

**Examen de la gestion des partenaires
d'exécution au sein des organismes
des Nations Unies**

Rapport établi par

*George A. Bartsiotas
Sukai Prom-Jackson*

Corps commun d'inspection

Genève 2013



Nations Unies

**Examen de la gestion des partenaires
d'exécution au sein des organismes
des Nations Unies**

Rapport établi par

*George A. Bartsiotas
Sukai Prom-Jackson*

Corps commun d'inspection



Nations Unies, Genève 2013

Résumé

Examen de la gestion des partenaires d'exécution au sein des organismes des Nations Unies
JIU/REP/2013/4

Les partenariats avec des entités publiques et non publiques sont devenus indispensables à la plupart des organismes des Nations Unies pour que ceux-ci puissent remplir leurs mandats. Nombre de ces partenariats consistent à confier la réalisation des activités de programme à des partenaires d'exécution (PE), auxquels les organismes en question allouent à cet effet des ressources (financières et matérielles). Globalement, le volume des ressources des Nations Unies confiées aux PE est important, certains organismes dépensant plus de la moitié de leur budget annuel par l'intermédiaire de ces partenaires.

Lorsqu'ils transfèrent des fonds à des tiers, les organismes des Nations Unies sont censés mettre en place des structures de gouvernance et autres mesures de responsabilisation pour s'assurer que ces fonds sont utilisés efficacement, aux fins prévues et avec le minimum de risques de fraude, de corruption et de mauvaise gestion. Au regard de ce critère, les vérificateurs internes et externes des comptes de l'ONU ont à maintes reprises fait part de leurs préoccupations au sujet des résultats et du contrôle des PE. Aujourd'hui, les États Membres, du fait de ces préoccupations, exigent une plus grande transparence en ce qui concerne les ressources attribuées aux PE.

Pour les organismes des Nations Unies s'occupant de développement et d'aide humanitaire dans les situations politiques, économiques et sociales les plus diverses, la gestion appropriée des PE est un problème complexe. Les PE sont très variables: il peut s'agir d'entités du gouvernement hôte, d'ONG nationales et internationales, de groupes de la société civile et d'établissements d'enseignement et de recherche.

Les organismes des Nations Unies ont progressivement développé des relations avec les PE conformément à leurs propres mandats, modes de fonctionnement et systèmes de gestion. Il est clair qu'il ne saurait être question de prescrire une seule et même approche aux différents organismes pour gérer de multiples PE.

Le présent rapport examine les méthodes actuellement utilisées par ces organismes pour sélectionner et gérer les partenaires d'exécution, s'efforce de dégager des éléments et enjeux communs, recense les bonnes pratiques et formule des recommandations. Il contient 12 recommandations officielles (dont deux s'adressent aux organes délibérants et 10 aux chefs de secrétariat des organismes). On y trouvera également des observations et suggestions à l'intention de la direction exécutive.

Principales observations et conclusions

Bon nombre d'organismes des Nations Unies sont dépourvus de démarche stratégique à l'égard des partenariats et collaborent avec les PE au coup par coup et sans approche cohérente. Toutefois, certains s'emploient à mettre en place des cadres institutionnels – politiques, procédures et directives – pour gérer les PE ou à améliorer les cadres existants.

- *Il n'existe pas de définition précise des partenariats en général et des partenaires d'exécution en particulier.* Les organismes des Nations Unies utilisent différents termes et définitions en fonction de leurs modes de fonctionnement et types d'intervention respectifs. En sus de mobiliser des PE pour exécuter des programmes, les organismes instaurent des partenariats avec des entités autres que des PE, qui ne prévoient pas de transferts de fonds. Des organismes concluent également avec des tiers des accords sur des services communs ou des contrats de services commerciaux, par exemple, qui peuvent être considérés comme des partenariats.

Les règlements régissant ces divers «partenariats» sont très variables. Afin de différencier les partenariats les uns des autres et de déterminer quelles dispositions réglementaires s'appliquent aux modalités d'exécution, les organismes doivent élaborer une définition claire de leurs PE pour que l'on puisse les distinguer d'autres types de partenariat. Cela facilitera la responsabilisation et la transparence, et préviendra toute entorse aux règlements relatifs aux achats et aux autres dispositions réglementaires en vigueur (voir **Recommandation 1**).

- **Nombre d'organismes ne disposent pas d'informations de base immédiatement accessibles sur les PE.** Les informations immédiatement accessibles doivent porter sur les types de partenaires et leur nom, les fonds qui leur sont attribués, les projets auxquels ils sont ou ont été associés et une évaluation de leurs résultats. En règle générale, ces informations sont dispersées dans un grand nombre de bureaux, et leur présentation regroupée nécessite des interventions manuelles supplémentaires. La haute direction et les organes délibérants n'ont pas accès à des informations immédiatement disponibles sur les ressources importantes dépensées par les PE, ce qui peut entraver la mise en œuvre de la responsabilité et la prise de décisions éclairées (voir **Recommandation 2**).
- **La gestion des PE au niveau de chaque organisme devrait mettre en œuvre une approche stratégique.** L'étude et la maximisation de la contribution des PE nécessitent un cadre de prise de décisions qui détermine les exigences en matière de partenariat à partir des objectifs institutionnels stratégiques de l'organisme considéré. Une telle approche établirait et diffuserait une vision commune et ferait en sorte que les différents bureaux extérieurs ne concluent pas de partenariats qui seraient incompatibles avec les objectifs et priorités institutionnels. L'adoption d'une approche stratégique des PE au niveau de chaque organisme aiderait aussi à recenser et à obtenir des avantages de la mobilisation de partenariats qui, à défaut, pourraient ne pas être pleinement reconnus.

Le cadre stratégique d'un organisme des Nations Unies pour les PE devrait préciser plusieurs éléments de base, à savoir: a) pourquoi établir un partenariat (c'est-à-dire les orientations stratégiques, les avantages/risques, le renforcement des capacités nationales); b) ce que le partenariat devrait accomplir (c'est-à-dire les objectifs); c) qui choisir comme partenaire (modalités, avantages comparatifs); et d) comment s'associer dans le cadre d'un partenariat, le gérer et s'en retirer (accords, processus de gestion, suivi, évaluation, enseignements à retenir) (voir **Recommandation 3**).

Pour plusieurs organismes des Nations Unies, les entités du gouvernement hôte sont les principaux partenaires d'exécution. Comme suite à la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement et à la Déclaration de Rome sur l'harmonisation ainsi qu'aux résolutions pertinentes de l'Assemblée générale, certains organismes ont adopté comme modalité de mise en œuvre standard l'exécution nationale (NEX) et la réalisation nationale (NIM). D'autres organismes ont adopté des modalités analogues dans le cadre des activités d'appui à la maîtrise nationale et au renforcement des capacités nationales.

- Les problèmes soulevés par l'exécution des programmes au moyen des modalités NEX ou NIM ou de modalités analogues, et les risques et coûts associés font l'objet d'un débat permanent au sein des organismes des Nations Unies. La direction et le personnel de ces organismes estiment en général nécessaire de partager les risques entre les donateurs, les États Membres, les organismes des Nations Unies et les gouvernements bénéficiaires lorsque l'exécution des programmes est confiée à des entités nationales. L'exécution des programmes au moyen des modalités NEX ou NIM peut sembler un peu plus risquée à court terme, mais plusieurs résolutions pertinentes de l'Organisation des Nations Unies en ont souligné l'avantage à plus long terme dans l'optique de la maîtrise nationale et du renforcement des capacités nationales.

Depuis quelque temps, des efforts sont fournis çà et là pour déterminer ce qui a été accompli à l'échelle des Nations Unies en matière de maîtrise nationale et de renforcement des capacités nationales conformément à l'examen quadriennal complet. Quelques organismes des Nations Unies ont traité ce sujet dans le cadre de leurs propres activités. Mais la question de savoir quelles répercussions les interventions de l'ensemble du système des Nations Unies ont eues sur la maîtrise nationale et le renforcement des capacités nationales mérite d'être approfondie de façon systématique et devrait faire l'objet d'une réflexion collective des entités des Nations Unies et d'une étude complète à mener à l'échelle du système (voir **Recommandation 5**).

La sélection et la gestion des PE devraient être fondées sur une évaluation approfondie de leurs capacités, sur des accords juridiques rigoureux qui préservent les intérêts des Nations Unies, sur des mécanismes de suivi et de présentation des résultats axés sur les risques, sur des audits et des évaluations solides, et sur une meilleure connaissance et une meilleure prévention des pratiques frauduleuses. Ce sont là des éléments essentiels qui, s'appliquant à l'ensemble des organismes des Nations Unies et à tout l'éventail des PE, constituent le fondement d'une sélection et d'une gestion efficaces de ces derniers.

- *L'évaluation approfondie des PE pendant le processus de sélection est essentielle à une exécution efficace et rationnelle des programmes.* Une telle évaluation, réalisée au regard de critères de sélection rigoureux, aidera à recenser les risques et les lacunes de capacité et appellera l'attention sur les mesures à prendre pour atténuer les risques. À l'heure actuelle, la manière dont l'évaluation des PE est menée et présentée varie beaucoup selon les organismes des Nations Unies concernés. Certains d'entre eux adoptent la politique harmonisée concernant les transferts de fonds (HACT), tandis que d'autres mettent en œuvre leurs propres méthodes. Dans bien des cas, ces évaluations laissent à désirer sur les plans du contenu et de l'analyse, ainsi que de la vérification des informations fournies par les PE. Au pire, les PE ne font l'objet d'aucune évaluation (voir **Recommandation 4**).
- *Des accords tels que les mémorandums d'accord et les lettres d'accord fournissent un fondement juridique important pour l'efficacité des activités des PE. De tels documents devraient contenir certaines clauses indispensables en vue de protéger les intérêts et les droits des organismes des Nations Unies.* À l'heure actuelle, les accords de ce type sont parfois dépourvus des éléments nécessaires pour couvrir toutes les phases de l'exécution des projets. Certains accords, par exemple, omettent d'inclure une clause adéquate concernant l'audit des PE et de leurs sous-traitants. D'autres présentent des lacunes en matière de codes de conduite, de lutte contre le terrorisme et la corruption, de réparation, d'achat, de droits de propriété et de responsabilité juridique (voir **Recommandation 6**).
- *Des mécanismes efficaces de suivi et de notification des activités des PE sont essentiels pour que les fonds soient utilisés aux fins prévues et que des résultats soient obtenus.* En dépit des améliorations sensibles apportées ces dernières années, il convient de renforcer encore le suivi des PE et de le rendre plus efficace. En l'état actuel des choses, le suivi repose trop largement sur les rapports fournis par les PE eux-mêmes, qui ne font souvent l'objet d'aucune vérification systématique de la part du personnel des Nations Unies. Le manque de moyens des organismes, tant sur le plan des ressources (humaines et autres) que des compétences techniques, constitue un obstacle majeur à un suivi efficace. Pour certains bureaux de pays, les visites sur les lieux d'exécution des projets sont l'exception plutôt que la règle. Plusieurs organismes sont non seulement dépourvus de mécanismes de suivi, mais n'ont souvent aucun accès direct aux bénéficiaires, et s'en remettent entièrement aux rapports que communiquent les PE eux-mêmes. Les organismes gérant un grand nombre de projets avec des PE

et disposant d'effectifs restreints pourraient utiliser avec profit un solide cadre de suivi fondé sur les risques pour allouer aux projets les plus exposés aux risques les maigres ressources disponibles en matière de suivi (voir **Recommandation 7**).

- *Conformément aux principes d'une gestion axée sur les résultats, il importe de disposer d'indicateurs de résultats essentiels et d'autres méthodes de mesure afin d'établir les résultats de chaque PE et d'évaluer les résultats des programmes/projets exécutés par les PE.* La plupart des organismes ne procèdent pas à une évaluation systématique des PE et de leurs activités. Il y aurait lieu d'insérer dans les accords passés avec ces derniers et dans les documents connexes des critères et indicateurs de résultats préétablis et précis, sur lesquels il serait possible de s'appuyer pour évaluer les résultats des PE ainsi que les produits, les réalisations et l'impact des programmes et des projets.
- *Dans le système des Nations Unies, l'ampleur des pratiques frauduleuses liées aux PE demeure relativement peu connue. Le Comité des commissaires aux comptes de l'Organisation des Nations Unies et les bureaux d'audit interne ont souligné le niveau particulièrement faible des cas de fraude signalés à l'échelle du système. Le Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit a fait des observations allant dans le même sens. Cette image apparemment flatteuse de la situation en matière de fraude devrait alerter tant la direction des organismes que les organes délibérants.* Pour que les organismes des Nations Unies puissent mettre en place et entretenir une culture de tolérance zéro envers la fraude, le personnel des Nations Unies doit être mieux formé et conseillé en vue d'appuyer une campagne systémique contre toute irrégularité. Au niveau des pays, en particulier, la formation visant à sensibiliser au risque de fraude doit porter non seulement sur les malversations, mais aussi sur des aspects tels que les pratiques répréhensibles et frauduleuses dans les rapports avec des tiers. Les organismes doivent aussi revoir les statuts des services de contrôle afin de s'assurer qu'ils ont le droit d'enquêter sur des tiers associés à l'exécution d'activités financées par les Nations Unies (voir **Recommandations 8 et 9**).
- *Une action efficace de l'ONU par l'intermédiaire des PE nécessite une meilleure formation du personnel des PE et de celui des Nations Unies dans des domaines tels que la gestion financière, la comptabilité, les achats et la gestion des ressources humaines.* En ce qui concerne les PE, l'insuffisance de la formation est aggravée par le fait que leur personnel doit collaborer avec de multiples organismes des Nations Unies dont les systèmes de gestion et les systèmes opérationnels peuvent être très différents les uns des autres. Mais le plus important est que le personnel des Nations Unies reçoive une formation spécialisée sur tous les aspects de la sélection et de la gestion des PE. Les coûts liés à cette formation devraient être déterminés dès le début du processus de budgétisation et de programmation.
- *Les systèmes automatisés existants ne contribuent guère à appuyer le processus de gestion des PE.* Comme on l'a vu, la présentation des données importantes sur les PE sous une forme regroupée et conviviale pose des difficultés à la plupart des organismes des Nations Unies. Il faudrait tirer parti des techniques d'automatisation, en particulier des moyens offerts par les systèmes automatisés existants, tels que les progiciels de gestion intégrés (ERP) et autres systèmes de suivi par base de données, pour que ces systèmes puissent également prendre en charge la gestion des PE. Le cas des organismes dépourvus de bases de données centralisées, voire décentralisées, sur les PE, de portails d'accueil sur les partenaires ou d'ERP pleinement utilisés est plus grave. On constate des lacunes importantes en matière d'outils d'automatisation applicables aux PE, ce qui peut faire obstacle à une gestion efficace et rationnelle des PE (voir **Recommandation 10**).

Au sein du système des Nations Unies, la coopération et l'échange d'informations interorganisations sur les questions relatives aux PE laissent à désirer tant aux niveaux des pays que des sièges.

- Les PE ne font l'objet que de consultations ou de partages d'information ponctuels au niveau du groupe de gestion opérationnelle de l'équipe de pays des Nations Unies. Dans la plupart des cas, les bureaux des coordonnateurs résidents ne disposent pas d'une liste des PE avec lesquels les différents organismes ont collaboré. Les organismes ne se consultent guère avant de signer de nouveaux accords avec des PE et, dans bien des cas, n'échangent pas d'informations même sur les PE dont les résultats décevants devraient en principe faire l'objet d'un examen attentif (voir **Recommandation 11**).
- De même, aucune instance ne permet, au niveau des sièges des organisations, d'échanger des vues sur l'ensemble des questions concernant les PE en particulier et les partenariats en général, à l'exception des questions liées à la politique harmonisée concernant les transferts de fonds, qui sont examinées au niveau du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS)/ Bureau de la coordination des activités de développement de l'ONU en vue d'harmoniser les mécanismes de transfert de fonds. D'une manière générale, la majorité des organismes des Nations Unies collaborent avec les PE sans avoir échangé d'informations sur des questions telles que les grandes orientations, les modalités, le renforcement des capacités, les évaluations préalables/règles de précaution, les accords juridiques et l'ensemble des activités de suivi, de notification et d'audit. De ce fait, les organismes laissent échapper de belles occasions de tirer parti de la précieuse expérience acquise par d'autres. De tels échanges seraient particulièrement utiles aux organismes qui ont entrepris de mettre à niveau leurs politiques et procédures en matière de PE (voir **Recommandation 12**).

Recommandations

Recommandation 1

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient faire clairement la distinction entre ceux de leurs partenariats respectifs qui prévoient le transfert de ressources de l'ONU à des tiers (des partenaires d'exécution, notamment) et les autres types de partenariat ne recevant pas de fonds des Nations Unies, ainsi que les contrats commerciaux, pour que les dispositions réglementaires pertinentes s'appliquent dans les différents cas.

Recommandation 2

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient veiller à ce que les informations clefs sur les partenaires d'exécution, telles que les dépenses par objet (programme, projet, activité, etc.), la modalité (entité du gouvernement hôte, ONG/OSC, etc.) et l'évaluation de leurs résultats soient immédiatement disponibles au sein de leur organisme. De telles informations devraient être communiquées régulièrement aux organes délibérants dans le cadre des mécanismes de notification existants.

Recommandation 3

Les organes délibérants du système des Nations Unies devraient charger les chefs de secrétariat de leurs organismes respectifs d'établir et de leur présenter un cadre stratégique détaillé propre à chaque organisme concernant les partenariats, y compris les partenaires d'exécution, qui concorde avec leurs objectifs stratégiques d'ensemble. Ce cadre devrait comporter une analyse des ressources nécessaires à sa mise en œuvre.

Recommandation 4

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient mettre en place des mécanismes rigoureux d'évaluation et de sélection des partenaires d'exécution conçus de façon à pouvoir déterminer les capacités de tel ou tel partenaire, ses éventuelles insuffisances et les risques qu'il pourrait faire courir, et veiller à ce qu'il soit à même de satisfaire aux exigences relatives à l'exécution des programmes.

Recommandation 5

Dans le contexte de l'examen quadriennal complet et dans la perspective de l'action entreprise pour élaborer un cadre commun des Nations Unies permettant de mesurer les progrès accomplis dans le développement des capacités nationales, l'Assemblée générale devrait faire réaliser une étude à l'échelle du système qui dresserait un bilan de l'efficacité et de l'impact des approches, initiatives et systèmes liés aux partenaires d'exécution visant à renforcer les capacités nationales et à promouvoir la maîtrise nationale dans la réalisation des programmes et activités de développement durable.

Recommandation 6

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient s'employer à renforcer les accords passés avec les partenaires d'exécution et les autres instruments juridiques au vu des bonnes pratiques de manière à y insérer toutes les dispositions nécessaires pour protéger les intérêts et les droits de leurs organismes respectifs.

Recommandation 7

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient mettre en place des cadres de suivi fondés sur les risques pour aider leurs organismes respectifs à suivre systématiquement les programmes et projets confiés aux partenaires d'exécution. Les bureaux de pays devraient adapter ces cadres de façon qu'ils correspondent le mieux aux types d'interventions menées dans le contexte spécifique des pays considérés.

Recommandation 8

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient instituer, à l'intention du personnel collaborant avec les partenaires d'exécution (en particulier le personnel des bureaux de pays), une formation de sensibilisation à la fraude et de prévention, en mettant l'accent sur les irrégularités liées aux rapports avec des tiers.

Recommandation 9

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient réviser les statuts des services de contrôle afin de s'assurer qu'ils ont le droit d'enquêter sur des tiers associés à l'exécution d'activités financées par les Nations Unies. Les statuts révisés devraient être soumis aux organes délibérants pour approbation.

Recommandation 10

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient examiner les capacités de leurs systèmes automatisés existants, tels que les progiciels de gestion intégrés et autres systèmes de suivi par base de données, afin de pouvoir appuyer la gestion des partenaires d'exécution et regrouper les données pertinentes dans ces systèmes. Cette activité devrait être fondée sur une analyse coûts-avantages qui tienne compte du degré de nécessité des données en question.

Recommandation 11

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient charger les bureaux de pays d'agir au niveau des pays pour établir, en coopération avec les autres organismes des Nations Unies, des procédures d'échange d'informations sur les partenaires d'exécution, notamment par l'intermédiaire des groupes de gestion opérationnelle de l'équipe de pays des Nations Unies et des groupes sectoriels et groupes de travail créés dans le cadre du PNUAD, du PPNUD et du PAD.

