui s'exerce sur ces fonds, la communauté des donateurs, ainsi que celle des bénéficiaires, surveillent de près l'utilisation des contributions volontaires versées au titre de l'aide humanitaire et demandent une gestion plus responsable, davantage de transparence et un meilleur rapport coût-efficacité. Les organismes sont conscients de la nécessité de mieux gérer les ressources affectées aux activités d'aide humanitaire de manière à satisfaire à cette exigence et à répondre aux attentes des États Membres; certains ont déjà pris des mesures dans ce sens. Mais il faut faire davantage, et tout d'abord renforcer le suivi en établissant des procédures de rapports et d'évaluation. L'instauration de dispositions plus rigoureuses en matière de finances et de gestion responsable pour tous les partenaires opérationnels, y compris les organismes publics, encouragera en outre l'application des procédures prescrites par les organisations du système des Nations Unies et des recommandations des organes de contrôle.

41. Un système de gestion de programme ou projet efficace repose sur une planification cohérente, des objectifs d'exécution clairs, une procédure permanente de suivi, de rapports et d'évaluation. Pour que les objectifs visés soient atteints, chacun de ces cycles doit être minutieusement élaboré puis suivi tout au long de l'exécution des projets. Si l'un des outils fait défaut, le programme/projet ne produira pas les résultats escomptés. C'est la raison pour laquelle il convient de mettre en place dès la phase initiale de planification du programme ou projet un mécanisme efficace de gestion des ressources financières et humaines et de désigner les responsables de ces ressources. Ces conditions doivent être clairement définies et avoir l'agrément de toutes les parties chargées de l'exécution du programme ou projet. À sa cinquante et unième session, dans sa résolution 51/194 du 17 décembre 1996, l'Assemblée générale a demandé au système des Nations Unies de pratiquer une gestion encore plus responsable de l'aide humanitaire, en particulier en renforçant le suivi et l'évaluation. Elle a exhorté les organisations à élaborer des méthodologies communes pour la collecte des données et l'établissement de rapports, les analyses de situation, l'évaluation de besoins et le contrôle de l'utilisation des ressources, de manière à agir efficacement et en temps opportun.

A. Suivi

42. Le suivi est l'une des plus importantes fonctions de contrôle de l'exécution des programmes et projets. Ce processus permanent implique l'examen systématique de l'utilisation des fonds et des réalisations du partenaire opérationnel par rapport aux objectifs préalablement définis.

43. Les organismes des Nations Unis exigent que leurs partenaires opérationnels soumettent des rapports périodiques détaillés sur leurs activités, y compris sur l'ensemble des fonds qu'ils ont reçus et sur la manière dont ces fonds ont été dépensés. Les partenaires opérationnels doivent également tenir des comptes distincts pour ces activités. De plus, les organismes des Nations Unies font examiner les livres comptables et autres registres par leurs vérificateurs internes et par leurs commissaires aux comptes, pendant l'exécution du programme/projet par les partenaires d'exécution et après son achèvement.

44. Il existe actuellement diverses méthodes pour vérifier les fonds utilisés par les partenaires opérationnels : rapports financiers annuels, semestriels et trimestriels; audits réalisés par les vérificateurs internes et commissaires aux comptes des Nations Unies; visites/missions sur place de membres du personnel de l'ONU. Certains organismes ont recours à la plupart des méthodes susmentionnées. Le Département des affaires humanitaires de l'ONU applique plusieurs formules et notamment les suivantes : examens tripartites de projets, procédure obligatoire à laquelle sont associés l'organisme public, le PNUD et le Service de l'atténuation des effets des catastrophes; examens à mi-parcours et en fin de programme, réalisés par des consultants indépendants; visites sur le terrain de fonctionnaires de l'ONU. Le PNUD a recours aux six méthodes mentionnées plus haut. Le HCR fait de même, mais ne demande pas de rapports financiers trimestriels. Il exige toutefois un rapport financier sur le projet avant d'effectuer tout versement, à l'exception du premier. La FAO applique elle aussi les six méthodes, ainsi que deux autres, à savoir : a) participation entière par l'intermédiaire d'agents locaux chargés de surveiller l'exécution du projet et de procéder à une évaluation rétrospective, bordereaux de réception pour tous les apports et listes dûment émargées par les bénéficiaires; b) remise, par le partenaire opérationnel, de copies de ses factures et d'un rapport final. Le PAM applique deux des six méthodes, à savoir les audits des vérificateurs internes des comptes et les visites sur le terrain de membres de son personnel. L'OMS a recours à trois des six méthodes : rapports financiers annuels, audits des vérificateurs internes des comptes et visites sur le terrain de ses représentants. Le tableau 11 récapitule les méthodes utilisées par les différentes organisations.