Recommandation 12

Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, agissant en sa qualité de président du CCS, devrait veiller à ce que les questions de politique et de gestion relatives aux partenaires d'exécution soient régulièrement inscrites à l'ordre du jour des trois piliers du Conseil. Ces questions peuvent être examinées dans le cadre d'un groupe de travail spécialement chargé des partenaires d'exécution ou des réseaux fonctionnels existants. Parmi les questions à examiner, il convient de mentionner les cadres stratégiques, les évaluations, la sélection, les accords, la comptabilité et la gestion financière, le suivi et l'évaluation des résultats.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Résumé		iii
Abréviations		xiii
I. Introduction	1–18	1
II. Une multitude de définitions	19–23	5
III. Éparpillement des informations sur les partenaires d'exécution.....	24–29	7
IV. Nécessité d'une perspective stratégique.....	30–36	9
V. Sélection des partenaires d'exécution	37–56	12
A. Tour d'horizon des modalités et des processus de sélection	37–44	12
B. Des difficultés subsistent	45–51	13
C. Le caractère essentiel des évaluations des PE	52–56	14
VI. Exécution nationale (NEX) et réalisation nationale (NIM)	57–69	16
A. Modalités de NEX/NIM.....	57–60	16
B. Maîtrise nationale et renforcement des capacités	61–69	17
VII. De multiples instruments juridiques	70–87	20
A. Actualisation des accords passés avec les PE en fonction des bonnes pratiques	74–80	20
B. Accords à petite échelle	81	22
C. Prolifération des accords passés avec les PE.....	82–85	22
D. Accord type du GNUD concernant les contributions versées par un organisme des Nations Unies à un autre.....	86–87	23
VIII. Suivi et évaluation	88–122	24
A. Suivi des projets confiés aux PE axé sur les risques	95–100	25
B. Suivi des projets confiés aux PE axé sur les résultats	101–105	27
C. Suivi à distance.....	106–109	28
D. Évaluation	110–119	28
E. Pratiques d'autres organisations en matière de suivi et d'évaluation des PE.....	120–122	30
IX. Mécanismes d'audit.....	123–139	31
A. Tour d'horizon.....	123–127	31
B. Audits des projets NEX/NIM	128–132	32
C. Audits des PE en application de la HACT	133–136	33
D. Le rôle d'appui joué par les bureaux d'audit interne des sièges	137–139	34
X. Difficultés liées à la HACT	140–154	35
A. Difficultés d'application de la HACT	143–145	35

	B. Préoccupations des vérificateurs internes et externes des comptes	146–147	36
	C. Un instrument harmonisé de gestion axée sur les risques	148–154	36
XI.	Prévention et détection de la fraude	155–176	39
	A. Sensibilisation à la fraude	162–165	40
	B. Droit d'enquêter sur les PE	166–171	41
	C. Enquête conjointe sur les PE	172–176	42
XII.	Questions de gestion opérationnelle	177–210	44
	A. Service d'appui à la gestion des PE	177–183	44
	B. Systèmes d'information relatifs aux PE	184–191	45
	C. Besoins de formation	192–199	47
	D. Systèmes de retour d'information des PE sur les résultats obtenus	200–203	48
	E. Autres questions de gestion	204–210	49
XIII.	Procédures accélérées	211–220	52
	A. Procédures accélérées concernant les PE	213–215	52
	B. Accords prévisionnels	216–220	53
XIV.	Coopération et échange d'informations entre organismes	221–234	55
	A. Coopération sur le terrain	221–229	55
	B. Coopération au niveau des sièges	230–234	57
Pièce jointe			
	1. Vue d'ensemble des décisions que les organismes participants auront à prendre pour donner suite aux recommandations du Corps commun d'inspection		60
Annexes			
I à XI.	Les annexes I à XI ne sont publiées que sur le site Web du CCI (www.unjiu.org) avec le rapport		
	I.	Définitions des partenaires d'exécution	
	II.	Dépenses des organismes des Nations Unies au titre des partenaires d'exécution	
	III.	Stratégies et politiques relatives aux partenaires et aux partenaires d'exécution	
	IV.	Principes directeurs communs concernant les partenariats	
	V.	Critères et processus de sélection des partenaires d'exécution	
	VI.	Types d'accords passés avec les partenaires d'exécution	
	VII.	Liste indicative des dispositions et clauses des accords passés avec les partenaires d'exécution	
	VIII.	Exemple d'accord-type à petite échelle passé avec les partenaires d'exécution	
	IX.	Arrangements d'audit concernant les partenaires d'exécution	
	X.	Comparaison entre les procédures harmonisées de transfert de fonds	
	XI.	Principales difficultés (liste partielle) signalées par les organismes participants	

Abréviations

ACFE	Association of Certified Fraud Examiners
BAfD	Banque africaine de développement
BCAH	Bureau de la coordination des affaires humanitaires
BID	Banque interaméricaine de développement
BSCI	Bureau des services de contrôle interne
CARDS	Base de données contenant l'ensemble des recommandations d'audit
CCI	Corps commun d'inspection
CCQAB	Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires
CCS	Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination
CH	Coordonnateur des affaires humanitaires
CHF	Fonds humanitaire commun
CPI	Comité permanent interorganisations
CR	Coordonnateur résident
DAES	Département des affaires économiques et sociales
DIM	Réalisation directe
ERF	Fonds central pour les interventions d'urgence
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FIDA	Fonds international de développement agricole
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
GNUD	Groupe des Nations Unies pour le développement
HACT	Politique harmonisée concernant les transferts de fonds
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
HLCM	Comité de haut niveau sur la gestion
IPIMS	Système de gestion des informations relatives aux partenaires d'exécution
IPSAS	Normes comptables internationales du secteur public
MSRP	Projet de renouvellement des systèmes de gestion
NEX	Exécution nationale
NIM	Réalisation nationale
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale

OIT	Organisation internationale du Travail
OMI	Organisation maritime internationale
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONUDC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
ONU-Femmes	Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes
ONU-HABITAT	Programme des Nations Unies pour les établissements humains
OPS	Organisation panaméricaine de la santé
OSC	Organisation de la société civile
PAD	Plan d'aide au développement des Nations Unies
PAM	Programme alimentaire mondial
PAPP	Plan d'action pour la mise en œuvre du programme de pays
PE	Partenaire d'exécution
PNUAD	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programmes des Nations Unies pour l'environnement
PPNUD	Plan-cadre du partenariat des Nations Unies pour le développement
PTA	Plan de travail annuel
S/E	Suivi et évaluation
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNOPS	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets

I. Introduction

1. Dans le cadre de son programme de travail pour 2013, le Corps commun d'inspection (CCI) a mené une étude à l'échelle du système sur la gestion des partenaires d'exécution (PE) au sein des organismes des Nations Unies. Ces dernières années, l'Assemblée générale et le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB) se sont dits inquiets de constater que le contrôle de gestion exercé sur les programmes et les projets exécutés par des tiers pour le compte des Nations Unies laissait à désirer. De leur côté, les organes de contrôle des Nations Unies (bureaux d'audit interne et externe) se sont déclarés préoccupés par les questions de responsabilité liées au transfert de fonds de l'ONU vers les PE et par l'absence de mécanismes fiables permettant de s'assurer que les partenaires dépensaient les fonds comme prévu et que les projets étaient dûment et efficacement exécutés. Dernier aspect, mais non le moindre, en raison du climat économique mondial actuel, les États Membres exigent que l'on mette davantage l'accent sur la responsabilisation et les règles de précaution en ce qui concerne les fonds des Nations Unies dépensés par des partenaires qui peuvent ne pas être assujettis aux procédures rigoureuses applicables aux dépenses directes des Nations Unies.

2. Les organismes des Nations Unies créent des partenariats avec divers acteurs, qui peuvent être des gouvernements ou des organisations de la société civile œuvrant au niveau local, afin d'exécuter des programmes correspondant à leurs mandats respectifs. Dans bien des cas, les organismes des Nations Unies confient l'exécution de programmes ou de projets aux partenaires et leur attribuent les ressources financières nécessaires. Dans d'autres cas, ces organismes s'assurent le concours de partenaires qui ne reçoivent pas de fonds des Nations Unies, mais collaborent à la réalisation d'objectifs communs et qui, très souvent, fournissent la plus grande partie des fonds nécessaires à l'exécution des programmes et des activités.

3. Le présent rapport porte uniquement sur les partenariats assortis d'un transfert de ressources des organismes des Nations Unies à leurs partenaires. Ceux-ci sont le plus souvent désignés par l'expression «partenaires d'exécution». Il s'ensuit que:

Aux fins du présent examen, les partenaires d'exécution (PE) sont «des entités (notamment des organismes ou des institutions du gouvernement hôte), des organisations non gouvernementales (ONG)/organisations de la société civile (OSC), des institutions/organismes des Nations Unies faisant office de PE, des entités multilatérales et intergouvernementales ne faisant pas partie des Nations Unies et d'autres entités (universités, etc.) avec lesquelles les organismes des Nations Unies concluent des accords et auxquelles ils attribuent des ressources de l'ONU pour leur faire exécuter ou réaliser des programmes, projets et activités à l'intention des bénéficiaires des organismes concernés».

4. Le présent rapport s'appuie sur des rapports antérieurs du CCI qui passaient en revue des questions concernant l'exécution/la réalisation de programmes des Nations Unies par l'intermédiaire des PE, parmi lesquels un rapport de 1994 intitulé «Exécution nationale des projets» (JIU/REP/94/9), le rapport de 1997 intitulé «Exécution des programmes d'aide humanitaire confiés à des partenaires opérationnels» (JIU/REP/97/3) et le rapport de 2008 intitulé «Exécution nationale des projets de coopération technique» (JIU/REP/2008/4), portant sur les modalités de mise en œuvre des projets de coopération technique confiés à des gouvernements.

Objectifs et portée

5. Le présent rapport se propose de passer en revue les méthodes et pratiques utilisées par l'ensemble des organismes des Nations Unies pour sélectionner et gérer les PE auxquels ils confient l'exécution de programmes ou de projets, afin de recenser les points forts et les faiblesses de la pratique actuelle et d'explorer les domaines dans lesquels la gestion des PE pourrait être rendue encore plus efficace et rationnelle.

6. Le rapport traite les questions concernant les structures de gouvernance des organismes des Nations Unies et leurs mécanismes de sélection des PE, les modalités selon lesquelles ces organismes suivent et évaluent l'exécution des programmes par les PE, et les arrangements en matière d'audit et d'enquêtes relatifs aux PE. Les organismes des Nations Unies se consacrent à des activités de développement et d'aide humanitaire dans des environnements politiques, économiques et sociaux très divers, et opèrent dans des lieux dispersés dans le monde entier. Leurs systèmes de gestion et modus operandi ont été conçus en fonction de leurs mandats, modes de fonctionnement et activités respectifs. De même, les PE varient grandement et opèrent dans le cadre de structures et de dispositifs organisationnels très divers. Il peut s'agir en effet d'entités des gouvernements hôtes, lesquelles diffèrent d'un pays à l'autre, ou d'ONG nationales et internationales, de groupes de la société civile et d'universités et de centres de recherche.

7. Les organismes des Nations Unies ne sauraient donc mobiliser et gérer de la même façon les différents types de PE. Le présent rapport entend fournir des informations sur les éléments communs aux diverses approches adoptées par ces organismes, recenser les problèmes et formuler s'il y a lieu des recommandations. Il se peut que ces recommandations ne s'appliquent pas semblablement à tous les organismes qui ont participé à la présente étude.

Méthodologie

8. Menée à l'échelle du système entre février et octobre 2013, l'étude était centrée sur les modalités relatives aux PE que l'Organisation des Nations Unies, ses fonds et programmes et ses institutions spécialisées appliquent pour exécuter/réaliser des projets aux niveaux national, régional ou mondial.

9. Sur le plan méthodologique, le présent rapport s'est appuyé sur des analyses sur dossier, des questionnaires détaillés, des entretiens menés dans l'ensemble du système des Nations Unies et des analyses approfondies. Cette méthodologie associait approches qualitatives et quantitatives. On a d'abord procédé à un examen des documents et rapports pertinents ainsi qu'à une analyse des questions relatives aux PE dont ils faisaient état. La phase de collecte de données a englobé les informations reçues lors de réunions tenues aux sièges¹ des organismes participants et à l'occasion de visites effectuées auprès de certains bureaux de pays (Kenya, République-Unie de Tanzanie et Thaïlande). Les auteurs

¹ OMM, HCR, OIT, OMS, FAO, PAM, Secrétariat de l'ONU (DAES, Bureau d'appui à la consolidation de la paix, Fonds des Nations Unies pour la démocratie, Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité, Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH), Département de la gestion, BSCI, Cabinet du Secrétaire général/Groupe de la planification stratégique), PNUD, UNICEF, FNUAP, ONU-Femmes, PNUE, ONU-Habitat, ONUDC, ONUDI, UNESCO; les auteurs ont également rencontré des responsables de la PAHO, du FIDA, de la Banque mondiale, de la BID, du Fonds mondial, d'EuropeAid et du Service d'aide humanitaire de la Commission européenne, ainsi que des fonctionnaires du secrétariat du CCS, du Bureau de la coordination des activités de développement des Nations Unies et du Comité des commissaires aux comptes de l'ONU.

ont également rencontré des responsables de la Banque mondiale, du Fonds international de développement agricole (FIDA), de la Commission européenne et du Fonds mondial. Au total, 366 personnes ont participé aux entretiens. En outre, des questionnaires détaillés ont été adressés à 24 organismes participants, dont 19 ont fait parvenir une réponse². Il a été particulièrement utile d'apprendre les problèmes et difficultés qu'il rencontraient et qu'ils ont signalés en réponse aux questionnaires et au cours des entretiens (voir annexe XI). On a eu recours à des téléconférences lorsque les visites sur place étaient impossibles. Par ailleurs, contact a été pris avec un certain nombre de PE (ministères et ONG internationales), mais il n'a pas été possible dans le cadre de la présente étude de prendre l'avis d'un plus grand nombre de PE sur la question. Il y a encore amplement matière à discussion dans ce domaine.

10. Les ressources limitées mises à la disposition des inspecteurs ne leur ont pas permis de tester de manière plus complète la validité des mécanismes de contrôle ni de s'assurer du respect des dispositions réglementaires à l'échelle du système. Ils ont pris en considération les conclusions des audits et évaluations des organismes des Nations Unies relatifs aux PE menés par le Bureau des services de contrôle interne (BSCI), le Comité des commissaires aux comptes de l'ONU et d'autres organes de contrôle interne et externe des organismes des Nations Unies. Pour l'essentiel, les informations concernant ces rapports relatifs aux PE ont été jugées extrêmement précieuses par les inspecteurs, qui se sont félicités de la coopération des vérificateurs et évaluateurs des organismes des Nations Unies à l'établissement du présent rapport et des informations qu'ils ont fournies à cette occasion. Vu l'ampleur et la complexité du sujet et la diversité et la multitude des modalités applicables aux PE, aucune synthèse ne peut rendre pleinement compte des éléments d'analyse approfondis contenus dans ces rapports d'audit et d'évaluation. Dans le cadre de leur intervention, les inspecteurs ont constaté que les recommandations détaillées qui y étaient énoncées avaient déjà sensiblement amélioré la gestion des PE dans l'ensemble du système des Nations Unies.

11. Les limites de la présente étude n'ont pas permis d'examiner en détail les modalités d'exécution dans le contexte des fonds multidonateurs et autres fonds de financement commun, tels que la Caisse du Fonds pour l'environnement mondial, les Fonds d'affectation spéciale multidonateurs, le Fonds humanitaire commun (CHF) et le Fonds central pour les interventions d'urgence (ERF).

12. Un processus d'examen collégial interne a permis d'obtenir les vues de tous les inspecteurs du CCI (jugement collectif) avant l'établissement de la version finale du rapport. Le projet de rapport a également été diffusé auprès des organismes des Nations Unies et aux autres acteurs pour qu'ils corrigent toute erreur factuelle et fassent des observations sur les constatations, conclusions et recommandations du rapport. Pour faciliter le traitement du présent rapport, l'application de ses recommandations et leur suivi, la pièce jointe 1 contient un tableau indiquant si le rapport est présenté aux organes directeurs et chefs de secrétariat des organismes examinés pour information ou pour suite à donner.

13. Les inspecteurs tiennent à remercier tous ceux qui leur ont apporté leur concours dans l'établissement du présent rapport, et en particulier les personnes qui ont participé aux entretiens et rempli les questionnaires et ont généreusement fait profiter le CCI de leur expérience et de leurs compétences.

² FAO, OACI, OIT, OMI, PNUD, PNUE, UNESCO, FNUAP, ONU-Habitat, HCR, Siège de l'ONU, UNICEF, ONUDI, ONUDC, UNOPS, ONU-Femmes, PAM, OMS, OMM.

Contexte – L'apparition des partenariats

14. Les partenariats avec des entités publiques et non publiques figurent depuis de nombreuses années au programme d'aide au développement des Nations Unies. Ils sont devenus indispensables à la plupart des organismes des Nations Unies pour atteindre les objectifs de développement convenus au niveau international. En 2000, le Sommet du Millénaire des Nations Unies a adopté l'objectif 8 préconisant l'instauration d'un partenariat mondial pour le développement. La contribution des partenariats à l'efficacité de l'aide au développement a été soulignée dans le Consensus de Monterey sur le financement du développement (2002), la Déclaration de Rome sur l'harmonisation (2003), le Document final du Sommet mondial de 2005 et la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement (2005). En 2011, le quatrième Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide tenu à Busan (République de Corée) a abouti au Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement. Ce forum s'est inscrit dans la continuité du Programme d'action d'Accra (2008).

15. Plus récemment, l'Assemblée générale a adopté la résolution relative à l'examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies (résolution 67/226 du 12 décembre 2012), examen dont le mandat portait notamment sur les partenariats, le système devant se donner plus de moyens pour nouer des partenariats innovants et axés sur les résultats avec divers acteurs à l'échelle nationale, régionale et mondiale, et étant encouragé à resserrer ses liens de partenariat opérationnel avec les autres organisations multilatérales et les autres acteurs.

16. Les partenariats ont constitué un élément essentiel du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) et de l'initiative «Unis dans l'action». Le PNUAD a été conçu pour définir les actions collectives à mener par l'Organisation des Nations Unies pour répondre aux besoins d'un pays en matière de développement et d'interventions humanitaires. Les pays devant piloter l'initiative susvisée ont été choisis à la suite du rapport présenté par le Groupe de haut niveau sur la cohérence du système des Nations Unies au Secrétaire général en 2006, afin d'accroître l'impact des Nations Unies grâce à une amélioration de l'efficacité, de la cohérence et de l'efficacité.

17. Le concours de partenaires n'est pas sollicité uniquement en ce qui concerne le développement et les affaires humanitaires: ils sont également mobilisés dans des domaines tels que le maintien de la paix, le désarmement, les droits de l'homme et la bonne gouvernance. Les organismes des Nations Unies nouent des partenariats pour atteindre différents objectifs. Il s'agit notamment pour eux de s'acquitter de leur mandat d'une façon plus efficace, en améliorant l'accès aux bénéficiaires; de lancer des activités de renforcement des capacités nationales, en renforçant leurs propres capacités par le biais des compétences supplémentaires que les partenariats peuvent fournir; d'améliorer l'efficacité par le biais d'économies d'échelle; d'exercer une influence par l'intermédiaire de partenaires qui partagent les mêmes valeurs et objectifs; de remédier aux difficultés opérationnelles en matière de sûreté et de sécurité; et de mobiliser des ressources supplémentaires.

18. Il existe des types très divers de partenariats, allant des arrangements informels aux accords en bonne et due forme, et portant sur l'exécution ou la réalisation par les partenaires d'un ensemble d'activités sous la forme de programmes et de projets aux niveaux national, régional ou mondial. **Si la présente étude se concentre sur les PE auxquels des ressources des Nations Unies ont été attribuées aux fins de l'exécution de ces activités, il convient de noter que, dans bien des cas, les partenaires financent intégralement les activités des Nations Unies, les relations et les modalités de travail étant alors différentes de ce qu'elles sont dans le cas des PE. Comme indiqué plus haut, les modalités ne reposant pas sur des PE débordent du cadre de la présente étude.**

II. Une multitude de définitions

19. Selon la définition qu'en donne la résolution 60/215 de l'Assemblée générale, les partenariats sont «des relations volontaires de collaboration entre diverses parties, publiques et non publiques, qui décident d'œuvrer ensemble à la réalisation d'un objectif commun ou d'entreprendre une activité spécifique et, comme convenu d'un commun accord, de partager les risques et les responsabilités ainsi que les ressources et les avantages». **Toutefois, la présente étude a montré que la plupart des organismes des Nations Unies ne disposaient pas d'une définition claire des partenariats en général ou des PE en particulier. Ils utilisent des termes et des définitions qui diffèrent en fonction de leur mode de fonctionnement, du type d'intervention et de l'accord de partenariat.**

20. On trouvera dans l'annexe I les termes et définitions utilisés pour les PE par les organismes des Nations Unies ayant participé à la présente étude. Le terme «partenaire d'exécution» ou PE – défini dans l'introduction – est le plus communément utilisé par des organismes tels que le HCR, le PNUD, le FNUAP et ONU-Habitat. Toutefois, pour un certain nombre de partenaires, le terme «partenaire d'exécution» n'est pas opportun car il implique une sorte de classement du partenaire et peut ne pas correspondre à la notion de véritable partenariat entre entités associées sur un pied d'égalité, comme le prévoyait la résolution susvisée de l'Assemblée générale. Les entités publiques, par exemple, ou les autres organisations intergouvernementales qui sont allocataires de fonds attribués par les Nations Unies se considèrent elles-mêmes non pas simplement comme des entités d'exécution, mais plutôt comme des partenaires au plein sens du terme. C'est pourquoi certains organismes des Nations Unies ont recours à d'autres termes pour les PE, tels que «partenaire de coopération» dans le cas du PAM, d'«agent d'exécution» dans celui de l'OIT ou d'«organisme partenaire» dans celui de l'ONUDI. Le principe de base reste toutefois le même: la relation implique le transfert de ressources des Nations Unies au partenaire.

21. Comme indiqué plus haut, outre la mobilisation de PE impliquant un transfert de ressources, les organismes des Nations Unies nouent d'autres types de partenariat qui ne prévoient pas de transfert de fonds et, sous cette forme, concluent des accords de collaboration avec des pays donateurs, organisent des exercices de programmation conjointe, favorisent le dialogue et la sensibilisation, etc. La terminologie en usage en ce qui concerne ces partenariats est variable: «partenaires» dans le cas de l'UNICEF, «partenaires complémentaires et/ou partenaires en matière de coordination» dans celui du PAM ou «partenaires d'investissement» dans celui du PNUE. Il convient également de noter que d'autres types d'arrangements, tels que ceux consistant à exécuter des accords sur les services communs passés avec des tiers, à signer des contrats avec des fournisseurs de services commerciaux ou à engager des consultants, peuvent être considérés comme des partenariats.

22. Les cadres réglementaires régissant l'exécution d'activités et la fourniture de produits relevant des catégories de «partenariat» susvisées font apparaître de grandes différences. Il importe donc de donner aux PE des définitions claires qui permettent de les distinguer des autres arrangements, afin de pouvoir différencier les modalités d'exécution les unes des autres et, surtout, de savoir exactement quelles dispositions réglementaires s'appliquent aux différentes modalités d'exécution dans une situation donnée. Les inspecteurs ont constaté que, dans certains cas, des accords passés avec des PE étaient préférés à des contrats de marchés publics, car le personnel des Nations Unies jugeait plus simple et plus rapide de signer des accords en appliquant les règles relatives aux PE que de se plier au règlement relatif aux achats, autrement plus rigoureux. Les rapports d'audit interne établis dans différents bureaux de pays ont abouti à des constatations analogues. Cette pratique, sans être fréquente, expose les organismes à certains risques du fait de l'absence des mécanismes de contrôle interne approfondi qui peuvent devoir être en place dans certaines circonstances.

23. L'application de la recommandation ci-après devrait contribuer au respect du principe de responsabilité et de la transparence, et prévenir toute entorse aux règlements relatifs aux achats et à d'autres règlements applicables.

Recommandation 1

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient faire clairement la distinction entre ceux de leurs partenariats respectifs qui prévoient le transfert de ressources de l'ONU à des tiers (des partenaires d'exécution, notamment) et les autres types de partenariat ne recevant pas de fonds des Nations Unies, ainsi que les contrats commerciaux, pour que les dispositions réglementaires pertinentes s'appliquent dans les différents cas.

III. Éparpillement des informations sur les partenaires d'exécution

24. Si le système des Nations Unies reconnaît les avantages que présentent les partenariats et si les partenaires sont devenus des acteurs indispensables à la réalisation d'objectifs, les organismes des Nations Unies prennent de mieux en mieux conscience que ces partenariats peuvent procurer des avantages, mais aussi entraîner des risques et les coûts y afférents. C'est particulièrement le cas des PE, que la direction comme les organes de contrôle considèrent comme présentant un risque très élevé. D'un côté, les PE sont un élément très important, voire indispensable, du modèle d'exécution de programmes de la plupart des organismes des Nations Unies. D'un autre côté, il s'agit d'entités extérieures aux structures de gouvernance des Nations Unies et auxquelles des ressources sont transférées aux fins de l'exécution d'activités et de l'obtention de produits et de résultats sur le terrain, souvent dans des environnements hostiles. En cas de collaboration avec des PE, le respect du principe de responsabilité devient de ce fait une considération primordiale.

25. Le volume des ressources attribuées aux PE montre bien l'importance des risques encourus par les organismes des Nations Unies. Ces risques sont particulièrement élevés pour les fonds et programmes des Nations Unies. Par exemple, le PNUD a, pendant l'exercice biennal 2010-2011, attribué quelque 59 % de ses dépenses à des partenaires d'exécution, le HCR en a attribué environ 35 %, le FNUAP environ 29 % et l'UNICEF environ 28 %³. L'annexe II présente une récapitulation des dépenses des organismes des Nations Unies au titre des PE pour les exercices 2008-2009 et 2010-2011.

26. Le nombre de PE avec lesquels les organismes des Nations Unies collaborent donne également une idée de l'ampleur des difficultés que ces derniers doivent surmonter pour identifier, sélectionner et gérer les PE et en contrôler les activités. En décembre 2012, ce nombre oscillait entre 56 PE seulement à l'UNESCO et 17 152 à l'UNICEF. Les fonds et programmes des Nations Unies ont le nombre de PE le plus élevé; des organismes tels que le FNUAP (2 050) et le HCR (1 119) figurent parmi ceux où ce nombre est le plus élevé⁴.

27. Nombre d'organismes n'ont pas été en mesure de fournir aux inspecteurs des informations de base sur les partenaires et les PE, telles que le montant des ressources qui leur étaient attribuées, les types et les noms des partenaires, le nombre de PE, le titre des projets et programmes pour lesquels les PE étaient alors mobilisés ou l'avaient été dans le passé, le nom des régions où ils étaient ou avaient été mobilisés et leurs résultats du moment et antérieurs. Il a été expliqué, pendant les entretiens au siège et dans les bureaux extérieurs des organismes, que ces informations étaient disponibles dans différents départements et bureaux, comme les bureaux des programmes, les bureaux financiers, les bureaux extérieurs, les sections des achats et les bureaux d'audit interne et d'évaluation. Il a été noté que des interventions manuelles supplémentaires seraient donc nécessaires pour extraire les données et les rendre disponibles sous une forme regroupée pour l'ensemble des services de l'organisme considéré, ce alors que la plupart des organismes disposent de progiciels de gestion intégrés (ERP) qui peuvent fournir ces informations s'ils sont conçus comme il convient (voir également le chapitre XII, sect. B).

³ Chiffres tirés du tableau 5, par. 57, du «Résumé concis des principales constatations et conclusions figurant dans les rapports du Comité des commissaires aux comptes pour l'exercice biennal 2010-2011» (A/67/173). Voir également l'annexe II du présent rapport du CCI.

⁴ Informations tirées des réponses au questionnaire adressé par le CCI.

28. Cet état de choses prive la haute direction d'informations financières et de gestion immédiatement disponibles sur les très importantes ressources que les organismes dépensent par l'intermédiaire de tiers. Les inspecteurs estiment que ces données de base devraient faire partie de l'arsenal des moyens à la disposition de la direction pour prendre des décisions en connaissance de cause. Par ailleurs, ces informations permettraient aux organes délibérants d'être mieux renseignés sur les PE et amélioreraient la transparence en ce qui concerne les approches retenues par les organismes en matière d'exécution de programmes et de projets par l'intermédiaire de tiers. La communication de données relatives aux PE pourrait, le cas échéant, s'inscrire dans le cadre de l'établissement de rapports sur l'exécution des programmes. Certains organismes ont proposé d'utiliser les modèles de présentation de rapport tels que l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide (IATI) ou le cadre intégré de responsabilité financière (IFAF) pour faciliter la comparabilité de données et améliorer la cohérence du système des Nations Unies.

29. L'application de la recommandation ci-après devrait améliorer le respect du principe de responsabilité et la transparence.

Recommandation 2

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient veiller à ce que les informations clés sur les partenaires d'exécution, telles que les dépenses par objet (programme, projet, activité, etc.), la modalité (entité du gouvernement hôte, ONG/OSC, etc.) et l'évaluation de leurs résultats soient immédiatement disponibles au sein de leur organisme. De telles informations devraient être communiquées régulièrement aux organes délibérants dans le cadre des mécanismes de notification existants.

IV. Nécessité d'une perspective stratégique

30. La prise de conscience croissante de l'importance et de la valeur des partenariats et l'attention que portent aux PE tant les vérificateurs des organismes des Nations Unies que les États ont amené certains de ces organismes à mettre en place de nouvelles politiques, procédures et directives opérationnelles concernant la gestion des partenariats en général et des PE en particulier (voir l'annexe III). Des organismes comme l'UNICEF, la FAO et le FIDA sont allés plus loin en adoptant des stratégies de partenariat institutionnelles et ont fait de la collaboration avec des partenariats l'un des objectifs institutionnels de leurs plans stratégiques à moyen et à long terme. Le PAM a entrepris d'élaborer sa première stratégie de partenariat institutionnelle, qui sera présentée à son Conseil d'administration en 2014. La FAO et le FIDA ont institué la bonne pratique consistant à créer des bureaux ou directions des partenariats chargés d'aider à mettre en œuvre la stratégie et à fournir un appui. De plus, certains organismes (à savoir la FAO, le PNUE et ONU-Habitat) ont créé à leurs sièges respectifs des comités consultatifs sur les partenariats qui fournissent des conseils et/ou examinent la sélection des principaux partenaires.

31. Cela étant, les inspecteurs ont constaté que, s'agissant de collaborer avec les partenariats en général et de gérer les PE en particulier, un certain nombre d'organismes des Nations Unies adoptaient une approche fragmentaire et souvent peu systématique et cohérente. C'est davantage le cas des organismes à structure décentralisée qui délèguent leurs pouvoirs aux bureaux de pays, lesquels, dans la plupart des cas, se chargent de la sélection et de la gestion. Au surplus, il a été noté que dans les organismes qui prenaient des mesures pour aborder la question des partenariats d'une manière plus systématique et stratégique, les stratégies et politiques associées avaient été introduites au cours des trois ou quatre années écoulées et la plupart des organismes ont indiqué que leur mise en œuvre était «en cours» et qu'il était «trop tôt» pour en évaluer l'application et les résultats.

32. L'importance de disposer d'une approche stratégique de la collaboration avec un partenaire a été reconnue par les responsables et le personnel des sièges comme des bureaux extérieurs. En effet, d'une part, une telle approche aiderait à partager une vision commune et à réduire au minimum le risque de voir tel ou tel bureau extérieur nouer des partenariats non conformes aux objectifs et priorités institutionnels et, d'autre part, les avantages et possibilités offerts par une collaboration dans le cadre d'un partenariat pourraient ne pas être pleinement concrétisés dans le cas d'une approche fragmentaire et dispersée. L'adoption, en matière de partenariat, d'un cadre stratégique qui détermine les exigences découlant des accords de partenariat (y compris ceux passés avec les PE) à partir d'objectifs stratégiques institutionnels est une façon plus avisée d'optimiser la participation des partenaires à l'exécution des programmes et d'explorer toutes les possibilités de collaboration avec eux.

33. Il découle de l'examen auquel les inspecteurs ont procédé des cadres de gouvernance des partenariats utilisés par les différents organismes des Nations Unies et autres organisations qu'**un bon cadre stratégique de partenariat indiquerait clairement les éléments clés justifiant la création d'un partenariat, et notamment la raison de cette création (c'est-à-dire l'orientation stratégique, les avantages/risques, le renforcement des capacités nationales); ce que le partenariat doit réaliser (c'est-à-dire les objectifs); le choix du partenaire (modalités, avantages comparatifs) et la manière de nouer et de gérer un partenariat et de s'en désengager (c'est-à-dire les accords, les processus de gestion, le suivi, l'évaluation, les enseignements tirés de l'expérience).**

34. L'application de la recommandation ci-après devrait améliorer l'efficacité de l'exécution des programmes grâce à une approche stratégique des partenariats.

Recommandation 3

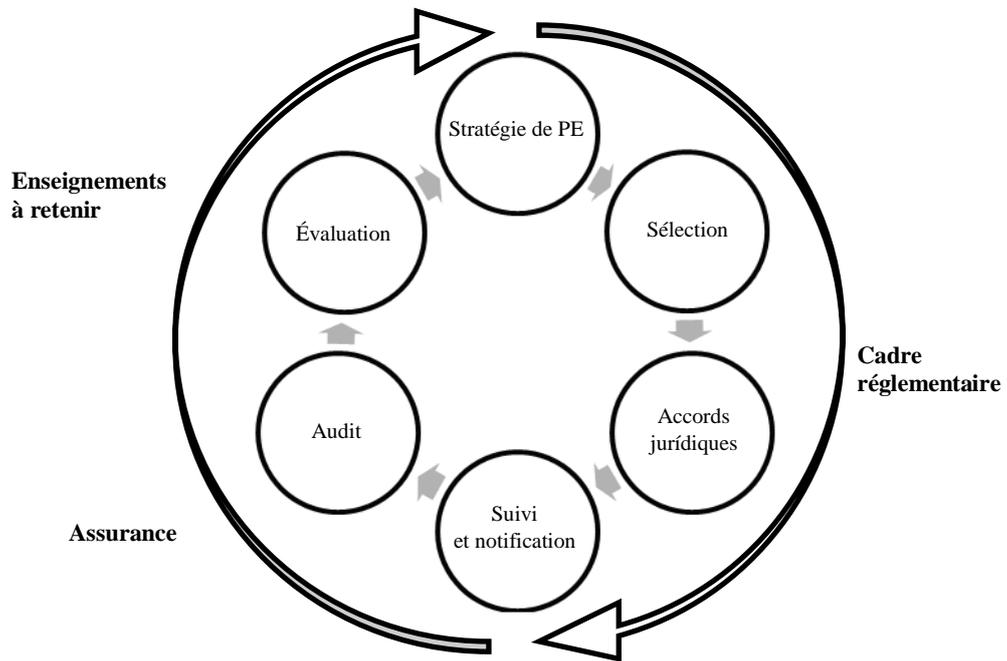
Les organes délibérants du système des Nations Unies devraient charger les chefs de secrétariat de leurs organismes respectifs d'établir et de leur présenter un cadre stratégique détaillé propre à chaque organisme concernant les partenariats, y compris les partenaires d'exécution, qui concorde avec leurs objectifs stratégiques d'ensemble. Ce cadre devrait comporter une analyse des ressources nécessaires à sa mise en œuvre.

35. Le cadre stratégique d'un partenariat devrait également contenir un ensemble de principes directeurs pour aider l'organisme à gérer sans encombre sa collaboration avec les partenaires. L'annexe IV présente un résumé des principes directeurs appliqués aux partenariats par les différents organismes des Nations Unies et autres organisations. Tout en renvoyant à la définition plus large du partenariat, ces principes sont pour l'essentiel également applicables aux PE. Les inspecteurs estiment qu'au minimum, les principes parfaitement compatibles ci-après, élaborés à partir de ceux fournis par les organismes participants, devraient être au cœur d'un cadre stratégique appliqué aux PE, en particulier dans le cas des organismes qui gèrent un grand nombre de partenaires d'exécution:

- *Mobiliser des partenaires au sein des gouvernements et des entités nationales pour promouvoir la maîtrise nationale et renforcer les capacités nationales.*
- *Mobiliser des partenaires au sein des ONG/OSC et d'autres organismes des Nations Unies et organisations intergouvernementales pour étendre la portée des activités et améliorer les pratiques en vue d'obtenir de meilleurs résultats et un plus large impact en matière de développement.*
- *Veiller à ce que l'exécution des programmes/projets par les partenaires s'appuie sur des systèmes de gestion efficaces, des activités de suivi, de présentation des résultats et de vérification des comptes appropriées, et une évaluation systématique, guidés par des politiques et procédures claires.*
- *Promouvoir l'acquisition et l'échange de connaissances avec tous les acteurs par la diffusion des meilleures pratiques et des enseignements tirés de l'expérience.*

36. Le cadre stratégique et les principes directeurs devraient être exploités à l'aide des processus concrets nécessaires à la mise en œuvre de ce cadre. Le schéma ci-après décrit les processus de gestion des PE. Les chapitres qui suivent portent sur les observations, conclusions et recommandations correspondant aux processus appliqués par les organismes des Nations Unies pour gérer leurs cadres relatifs aux PE: le chapitre V traite du processus de sélection des PE, le chapitre VI des questions liées aux NEX/NIM, le chapitre VII des instruments juridiques/accords, le chapitre VIII du suivi et de l'évaluation des PE, le chapitre IX des arrangements d'audit concernant les PE, le chapitre X des difficultés liées à la HACT, le chapitre XI des questions liées à la prévention et à la détection de la fraude, le chapitre XII des questions de gestion opérationnelle, le chapitre XIII des procédures accélérées et le chapitre XIV des questions de coopération et d'échange d'informations entre organismes.

Processus de gestion des PE



V. Sélection des partenaires d'exécution

A. Tour d'horizon des modalités et des processus de sélection

37. Les décisions de sélection de PE sont prises à différents niveaux et phases du processus d'exécution des programmes ou des projets. D'emblée, l'organisme arrête la modalité d'exécution qui devrait en principe prendre appui sur une stratégie de partenariat institutionnelle et/ou les politiques et procédures applicables. Comme indiqué plus haut, la plupart des organismes adoptent l'une des modalités de PE ci-après: entités du gouvernement hôte; ONG/OSC nationales/internationales; autres institutions spécialisées des Nations Unies; et autres organisations intergouvernementales. Des entités telles que les universités, les fondations et les instituts de recherche peuvent également être sélectionnées pour répondre à des besoins spécialisés.

38. Les **entités du gouvernement hôte** sont les principaux partenaires pour la plupart des fonds et programmes des Nations Unies et un certain nombre d'institutions spécialisées. Les déclarations de Rome et de Paris, le Programme d'action d'Accra et les résolutions ultérieures de l'Assemblée générale ont reconnu l'importance des gouvernements en tant non seulement que bénéficiaires de l'aide, mais aussi parties souveraines décidant de la ligne de conduite à adopter aux fins de l'intervention prévue dans leur pays. Ces déclarations visaient à mettre en place un nouveau *modus operandi* consistant pour les organismes à travailler non seulement avec les gouvernements, mais aussi par leur intermédiaire, reconnaissant de ce fait leur souveraineté et la mesure dans laquelle ils représentaient l'intérêt supérieur de leur population. La sélection de ces partenaires gouvernementaux tient compte des évaluations des systèmes financier et de gestion en tant mesure relevant des règles de précaution et destinée à garantir la capacité d'exécution des programmes, ainsi que des besoins en matière de renforcement des capacités. Le chapitre VI traite de questions supplémentaires concernant les partenaires gouvernementaux.

39. Les **entités non gouvernementales (ONG/OSC)** sont elles aussi des PE importants pour la plupart des organismes des Nations Unies. Elles peuvent être nationales ou internationales et agir en qualité de prestataires de services pour des projets spécifiques, jouer un rôle d'appoint dans l'exécution des programmes des organismes concernés ou devenir des partenaires stratégiques qui prendront le relais du programme une fois l'intervention des Nations Unies achevée. Lorsque le PE est une ONG/OSC, une décision en matière de sélection à partir d'une liste de PE potentiels est prise sur la base d'une série de critères prédéterminés. Ces critères varient en fonction du type d'intervention et du mode de fonctionnement de l'organisme considéré. Par exemple, pour être considérée comme un PE du HCR, une entité doit être légalement constituée; être financièrement fiable; avoir déjà mené à bien un programme similaire; apporter la preuve de sa capacité de faire face sans délai à une situation d'urgence; et avoir acquis une expérience locale, partager les objectifs humanitaires du HCR et ne pas figurer sur les listes de sanctions établies par le Conseil de sécurité de l'ONU. Les critères de l'UNESCO imposent notamment au moins deux années d'expérience et l'OMS exige de justifier d'une bonne réputation scientifique et technique aux niveaux national et international. À l'ONUDI, les organismes partenaires doivent prouver leurs compétences techniques dans des domaines liés au développement industriel durable.

40. Lorsque d'**autres organismes des Nations Unies ou organisations intergouvernementales** sont choisis comme PE, la sélection s'opère sur la base de leurs compétences spécialisées, de leur avantage compétitif et du degré de complémentarité offert pour l'intervention considérée.

41. Dans bien des cas, il peut également être envisagé de combiner les modalités susvisées. Par ailleurs, un gouvernement partenaire peut lui-même mobiliser une ONG pour exécuter certaines parties d'un programme qui lui a été confié par un organisme des Nations Unies. De même, des organismes des Nations Unies agissant en qualité de PE peuvent mobiliser des ONG internationales qui peuvent, à leur tour, mobiliser des ONG ou OSC locales.

42. Pour la plupart des organismes examinés, les décisions prises en matière de sélection l'ont été par le personnel des bureaux de pays dans le cadre d'une délégation de pouvoirs. Dans certains cas, la sélection doit être approuvée par le siège de l'organisme, tandis que dans d'autres, elle doit être examinée par un comité des PE (analogue aux comités des marchés, des subventions ou des projets) au niveau des pays et/ou au siège en fonction de l'importance et de la valeur monétaire du projet confié à un PE.

43. Dans un grand nombre de bureaux de pays, la sélection des PE commence lors de la formulation du bilan commun de pays (BCP) et du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) – le PAD dans les pays ayant adhéré à l'initiative «Unis dans l'action» ou le PPNUD dans les pays à revenu moyen – et de l'élaboration du plan d'action pour la mise en œuvre du programme de pays (PAPP) et du plan de travail annuel (PTA). Toutefois, dans le cas d'interventions humanitaires et autres situations d'urgence à court terme, ainsi que pour les organismes dotés d'un mandat essentiellement normatif, le processus s'appuie sur les spécificités de l'intervention considérée. Par ailleurs, certaines institutions spécialisées abordent la question des exigences de programmation et définissent les domaines de travail prioritaires en dehors du PNUAD, l'identification des PE se déroulant alors dans un contexte complémentaire sinon distinct. De surcroît, un certain nombre de programmes ou de projets sont entrepris par les organismes des Nations Unies à un niveau non seulement national, mais aussi régional, interrégional ou mondial; il s'ensuit que la sélection se fait selon des critères variables et est parfois limitée par la pénurie de PE capables d'opérer à ces niveaux.

44. **On trouvera dans l'annexe V une récapitulation de l'ensemble des critères utilisés par les organismes des Nations Unies pour choisir entre les différentes modalités de PE ainsi que les critères de sélection utilisés une fois que la modalité a été déterminée. Les inspecteurs ont constaté qu'un certain nombre d'organismes avaient, ces dernières années, actualisé et révisé leurs politiques et directives afin de renforcer le processus de sélection des PE. Au nombre de ces révisions figurent notamment l'adoption de critères de sélection plus rigoureux concernant la catégorie et le type de PE, l'examen d'autres procédures de mise en concurrence, la mise en place de procédures de préévaluation et l'adoption de règles régissant l'établissement d'une documentation suffisante sur la sélection.** Cela étant, des difficultés subsistent et les inspecteurs tiennent à mettre en évidence certaines d'entre elles dans la section suivante.

B. Des difficultés subsistent

45. Les entretiens sur place et une étude préalable des rapports d'audit interne sur les processus de sélection des PE montrent qu'un certain nombre de facteurs et de difficultés ont pu influencer sur la sélection des PE. Dans le cas des projets financés par des sources extrabudgétaires ou des contributions volontaires, il a pu arriver que les donateurs lient leurs contributions au choix et au recrutement de PE spécifiques ou à un groupe limité de PE, comme les ONG/OSC de certains pays.

46. Dans certains cas, la sélection des ONG/OSC a été influencée par les préférences et/ou les décisions prises par les gouvernements des pays hôtes. Au Kenya, par exemple, une évaluation réalisée par le PAM a mis en évidence des cas où, par convention ou grâce à l'appui du gouvernement, les ONG fournissant des services humanitaires s'étaient vu

reconnaître des droits exclusifs dans certaines régions ou sur certains territoires. En pareil cas, les possibilités d'améliorer la qualité des services en recherchant de meilleurs partenaires sont limitées⁵.

47. La concurrence que les organismes se font pour les mêmes PE est également un problème qui ne cesse de ressurgir, en particulier dans des environnements tels que les situations d'urgence, les opérations de secours humanitaires ou les situations d'après conflit, où le nombre de PE est le plus souvent réduit et la possibilité de choisir est inexistante. De surcroît, ces environnements peuvent présenter des risques de favoritisme et de corruption en matière de choix. Le faible nombre de PE disponibles pose également un problème aux organismes dotés d'un mandat très technique ou normatif, car il n'existe généralement qu'un nombre très faible de PE ayant les compétences techniques voulues.

48. En ce qui concerne les partenaires gouvernementaux, il n'existe pas d'approche commune de la collaboration avec des gouvernements dans la mesure où ils sont différents d'un pays à l'autre. Il est donc difficile de normaliser les procédures ou de transférer les bonnes pratiques d'un pays à l'autre.

49. Dans certains cas, des ONG internationales peuvent avoir un bon bilan opérationnel dans un pays, mais non dans un autre, en raison, par exemple, de différences au niveau des compétences du personnel ou des relations avec le gouvernement du pays hôte.

50. En dépit de progrès appréciables accomplis en matière d'amélioration des politiques et procédures relatives aux PE et des processus de sélection, les inspecteurs ont constaté à maintes reprises, essentiellement dans les organismes de petite taille, que le personnel des bureaux de pays était insuffisamment formé et conseillé sur la manière de sélectionner les PE, et ne disposait pas de procédures normalisées détaillées ni de listes de points à vérifier en matière de sélection (voir également le chapitre XII).

51. Comme indiqué au chapitre III, l'absence de données immédiatement disponibles sur les PE qui ont collaboré dans le passé avec l'organisme procédant à la sélection ou d'autres organismes des Nations Unies dans le pays ou la région est un obstacle qui empêche d'utiliser les informations existantes aux fins du processus de sélection des PE. C'est plus grave en cas de situation d'urgence et d'intervention humanitaire. La nécessité de bases de données centralisées sur les PE au niveau des sièges aussi bien qu'à celui des bureaux de pays a déjà été soulignée dans de nombreux rapports du BSCI et d'autres bureaux d'audit interne, de même que dans le rapport du CCI publié sous la cote JIU/REP/97/3.