Tableau 11

Méthodes utilisées par les organismes des Nations Unies pour contrôler les fonds déboursés par leurs partenaires opérationnels

Organismes	Méthodes de contrôle des fonds déboursés par les partenaires opérationnels						Autres méthodes
	Rapports annuels des partenaires opérationnels	Rapports semestriels des partenaires opérationnels	Rapports trimestriels des partenaires opérationnels	Audits par les vérificateurs internes de l'ONU	Audits par des commissaires aux comptes d'organismes privés	Visites/missions sur le terrain par le personnel de l'ONU	
Département des affaires humanitaires (ONU)	-	-	-	-	-	X	Examens tripartites, examen à mi-parcours et examen final. Présentation du rapport financier final du partenaire opérationnel à l'achèvement du projet.
PNUD	X	X	X	X	X	X	
FNUAP	X	X	X	X	X	X	
HCR	X	X	-	X	X	X	Un rapport financier sur le projet est exigé avant tout versement, sauf pour le premier.
UNICEF	-	-	-	X	-	X	Le choix du mécanisme de contrôle et la fréquence du suivi sont fixés d'un commun accord et au cas par cas par le bureau extérieur et le partenaire opérationnel. L'audit des opérations du partenaire opérationnel est réalisé par les vérificateurs internes de l'UNICEF et de l'ONU dans le cadre de l'audit général des activités du bureau extérieur concerné. Il n'est pas requis dans l'accord avec le partenaire opérationnel.
FAO	X ^a	X ^b	X ^b	X ^c	X ^b	X ^c	Participation entière par l'intermédiaire d'agents locaux chargés de surveiller l'exécution et l'achèvement du projet, bordereaux de réception pour tous les apports et liste dûment émargée par les bénéficiaires, ainsi que remise, par le partenaire opérationnel, de copies de ses factures et d'un rapport final.
PAM	-	-	-	X	-	X	
OMS	X	-	-	X	-	X	Rapports financiers et d'activité à mi-parcours et à l'achèvement du projet.

^a Sept pays.

^b Deux pays.

^c Un pays.

45. Le Comité des commissaires aux comptes a maintes fois insisté sur la nécessité de renforcer le suivi et l'obligation de rendre des comptes en matière d'exécution des programmes et projets, ce qui a amené le HCR à se doter d'un service d'inspection et d'évaluation qui rend compte directement au Haut Commissaire de ses principales activités. En ce qui concerne les mécanismes

/...

spécifiques aux projets, le HCR exige aussi que ses partenaires opérationnels soumettent régulièrement à ses bureaux extérieurs des rapports financiers appelés rapports périodiques de suivi des sous-projets. Le Haut Commissariat a en outre clairement défini ses modalités de surveillance et d'évaluation dans un manuel de gestion destiné à ses partenaires opérationnels¹⁰ ainsi que dans les lettres d'intention et mémorandums d'accord conclus avec ses partenaires.

46. De plus, lors de sa réunion de mars 1997, le Comité permanent interorganisations a reconnu la nécessité de mettre sur pied un système commun simple pour assurer le suivi des programmes d'aide humanitaire, ceci afin de garantir une gestion responsable et transparente, d'optimiser l'utilisation des ressources, d'éviter de possibles chevauchements des tâches et de s'adapter à l'évolution de la situation - autant de questions que les programmes humanitaires n'ont jamais véritablement traitées jusqu'à présent, selon le Comité permanent.