C. Le caractère essentiel des évaluations des PE

52. Dans le cadre du processus de sélection, un certain nombre d'organismes procèdent à des évaluations de PE en mettant en œuvre la HACT (macro et microévaluations) (voir le chapitre X) ou leurs propres méthodes d'évaluation. Toutefois, les inspecteurs ont constaté des variations importantes dans la manière dont les évaluations des PE sont menées et l'examen de diligence les concernant est effectué. Dans le pire des cas, les évaluations des PE sont inexistantes. Dans d'autres cas, elles sont insuffisantes car elles ne donnent pas lieu à une analyse approfondie et les informations qualifiantes fournies par les PE ne sont pas vérifiées. Comme expliqué dans les entretiens, les causes profondes de cet état de fait sont souvent le manque de moyens, tant au plan des ressources qu'à celui des compétences, ainsi que l'absence de directives et de procédures appropriées.

⁵ Évaluation réalisée par le PAM en 2012, «From food aid to food assistance- working in partnerships».

53. Une évaluation préalable et approfondie des PE pendant le processus de sélection est l'un des éléments les plus importants et décisifs nécessaires pour garantir l'exécution efficace et rationnelle des programmes et activités. Cette évaluation répond à deux objectifs: premièrement, vérifier la conformité des partenaires avec les critères de sélection (tels que la fiabilité, la capacité et les compétences techniques; le respect des normes et règles de l'organisme des Nations Unies; l'adéquation des dispositifs de contrôle interne des partenaires, de leurs capacités de gestion financière, etc.); et, deuxièmement, permettre une évaluation approfondie des risques afin de recenser les lacunes et les risques et d'étudier la manière de remédier aux unes et de parer aux autres grâce à des mesures de renforcement des capacités et d'atténuation des risques.

54. En conséquence, dans le cas des partenaires gouvernementaux ainsi que des ONG nationales, une analyse préliminaire approfondie et englobante appuierait l'effort de renforcement des capacités nationales et de transfert des connaissances. Elle permettrait de recenser les éventuels déficits de capacité et besoins de formation et de décider comment y remédier. Il serait également possible de déterminer la partie du programme qui pourrait être exécutée par le biais d'autres modalités ou de prestataires de services commerciaux. Il convient de noter que, pour fonder leur collaboration avec leurs partenaires sur des bases solides, certains organismes, tels que le HCR, le FNUAP et le PAM, procèdent de plus en plus souvent à des évaluations et à des examens de diligence en consultation étroite avec les PE concernés.

55. Il est fréquent que des organismes des Nations Unies collaborent avec un certain nombre de PE et leur fournissent des ressources alors que ces PE fournissent simultanément des services à d'autres organismes des Nations Unies et/ou à d'autres entités, telles que la Banque mondiale et la Commission européenne. Les enquêteurs ont signalé des cas de PE facturant à des donateurs multiples des activités liées aux mêmes programmes (voir le chapitre XI). Il y a là un risque inhérent dont il convient de réduire l'éventualité, même si le cas est assez rare. Le mieux est de remédier à ce risque dès le début de la phase de sélection par le biais d'un processus d'examen de diligence et de préévaluation approfondi. La rotation du personnel étant fréquente au sein des PE, ces examens et préévaluations pourraient être valides pour une période limitée ou être renouvelés pour tel ou tel PE en fonction des situations.

56. L'application de la recommandation ci-après devrait améliorer l'efficacité de la sélection des PE et la conformité avec les politiques et directives qui leur sont applicables.

Recommandation 4

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient mettre en place des mécanismes rigoureux d'évaluation et de sélection des partenaires d'exécution conçus de façon à pouvoir déterminer les capacités de tel ou tel partenaire, ses éventuelles insuffisances et les risques qu'il pourrait faire courir, et veiller à ce qu'il soit à même de satisfaire aux exigences relatives à l'exécution des programmes.

VI. Exécution nationale (NEX) et réalisation nationale (NIM)

A. Modalités de NEX/NIM

57. Comme indiqué précédemment, les entités gouvernementales sont des partenaires importants pour un certain nombre d'organismes des Nations Unies dans l'exécution et la mise en œuvre de programmes et d'activités. Conformément aux déclarations de Paris et de Rome et aux résolutions ultérieures de l'Assemblée générale (c'est-à-dire les résolutions 47/199, 62/208 et 67/226), les membres du Comité exécutif du GNUD (PNUD, UNICEF, FNUAP, PAM) opèrent essentiellement dans le cadre des modalités types de l'exécution nationale (NEX) et de la réalisation nationale (NIM) dans le but d'appuyer la maîtrise nationale et le renforcement des capacités nationales⁶.

58. Ces organismes ont adopté des directives et procédures détaillées pour mettre en œuvre les modalités NEX/NIM: le PNUD s'est doté d'un certain nombre de politiques et de procédures qui fournissent le cadre juridique de l'exécution de projets de NEX et de NIM; l'UNICEF utilise entre autres les directives régissant les «Arrangements d'exécution et de réalisation nationales»; et le FNUAP applique des règlements, règles et procédures analogues à ceux du PNUD. D'autres organismes et institutions spécialisées, qui ne mettent pas en œuvre les modalités NEX/NIM, appliquent leurs propres directives pour exécuter des projets en collaboration avec des entités gouvernementales nationales. Les inspecteurs ont constaté que des organismes tels que la FAO et l'OMS avaient récemment pris des mesures pour s'aligner sur les modalités NEX/NIM compte tenu de leurs modes de fonctionnement respectifs.

59. Le rapport du CCI intitulé «Exécution nationale des projets de coopération technique» (JIU/REP/2008/4) a traité des questions liées aux modalités NEX/NIM, et a recensé les difficultés soulevées par la mise en œuvre de ces modalités et présenté les enseignements tirés de l'expérience. Comme l'indique ce rapport, ces modalités visent à réaliser: a) une plus grande autonomie nationale par une utilisation efficace et une gestion améliorée des capacités et des compétences techniques institutionnelles et individuelles nationales; b) une durabilité accrue des programmes et projets de développement par une plus grande maîtrise des activités de développement et un engagement plus fort dans ce domaine aux niveaux national et local; et c) une réduction du volume de travail et une intégration aux programmes nationaux par un recours accru aux systèmes et procédures nationaux appropriés. Selon l'une des conclusions de ce rapport, la conduite par les gouvernements de l'exécution des programmes et projets nécessite que les organismes des Nations Unies et les partenaires gouvernementaux assument une part plus importante des risques en cherchant à réaliser un développement soutenu. Ils devraient atténuer ces risques en favorisant l'adoption de politiques nationales saines qui aillent dans le sens de la responsabilisation et renforcent les capacités.

60. Par ailleurs, le rapport susvisé indique qu'on a pu constater qu'un certain nombre d'organismes des Nations Unies accordaient une place limitée à la NEX en tant que modalité de mise en œuvre de leurs programmes et projets, et que certains se réservaient le droit de ne recourir à cette modalité que dans des proportions limitées, voire de ne pas y recourir du tout. L'une des raisons données par ces organismes est qu'ils ne transféraient pas directement des fonds aux gouvernements bénéficiaires. D'autres organismes ont indiqué que tout en signant un accord avec le gouvernement qui était maître du programme, ils demeureraient comptables, dans le cadre de leurs propres systèmes, de la gestion et de la comptabilisation des fonds qui transitaient par la NEX.

⁶ Les définitions de la NEX et de la NIM sont examinées dans le document JIU/REP/2008/4.

B. Maîtrise nationale et renforcement des capacités

61. Dans le cadre du présent examen, les inspecteurs ont étudié certaines des questions mentionnées dans le rapport susvisé concernant la réalisation des activités des Nations Unies par l'intermédiaire des gouvernements des pays considérés. Les entretiens sur le terrain et l'examen des documents disponibles et de la littérature récente sur le sujet permettent de faire un certain nombre d'observations.

62. Tout d'abord, le personnel des Nations Unies comme les gouvernements des pays hôtes considèrent que l'engagement pris au cours de la décennie écoulée par la communauté internationale de transférer aux entités nationales une plus grande responsabilité en matière d'exécution ou de réalisation des programmes n'a pas toujours été aussi solide qu'escompté. La majorité des personnes interrogées ont indiqué que, si les différentes déclarations et les résolutions de l'ONU exprimaient un engagement global quant à l'utilisation des systèmes nationaux et au renforcement des capacités nationales, il n'avait pas été expliqué d'une façon suffisamment claire ce que cela signifiait dans les faits: s'agissait-il, par exemple, de «contrôle opérationnel de l'exécution et de la réalisation nationales», d'«exécution par les Nations Unies de programmes ou de projets, et de biens et de services pour le compte des gouvernements» ou du «panachage de certains aspects de ces deux modalités»? Il a été difficile pour les responsables et les membres du personnel interrogés de répondre à ces questions ou d'apporter des précisions en se fondant sur leur expérience.

63. Des observations analogues ont été formulées ailleurs, notamment dans des enquêtes menées par le Secrétariat de l'ONU en 2012 et 2013 auprès des gouvernements des pays de programme et des coordonnateurs résidents, dans le contexte de l'examen quadriennal complet⁷. Au paragraphe 63 de sa résolution 67/226, l'Assemblée générale a demandé d'élaborer une stratégie commune et un cadre permettant de mesurer les progrès en matière de renforcement des capacités dans les pays de programme. Les mesures à prendre à cette fin figurent dans le Plan d'action du GNUD sur l'examen quadriennal complet.

64. Quoi qu'il en soit, les inspecteurs n'ont trouvé trace d'aucune étude transversale indépendante sur les résultats effectivement obtenus, à l'échelle du système des Nations Unies, en matière de maîtrise nationale, sur l'harmonisation à l'échelle du système du renforcement des capacités conformément à l'examen triennal complet et à l'examen quadriennal complet ou sur le point de savoir qui est responsable en dernier ressort de l'exécution et des résultats des programmes. À l'exception d'un nombre limité d'évaluations réalisées pour le compte de certains organismes pour traiter ce sujet dans le cadre de leurs activités propres⁸, la question de l'impact des interventions des organismes des Nations Unies sur la maîtrise nationale et le renforcement des capacités nationales et leurs conséquences semble avoir été largement inexplorée par la plupart de ces organismes. Les inspecteurs estiment que cette question devrait faire l'objet d'une réflexion collective parmi les entités du système des Nations Unies et donner lieu à une étude complète à réaliser à l'échelle du système.

⁷ Voir «Application de la résolution 67/226 de l'Assemblée générale sur l'examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies: Rapport du Secrétaire général» (E/2013/94), qui fournit des informations supplémentaires sur les quatre enquêtes menées à ce sujet en 2012 auprès des gouvernements de tous les pays de programme et de tous les coordonnateurs résidents, des membres des équipes de pays des Nations Unies, des présidents des équipes de gestion des opérations au niveau des pays et des organisations de la société civile dans les pays de programme.

⁸ PNUD, *Évaluation des contributions du PNUD au renforcement des capacités nationales*, décembre 2010; FNUAP, *Rapport d'évaluation n° 20, Appui du FNUAP au renforcement des capacités nationales, réalisations et difficultés*, septembre 2003; et PAM, *Évaluation de la politique et des activités du PAM en matière de renforcement des capacités*, mai 2008.

65. Les entretiens conduits aux sièges et dans les bureaux extérieurs ont permis de faire une autre observation: un certain nombre d'organismes de développement des Nations Unies mettent de plus en plus souvent en œuvre leurs programmes par la voie de la réalisation directe (DIM) et/ou de l'implication directe des bureaux de pays des Nations Unies s'agissant de fournir aux entités nationales des services en matière de gestion des ressources humaines, d'achats, etc. Par ailleurs, certains organismes incorporent des services de coordination de la réalisation des programmes dans des ministères des pays concernés à la faveur d'arrangements de NEX ou de NIM. Comme il a été indiqué aux inspecteurs, cette approche a été utile pour appuyer les capacités nationales, mais il convenait de veiller davantage à ce que ces services ainsi incorporés continuent de se focaliser sur la coordination, le transfert des connaissances, le renforcement des capacités et les services consultatifs, sans s'immiscer directement dans la réalisation effective des programmes, ce qui se traduirait par une situation de «DIM de facto».

66. Dans cet ordre d'idées, et selon les informations obtenues, certains gouvernements choisissent de faire exécuter ou réaliser des programmes ou des projets directement par des organismes des Nations Unies, soit parce que ces gouvernements ne disposent pas des capacités nécessaires et souhaiteraient éviter de courir le risque d'un échec et de ses répercussions sur le financement ultérieur par les donateurs, soit parce qu'ils sont moins intéressés par un renforcement des capacités que par l'exécution effective des programmes, comme cela peut être le cas des pays à revenu intermédiaire.

67. Il faut également considérer l'environnement dans lequel un certain nombre d'organismes des Nations Unies sont contraints d'opérer et qui les rend réticents à prendre des risques. La plupart des membres du personnel des Nations Unies interrogés sur le terrain estiment que, pour renforcer les capacités, il convient de se concentrer davantage sur l'élément «capacité» de l'intervention que sur son élément «exécution». Par définition, cela exige que, dans certaines circonstances, les organismes des Nations Unies prennent des risques plus élevés lorsqu'ils collaborent avec des partenaires gouvernementaux – lesquels peuvent ne pas disposer des moyens d'exécuter un programme – et s'emploient à leur fournir un appui jusqu'au bout. Les risques associés à l'exécution par l'intermédiaire de ces partenaires gouvernementaux peuvent être beaucoup plus élevés que si les organismes revenaient à la réalisation directe ou par le biais des ONG. Dans un environnement qui exige d'accroître le degré de responsabilité et d'améliorer le rapport coût-résultats, et compte tenu du fait que les États Membres donateurs tolèrent de moins en moins la fraude et la corruption, les organismes des Nations Unies se préoccupent essentiellement de faire en sorte que les programmes soient exécutés d'une manière conforme à leur mandat et aux règlements qui leur sont imposés. Le renforcement des capacités peut bel et bien se produire, mais il apparaît davantage comme une activité accessoire que comme l'axe principal de l'intervention.

68. Les inspecteurs notent qu'un certain nombre d'organismes gèrent plusieurs programmes axés sur le renforcement des capacités des entités gouvernementales, et l'on a relevé dans l'ensemble du système des Nations Unies un certain nombre d'interventions ayant donné de bons résultats, ce qui montre ce qu'il est possible de réaliser en mettant en place des programmes ciblés de renforcement des capacités. Cela étant, les difficultés et les réalités liées à l'exécution dans le cadre des modalités NEX/NIM et les risques et coûts supplémentaires qui leur sont associés sont des facteurs à prendre en considération. Bien des personnes interrogées ont estimé que le partage des risques entre les États Membres donateurs, les organismes des Nations Unies et les gouvernements bénéficiaires est un domaine que les différents acteurs devraient explorer plus avant afin d'instaurer un environnement plus propice au succès des interventions. Si les modalités NEX/NIM peuvent sembler être une option d'exécution/réalisation plus risquée à court terme, les avantages à long terme peuvent être tirés dans l'esprit des résolutions susvisées de l'ONU.

69. L'application de la recommandation ci-après devrait permettre de mobiliser les PE d'une manière plus efficace et rationnelle.

Recommandation 5

Dans le contexte de l'examen quadriennal complet et dans la perspective de l'action entreprise pour élaborer un cadre commun des Nations Unies permettant de mesurer les progrès accomplis dans le développement des capacités nationales, l'Assemblée générale devrait faire réaliser une étude à l'échelle du système qui dresserait un bilan de l'efficacité et de l'impact des approches, initiatives et systèmes liés aux partenaires d'exécution visant à renforcer les capacités nationales et à promouvoir la maîtrise nationale dans la réalisation des programmes et activités de développement durable.

VII. De multiples instruments juridiques

70. Les organismes utilisent divers instruments juridiques pour mobiliser les PE et ont élaboré différents accords types correspondant aux diverses catégories de PE. Les mémorandums d'accord sont généralement utilisés pour les partenaires gouvernementaux et les organisations intergouvernementales, tandis qu'il est recouru à des lettres d'accord, des lettres d'entente ou des accords analogues dans le cas des ONG et des OSC. Lorsqu'un organisme des Nations Unies s'assure du concours d'un autre en tant que PE, un modèle d'accord type élaboré par le GNUM/Bureau de la coordination des activités de développement de l'ONU est le plus souvent utilisé. Les accords sont généralement complétés par des descriptifs de projets et d'autres documents connexes.

71. Certains organismes, en particulier ceux qui opèrent dans le secteur de l'aide humanitaire, ont mis en place des procédures accélérées et utilisent des accords de confirmation passés avec des partenaires présélectionnés en prévision de situations d'urgence et de crise (voir le chapitre XIII). Parmi les autres instruments juridiques figurent les accords tripartites (par exemple les accords passés entre le HCR, le gouvernement accueillant les réfugiés et le PE) et les accords de portée mondiale passés avec des ONG internationales (par exemple les mémorandums d'accord de portée mondiale du PAM sur les arrangements réglant la collaboration avec une ONG internationale). Dans le cas de l'OMS, les accords peuvent être les suivants: accords en vue de l'exécution de travaux (APW), utilisés dans le contexte de l'achat de biens et services; les accords de services techniques (TSA), utilisés dans le contexte de la recherche-développement clinique; et les arrangements de coopération financière directe (DFC), à la faveur desquels les paiements sont effectués par l'OMS afin de financer le coût d'articles qui, à défaut, serait supporté par les gouvernements.

72. L'annexe VI donne une vue d'ensemble des différents instruments juridiques utilisés par les organismes des Nations Unies pour s'assurer le concours de PE.

73. Il convient de noter qu'un certain nombre d'organismes, tels que le Secrétariat de l'ONU (Fonds pour la consolidation de la paix) et l'ONU DC fournissent des fonds à des tiers sous la forme de subventions et, à cette fin, concluent des accords de subventionnement avec les organismes allocataires. Si la modalité du subventionnement diffère de la modalité PE quant à la source de financement – il s'agit le plus souvent d'une source extrabudgétaire et les fonds sont attribués spécifiquement à un programme de subventionnement –, la sélection des allocataires, leur préévaluation et leur examen de diligence, ainsi que les questions de suivi, d'audit, de présentation des résultats et de responsabilisation les concernant sont analogues à ce qu'ils sont pour la modalité PE. Il s'ensuit que les recommandations concernant ces questions figurant dans le présent rapport peuvent également s'appliquer à la modalité du subventionnement, étant entendu que les spécificités de cette dernière modalité doivent être prises en considération selon que de besoin. De même, les recommandations s'appliquent également aux modalités d'exécution dans le contexte des fonds multidonateurs et autres fonds de financement commun, tels que la caisse du Fonds pour l'environnement mondial, les Fonds d'affectation spéciale multidonateurs, le CHF et l'ERF.

A. Actualisation des accords passés avec les PE en fonction des bonnes pratiques

74. Les clauses des accords types utilisés pour les différentes catégories de PE diffèrent d'un organisme à l'autre. Ces accords décrivent la principale structure de coopération et le mode d'exécution des travaux, en présentant notamment les objectifs du projet, les responsabilités et obligations des parties, les modalités d'exécution et les arrangements

en matière de présentation des résultats, de suivi et d'audit. On trouvera à l'annexe VII une liste des clauses et exigences minimales le plus communément utilisées dans les accords passés avec des PE, figurant dans l'accord proprement dit ou dans les descriptifs de projet qui y sont annexés.

75. En examinant un échantillon d'accords passés avec des PE, les inspecteurs ont constaté que tous les accords ne comportaient pas les clauses nécessaires pour garantir une protection suffisante des intérêts et droits des organismes considérés. Par exemple, certains organismes n'ont pas prévu dans les accords de droits d'enquête concernant les tiers et les sous-traitants, droits qui leur permettraient de mener des enquêtes sur les PE. On peut citer comme exemples de bonnes pratiques à cet égard les initiatives d'organismes tels que le PNUD, l'UNICEF, l'ONUDI et le HCR, qui ont remédié à cette lacune en ajoutant les clauses appropriées à leurs accords types.

76. Il existe d'autres lacunes en matière de dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme et la corruption, à la réparation d'un préjudice, à l'utilisation de l'emblème de l'organisme et à la propriété intellectuelle, aux achats effectués par le PE et au droit applicable. Parmi les autres carences, on peut citer l'absence de clauses relatives à la responsabilité juridique découlant des activités des PE ou au droit de propriété sur le matériel fourni à ces derniers. Enfin, tous les accords passés avec les PE ne font pas officiellement référence à un code de conduite ou n'exigent pas de se conformer à un tel code.

77. Comme indiqué plus haut, on pourrait également remédier au risque de voir des PE percevoir un financement supplémentaire d'autres donateurs au titre du même programme ou facturer les mêmes frais généraux à des donateurs multiples en insérant dans l'accord une clause selon laquelle le partenaire serait tenu d'informer l'organisme des Nations Unies de tout financement supplémentaire reçu au titre du programme en question. Des organismes tels que l'ONUDI et le HCR ont inséré une clause à cet effet dans les accords qu'ils passent avec les PE.

78. Le tableau 1 énumère certaines des clauses que les organismes des Nations Unies ne font pas figurer systématiquement dans les accords passés avec les PE et qui, de l'avis des inspecteurs, sont importantes pour protéger les intérêts et les droits de ces organismes. On se référera également à l'annexe VII, qui présente des clauses supplémentaires.

Tableau 1

Clauses importantes qui ne sont pas insérées systématiquement dans les accords passés avec les PE

- *Droits d'enquête concernant les tiers et les sous-traitants*
- *Clauses relatives à la lutte contre le terrorisme et la corruption*
- *Obligation de signaler sans délai tout cas de fraude détecté*
- *Indicateurs de résultats concernant les activités, les produits et les résultats des PE*
- *Achats et sous-traitance par les PE*
- *Clauses relatives au droit applicable*
- *Clauses relatives à la propriété intellectuelle et à l'utilisation de l'emblème des organismes*
- *Limitation de la responsabilité juridique découlant des activités des PE*
- *Droit de propriété sur le matériel fourni aux PE*

- *Obligation pour le PE de se conformer à un code de conduite et reconnaissance par lui de cette obligation*
- *Clause relative à l'obligation d'informer de tout financement reçu d'autres donateurs au titre du projet*

79. Les mémorandums d'accord, les lettres d'accord et autres documents analogues sont un élément important de la base sur laquelle les PE opèrent et fournissent les résultats escomptés. Pour que ces documents puissent jouer efficacement leur rôle, il convient d'y faire figurer les clauses indispensables pour couvrir toutes les phases et tous les aspects de l'exécution des programmes ou projets.

80. L'application de la recommandation ci-après devrait permettre de mobiliser les PE d'une manière plus efficace et rationnelle.

Recommandation 6

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient s'employer à renforcer les accords passés avec les partenaires d'exécution et les autres instruments juridiques au vu des bonnes pratiques de manière à y insérer toutes les dispositions nécessaires pour protéger les intérêts et les droits de leurs organismes respectifs.

B. Accords à petite échelle

81. Plusieurs organismes tels que le HCR, ONU-Habitat, l'UNICEF et l'OIT ont passé avec des PE des accords portant sur des petits projets qui ne mettent en jeu que des ressources limitées. Ces accords ont des clauses moins strictes et les procédures d'approbation les concernant correspondent aux délégations de pouvoirs mises en place. Les personnes interrogées ont indiqué que ces accords limitaient les contraintes administratives pour l'organisme, abaissaient les coûts de transaction et permettaient de prendre des décisions rapides. L'annexe VI présente notamment des informations sur les organismes qui ont élaboré des accords à petite échelle à passer avec des PE. L'annexe VIII donne un exemple d'accord type à petite échelle. Les inspecteurs recommandent aux **organismes qui ne l'auraient pas encore fait d'envisager d'élaborer et d'adopter des accords à petite échelle à passer avec les PE conformément aux délégations de pouvoirs appropriées.**

C. Prolifération des accords passés avec les PE

82. Les inspecteurs ont relevé que certains organismes tendaient à avoir un nombre anormalement élevé de PE. Au lieu de conclure avec un PE un accord portant sur l'ensemble d'un programme ou d'un projet, certains bureaux de pays concluaient des accords multiples portant sur des montants plus faibles et une partie du programme ou projet considéré. Cela tenait pour l'essentiel à ce qui était considéré comme des obstacles liés aux seuils autorisés et à la délégation de pouvoirs associée au niveau des pays. Comme l'ont indiqué les agents de terrain, les procédures d'approbation, y compris l'approbation du siège, ou la procédure devant les comités chargés des PE étaient longues et contraignantes, alourdisaient le fardeau administratif et retardaient l'exécution des projets. Il a toutefois été reconnu qu'en faisant l'économie de cette pratique, on s'écartait des règles régissant la délégation de pouvoirs, on affaiblissait le processus de sélection et les mécanismes de contrôle en place et on aboutissait à une multiplication d'accords à surveiller et, ce faisant, on aggravait le risque global.

83. À cet égard, un thème qui revenait sans cesse dans les rapports d'audit interne et externe était le nombre élevé d'engagements non réglés, qui venait s'ajouter à un nombre accru d'accords passés avec des PE et alourdissaient les coûts administratifs. Tenant compte des préoccupations des vérificateurs des comptes, plusieurs organismes, tels que l'UNICEF, le PNUD, ONU-Femmes et le PNUE, se sont employés à réduire le nombre d'engagements non réglés. La mise en place de nouveaux outils de contrôle financier (tels que le tableau de bord financier mis à la disposition des bureaux de pays du PNUD) ou de systèmes tels qu'une interface électronique avec les PE permettant le règlement en ligne des avances est une mesure supplémentaire efficace pour réduire le nombre d'accords en cours.

84. Un équilibre doit être trouvé entre les indispensables mécanismes de contrôle et la conformité aux procédures mises en place, en laissant une certaine souplesse pour les cas où elle s'impose et permet de réduire le fardeau administratif.

85. Les inspecteurs recommandent aux **chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies: a) de réexaminer les seuils en vigueur et la délégation de pouvoirs aux bureaux de pays en matière de conclusion d'accords avec des PE, compte tenu du rôle des comités des PE au niveau des pays; et b) de modifier au besoin les dispositions relatives aux seuils pour laisser une certaine souplesse administrative tout en maintenant en place les mécanismes de contrôle adéquats afin de garantir le respect des obligations.**

D. Accord type du GNUM concernant les contributions versées par un organisme des Nations Unies à un autre

86. Le Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUM) a mis au point et approuvé un modèle type d'accord concernant les contributions versées par un organisme des Nations Unies à un autre, ainsi qu'une note d'orientation⁹. Cet accord type passé entre deux organismes des Nations Unies fournit une structure globale pour le partenariat noué entre deux organismes dont l'un transfère des fonds à l'autre pour mener à bien des activités de programme, tout en présentant des options en matière de sélection des organismes en fonction des situations.

87. Les inspecteurs ont été informés que les organismes des Nations Unies n'ont pas recours au modèle type d'accord dans tous les cas où il serait approprié. Souscrivant à la proposition du GNUM, **les inspecteurs recommandent aux organismes des Nations Unies d'utiliser, chaque fois que cela est possible, le modèle type d'accord concernant les contributions versées par un organisme des Nations Unies à un autre, afin de réduire les coûts de transaction et de favoriser la cohérence à l'échelle du système.**

⁹ GNUM, Groupe de contrôle de la gestion fiduciaire, «Guidance note on transferring contributions from one UN agency to another for the purpose of programmatic activities, March 2011».

VIII. Suivi et évaluation

88. Un suivi et une évaluation efficaces des activités des PE sont indispensables pour s'assurer que les fonds attribués à ces derniers sont dépensés comme prévu et que les objectifs définis et les résultats escomptés sont en cours de réalisation.

89. Dans le cas de la plupart des organismes examinés, le cadre de suivi et de présentation des résultats applicable à leurs programmes/projets confiés à des PE est défini dans les accords passés avec ces derniers et dans les descriptifs de projet correspondants. Ce cadre décrit, entre autres, les responsabilités, activités et produits des PE ainsi que les calendriers et budgets qui s'y rapportent, le type et la fréquence des rapports à faire établir par les PE et les activités de suivi convenues. Il fixe également les calendriers de paiements/versements en fonction des progrès accomplis à telle ou telle date. Ce cadre varie selon le type de projet, le type d'intervention et l'environnement d'exécution.

90. Les inspecteurs ont constaté qu'un certain nombre d'organismes des Nations Unies avaient, ces dernières années, fait des efforts concertés pour renforcer le suivi des PE. C'est ainsi qu'ils examinent d'une manière plus systématique les rapports reçus de ces derniers, effectuent plus souvent des visites sur le terrain et des vérifications aléatoires, et actualisent et révisent leurs directives de suivi, notamment en publiant des procédures normalisées, y compris des listes de points à vérifier, à l'intention du personnel de terrain chargé du suivi du travail des PE¹⁰.

91. L'adoption de la HACT en 2006 visait à harmoniser les transferts de fonds aux PE et à améliorer le suivi de leurs activités. Le cadre de la HACT, élaboré par le GNUM/Bureau de la coordination des activités de développement de l'ONU, comporte des éléments de suivi des résultats des PE, un outil d'établissement de rapports financiers (formulaire d'autorisation de financement et d'ordonnancement des dépenses) et des régimes d'audit des projets exécutés par les PE. L'un des atouts de ce cadre est de fonder le régime de suivi sur des risques qui sont repérés dès la première phase du processus d'exécution. Toutefois, tous les organismes des Nations Unies n'ont pas adopté ce cadre. Les difficultés et problèmes concernant la HACT et les activités déployées actuellement pour en renforcer l'application sont abordés au chapitre X.

92. En dépit d'améliorations sensibles, un certain nombre d'organismes ont admis que le cadre de suivi concernant les PE n'était pas encore assez solide et efficace. Les vérificateurs internes se sont dits à maintes reprises préoccupés par le degré d'efficacité des directives et l'inefficacité des mécanismes de suivi et de présentation des résultats concernant les PE sur le terrain. Les inspecteurs ont notamment relevé que le suivi des PE continuait de s'appuyer pour l'essentiel sur les rapports d'étape et finals fournis par les PE eux-mêmes, sans que, la plupart du temps, les informations fournies soient vérifiées par le personnel des Nations Unies. Les vérifications, lorsqu'elles existent, ne sont pas faites de manière systématique et ne sont pas fondées sur les évaluations des risques. Les visites sur place et

¹⁰ Il convient de noter que l'Union européenne, en tant que partenaire important des Nations Unies qui verse plus d'un milliard d'euros à l'appui de programmes et de projets d'assistance externe, a apporté à ses règles de gestion financière des révisions (devant entrer en vigueur en 2014) qui auront des incidences sur la manière dont l'Union collabore avec ses partenaires (d'exécution), y compris les organismes des Nations Unies. L'une de ces révisions concerne l'obligation de donner dès le départ des assurances selon lesquelles les systèmes de PE mis en place au sein des organismes des Nations Unies (et des autres partenaires) sont conçus pour garantir que les PE offrent un bon rapport coût-résultats, et notamment de donner l'assurance que les fonds ont bien été utilisés comme prévu et que les irrégularités seront détectées. Au moment où la présente étude a été établie, le processus de révision des règles et procédures appliquées par l'Union européenne, y compris celles d'EuropeAid et du Service d'aide humanitaire de la Commission européenne, se poursuivait.

les vérifications aléatoires, et l'accès aux pièces justificatives (reçus, etc.) sont l'exception plutôt que la règle pour certains bureaux de pays. Il a été constaté que, dans certains cas, les organismes non seulement ne s'étaient pas dotés de mécanismes de suivi, mais n'avaient souvent aucun accès direct aux bénéficiaires, et que, de ce fait, ils étaient entièrement tributaires des informations communiquées par les PE, qu'ils n'avaient guère le moyen de vérifier.

93. Selon les informations disponibles, **le manque de capacité des organismes, tant sur le plan des ressources (humaines et autres) que sur celui des compétences techniques, constitue un obstacle majeur à un suivi efficace.** Le suivi exige des compétences dans plusieurs domaines, tels que la gestion financière et la gestion des programmes, et des connaissances techniques spécifiques concernant les programmes et les projets. Par exemple, le personnel des programmes peut, s'il n'a pas l'habitude d'examiner des états financiers, ne pas pouvoir repérer les incohérences ou les problèmes pouvant émailler les rapports financiers présentés par les PE et, inversement, le personnel financier peut ne pas être en mesure d'évaluer correctement les résultats des programmes. Or, dans bien des cas, les activités de suivi sont menées, au niveau du bureau de pays ou sur le terrain, par les membres disponibles de l'effectif administratif limité, quelle que soit leur expertise. Comme l'ont noté des personnes interrogées et confirmé un grand nombre de rapports d'audit interne, il y aurait lieu d'améliorer les directives en matière de suivi (procédures normalisées, listes de points à vérifier, etc.), et de donner au personnel une formation plus intensive aux techniques de suivi, en particulier dans les cas où les visites de suivi sont effectuées par des agents débutants qui ne possèdent pas les compétences voulues ou ne sont pas familiarisés avec les activités des PE à examiner. Le fait qu'ils ne disposent que de ressources limitées en matière de suivi des PE reste problématique pour la plupart des organismes.

94. Enfin, dans les zones de conflit et d'après conflit, dans les situations de crise humanitaire et dans les régions inaccessibles pour toute autre raison, le suivi des activités des PE demeure un problème permanent que la plupart des organismes s'efforcent de surmonter.

A. Suivi des projets confiés aux PE axé sur les risques

95. Les vérificateurs internes et externes ont à diverses reprises recommandé aux organismes des Nations Unies d'élaborer et de mettre en place un cadre de suivi systématique et axé sur les risques concernant les PE. Un solide cadre de ce type, en particulier pour les organismes qui confient un grand nombre de projets à des PE et ne peuvent compter que sur un effectif limité pour suivre leurs activités, faciliterait l'attribution de ressources limitées aux projets dont l'exposition aux risques est la plus forte. Dans le cadre de l'évaluation d'un PE et de l'examen de diligence le concernant, les risques auxquels il est exposé doivent être recensés et des plans d'atténuation des risques doivent être élaborés, puis mis en œuvre. Le niveau de risques déterminerait, entre autres, la portée et le type des activités de suivi, les mesures de précaution supplémentaires à prendre, le calendrier des paiements/versements, la fréquence des rapports à établir, les demandes de pièces justificatives, les arrangements d'audit, les visites de suivi sur le terrain et les vérifications aléatoires.

96. Si la gestion globale des risques et les stratégies axées sur les risques adoptées pour divers aspects de l'exécution de projets, parmi lesquelles une stratégie d'audit axée sur le risque, deviennent peu à peu une pratique courante au sein de nombreux organismes des Nations Unies, ce n'est guère vrai en matière de gestion des PE. Certains organismes, à savoir ceux qui ont récemment actualisé leurs politiques et directives concernant les PE, ont entrepris de remédier à ces lacunes et ont élaboré une stratégie de gestion et de suivi des PE axée sur les risques.

97. On peut citer l'exemple du HCR, qui fait de louables efforts pour intégrer les pratiques de gestion des risques à tous les processus liés à la gestion des PE. Un outil de présélection des partenaires axé sur les risques a été mis en application en 2009. Entre autres initiatives, une note d'orientation sur le suivi des résultats des PE a été établie à l'intention des bureaux du HCR pour leur indiquer comment mettre en œuvre une approche plus structurée du suivi des PE axé sur les risques. Par ailleurs, une note sur les principes et règles de procédure concernant une stratégie de présélection des partenaires axée sur les risques a été récemment formulée. Au PAM, il a été décidé, à l'issue d'un examen des systèmes de gestion du risque existants pour les PE qui visait à recenser les processus et outils communs d'évaluation du risque pour gérer activement les risques partagés, de réaliser des études de cas et d'organiser des ateliers avec les partenaires au Zimbabwe et au Soudan du Sud afin de faire comprendre aux participants comment partager les risques sur le terrain. Les ateliers ont abouti à un certain nombre de conclusions qui ont été présentées lors des consultations annuelles du PAM avec ses partenaires tenues en 2013. Les ateliers sur le partage des risques organisés conjointement par le PAM et les PE se sont révélés être des tribunes efficaces pour débattre ouvertement des risques, en particulier lorsque la taille et/ou la portée des opérations excluent les mécanismes efficaces de partage des risques. Ces ateliers ont encouragé le personnel du PAM et celui des PE à partager les risques dans le cadre de leurs opérations, en mettant en relief les objectifs et les risques communs et en soulignant l'importance de la définition et de la maîtrise de mesures d'atténuation de ces risques.

98. Toutefois, les inspecteurs ont également relevé au sein d'un certain nombre d'organismes des situations dans lesquelles les activités de suivi, loin d'être liées à de véritables facteurs de risque, étaient guidées par des considérations de commodité, dépendaient des circonstances ou étaient purement fortuites. Par exemple, les programmes confiés à des PE donnent lieu à des visites dans une région donnée parce qu'il est facile de se rendre sur place, tandis que des sites de programme d'accès difficile ne sont jamais inspectés ou visités alors même qu'ils présentent un «risque plus élevé». Dans d'autres cas, les sites de projets à faible risque ont été visités parce qu'ils se trouvaient dans la même région que d'autres projets dont l'inspection avait été programmée. Dans d'autres cas encore, les décisions concernant les projets à inspecter sont prises en fonction des préférences des personnels ou administrateurs de projet, qui peuvent appliquer différents critères. Le fait de disposer d'un cadre de suivi axé sur les risques bien défini permettrait de prendre dûment en considération les facteurs de risque et de planifier l'atténuation de ces risques et la consignation du processus, ainsi que l'utilisation rationnelle de ressources limitées.

99. À cet égard, les inspecteurs se sont également intéressés à l'échelonnement et aux modalités des versements aux PE. Ils ont noté que, dans certains cas, le montant, le niveau et la fréquence des tranches ainsi que les modalités du transfert n'étaient pas arrêtés sur la base d'une évaluation minutieuse des risques en jeu. Dans le cas de certains projets, il est difficile, sinon impossible, d'obtenir le remboursement d'avances en cas de non-respect des règles applicables à l'exécution des projets. Il y a des organismes qui avancent d'emblée jusqu'à 80 % des fonds, souvent à des PE qui n'ont pas fait l'objet d'une évaluation soigneuse, et cela pose problème. Le calendrier et les modalités des transferts de fonds aux PE devraient faire partie intégrante du cadre de suivi concernant les PE, et s'appuyer sur une analyse détaillée et solide des risques.

100. L'application de la recommandation ci-après devrait garantir un suivi efficace de l'exécution des programmes par les PE.

Recommandation 7

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient mettre en place des cadres de suivi fondés sur les risques pour aider leurs organismes respectifs à suivre systématiquement les programmes et projets confiés aux partenaires d'exécution. Les bureaux de pays devraient adapter ces cadres de façon qu'ils correspondent le mieux aux types d'interventions menées dans le contexte spécifique des pays considérés.

B. Suivi des projets confiés aux PE axé sur les résultats

101. Les inspecteurs ont constaté que, dans la plupart des cas, les postes budgétaires des programmes/projets confiés aux PE ne correspondaient pas clairement aux activités, produits et résultats, d'où la difficulté d'évaluer la qualité des services fournis et de déterminer le rapport coût-résultats. Pour que le suivi soit efficace, il importe de disposer de critères et d'indicateurs de résultats préétablis et explicites qui puissent servir de référence. Si, dans certains cas, les responsabilités, les activités et les produits escomptés des PE étaient bien décrits dans l'accord passé avec le PE et dans les descriptifs de projet correspondants, ce n'était pas le cas des résultats et des impacts attendus.

102. Les examens des rapports des PE montrent qu'il n'y a pas de lien direct entre les procédures de communication d'informations par les PE et le cadre axé sur les résultats du programme considéré. Il a été noté que la communication d'informations par les PE se concentre principalement sur les activités et rarement sur les résultats. Dans l'ensemble, les responsables sur le terrain interrogés ont estimé qu'elle devrait être davantage axée sur les résultats et plus étroitement liée au cadre de gestion axée sur les résultats de l'organisme, ainsi qu'au PTA, au PAPP et au PNUAD du pays de programme en question.

103. Comme indiqué précédemment, on observe souvent une déconnexion entre le suivi financier et le suivi programmatique. D'où la nécessité d'insérer des indicateurs de résultats financiers et programmatiques explicites, détaillés et distincts dans les accords passés avec les PE et les descriptifs de projets correspondants, afin de permettre un suivi plus rigoureux, intégré et systématique des activités. À cet égard, certains organismes, comme le PAM (Nairobi), ont commencé d'effectuer des visites sur place et de suivi en s'appuyant sur des équipes mixtes composées de membres du personnel chargés des questions financières et des questions de programme.

104. Il y a lieu de se féliciter de ce que l'UNICEF ait pris l'initiative de produire de nouvelles directives aux termes desquelles les documents programmatiques doivent être établis pour des partenariats de plus vaste portée (valeur et importance) et décrire la logique de la chaîne des résultats et expliquer comment le partenariat contribue aux résultats du programme (à savoir les résultats et produits, selon le cas). En outre, l'UNICEF attend des partenariats qu'ils contribuent à l'obtention des résultats choisis conjointement avec le gouvernement. Cela est consigné dans un plan de travail où doivent être présentées dans leurs grandes lignes les activités que le PE s'emploie à exécuter. De la sorte, l'UNICEF peut suivre et examiner les contributions à l'obtention d'un résultat.

105. Les inspecteurs recommandent aux **chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies, conformément aux principes de la gestion axée sur les résultats, de faire figurer des indicateurs de résultats préétablis explicites dans les accords passés avec les PE et/ou les documents y relatifs, tels que le descriptif de projet, le plan de travail ou le budget du projet confié au PE, qui décrivent les responsabilités, les activités, les produits et les résultats attendus des PE.**

C. Suivi à distance

106. Il est de plus en plus fréquent que les organismes des Nations Unies opèrent et exécutent des programmes et des projets dans des environnements difficiles, tels que des pays se relevant d'un conflit, des situations de crise humanitaire ou des territoires et régions difficiles d'accès. Cet état de choses complique la tâche des responsables du suivi, car ils peuvent ne pas avoir accès aux bénéficiaires ou leur travail peut s'accompagner de lourdes contraintes, pouvant parfois entraîner des risques pour la sûreté et la sécurité du personnel des Nations Unies.

107. Pour remédier à ces difficultés, certains organismes, tels que l'UNICEF, le PAM et le HCR, ont entrepris de mettre en œuvre des techniques de suivi à distance en matière de gestion des projets, à savoir notamment le suivi à distance en ligne (par exemple par images satellite, photographies adressées par courriel ou par SMS, etc.), la création d'équipes d'assurance de la qualité (agents de terrain possédant les connaissances et compétences techniques requises et ayant accès à certains des sites de programme), le suivi par des tiers (engagement de consultants externes opérant dans les pays de programme), le suivi par les bénéficiaires/les associations locales/les administrations locales, et le suivi par recoupement¹¹. L'application des techniques de suivi à distance présente des avantages, tels que la réduction des coûts, mais aussi des inconvénients, comme la fiabilité limitée des données et informations recueillies, et le risque de subjectivité dans la collecte des données.

108. Les inspecteurs ont été informés que le suivi à distance pouvait parfois être le seul moyen de suivre l'exécution des projets, et il a été noté que, lorsqu'il s'agissait d'intervenir dans des contextes opérationnels très difficiles, il était désormais de plus en plus la règle plutôt que l'exception.

109. Les inspecteurs estiment que **les organismes des Nations Unies, en particulier ceux qui interviennent souvent dans des contextes opérationnels difficiles, devraient envisager de mettre au point et d'appliquer des techniques de suivi à distance des projets confiés aux PE, en tirant parti de l'expérience collective des autres organismes des Nations Unies, comme l'UNICEF, le HCR et le PAM, et des enseignements qu'ils ont tirés de cette expérience.**

D. Évaluation

110. La plupart des organismes n'évaluent pas les résultats de chaque PE d'une manière systématique et il n'existe pas de fichier central des résultats des PE. Comme indiqué dans les sections précédentes, il y aurait lieu d'insérer dans les accords passés avec ces derniers et dans les documents connexes des critères et indicateurs de résultats préétablis et précis, sur lesquels il serait possible de s'appuyer pour évaluer les résultats des PE. Ces évaluations déterminent la mesure dans laquelle ceux-ci se conforment aux clauses des accords en ce qui concerne la qualité et l'exécution du travail et le respect des délais. Elles permettent également de consigner les résultats des PE, auxquels il est possible de se référer aux fins des futures décisions à prendre en matière de sélection, et de réduire au minimum le risque de passer des accords avec des PE peu performants.

111. De surcroît, dans la plupart des organismes examinés, il a été constaté que les évaluations des programmes et des projets ne se focalisaient pas systématiquement sur les PE et leurs activités. Certaines questions relatives aux PE étaient traitées de manière transversale dans le cadre du régime général d'évaluation applicable aux évaluations de programmes et de

¹¹ Voir, par exemple, UNICEF, Bureau des programmes d'urgence, «Remote Programming in Humanitarian Action: Programme Guidance (2012)».

bureaux de pays. Ce régime général consiste en évaluations menées par un bureau d'évaluation centralisé du siège et les départements du siège chargés des programmes, ou en évaluations décentralisées gérées par les bureaux de pays ou bureaux régionaux et réalisées par des sociétés spécialisées dans les évaluations ou des consultants externes.

112. En règle générale, les évaluations réalisées dans les bureaux extérieurs le sont à différentes phases du cycle de programmation et sont souvent menées conjointement avec d'autres entités, notamment d'autres organismes des Nations Unies (dans le cadre de l'initiative «Unis dans l'action» ou du PNUAD), et parfois avec la participation des PE chargés d'exécuter les programmes.