47. L'Inspecteur salue le travail accompli par le HCR et les autres organismes ainsi que les mesures qu'ils ont prises pour améliorer le suivi et le contrôle des opérations confiées à des partenaires opérationnels. Le suivi attentif de l'exécution des projets est un élément essentiel de tout bon processus de gestion; il aidera les administrateurs à repérer les points et domaines déficients de la gestion globale de l'exécution des programmes/projets, notamment en ce qui concerne l'obligation de rendre des comptes. Il évitera le gaspillage des ressources et contribuera à améliorer la prestation de l'aide. L'inspecteur recommande donc que tous les organismes humanitaires accordent la plus grande priorité au renforcement de leurs dispositifs de suivi et de contrôle. Ils devraient mettre en place des systèmes afin de suivre l'état d'avancement des activités de leurs partenaires opérationnels et les résultats obtenus; évaluer le rapport coût-efficacité et la capacité de gestion financière de ces partenaires; s'appuyer sur les enseignements tirés de l'expérience pour sélectionner les futurs partenaires opérationnels sur la base de leurs antécédents.

B. Évaluation

48. L'évaluation est la mesure de la pertinence, de l'efficacité et des résultats d'un projet précis d'aide humanitaire par rapport à une série d'objectifs. C'est aussi un outil qui permet de détecter et de résoudre les problèmes pendant l'exécution des programmes et projets; l'évaluation complète en outre utilement la gestion responsable du projet ou du programme.

49. Il existe trois catégories d'évaluations. La première est l'évaluation réalisée au cours de l'exécution du projet, et que l'on appelle évaluation à mi-parcours. La deuxième est celle qui marque l'achèvement du projet - c'est l'évaluation finale. La troisième est réalisée un an environ après l'achèvement du projet. On l'appelle évaluation rétrospective. C'est aux organismes des Nations Unies qu'il incombe au premier chef d'évaluer les programmes et projets. Cependant, on attend également des partenaires opérationnels qu'ils évaluent périodiquement les projets qu'ils gèrent. Tous les programmes et projets d'aide humanitaire sont censés être évalués régulièrement.

50. Les organismes des Nations Unies ont recours à deux types d'évaluation : les évaluations internes et les évaluations externes. Les évaluations internes sont réalisées par le département, un service et/ou le siège de l'organisme, tandis que les évaluations externes sont confiées à des organisations extérieures ou à des consultants indépendants. Tous les organismes à vocation humanitaire des Nations Unies mentionnés dans le présent rapport se sont dotés d'un service d'évaluation interne et tous, hormis le Département des affaires humanitaires de l'ONU et l'OMS, réalisent des évaluations conjointes avec leurs partenaires opérationnels. Le Département des affaires humanitaires de l'ONU a toutefois mis sur pied un Groupe des enseignements tirés des missions qui réalise des évaluations indépendantes et des études thématiques sur ses activités et sur son rôle de coordination dans les pays lors des situations de crise, ainsi que sur d'autres questions humanitaires. Chaque organisation a ses propres méthodes pour évaluer les prestations de ses partenaires opérationnels. Le tableau 12 indique celles qu'appliquent les différents organismes.

Tableau 12

Organismes dotés de services d'évaluation interne. Politiques et procédures d'évaluation des activités des partenaires opérationnels

Organismes	Oui	Non
Département des affaires humanitaires (ONU)	—	X
PNUD	Dans le cadre du système renforcé de suivi et d'évaluation, tous les projets financés par le PNUD doivent définir et formuler clairement leurs objectifs généraux et préciser les principaux résultats attendus, les indicateurs de performance et les critères permettant de mesurer le chemin parcouru en direction des objectifs. Tous les projets financés par le PNUD sont soumis à des évaluations périodiques ou spéciales conformément aux méthodes d'évaluation établies par l'organisme et en concertation avec le Bureau de l'évaluation et de la planification stratégique.	—
FNUAP	Des structures et procédures spécifiques s'appliquent aux programmes humanitaires.	—
HCR	Les évaluations sont réalisées par le personnel hors siège responsable des programmes à l'échelon du pays; elles sont complétées par l'évaluation de programme réalisée par le Service central d'évaluation.	—
UNICEF	Chaque bureau extérieur doit suivre et évaluer les activités des partenaires opérationnels qu'il a recrutés. La Section d'évaluation au Siège vérifie et évalue les prestations des partenaires opérationnels dans le cadre de l'évaluation générale des activités du bureau extérieur en question. Les politiques et procédures de suivi et d'évaluation sont prescrites par une directive interne à cet effet, et concernent essentiellement la bonne exécution du projet, les résultats obtenus par rapport aux objectifs et le rapport coût-efficacité.	—
FAO	L'évaluation initiale des besoins est examinée attentivement. Les rapports techniques de terrain établis par les partenaires opérationnels sont évalués, et des visites sont effectuées sur place dans le cadre des activités de suivi.	—

Organismes	Oui	Non
PAM	L'évaluation est envisagée si le Conseil d'administration et les hauts fonctionnaires du PAM estiment que l'opération est suffisamment importante pour justifier la procédure. Il est question de réaliser des évaluations conjointes avec les partenaires opérationnels.	-
OMS	-	X

51. L'une des principales critiques formulées par le Comité des commissaires aux comptes au sujet des relations entre les organismes des Nations Unies et leurs partenaires opérationnels concerne la multiplication de ces derniers et l'absence de plan de travail précis qui empêche les organismes de contrôler véritablement les prestations de leurs partenaires opérationnels. L'Inspecteur appuie la recommandation du Comité des commissaires aux comptes, selon laquelle le nombre de partenaires opérationnels doit être limité à un niveau gérable de manière à éviter les chevauchements et à réduire les frais généraux¹¹. De plus, la date limite d'achèvement du projet doit être clairement fixée dès le départ dans les accords subsidiaires signés par les deux parties. Cette précision facilitera le suivi des résultats et permettra de vérifier si les objectifs du projet ont été atteints comme prévu. De plus, les partenaires opérationnels deviendront comptables de leurs activités puisqu'ils devront respecter les échéances prescrites. Et qui plus est, cette date butoir aidera les organismes des Nations Unies à réaliser les évaluations rétrospectives des projets et s'avérera utile lors de la sélection des futurs partenaires opérationnels.

52. À sa cinquante et unième session, dans sa résolution 51/194, l'Assemblée générale a appelé le système des Nations Unies à pratiquer une gestion encore plus responsable de l'aide humanitaire, en particulier en renforçant le suivi et l'évaluation afin de faire en sorte, notamment, que des arrangements plus précis soient mis en place pour l'évaluation des activités à l'échelle du système, les leçons tirées des opérations d'évaluation soient systématiquement appliquées au niveau opérationnel et des critères d'évaluation communs soient mis au point pour les opérations d'aide humanitaire et de secours en cas de catastrophe dès le stade de la planification. De plus, l'Inspecteur estime que les organismes des Nations Unies doivent aussi élaborer des plans et/ou stratégies de suivi, d'établissement de rapports et d'évaluation sur la base desquels ils pourront choisir les programmes ou projets à évaluer conjointement avec leurs partenaires opérationnels. Les organismes se basent actuellement sur des dispositifs précis pour déterminer si un projet a ou non atteint ses objectifs (résultats du programme ou projet). Le tableau 13 ci-après indique ceux qu'ils utilisent pour mesurer les résultats de leurs programmes ou projets.