113. Certains organismes ont fixé des seuils au-dessus desquels les programmes ou projets sont évalués. À l'OIT, par exemple, les évaluations sont obligatoires pour les projets d'un montant supérieur à 500 000 dollars des États-Unis; l'UNESCO a fixé ce seuil à un million de dollars. Dans bien des cas, toutefois, les évaluations d'activités de PE spécifiques sont normalement réalisées en tant que sous-composante des plans d'évaluation de l'organisme à l'échelle mondiale et/ou nationale, et si les responsables de programme des bureaux de pays le jugent opportun. Certains organismes, comme le PNUE et le DAES, ont essayé d'évaluer la totalité des programmes et des projets (quelle que soit l'entité d'exécution), mais se sont heurtés à des difficultés liées à la pénurie de ressources.

114. Dans certains cas, les évaluations des programmes et projets financés par des contributions volontaires et exécutés par des PE sont menées à la demande des donateurs. L'évaluation peut faire l'objet d'un financement distinct et il arrive que les donateurs fixent la portée et les modalités de cette évaluation. En pareil cas, celle-ci est plutôt adaptée aux besoins des donateurs et ne s'inscrit pas dans le cadre d'une stratégie d'évaluation globale définie par l'organisme considéré.

115. À titre d'exemple de bonnes pratiques, l'UNICEF encourage ses PE à s'auto-évaluer au niveau des pays et s'emploie de plus en plus à renforcer la capacité d'évaluation de ses partenaires, qu'il s'agisse de gouvernements ou d'ONG/OSC, conformément à sa stratégie d'évaluation¹².

116. Une autre bonne pratique est constituée par l'initiative des bureaux d'évaluation du PAM, de la FAO et du HCR de réaliser des évaluations stratégiques et transversales concernant spécifiquement les modalités de PE et d'autres cadres de partenariat de leurs organismes, en examinant des questions telles que la capacité des bureaux de pays en matière de partenariats, la viabilité de ces partenariats, l'efficacité des directives qui leur sont applicables et la cohérence de l'interprétation donnée aux partenariats, ainsi que le rôle et la capacité du partenaire ou PE.

117. Un certain nombre de difficultés ont été portées à l'attention des inspecteurs en ce qui concerne les évaluations relatives aux PE. Un problème qui ne cesse de se poser est le fait que certains partenaires gouvernementaux refusent que leurs activités d'exécution soient évaluées par des groupes «extérieurs» et entendent procéder à leur auto-évaluation. Or, la capacité d'évaluation des bureaux d'audit de certains pays est un problème qui nuit à l'efficacité d'évaluation sur place des programmes, comme l'a déjà fait remarquer un rapport antérieur du CCI sur la NEX¹³. Une autre difficulté a été signalée: les responsabilités en matière d'évaluation et la portée de l'évaluation ne sont pas définies avec précision dans les accords passés avec les PE, qui manquent de critères et d'indicateurs spécifiques, ce qui fait qu'il est pratiquement impossible de mesurer l'efficacité et l'impact des programmes. Par ailleurs, la plupart des personnes interrogées ont estimé que,

¹² Voir par exemple la politique d'évaluation de l'UNICEF de 2008 approuvée par son Conseil d'administration.

¹³ JIU/REP/2008/4, par. 74 à 79 et recommandations 7 et 8.

si l'auto-évaluation était utile pour appuyer le suivi et l'évaluation, le manque de formation et de compréhension des méthodes et techniques d'évaluation constituait un obstacle majeur sur le plan de son efficacité et de son utilité.

118. Surtout, les personnes interrogées ont indiqué que, dans la plupart des cas, les conclusions des évaluations ne donnaient pas lieu à un retour d'information et à un suivi systématiques, ce qui ne permettait guère aux organismes de tirer les enseignements de leur expérience et de promouvoir le partage des connaissances entre organismes et avec les autres organisations et partenaires.

119. Les inspecteurs tiennent à signaler que le CCI procède actuellement à l'examen et à l'analyse de la fonction d'évaluation de tous les organismes des Nations Unies. Les personnes intéressées pourront se reporter aux conclusions et recommandations de cet examen lorsqu'il sera achevé.

E. Pratiques d'autres organisations en matière de suivi et d'évaluation des PE

120. Dans le cas des banques de développement et autres institutions financières, telles que la Banque mondiale, le FIDA et le Fonds mondial, il existe une pratique consistant à créer des équipes multisectorielles de projets et de suivi et d'évaluation (S/E) pour les projets qu'elles financent et qu'elles font exécuter par des tiers. Les équipes de gestion de projet et de S/E sont le plus souvent dirigées par un animateur et sont composées de fonctionnaires et d'experts des différents groupes fonctionnels concernés, notamment des spécialistes des programmes, des questions financières, de S/E et d'autres experts techniques selon le type de projet. La présence de ces institutions sur le terrain étant souvent limitée, les équipes de S/E sont généralement des consultants et experts externes recrutés à ces fins.

121. Les activités de S/E sont menées conformément à des plans de S/E adaptés aux besoins et détaillés qui ont été élaborés à la suite d'une préévaluation approfondie des PE et d'une évaluation des risques liés au type, à l'importance et à d'autres caractéristiques des projets. Ces plans contiennent également des produits, des calendriers et des indicateurs de résultats. Il ressort des entretiens avec ces institutions que le fait que des équipes de S/E multisectorielles procèdent à des évaluations et au suivi des résultats conformément à ces plans de S/E très rigoureux contribue à une exécution efficace et rationnelle des projets.

122. Les inspecteurs sont au fait des différences dans les modalités, méthodes et structures de fonctionnement des institutions financières, mais ils notent que ces institutions ont mis en place des procédures et systèmes de gestion assez perfectionnés aux fins de la sélection et de la gestion des PE, notamment de solides cadres de suivi et d'évaluation. Les ressources allouées pour la présente étude étant limitées, il n'a pas été possible d'examiner ces systèmes en détail. Il y aurait pourtant matière à une étude d'ensemble des pratiques et outils de gestion des PE en usage en dehors du système des Nations Unies pour déterminer les pratiques susceptibles d'être adaptées par les organismes des Nations Unies.

IX. Mécanismes d'audit

A. Tour d'horizon

123. Les organismes des Nations Unies ont mis en place, en application de leur cadre de responsabilisation, des régimes d'audit qui, en sus de leurs autres mandats, donnent l'assurance aux organes délibérants des organismes que les fonds transférés aux PE ont bien été utilisés comme prévu et conformément aux réglementations applicables. Ces régimes comprennent les audits menés par des bureaux d'audit interne, des vérificateurs externes et des sociétés d'audit engagées par les bureaux extérieurs spécifiquement pour mener l'audit des projets confiés aux PE. En outre, les institutions supérieures de contrôle des gouvernements peuvent mener des audits relatifs aux PE, en particulier lorsque ces derniers sont des entités publiques.

124. Dans la plupart des organismes, les bureaux d'audit interne du siège ne mènent pas directement l'audit des PE. Les questions relatives aux PE font l'objet d'un examen transversal dans le cadre des audits des programmes/projets menés par les bureaux de pays, audits qui sont sélectionnés sur la base du plan annuel en matière de risques du bureau d'audit interne. Sans être spécifiquement consacrés aux PE, ces audits peuvent prévoir des visites de projets exécutés par les PE, des vérifications aléatoires et la vérification de factures ou d'autres pièces justificatives. Ils ne donnent pas lieu à l'établissement d'un rapport distinct sur un PE spécifique ou un projet confié à un PE, mais les résultats des vérifications et/ou les conclusions concernant les PE sont consignés dans les rapports d'audit interne.

125. Un certain nombre d'organismes exigent des audits financiers spécifiques pour les PE afin de donner une assurance quant à l'utilisation des fonds et au respect des accords signés et des règles applicables. Dans le cas du PNUD et du FNUAP, ces audits sont respectivement désignés comme des audits des projets NIM et NEX lorsqu'ils concernent l'exécution nationale ou la réalisation nationale par des entités publiques nationales ou des ONG/OSC. Ces audits de projets NIM/NEX sont menés par diverses entités d'audit, telles que les sociétés d'audit privées et les consultants engagés par les organismes, les bureaux d'audit nationaux (institutions supérieures de contrôle), les vérificateurs conjoints gouvernement-organisme des Nations Unies et les vérificateurs conjoints PE-gouvernement.

126. D'autres organismes (comme l'UNICEF) ont signalé mener des audits de PE conformément au principe d'audit de la HACT qui évalue l'existence et le fonctionnement des mécanismes de contrôle interne des PE (voir la section ci-après et le chapitre X). D'autres organismes encore (comme la FAO, l'OIT et l'OMS) n'exigent pas d'audits de PE systématiques, mais se réservent le droit de mener des audits de ce type en fonction des besoins, le plus souvent dans le cadre de leur plan général d'audit axé sur les risques. L'annexe IX fournit des informations sur les arrangements d'audit relatifs au PE dont ont fait état un certain nombre d'organismes des Nations Unies.

127. Enfin, aux fins de l'opinion à donner sur la présentation générale des états financiers des organismes, les vérificateurs externes des organismes des Nations Unies examinent notamment l'efficacité des mécanismes d'assurance et de contrôle interne en ce qui concerne les fonds transférés à des tiers tels que les PE.

B. Audits des projets NEX/NIM

128. Pour certains partenaires gouvernementaux, les projets qui leur sont confiés font l'objet d'un audit par le bureau d'audit national ou des consultants externes engagés par l'organisme, selon les circonstances¹⁴. Les audits des projets NIM/NEX concernant des ONG sont menés pour l'essentiel par des sociétés d'audit privées ou des consultants en audit engagés par les bureaux de pays. Des organismes tels que le FNUAP et ONU-Femmes ont conclu des accords à long terme avec une société mondiale d'audit chargée de mener les audits de ce type.

129. Les audits des projets NIM/NEX comportent généralement deux volets¹⁵: a) un audit financier permettant d'exprimer une opinion sur les états financiers du projet¹⁶, notamment les états concernant la situation de trésorerie et les biens et équipements, respectivement; et b) une évaluation du système de contrôle interne du PE portant sur des domaines tels que la gestion financière, la sélection et le recrutement du personnel de projet et des consultants, les achats, et l'utilisation et le contrôle des biens des projets. L'examen englobe généralement une évaluation générale de l'état d'avancement du projet et du respect du calendrier d'exécution au regard des objectifs fixés et des dates d'achèvement prévues.

130. Les normes d'audit applicables varient selon que les audits sont menés par une société d'audit privée ou par l'institution supérieure de contrôle du gouvernement du pays hôte. Lorsqu'une société d'audit privée est engagée, ce sont généralement les normes internationales d'audit qui sont applicables, tandis que si l'audit est mené par le bureau d'audit national, ce sont les normes internationales des institutions supérieures de contrôle qui sont prises en compte.

131. Un audit de projet NEX/NIM prend en considération différents éléments, à savoir les seuils financiers et les risques spécifiques liés à tel ou tel PE, au type de projet/programme exécuté par un PE et au pays concerné. Par exemple, le PNUD, entre autres choses, opère un classement des bureaux de pays selon le risque encouru («élevé», «moyen» et «faible»), établi chaque année à l'issue d'un processus qui prend en compte des facteurs quantitatifs et qualitatifs. L'approche axée sur les risques des audits de projets NEX/NIM implique que le seuil monétaire des projets devant faire l'objet d'un audit pendant une année donnée est inversement proportionnel à la place du classement des risques d'audit de projets NEX/NIM occupée par le bureau de pays considéré. D'autres organismes, tels que le FNUAP et le HCR, appliquent des seuils établis chaque année, le but étant de vérifier un certain pourcentage du montant total des dépenses attribuées aux PE au cours d'une année donnée.

132. Certains organismes ont adopté la bonne pratique consistant à demander aux bureaux de pays de télécharger les rapports d'audit vers un système à base de données/système de suivi, tel que la base de données contenant l'ensemble des recommandations d'audit (CARDS) au PNUD, le système de gestion des audits concernant l'exécution nationale au FNUAP et le MSRP et l'eSafe au HCR. Dans le cas du PNUD, les bureaux d'audit interne élaborent et publient en permanence des directives concernant les audits de projets NIM, examinent et révisent périodiquement la portée à donner aux rapports d'audit et fournissent toutes autres formes d'appui requises. Au FNUAP,

¹⁴ En d'autres termes, l'application et le respect par l'institution supérieure de contrôle des normes acceptées sur le plan international en matière d'audit.

¹⁵ En prenant l'exemple du PNUD; pour d'autres informations, voir «National Implementation by the Government of UNDP Supported Projects: Guidelines and Procedures, UNDP, 1^{er} juillet 2011» et «Specimen Terms of Reference for audits of NGO and NIM projects, Rev. novembre 2012».

¹⁶ Sur la base du rapport d'exécution conjoint; pour d'autres renseignements, voir par exemple «NEX Audit Guide for UNFPA offices, octobre 2012, p. 9 et 10» et, pour le PNUD, «Specimen Terms of Reference for audits of NGO and NIM projects, Rev. novembre 2012, p. 5 à 7».

des fonctions analogues sont confiées au service d'audit des projets NEX. Dans les deux organismes, les fonctions d'audit interne ou autres fonctions de contrôle de gestion du siège peuvent également consister à examiner l'efficacité du processus d'audit des projets NEX/NIM dans le contexte et dans le cadre de leurs audits réguliers de bureaux de pays.

C. Audits des PE en application de la HACT

133. Le cadre de la HACT instaure une approche basée sur les risques de la gestion des PE, qui prévoit des évaluations financières et le choix de la modalité de transfert de fonds, ainsi que la formulation d'un plan d'audit et d'assurance concernant chaque PE, pour lequel la portée et la fréquence des activités de contrôle dépendent directement de sa capacité et de son niveau de risques¹⁷. Les audits des projets confiés aux PE sont menés après l'achèvement d'un projet ou pendant son exécution sous la forme de vérifications aléatoires ou d'audit spéciaux selon l'évaluation constante du risque concernant les PE. La modalité de la HACT et les difficultés auxquelles se heurtent les organismes qui appliquent cette politique sont traités au chapitre X.

134. Lorsque plusieurs organismes des Nations Unies collaborent avec le même PE à l'exécution d'un programme donné, l'audit est effectué de façon conjointe et l'évaluation ne porte pas sur les fonds des organismes, mais uniquement sur les mécanismes de contrôle interne des PE. Pendant l'audit, les transactions de l'ensemble des organismes peuvent être contrôlées¹⁸.

135. Les principales différences entre les modèles d'assurance visés par les audits de projets NEX/NIM et par la HACT peuvent être récapitulées comme suit¹⁹:

<i>Modèle d'assurance</i>	<i>NEX</i>	<i>HACT</i>
Approche	Assurance par l'importance de la couverture (audits financiers)	Assurance axée sur les risques
Objet des audits	Assurance quant à l'utilisation des fonds	Assurance quant aux mécanismes de contrôle interne des PE
Fréquence de l'audit et de l'assurance	Audit annuel basé sur un seuil et les résultats des audits antérieurs	Audits et vérifications aléatoires prévues pendant le cycle du programme fondés sur le niveau de risque du PE et un seuil
Opinion financière	Oui	Non
Audit du rapport d'exécution conjoint/ de l'autorisation de financement et d'ordonnement des dépenses	Oui	Non

Source: Adapté de FNUAP, NEX Audit Guide for UNFPA Offices (octobre 2012), p. 14.

¹⁷ FNUAP, NEX Audit Guide for UNFPA Offices (octobre 2012), p. 13.

¹⁸ NEX Audit Guide for UNFPA Offices (octobre 2012), p. 14.

¹⁹ Adapté de FNUAP, NEX Audit Guide for UNFPA Offices (octobre 2012), p. 14.

136. Il incombe aux bureaux de pays de sélectionner les sociétés d'audit privées ou les institutions supérieures de contrôle jugées compétentes, pour qu'elles mènent les audits prévus par la HACT et/ou des audits spéciaux des PE. Le recrutement de vérificateurs externes se déroule conformément aux directives relatives à la HACT publiées par le GNUM et aux directives en matière d'achats de l'organisme considéré.

D. Le rôle d'appui joué par les bureaux d'audit interne des sièges

137. Comme indiqué plus haut, les bureaux d'audit interne des sièges ou d'autres fonctions de contrôle de la gestion analogues (comme le service d'audit des projets NEX du FNUAP) contribuent de multiples façons à contrôler les PE. Ils examinent les questions relatives aux PE dans le contexte des audits réguliers menés par les bureaux de pays lorsque ces questions relèvent de leur plan d'audit. Par ailleurs, dans les organismes appliquant le modèle d'audit de projets NEX/NIM, ils fournissent des directives et des conseils généraux, qui peuvent consister en instructions pour les audits menés par les bureaux de pays, publient des procédures normalisées, effectuent des contrôles de qualité des audits des bureaux de pays (contrôles concernant généralement des rapports d'audit portant sur les PE qualifiés et/ou basés sur un échantillon aléatoire), aident les bureaux de pays à choisir les vérificateurs des PE et/ou les accords à long terme passés avec une société mondiale d'audit, le cas échéant, facilitent le suivi de l'application des recommandations d'audit portant sur les PE et assurent à l'occasion le contrôle de qualité des audits concernant les PE (comme le font de manière sélective le FNUAP, le PNUD et le HCR).

138. Les bureaux d'audit interne apportent également, en consultation avec les bureaux de pays, leur concours à l'évaluation des risques associés aux PE, compte tenu des niveaux de risques déterminés à l'échelle mondiale et des seuils applicables, et, de ce fait, fixent la base du pourcentage des dépenses totales des PE devant faire l'objet d'un audit. Par ailleurs, ils facilitent le suivi en gérant la base de données de suivi des audits, en examinant certains rapports d'audit relatifs aux PE et en envoyant, le cas échéant, les lettres d'observations correspondantes.

139. Le rôle d'appui et de conseil joué par les bureaux d'audit interne ou des services analogues de contrôle de la gestion aux sièges en faveur des équipes de pays dans le cadre du régime d'audit des projets NEX/NIM ou de régimes d'audit analogues est une bonne pratique qui devrait être amplifiée sous réserve de la disponibilité des capacités et des ressources. Ce rôle aide également à remédier au risque de dispersion des audits relatifs aux PE, dans la mesure où il permet de conserver l'orientation et la supervision générales du processus d'audits relatifs aux PE au sein de l'organisme tout en externalisant l'activité d'audit à mener concernant les opérations sur le terrain.

X. Difficultés liées à la HACT

140. En application de la résolution 56/201 de l'Assemblée générale, le PNUD, l'UNICEF, le FNUAP et le PAM ont adopté en 2006 un cadre opérationnel commun pour transférer des fonds aux PE gouvernementaux et non gouvernementaux. La mise en œuvre de la politique harmonisée concernant les transferts de fonds (HACT) a visé à réduire les coûts de transaction et à alléger le fardeau que la multiplicité des procédures et des règles des Nations Unies représentait pour ses partenaires. Elle devait également permettre de mettre l'accent sur le renforcement des capacités nationales en matière de gestion et de responsabilisation, en vue d'un passage progressif à l'utilisation de systèmes nationaux.

141. En application de la HACT, les PE utilisent des formulaires et des procédures normalisés pour solliciter des transferts de fonds et rendre compte de leurs dépenses. Les organismes des Nations Unies choisissent les méthodes de transfert de fonds en s'appuyant sur des évaluations des risques liés aux PE qui déterminent le niveau requis de suivi et d'audit des activités. En vertu de cette politique, le niveau d'assurance concernant les transferts de fonds n'est plus dérivé des mécanismes de contrôle et d'audit au niveau des projets, mais d'évaluations systémiques et d'audits sélectifs. L'annexe X présente une liste des principales différences entre les procédures harmonisées de transfert de fonds et celles du régime précédent au sujet de questions telles que l'évaluation des PE, les modalités de transfert de fonds et les méthodes de suivi et de communication d'informations.

142. Selon une évaluation mondiale de l'application de la HACT réalisée en 2011²⁰, cette politique était en voie d'application dans 96 pays, soit 64 % de l'ensemble des pays de programme.

A. Difficultés d'application de la HACT

143. Dans un rapport de 2008²¹, le Comité consultatif sur la politique harmonisée concernant les transferts de fonds (comité du GNUM créé pour coordonner les questions liées à l'application de la HACT) a récapitulé certaines des principales difficultés à partir de son rapport annuel sur l'état de l'application de cette politique. Le rapport susvisé indiquait que, si des progrès avaient bien été accomplis, il restait plusieurs difficultés à lever, et notamment:

- La résistance des homologues des gouvernements centraux à se soumettre à des audits et à des mesures d'assurance;
- Le manque de détermination des organismes et du personnel des Nations Unies à l'égard de la HACT;
- L'application inégale et incohérente de cette politique par les organismes;
- L'exploitation insuffisante des possibilités offertes par la HACT en tant que stratégie de renforcement des capacités;
- La pénurie de personnel qualifié au niveau des pays;
- Le fait que les systèmes des différents organismes ne soient pas encore alignés sur les procédures harmonisées de transfert de fonds.

²⁰ Comité consultatif sur la politique harmonisée concernant les transferts de fonds du GNUM. «Global Assessment of the Harmonized Approach to Cash Transfer» (décembre 2011).

²¹ Comité consultatif sur la politique harmonisée concernant les transferts de fonds, «Harmonized Approach to Cash Transfers (HACT): Responses to key Implementation Challenges» (2008).

144. De même, dans une étude de 2011²² réalisée par le DAES sur l'harmonisation des pratiques de fonctionnement des entités des Nations Unies au niveau des pays, une mission de haut niveau HLCM-GNUD qui avait été envoyée auprès de différents bureaux de pays a accordé une attention particulière à la nécessité d'adopter une approche systématique de la HACT et de resserrer les liens de coopération entre les agents d'exécution. Elle a notamment abouti aux conclusions suivantes:

- La HACT a complexifié la gestion des décaissements et l'établissement de rapports au point qu'ils dépassent souvent la capacité des Nations Unies et des PE au niveau des pays;
- Dans bien des pays, les mécanismes de contrôle financier se maintiennent souvent parallèlement à la HACT, ce qui compromet les objectifs de la politique harmonisée²³;
- Les organismes appliquant la HACT n'ont guère d'incitations à collaborer car ils considèrent que le coût d'une coopération est supérieur aux avantages qui pourraient découler de l'harmonisation des activités liées à cette politique²⁴.

145. L'étude a souligné que la HACT était une question qui présentait un risque financier considérable et a recommandé que l'on procède à un réexamen de sa faisabilité compte tenu de l'importance de l'engagement requis pour en permettre l'application intégrale.