Tableau 13

Mécanismes utilisés pour mesurer les résultats des programmes ou projets confiés à des partenaires opérationnels

Organismes	Mécanismes						Autres mécanismes
	Rapports annuels des partenaires opérationnels	Rapports semestriels des partenaires opérationnels	Rapports trimestriels des partenaires opérationnels	Évaluation par les partenaires opérationnels	Évaluation par des organismes privés	Évaluation conjointe par les partenaires opérationnels et les organismes de l'ONU	
Département des affaires humanitaires (ONU)	-	-	-	-	-	-	Visites sur le terrain de membres du personnel de l'ONU et suivi régulier de l'exécution des projets par les bureaux extérieurs.
PNUD	X	X	X	X	X	X	Examens tripartites de projets, plans de travail, rapports de démarrage, examens tripartites et techniques, évaluation des résultats des projets, rapport final, visites de suivi dans les bureaux extérieurs et sur le terrain
FNUAP	X	X	X	X	X	X	Examens tripartites
HCR	X	X	-	-	-	X	Rapports périodiques établis par le personnel du HCR sur le terrain à partir des faits constatés lors de visites sur les lieux du programme ou projet
UNICEF	-	-	-	-	-	X	Les caractéristiques exactes des mécanismes et la fréquence des rapports sont fixées d'un commun accord entre le partenaire opérationnel et le bureau extérieur qui le recrute. De plus, le personnel de la Section d'évaluation au Siège se rend sur le terrain pour évaluer l'exécution du projet dans le cadre de l'évaluation générale des activités du bureau extérieur concerné.
FAO	-	-	X ^a	X ^b	-	X ^c	Le Coordonnateur des secours d'urgence assure le suivi et le contrôle ^a . Le Coordonnateur de la FAO établit des rapports d'activité mensuels ^b . Le partenaire opérationnel présente un rapport final ^c . Le partenaire opérationnel présente des rapports d'activité et un rapport final ^c .
PAM	X	X	X	X	X	X	Examens/évaluations internes de la gestion, conduits par le Département des opérations. Les évaluations sont confiées au Bureau de l'évaluation. Elles sont réalisées à partir de l'ensemble des informations disponibles, des données recueillies lors des missions sur le terrain et du suivi effectué par les bureaux de pays du PAM.
OMS	X	-	X	-	-	X	

^a Deux pays.^b Un pays.^c Six pays.

53. Compte tenu de ce qui précède, et de la mise en exergue de l'évaluation en tant qu'élément particulièrement utile des mécanismes de contrôle, l'Inspecteur suggère que les organismes d'aide humanitaire qui ne l'ont pas déjà fait définissent la stratégie d'évaluation par laquelle ils pourront suivre l'état d'avancement des activités de leurs partenaires opérationnels et les résultats obtenus. Cette stratégie pourrait par ailleurs aider les organismes à évaluer le rapport coût-efficacité et la capacité de gestion financière de leurs partenaires. Les enseignements livrés par le processus d'évaluation pourraient en outre être utiles pour sélectionner les partenaires opérationnels ainsi que pour planifier et exécuter les futures activités. Les organismes des Nations Unies voudront peut-être même envisager de définir cette stratégie en concertation avec certains partenaires opérationnels avec lesquels ils travaillent depuis longtemps et qui leur ont donné satisfaction.

54. Les organismes des Nations Unies pourraient élaborer un autre outil de gestion utile, à savoir un manuel de gestion des programmes qui renseignerait les partenaires opérationnels sur la manière de travailler efficacement avec un organisme et/ou une organisation précis. Ils pourraient ainsi mieux coordonner et articuler leurs activités avec celles de leurs partenaires opérationnels en précisant clairement toutes leurs conditions, en particulier les obligations financières et d'exécution ainsi que les procédures à respecter en matière de suivi, d'évaluation et d'établissement de rapports. Il serait utile lors de la préparation du manuel de consulter les partenaires opérationnels et de tenir compte de leurs avis et suggestions. Le manuel devrait être mis à jour régulièrement.

55. Les activités d'aide humanitaire ont évolué ces dernières années; elles sont aussi devenues plus complexes en raison des opérations de maintien de la paix et de l'action en faveur des droits de l'homme. Des problèmes nouveaux ont surgi, ce qui a nécessité des partenaires opérationnels supplémentaires. La publication d'un manuel pourrait s'avérer utile pour améliorer la coordination et les relations de travail des organismes des Nations Unies avec leurs partenaires opérationnels. L'Inspecteur suggère par conséquent que les organismes qui ne l'ont pas encore fait établissent un manuel de partenariat en concertation avec leurs principaux partenaires opérationnels.

Notes

¹ Voir E/AC.5/1997, annexe, par. 10.

² Voir A/51/655-E/1996/105, recommandation 1.

³ A/AC.96/833.

⁴ A/AC.96/853.

⁵ Ibid., par. 3.

⁶ Projet de rapport du Comité permanent sur sa réunion des 10 et 11 avril 1996 (EC/46/SC/CRP.27).

⁷ A/51/488/Add.2, par. 27 et 28.

⁸ Voir la recommandation 8 que fait le CCI dans son rapport sur l'étude des relations entre l'assistance humanitaire et les opérations de maintien de la paix (A/50/572).

⁹ A/AC.96/833, par. 50 à 60.

¹⁰ UNHCR Partnership: A Programme Management Handbook for UNHCR Partners (mars 1996).

¹¹ Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante et unième session, Supplément No 5E (A/51/5/Add.5, annexe, par. 8).

DOCUMENTS CONSULTÉS POUR LA PRÉPARATION DU RAPPORT

Document non officiel sur les questions relatives aux audits. Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (EC/46/SC/CRP.13).

Examen triennal de l'application des recommandations que le Comité du programme et de la coordination a faites à sa trente-deuxième session concernant l'évaluation du Programme du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés : note du Secrétaire général (E/AC.51/1996/4).

Rapport du Comité des commissaires aux comptes à l'Assemblée générale concernant les contributions volontaires gérées par le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés pour la période achevée le 31 décembre 1995 (A/AC.96/869).

Note du Secrétaire général transmettant le second rapport annuel au Bureau des services de contrôle interne (A/51/432).

Rapport du Secrétaire général sur l'application des recommandations du Comité des commissaires aux comptes (A/51/488).

Rapport du Comité exécutif du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés sur les travaux de sa quarante-septième session (A/51/12/Add.1 et Add.1/Corr.1).

Rapports financiers et états financiers vérifiés, et rapports du Comité des commissaires aux comptes; rapport du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (A/51/533).

Résolutions 48/216 A et C de l'Assemblée générale, en date du 23 décembre 1993.

Contributions volontaires gérées par le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés. États financiers vérifiés de l'année terminée le 31 décembre 1995 et rapport du Comité des commissaires aux comptes (A/51/5/Add.5).

Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et ses partenaires opérationnels. Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire (EC/1995/SC.2/CRP), document non officiel.

Rapport du Comité des commissaires aux comptes à l'Assemblée générale sur les comptes relatifs aux contributions volontaires gérées par le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés pour la période achevée le 31 décembre 1994 (A/AC.96/853 et Add.2).

Rapport du Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire sur les travaux de sa quarante-cinquième session (A/AC.96/839).

Résolution 48/218 de l'Assemblée générale, en date du 23 décembre 1993, sur l'examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies (sect. I.B, par. 6).

PNUD "Relations avec les programmes et organismes extérieurs au Système des Nations Unies" (Manuel de gestion des programmes, chap. V).

PNUD "Procédures d'établissement des comptes et des rapports financiers pour les projets exécutés par les gouvernements" (Manuel financier, 1991).

PNUD "Accord de base type en matière d'assistance, entre le gouvernement bénéficiaire et le PNUD" (Recueil des documents de base, chap. II).

PNUD "Directives d'évaluation, et fiche d'information sur l'évaluation des projets" (Service central d'évaluation, août 1993).

PNUD "Directives régissant les arrangements relatifs à l'exécution et la mise en oeuvre des nouveaux arrangements concernant le remboursement des dépenses d'appui" (octobre 1992).

PNUD. National Execution: Promise and Challenges (Service central d'évaluation, 1995).