B. Préoccupations des vérificateurs internes et externes des comptes

146. De vives préoccupations ont également été exprimées lors d'un audit conjoint des dispositifs de gouvernance relatifs à la HACT mené récemment par les bureaux d'audit interne du FNUAP et du PNUD²⁵. Cet audit a souligné l'existence d'importantes lacunes et insuffisances relatives aux directives et pratiques de mise en œuvre de la HACT, telles que des questions de responsabilité mal définies, un suivi inadéquat et des critères de conformité laxistes. Les vérificateurs ont recommandé qu'une équipe interinstitutions réexamine le cadre de la HACT et décide de le remanier selon qu'il conviendrait, en veillant à ce que les problèmes recensés dans l'audit conjoint soient traités.

147. Par ailleurs, le Comité des commissaires aux comptes a, dans son «Résumé concis des principales constatations et conclusions figurant dans les rapports du Comité des commissaires aux comptes pour l'exercice biennal 2010-2011» (A/67/173), appelé l'attention sur des problèmes systémiques liés à l'application de la HACT, parmi lesquels «l'absence de clarté quant à l'entité chargée de contrôler la mise en œuvre de la politique», «le manque de cohérence dans la mise en œuvre de la politique sur le terrain» et «une absence générale de progrès dans la mise en œuvre de la politique». Le Comité a préconisé un examen urgent de la HACT, car elle «ne fonctionne pas comme prévu».

C. Un instrument harmonisé de gestion axée sur les risques

148. Dans le cadre de la présente étude, les inspecteurs ont interrogé un certain nombre d'utilisateurs de la HACT, au niveau des bureaux de pays, pour tenter de faire le point de la situation en ce qui concerne certaines des préoccupations exprimées plus haut. Cette politique a également été examinée du point de vue de la méthode qu'elle proposait

²² Comité consultatif sur la politique harmonisée concernant les transferts de fonds du GNUD. «Global Assessment of the Harmonized Approach to Cash Transfer» (décembre 2011).

²³ Ibid., p. 7 à 10.

²⁴ Voir GNUD, Joint Funding and Business Operations Network Meeting: Meeting Note for the Record (20 décembre 2011).

²⁵ Joint Audit of Governance Arrangements for HACT by UNDP and UNFPA audit offices with the involvement of UNICEF (novembre 2012). Disponible sur les sites Web du PNUD et du FNUAP.

pour mettre à disposition un outil de gestion opérationnelle axée sur les risques permettant d'organiser de façon harmonisée les relations avec les PE. Les personnes interrogées ont confirmé qu'il restait difficile de rendre cette politique pleinement opérationnelle. La plupart d'entre elles ont indiqué que le manque de capacité et de formation, tant parmi le personnel des Nations Unies que parmi les PE, était le plus sérieux obstacle à son application intégrale. Nombre d'entre elles ont convenu que cette politique fournissait un très utile outil de gestion des risques, mais ont dit estimer que ses différentes phases étaient complexes et prenaient beaucoup de temps.

149. L'efficacité des mesures d'assurance que la HACT fournit à travers ses diverses phases axées sur les risques (macro et microévaluations, vérifications aléatoires, suivi, audits programmés) a été une question amplement débattue parmi les utilisateurs comme parmi les vérificateurs. Certains organismes et bureaux d'audit interne estiment que les mesures d'assurance fournies par la HACT ne sont pas aussi solides que celles fournies par les audits financiers classiques. Il convient toutefois de noter que les vérificateurs internes et externes se sont focalisés non pas tant sur la capacité du cadre conceptuel de la HACT de fournir des mesures d'assurance que sur l'absence d'assurances suffisantes liée à la faiblesse des mécanismes d'application de cette politique ou au fait qu'elle n'était pas intégralement appliquée (problèmes de gouvernance, absence de directives et de procédures précises, limitation des ressources au niveau des pays, mauvaise qualité des macro et microévaluations, absence de vérifications aléatoires adéquates, faiblesse du suivi, etc.).

150. La HACT est l'un des rares cadres harmonisés en usage parmi les organismes des Nations Unies qui fournisse une approche systématique axée sur les risques de la gestion et du suivi d'une activité depuis le stade de sa planification jusqu'à son achèvement. Les inspecteurs tiennent à attirer l'attention sur deux aspects de ce cadre. S'il a été conçu essentiellement comme un moyen de fournir des assurances quant à la méthode des transferts de fonds aux PE, il répond également, s'il est correctement appliqué, aux besoins liés à deux importants aspects de la gestion des PE, à savoir le renforcement des capacités et le suivi de l'exécution des programmes.

151. Les macro et microévaluations sont destinées à recenser les insuffisances des systèmes financiers et de gestion des PE et offrent l'occasion de déterminer les besoins en matière de renforcement des capacités et, si ces besoins sont satisfaits, de fournir l'assurance que les programmes et projets seront exécutés comme il convient. Toutefois, la plupart des bureaux extérieurs où se sont rendus les inspecteurs n'élaboraient pas de plans de renforcement des capacités pour remédier aux carences constatées des PE et il n'était pas non plus prescrit de rendre compte de plans de ce type. De surcroît, en vertu des directives relatives à la HACT, les résultats des macroévaluations devraient être incorporés dans le processus du PNUAD. Or, les personnes interrogées ont signalé une déconnexion entre les macroévaluations menées dans le cadre de la HACT et le PNUAD et, dans bien des cas, la possibilité d'incorporer les besoins recensés en matière de capacités n'était pas prise en considération.

152. Un certain nombre de personnes interrogées ont souligné qu'il importait de mettre l'accent, dans le cadre de la HACT, sur les aspects liés au suivi de l'exécution des programmes, aspects qui, à leur avis, avaient été minorés par une focalisation quasi exclusive sur les questions financières. Elles estiment que la HACT offre une possibilité de renforcement du suivi de l'exécution des programmes dans la mesure où elle fournit un cadre axé sur les risques qui devrait compléter le plan global de gestion des risques des programmes.

153. Il a été noté que le GNUD avait recruté un consultant externe pour réexaminer la HACT et remédier aux problèmes d'application dans le but de renforcer le cadre de cette politique. Au moment où la présente étude était établie, les versions provisoires du rapport du consultant étaient examinées par les organismes des Nations Unies et un rapport définitif

était attendu pour la fin 2013. Il n'a pas été possible dans le contexte et le calendrier de réalisation de la présente étude du CCI de procéder à une analyse des possibilités d'amélioration examinées dans le rapport du consultant.

154. Nonobstant les difficultés d'application qui ont été signalées, les inspecteurs sont d'avis que **le cadre de la HACT, dans la totalité de ses processus qui portent principalement sur une approche de l'assurance et de l'audit axée sur les risques, pourrait atteindre les objectifs prévus s'il était remédié aux lacunes constatées par les vérificateurs et si un solide régime d'application était mis en place. Les révisions et améliorations ayant actuellement pour but de renforcer le cadre de la HACT devraient prendre notamment en considération la nécessité de renforcer les mécanismes de suivi de l'exécution des programmes et de renforcement des capacités.**

XI. Prévention et détection de la fraude

155. Les comportements frauduleux des PE peuvent porter gravement atteinte à la réputation des organismes des Nations Unies et entamer la confiance des États Membres dans leur capacité d'obtenir des résultats d'une manière efficace, responsable et transparente. Les organismes des Nations Unies n'étant pas, dans la plupart des cas, les bénéficiaires directs des services fournis dans le cadre des activités des PE, il est souvent difficile de déterminer les niveaux de service effectivement fournis ou d'établir si le service a bien été fourni au nombre prévu de bénéficiaires. La situation se complique dans les interventions d'urgence et humanitaires qui se déroulent dans des zones isolées où la sécurité et d'autres facteurs entrent en jeu.

156. Il s'ensuit que les programmes et activités des Nations Unies exécutés par les PE et mettant en jeu des montants considérables peuvent constituer des pôles d'attraction pour la fraude et la corruption. Non seulement il est difficile d'évaluer ou de vérifier si les PE ont accompli ce qu'ils étaient payés pour accomplir, mais les PE et leurs sous-traitants peuvent pratiquer la fraude en falsifiant leurs garanties de capacités, en gonflant les coûts et en n'assurant pas les niveaux de service adéquats. La nature des accords signés lors de l'engagement des PE est un sujet de préoccupation connexe. Comme indiqué dans les chapitres précédents, le manque de cohérence dans les processus de sélection et les accords inopérants signés avec des PE sont source de laxisme en ce qui concerne les cadres de contrôle interne. Le fait que ces accords ne soient pas régis par les procédures plus rigoureuses appliquées aux contrats commerciaux et aux marchés publics rend la possibilité de fraude par les PE plus inquiétante.

157. La présente étude a montré que l'ampleur de la fraude liée aux PE demeurait relativement inconnue dans le corpus de connaissances des Nations Unies. Si on les compare avec les statistiques concernant la fraude présentées par l'Association of Certified Fraud Examiners (ACFE)²⁶, et comme le Comité des commissaires aux comptes l'a souligné dans différents rapports d'audit, les niveaux de fraude signalés dans le système des Nations Unies sont anormalement faibles. De même, le Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit (IAAC) n'a pas pu dire avec certitude si la faiblesse du taux d'investigation sur les achats aux Nations Unies était le fruit d'une amélioration des contrôles ou découlait du fait que la fraude n'était pas signalée ou n'était pas détectée²⁷. Cela devrait être une source de préoccupation pour la direction des organismes comme pour les organes délibérants.

158. Les inspecteurs estiment que la question des mesures à prendre pour faire face à d'éventuels cas de fraude et de corruption dans les activités liées aux PE doit être traitée à plusieurs niveaux, en commençant par la mise au point, aux sièges et dans les bureaux de pays et régionaux, d'une politique de lutte contre la fraude et de processus de gestion du risque et de stratégies de mise en œuvre, et en concevant et en mettant en place des mécanismes supplémentaires d'appui visant à prévenir et à détecter la fraude au niveau des programmes et des projets.

²⁶ ACFE 2012 *Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse*: a typical organization in the private sector loses 5 per cent of its revenues to fraud.

²⁷ A/67/259, *Rapport annuel de l'IAAC pour 2011-2012*.

159. L'élaboration de telles mesures doit également tenir compte du rapport du CCI sur les «Dispositifs d'application du principe de responsabilité dans les organismes des Nations Unies» (JIU/REP/2011/5), qui fixe deux conditions visant à renforcer le cadre de contrôle et les activités de lutte contre la fraude:

Condition 5: Une déontologie, des normes d'intégrité et des politiques de lutte contre la corruption et la fraude sont en place et sont appliquées²⁸.

Condition 11: Le règlement financier et les règles de gestion financière des organismes des Nations Unies doivent contenir des dispositions relatives à la lutte contre la fraude et les irrégularités financières et sont appliqués concrètement²⁹.

160. Dans ce contexte, les inspecteurs notent qu'un certain nombre d'organismes des Nations Unies ont pris des mesures en matière de prévention et de détection de la fraude, que celle-ci soit commise en leur sein ou par des entités extérieures. Des organismes tels que le PAM, le PNUD, l'UNOPS, le FNUAP, l'ONUDI et l'UNICEF ont publié des politiques visant à lutter spécifiquement contre la fraude et à faciliter les contrôles s'agissant de prévenir, détecter et signaler les cas de fraude et d'enquêter à leur sujet.

161. Si, faute de ressources suffisantes, il n'a pas été possible dans le cadre de la présente étude d'examiner en détail l'efficacité et la rigueur des mesures de lutte contre la fraude en vigueur dans les organismes des Nations Unies, certains aspects intéressant les PE ont été portés à l'attention des inspecteurs (voir plus loin).

A. Sensibilisation à la fraude

162. La plupart des organismes ont peu ou prou mis en place certains processus et procédures pour lutter contre la fraude. Il n'en demeure pas moins, comme la présente étude l'a mis au jour, que le personnel n'est pas sensibilisé à la fraude et ne possède pas la formation et les compétences voulues dans ce domaine.

163. La plupart des membres du personnel interrogés ont indiqué n'avoir reçu au cours des cinq années précédentes aucune formation aux questions liées à la fraude. Fait inquiétant, ils n'avaient pratiquement aucune idée de la manière dont leurs organismes respectifs traitaient la question de la fraude en général. La quasi-totalité des personnes interrogées ne savaient pas si leur organisme avait dû faire face à des cas de fraude ou mené une enquête sur un cas de fraude commise par des PE au cours des cinq années précédentes. Or, en matière de lutte contre la fraude, la sensibilisation est fondamentale. S'il ignore que la fraude se produit – ou qu'elle pourrait se produire –, un organisme a peu de chances de parvenir à en atténuer le risque.

164. Si les organismes des Nations Unies entendent mettre en œuvre et pérenniser une culture de tolérance zéro envers la fraude, comme l'indiquent certaines dispositions de lutte contre la fraude en vigueur, il conviendrait également que leur personnel comprenne mieux comment les mesures de lutte contre la fraude mises en place s'appliquent à la fraude commise par les PE et bénéficie à cette fin d'une formation et de conseils appropriés. La formation à la sensibilisation au risque de fraude, en particulier au niveau des pays, devrait aller au-delà de la formation classique à la lutte contre la fraude, qui porte sur la fraude professionnelle, et se focaliser sur des domaines importants, tels que les irrégularités et la fraude dans les relations avec des tiers, la fraude en matière d'états financiers, ainsi que les règles de précaution et la corruption.

²⁸ JIU/REP/2011/5, p. 21.

²⁹ JIU/REP/2011/5, p. 32.

165. L'application de la recommandation ci-après devrait améliorer l'efficacité du recours à des PE aux fins de l'exécution de programmes et atténuer les risques éventuels de fraude.

Recommandation 8

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient instituer, à l'intention du personnel collaborant avec les partenaires d'exécution (en particulier le personnel des bureaux de pays), une formation de sensibilisation à la fraude et de prévention, en mettant l'accent sur les irrégularités liées aux rapports avec des tiers.

B. Droit d'enquêter sur les PE

166. Il ressort des documents examinés que les bureaux de l'audit et des investigations d'un certain nombre d'organismes sont habilités à enquêter sur des allégations concernant des fraudes et d'autres irrégularités financières commises par des prestataires extérieurs, des PE et d'autres tierces parties. Le PNUD, la FAO, l'UNICEF, l'ONUDI, le PAM et d'autres organismes ont adopté des politiques analogues à cet effet.

167. Toutefois, tous les organismes ne disposent pas du droit d'enquêter sur les PE. Au moment de l'établissement de la présente étude, certains organismes (le FNUAP et le HCR, par exemple) procédaient à la révision des statuts de leurs services de contrôle pour y insérer un droit ou une compétence d'enquête sur des tiers, auquel il devait être fait référence dans les accords passés avec les PE.

168. Il est arrivé que l'on signale des cas de fraude et de mauvaise gestion au niveau des sous-traitants des PE. La plupart des accords passés entre les organismes des Nations Unies et les PE n'exigent pas des sous-traitants qu'ils fournissent des documents ou des preuves dans le cadre d'une enquête. Les obligations juridiques s'arrêtent au niveau des relations entre l'entité PE et son sous-traitant sans que les Nations Unies aient accès à ce dernier. Cela traduit la difficulté à réglementer un domaine dans lequel la compétence des Nations Unies est imprécise et dépourvue de base juridique. **Il a également été indiqué aux inspecteurs que l'issue des enquêtes et le règlement des affaires de fraude (le mécanisme visant à garantir la prise de mesures concernant les actes illicites des PE) n'étaient souvent pas réglementés. S'il existe des mécanismes applicables aux enquêtes relatives au personnel et si des sanctions sont prévues à l'encontre des fournisseurs dans les affaires relatives à l'approvisionnement, le mécanisme applicable aux PE compte tenu de la différenciation entre les PE gouvernementaux et les ONG/OSC n'a toujours pas été défini avec précision.**

169. Il demeure difficile d'enquêter sur des entités gouvernementales agissant en qualité de partenaires. Dans la plupart des cas, seules les institutions supérieures de contrôle nationales peuvent le faire. Or, dans certains pays, les institutions nationales d'audit ne se sont pas montrées capables de mener des audits et des enquêtes de façon indépendante. Si certains organismes, comme le PNUD, exigent l'engagement de sociétés d'audit privées lorsque les capacités nationales font défaut, les politiques d'autres organismes sont muettes à ce sujet. On a signalé des cas d'enquête menée conjointement par les vérificateurs gouvernementaux et les enquêteurs des Nations Unies, mais ils sont l'exception plutôt que la règle.

170. L'application de la recommandation ci-après devrait améliorer l'efficacité du recours à des PE et atténuer les risques éventuels de fraude.

Recommandation 9

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient réviser les statuts de leurs services de contrôle afin de s'assurer qu'ils ont le droit d'enquêter sur des tiers associés à l'exécution d'activités financées par les Nations Unies. Les statuts révisés devraient être soumis aux organes délibérants pour approbation.

171. Les modèles normalisés d'accords avec les PE et les autres instruments juridiques connexes devraient être révisés en conséquence comme indiqué au chapitre VII et dans la recommandation 6 qui s'y rattache, de façon que les dispositions relatives à la lutte contre la fraude et la corruption soient insérées dans les accords signés avec les PE.

C. Enquête conjointe sur les PE

172. Deux rapports du CCI (JIU/2011/7 et JIU/2000/9) ont évoqué la nécessité d'intensifier et de mieux organiser la coopération entre organismes des Nations Unies en matière d'enquête. Selon les deux rapports, cette coopération devrait porter sur les domaines suivants: définition de normes et de procédures communes pour la conduite des enquêtes; partage des compétences en cas de besoin de conseils ou d'assistance; partage des approches méthodologiques; mise au point de possibilités de formation communes; échanges de personnel pour définir une approche applicable à l'ensemble du système en matière d'enquêtes; et réalisation d'enquêtes conjointes, en particulier dans le contexte d'activités menées sur le terrain avec la participation de plusieurs organismes.

173. La réalisation de la présente étude a permis de constater les efforts – limités – de coopération que les organismes avaient déployés pour conduire des enquêtes conjointes sur les activités des Nations Unies. On en a eu un bon exemple à Nairobi, où le BSCI a recruté un enquêteur pour le Groupe de la gestion des risques, qui relève du Bureau du Coordonnateur résident des Nations Unies pour la Somalie (voir également le chapitre XIV, par. 223). Ce Groupe et l'enquêteur du BSCI fournissent des informations et, sur demande, des conseils aux organismes des Nations Unies en ce qui concerne l'ouverture d'enquêtes sur les PE lorsqu'une analyse des risques en a déterminé le besoin. Le personnel du Groupe a indiqué qu'il travaillait en coordination avec d'autres organes d'enquête, dont ceux du PNUD, de la Banque mondiale et de l'Union européenne, en vue d'améliorer l'échange d'informations et, si possible, de collaborer aux investigations.

174. Toutefois, en dehors de ces efforts intéressants mais isolés, il reste beaucoup à faire en matière de partage des approches méthodologiques, de définition de normes et de procédures communes, d'échanges de personnel et, en particulier, d'échange d'informations provenant des enquêtes sur les PE dans le même pays ou la même région où opèrent plusieurs organismes des Nations Unies. Il n'en reste pas moins vrai que les organismes des Nations Unies/membres de l'équipe de pays des Nations Unies disposent de leurs propres groupes de l'audit et des investigations, qui n'échangent généralement pas d'informations entre eux. Il s'ensuit que, souvent, les cas de fraude présumée ou les rapports d'audit sur les PE d'un organisme des Nations Unies ne sont pas communiqués aux autres organismes collaborant avec le même PE ou pouvant le faire à l'avenir. Ce ne sont pas là des risques purement théoriques: comme l'ont appris les inspecteurs, ces risques se sont effectivement matérialisés à plusieurs reprises; par exemple, des investigations menées dans un pays ont montré que trois organismes des Nations Unies avaient versé des millions de dollars des États-Unis aux mêmes PE malhonnêtes, ce qui

a fait perdre beaucoup d'argent à ces organismes. Un échange d'informations et une coordination plus systématiques entre organismes auraient pu permettre d'éviter des cas de ce genre.

175. Lors de la Conférence des enquêteurs des Nations Unies de 2013 comme des conférences antérieures, la question de l'échange d'informations entre organismes a été examinée. Il ne fait aucun doute que les bureaux de contrôle interne des Nations Unies prennent de plus en plus conscience des avantages à retirer de la coopération interinstitutions lorsqu'ils mènent des enquêtes sur les PE. La plus grande difficulté à surmonter, toutefois, est le fait que les services des enquêtes des différents organismes ne sont pas régis par le même cadre juridique.

176. Les inspecteurs tiennent à réaffirmer l'importance d'un renforcement de la coopération et de la coordination entre les bureaux des organismes des Nations Unies chargés des enquêtes pour détecter et combattre la fraude dans le cadre d'une collaboration avec des parties extérieures telles que les PE.

XII. Questions de gestion opérationnelle

A. Service d'appui à la gestion des PE

177. À de rares exceptions près, la sélection et la gestion quotidienne des PE sont déléguées aux bureaux de pays. Divers départements et groupes fonctionnels du siège et des bureaux extérieurs fournissent un appui dans des domaines tels que les finances, le droit, les achats, l'aide à la formulation des politiques, l'audit, l'évaluation et la gestion des programmes. Les bureaux régionaux peuvent également se voir assigner certaines fonctions de contrôle et/ou fournir des directives et des conseils en matière de formulation des politiques ou relatifs à des questions générales. La gestion des PE mondiaux qui exécutent un programme à l'échelle de l'ensemble du monde relève le plus souvent du siège.

178. La gestion décentralisée des PE présente l'avantage de permettre d'organiser la sélection et la gestion sur le terrain et, partant, de les confier aux membres du personnel qui sont le mieux au fait de l'exécution des programmes et se trouvent en contact étroit et permanent avec leurs homologues des PE. Cela étant, elle est également source de dispersion et d'incohérence dans la mesure où les politiques et directives relatives aux PE appliquées par les différents bureaux de pays ne le sont pas toujours d'une manière uniforme et/ou peuvent se prêter à différentes interprétations. La dispersion est aggravée par le fait que la plupart des organismes ne se sont pas dotés d'un point de contact ou bureau unique chargé de coordonner les questions concernant les PE à l'échelle interne ou de fournir un appui opérationnel ou des conseils pratiques.

179. Certains organismes qui collaborent avec un grand nombre de PE et/ou gèrent un montant important de dépenses relatives aux PE ont entrepris de régler certaines de ces questions en mettant en place des services de gestion centralisée des PE et en améliorant leurs méthodes de collecte et de gestion des informations et des données concernant ces derniers. Le HCR en offre un bon exemple: il a créé un service spécialisé, le Service de la gestion des partenariats, qui relève de la Division de la gestion administrative et financière. Ce service coordonne les questions relatives à la gestion des PE au sein des structures du HCR et fournit les orientations, procédures et directives concernant les questions liées aux PE. Il fournit également un appui aux bureaux extérieurs et facilite la collecte des données et informations sur les PE, ainsi que l'échange d'informations sur l'utilisation des partenaires et des PE à l'échelle interne. L'ONU DC met également en place un service spécialisé dans les PE, le Groupe de la coopération avec les partenaires, pour gérer les relations avec les partenaires qui ne sont pas associés aux activités d'achat ordinaires.

180. Le FNUAP a créé un service d'audit des projets NEX, notamment pour administrer le processus d'audit des projets NEX exécutés par des PE. Par ailleurs, le Service de la stratégie, des politiques et des normes du FNUAP a entrepris de mettre en place le Système de gestion des informations relatives aux partenaires d'exécution (IPIMS), qui est une base de données où sont saisies des données et informations essentielles sur les PE à l'échelle interne. Les deux services ont également élaboré et publié des directives sur la sélection et la gestion des PE, qui améliorent l'efficacité et la cohérence de l'engagement des PE et de la collaboration avec eux. D'autres organismes, comme le PAM et le PNUE, ont entrepris de créer un portail sur les PE et autres partenaires et ont chargé certains bureaux de coordonner les questions relatives à la gestion des PE et de fournir des directives à ce sujet – le Groupe des organisations non gouvernementales du PAM et le Bureau des opérations du PNUE, qui assure par ailleurs le secrétariat du Comité des partenariats de ce Programme. D'autres organismes encore, tels que la FAO et le FIDA, ont créé des bureaux ou directions des partenariats chargés d'aider à mettre en œuvre leurs stratégies en matière de partenariats et de fournir l'appui nécessaire. Certains organismes (la FAO, le PNUE

et ONU-Habitat) ont également mis en place à leur siège des comités consultatifs sur les partenariats, qui fournissent des conseils et/ou examinent la sélection des principaux partenaires³⁰.

181. Les organismes qui gèrent un grand nombre de PE pourraient trouver utile de s'inspirer des exemples susvisés en créant au siège un service spécialisé dans l'appui à la gestion des PE. Ce service pourrait, entre autres, recueillir et regrouper toutes les données essentielles relatives aux partenariats dans l'ensemble de l'organisme, notamment en administrant une base de données sur les PE, un portail des partenaires et d'autres outils d'information sur les PE; fournir des conseils sur les questions relatives aux PE, en particulier sur les politiques, directives et procédures applicables, en consultation avec les autres bureaux compétents; assurer la liaison avec les différents bureaux et services traitant avec les PE au siège et aux niveaux des régions et des pays; aider à mettre au point et à organiser une formation aux questions relatives aux PE, à l'intention à la fois du personnel des organismes et des PE; et servir de cadre pour l'échange d'informations et d'enseignements tirés de l'expérience sur les PE à l'échelle interne.

182. Compte tenu du mode de fonctionnement de l'organisme considéré ou de son approche de la gestion des projets, un tel service pourrait être créé en tant que bureau distinct ou en tant que service exerçant une double compétence au siège de l'organisme, à titre temporaire ou expérimental sans préjudice d'une pérennisation à une date ultérieure. La création d'un tel service devrait tenir compte des fonctions des bureaux existants qui fournissent déjà certains services et un certain appui aux PE, de façon à éviter tout chevauchement d'activités et à réduire autant que faire se peut les incidences financières. Il conviendrait de regrouper et/ou de renforcer en conséquence ces bureaux ou services qui existent déjà. Le service spécialisé dans les PE pourrait également être chargé de fournir des services de gestion analogues à d'autres catégories de partenaires que les PE. Il serait bon que la gestion effective des PE continue d'être assurée par les bureaux de pays de l'organisme, car ils sont les mieux placés pour remplir cette fonction.

183. Les inspecteurs recommandent aux chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies d'envisager de créer à titre expérimental, sans préjudice d'une pérennisation à une date ultérieure, un service de gestion des partenariats qui assumerait les fonctions susvisées.

B. Systèmes d'information relatifs aux PE

184. Ces dernières années, certains organismes des Nations Unies se sont concertés pour automatiser la multitude d'informations relatives à la gestion des PE. La gestion de ces informations constitue un formidable défi, en particulier dans les organismes qui collaborent avec un grand nombre de PE ou qui gèrent un volume important de projets. Du fait de la décentralisation de la gestion des PE et de la participation de différents bureaux et groupes fonctionnels à cette gestion, les informations et données sur les PE sont recueillies, conservées et gérées à différents endroits du siège de l'organisme et de ses bureaux de région et de pays. Comme indiqué au chapitre III, on peut trouver des informations relatives aux PE dans les progiciels de gestion intégrés des organismes et dans leurs systèmes de suivi en matière d'audit et d'évaluation, ainsi que dans leurs systèmes, fichiers et notes de gestion des projets aux sièges et dans les bureaux extérieurs.

185. Au PNUD, par exemple, les informations relatives aux PE sont conservées, entre autres, dans ATLAS (son progiciel de gestion intégré), CARDS, les tableaux de bord financiers destinés aux bureaux de pays et les fichiers de projets dans les bureaux de pays.

³⁰ Voir le chapitre IV plus haut.

De même, au FNUAP, ces informations sont conservées dans les systèmes des bureaux de pays, ATLAS, le système de suivi des audits CARDS, le système de gestion des audits concernant l'exécution nationale et l'outil d'évaluation des capacités des partenaires d'exécution (IPCAT). En outre, dans certains organismes, les micro et macroévaluations au titre de la HACT permettent de recueillir sur les PE des informations supplémentaires qui sont la plupart du temps conservées séparément. Le progiciel de gestion intégré de l'UNICEF (VISION) fournit un grand nombre d'informations sur les PE, par exemple sur les transactions financières, le niveau de risque et les types d'évaluations financières et d'audits, le nombre, la valeur et les types d'accords de partenariat, et les produits à la réalisation desquels les partenariats contribuent.

186. Outre les listes et informations sur les PE que conservent les bureaux de pays, certains organismes (PNUE, FNUAP, HCR, PAM) ont créé des portails des partenariats au siège³¹. Ces portails fournissent des données essentielles sur les PE, les organismes avec lesquels ils collaborent et l'historique des projets. Le système IPIMS du FNUAP en est un bon exemple: il offre, en sus de l'enregistrement en ligne des PE, des fonctionnalités telles qu'un moteur de recherche pour les PE, dont les critères de tri sont notamment le thème, les contrats antérieurs et les pays où le PE opère. Ce système regroupe les informations sur les partenaires provenant des applications financières d'ATLAS sur les dépenses, qui mentionnent le département collaborant avec chaque PE, et comporte un système de retour d'information qui permet aux fonctionnaires du FNUAP d'évaluer le résultat de leur collaboration avec les PE afin de partager leurs connaissances.

187. La base de données sur les partenaires du HCR fournit un autre exemple intéressant. Elle contient des dossiers concernant plus de 2 800 PE humanitaires. On y trouve les coordonnées et le mandat de chaque PE et les entités dont il est membre. Son moteur de recherche peut afficher les dossiers selon le type de partenaire (ONG nationale, ONG internationale, partenaire gouvernemental et partenaire intergouvernemental), le pays (d'activité ou d'origine), etc. Cette base de données offre également la possibilité de télécharger des fichiers Excel qui contiennent des données financières concernant la collaboration du HCR avec ses PE fournies par le système financier du Haut Commissariat.

188. La base de données du HCR ne renseigne ni sur les résultats ni sur un classement. Les résultats des PE sont gérés au niveau des projets en fonction de l'exécution du projet par le partenaire dans le cadre fixé par l'accord relatif au projet. La plus grande partie de la documentation relative à la réalisation du projet est conservée dans le dossier de projet local. Les autres éléments liés à la réalisation sont gérés au niveau central: par exemple, les spécifications des projets confiés à des PE sont enregistrées par l'outil de gestion axée sur les résultats du HCR (FOCUS); les résultats financiers apparaissent dans les rapports financiers des partenaires d'exécution, qui sont chargés dans le progiciel de gestion intégré du HCR (MSRP); et si le projet fait l'objet d'un audit, les résultats financiers peuvent également être illustrés par les résultats de l'audit. De même, ces derniers résultats sont chargés dans le système de partage de l'information du HCR (Livelink) et suivis par le service de gestion des partenariats d'exécution du siège. Le portail des partenaires en cours de mise en place au HCR remplacera la base de données actuelle et facilitera l'échange des résultats et des autres informations concernant les PE dans toutes les opérations menées à travers le monde.

189. Les exemples précités montrent à quel point il est difficile de rassembler d'une manière conviviale les informations essentielles sur les PE même si elles sont déjà disponibles dans les différents systèmes de gestion et informatiques. Tous les organismes contactés dans le cadre de la présente étude sont confrontés à cette situation. Celle-ci est

³¹ Le PAM a entrepris de mettre au point un outil en ligne de suivi et d'évaluation des bureaux de pays (COMET), qui comprendra une base de données sur les partenariats.

encore plus grave pour les organismes qui ne se sont pas dotés d'une base de données centrale sur les PE, d'un portail des partenaires ou de progiciels de gestion intégrés pleinement opérationnels. On manque sérieusement d'informations essentielles sur les PE, ce qui entrave leur gestion efficace et rationnelle.

190. De l'avis des inspecteurs, les informations essentielles sur les PE, telles que des données de base sur tel ou tel PE, les fonds qui lui sont attribués, les accords en vigueur ou antérieurs, les résultats obtenus dans le passé et toutes autres informations importantes comme les rapports d'audit et les évaluations assortis d'une réserve, doivent être regroupées et rendues immédiatement disponibles pour la direction et le personnel du siège et des bureaux de région et de pays. Dans le cas des organismes collaborant avec un grand nombre de PE, ces informations sont importantes pour que des décisions puissent être prises en connaissance de cause à tous les échelons de l'organisme.

191. L'application de la recommandation ci-après devrait améliorer la transparence et le respect du principe de responsabilité.

Recommandation 10

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient examiner les capacités de leurs systèmes automatisés existants, tels que les progiciels de gestion intégrés et autres systèmes de suivi par base de données, afin de pouvoir appuyer la gestion des partenaires d'exécution et regrouper les données pertinentes dans ces systèmes. Cette activité devrait être fondée sur une analyse coûts-avantages qui tienne compte du degré de nécessité des données en question.

C. Besoins de formation

192. Les participants à la présente étude ont indiqué que le besoin de formation et de renforcement des capacités des PE aussi bien que du personnel des Nations Unies était une question d'importance majeure.

Formation et renforcement des capacités des PE

193. Comme il a été indiqué aux inspecteurs, l'un des principaux obstacles à la bonne exécution des programmes est l'absence de capacités d'un certain nombre de PE dans des domaines tels que la gestion financière, la comptabilité, les achats et la gestion des ressources humaines. Le problème est aggravé par la nécessité où se trouve le personnel des PE de bien connaître les systèmes et méthodes complexes de plusieurs organismes des Nations Unies dont les systèmes de gestion et d'exploitation diffèrent. Certaines mesures prises actuellement par les Nations Unies en matière d'harmonisation (en l'occurrence la HACT) vont dans le bon sens, mais les PE estiment que la complexité de ces différents systèmes reste un problème.

194. Afin de remédier à cette situation, la plupart des organismes s'occupent bel et bien de former les PE gouvernementaux et non gouvernementaux et de renforcer leurs capacités gestionnaires dans l'optique des projets en cours d'exécution. C'est ainsi qu'ils organisent une formation informelle continue pendant l'exécution des projets, des ateliers sur les processus administratifs tels que l'établissement de rapports, les achats, la budgétisation et la gestion axée sur les résultats, etc. Toutefois, comme l'ont indiqué un grand nombre de personnes interrogées, la formation est organisée non pas d'une manière structurée et systématique, mais au coup par coup.

195. Les besoins des PE en matière de formation devraient être recensés d'emblée pour permettre de prendre à l'avance des mesures correctives et éviter d'éventuelles difficultés à un stade ultérieur de l'exécution, de manière à améliorer l'efficacité de celle-ci et à réduire les coûts de transaction à long terme. Les problèmes de formation diffèrent d'un pays à l'autre et d'un PE à l'autre, mais il existe des éléments de formation communs qui s'appliquent à tous les types de PE et sont dispensés dans tous les pays de programme, tels que les cours sur le code de conduite, les normes de contrôle interne, la sensibilisation à la fraude, la programmation et la gestion financière. Il serait bon que les organismes élaborent et mettent en place des stratégies et plans internes de formation à l'intention des PE. À l'échelon des pays, il a été proposé que les PE qui collaboraient à des programmes conjoints soient formés ensemble par les organismes concernés.

196. Il est recommandé aux organismes des Nations Unies d'élever le niveau de formation des PE et de renforcer leurs capacités en ce qui concerne les questions de gestion opérationnelle, et d'agir plus systématiquement en amont du problème de la formation des PE, notamment en mettant au point des modules normalisés de formation et de renforcement des capacités ciblés sur les PE. Dans toute la mesure possible, il conviendrait d'insérer dans l'accord passé avec un PE les éléments de formation et de renforcement des capacités et de leur allouer les fonds correspondants.

Formation interne du personnel des Nations Unies à la gestion des PE

197. Surtout, une formation adéquate à la sélection et à la gestion des PE est requise pour le personnel des organismes des Nations Unies et elle doit être organisée en interne (voir également le chapitre VIII, par. 93). Si la plupart des organismes ont prévu une formation aux questions de gestion et opérationnelles de base liées à l'exécution des programmes, il serait souhaitable de mettre en place une formation supplémentaire qui porterait spécifiquement sur les questions relatives à la gestion des PE, en particulier sur la manière d'appliquer et de respecter les politiques et directives relatives aux PE en vigueur et traitant des évaluations préalables, du suivi et de l'évaluation des PE et de la communication d'informations les concernant. Cela a été spécialement mentionné aux inspecteurs à propos des directives et procédures nouvelles ou révisées applicables aux PE dont un grand nombre d'organismes se sont dotés ces dernières années.

198. De surcroît, du fait de la décentralisation de la structure et de la gestion des PE, les personnes interrogées ont jugé nécessaire de recevoir davantage de matériels de formation détaillés, notamment des procédures normalisées, des listes de points à vérifier, des modèles et d'autres outils concernant certains aspects de la collaboration avec les PE, qui pourraient faciliter dans la pratique l'application et le respect des politiques et procédures relatives aux PE. Enfin, il serait souhaitable de mettre au point des cadres spéciaux supplémentaires pour les pays où l'exécution des programmes est difficile et les environnements fragiles.

199. Les inspecteurs recommandent aux organismes des Nations Unies de renforcer la formation de leur personnel à la gestion des PE et d'assurer la mise en place des instruments de formation nécessaires afin que les projets et les activités puissent être exécutés d'une manière efficace et rationnelle. Les coûts afférents à cette formation devraient être établis dès le départ à l'occasion du processus de budgétisation et de programmation.

D. Systèmes de retour d'information des PE sur les résultats obtenus

200. Le retour d'information des PE au sujet de leur coopération avec les organismes des Nations Unies et de toutes questions relatives à l'exécution des programmes se déroule généralement de façon informelle d'un bout à l'autre du processus d'exécution. Il peut prendre la forme de discussions et d'échanges pendant la préévaluation des PE

et les négociations menées dans le cadre de l'établissement du descriptif de projet et du plan de travail, ainsi que de réunions périodiques pendant la phase d'exécution des projets. Il convient de noter que certains organismes des Nations Unies, tels que le HCR et le PAM, organisent avec les PE des réunions de consultation périodiques ou annuelles qui sont l'occasion de faire le point des questions opérationnelles, de politique et autres questions, de mener des enquêtes auprès des PE pour obtenir des informations en retour et d'examiner d'autres documents pertinents établis conjointement par l'organisme des Nations Unies considéré et ses PE³².

201. L'UNICEF a instauré la bonne pratique consistant à demander aux bureaux de pays de procéder à une auto-évaluation de leur gestion des partenariats dans le cadre des procédures annuelles d'examen des activités et de présentation des résultats. Tous les bureaux de pays rendent compte de leurs résultats à l'aune des six mêmes indicateurs de succès des partenariats. Sur la base de ces résultats, ils prennent alors des mesures propres à renforcer leur efficacité. Ils rendent également compte chaque année de leur action auprès des organismes des Nations Unies et des institutions financières internationales au niveau national. Cela permet un suivi systématique de ces partenariats importants, notamment des résultats qui y sont associés³³.

202. Une évaluation conduite par le PAM en 2012 a porté notamment sur la nécessité d'élaborer des outils devant permettre aux partenaires de procéder à une évaluation mutuelle de leurs atouts et de leurs points faibles au sein du partenariat. Ces évaluations peuvent porter aussi bien sur les contributions des parties prenantes à un partenariat à l'exécution, à la qualité et à la transparence que sur d'autres aspects de la gestion et de l'efficacité du partenariat³⁴. L'évaluation du PAM a cité le Kenya comme étant un bon exemple des activités du PAM tendant à officialiser le système d'évaluation des partenariats à l'échelon des pays sur la base des principes de responsabilisation et de respect mutuels.

203. Les inspecteurs recommandent aux organismes des Nations Unies, s'agissant de compléter leurs évaluations des résultats des PE (voir la section VIII-D), d'envisager de mettre en place un système officialisé de retour d'information au sujet des résultats pour permettre aux PE d'exprimer et d'échanger des vues sur des questions d'intérêt commun et évaluer le fonctionnement du partenariat. Ce système peut comprendre des questionnaires, des enquêtes et/ou des réunions de consultation annuelles ONG-Nations Unies-Gouvernement. Il permettrait notamment de partager les enseignements tirés de l'expérience et d'examiner les moyens d'améliorer la coopération et l'efficacité. Par ailleurs, il concrétiserait la notion de partenariat sur un pied d'égalité.

E. Autres questions de gestion

204. Les questions de gestion ci-après ont été portées à l'attention des inspecteurs par un grand nombre des fonctionnaires interrogés et ont également été mentionnées dans un certain nombre de rapports des vérificateurs internes et externes des organismes. Elles sont présentées ici uniquement pour information car certaines d'entre elles ont été réglées ou sont en voie d'être réglées par la direction ou les vérificateurs internes et externes des différents organismes contactés aux fins de la présente étude.

³² Pour d'autres renseignements, voir par exemple <http://www.unhcr.org/ngo-consultations/index.html> ou <http://www.wfp.org/about/partners/ngos/annual-consultations>.

³³ UNICEF, Rapport sur la mise en œuvre du cadre stratégique de l'UNICEF en faveur des partenariats et de la collaboration (2012).

³⁴ WFP strategic evaluation: From food aid to food assistance (PAM, Évaluation stratégique dans le cadre de la transition de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire), 2012.

Comptabilisation des fonds attribués aux PE

205. Avant l'adoption des normes comptables internationales du secteur public (IPSAS), différents organismes des Nations Unies s'étaient demandé si les fonds attribués à des tiers par la voie d'un mémorandum d'accord ou d'un autre type d'accord devraient être comptabilisés comme une dépense ou une avance. En règle générale, dans le cas d'une délégation de responsabilités en faveur d'un tiers, le paiement était comptabilisé comme une dépense par certains organismes et comme une avance par les autres, ce qui était jugé préoccupant par les vérificateurs, qui avaient attiré à maintes reprises l'attention sur les risques liés à une telle façon de faire. Il est actuellement remédié à cette situation grâce à la mise en place des IPSAS, selon lesquelles les transferts à des tiers doivent être comptabilisés, dans la plupart des cas, comme des avances et ne doivent l'être comme des dépenses qu'une fois reçue la confirmation des services fournis³⁵.

Dépenses d'appui aux programmes (DAP)

206. Il a été noté que certaines ONG internationales demandaient le remboursement des frais généraux afférents à leur siège (10 à 15 %), qui viennent en sus des 7 à 13 % des DAP de l'organisme des Nations Unies, d'où un montant total de frais généraux oscillant entre 17 et 28 %. Dans certains cas, toute activité supplémentaire de sous-traitance menée par le PE lui-même majorerait encore ces frais. Les frais généraux doivent être pris en considération en tant que coûts de transaction, mais les donateurs s'attendent à une réduction au minimum de ces frais, d'une part, et exigent de solides mécanismes de suivi et de contrôle pour ce qui est des coûts supplémentaires, d'autre part. Les questions relatives aux frais généraux varient en complexité et dépendent des situations et des arrangements imposés par tel ou tel projet et la modalité des PE. C'est une question qui concerne les organismes des Nations Unies aussi bien que les donateurs, et les inspecteurs estiment qu'elle devrait faire l'objet d'une étude distincte.

Règlement des avances non remboursées

207. La question des engagements non réglés a été soulevée par les vérificateurs dans un grand nombre de rapports. La plupart des organismes se sont efforcés d'assurer le suivi des avances à des partenaires non réglées et de les réduire. Le PNUD a mis en place un tableau de bord financier pour suivre les avances aux projets NEX qui sont actualisées sur la base des rapports trimestriels reçus des PE. Ce tableau de bord permet également de rapprocher les informations obtenues par le biais des audits des projets NIM. Par ailleurs, le PNUD et le FNUAP ont lancé une interface électronique avec les PE, grâce à laquelle il serait également possible de régler les avances par des moyens électroniques, notamment en utilisant le formulaire d'autorisation de financement et d'ordonnancement des dépenses. Dans le cas du PNUD, cette interface s'incorporerait dans un portail en ligne des PE en cours de mise en place.

Cycles de programmation et de budgétisation des organismes des Nations Unies et des PE gouvernementaux

208. On a également soulevé la question des différences entre les cycles de budgétisation des gouvernements et ceux des organismes des Nations Unies à l'échelon des pays, qui posent des problèmes au niveau de l'exécution des programmes. Qui plus est, l'exécution des paiements par les ministères des finances des gouvernements aux agents d'exécution nationaux allocataires est souvent retardée, ce qui entraîne des retards dans l'exécution des programmes et une augmentation ultérieure des coûts.

³⁵ Voir également les Principes directeurs de l'Organisation des Nations Unies concernant l'application des Normes comptables internationales du secteur public, deuxième édition (version finale) (27 août 2013), par. 10.2.15.

209. Il a également été noté que les cycles des programmes des organismes des Nations Unies, qui sont souvent des programmes annuels, et les PTA et les PAPP correspondants sont dans certains cas trop courts et ne sont pas adaptés à l'exécution de longs programmes par des PE. Étant donné que, bien souvent, l'établissement et la signature des accords passés avec certains PE gouvernementaux prennent beaucoup de temps, des cycles annuels de planification et de programmation peuvent ne pas être réalistes. Les personnes interrogées ont été nombreuses à souhaiter l'adoption de cycles pluriannuels. L'UNICEF autorise la conclusion d'accords pluriannuels avec des PE sous certaines conditions dans le cadre du cycle d'un programme de pays ou d'un cycle humanitaire.

Contributions, financières et en nature, des PE

210. Les contributions en nature et autres contributions faites par les PE à des programmes principalement financés par les Nations Unies soulèvent des difficultés supplémentaires. Ces contributions sont souvent insuffisamment détaillées dans les accords passés avec les PE, sont difficiles à quantifier dans le cas des contributions en nature, et ne font pas souvent l'objet d'un suivi ou d'un audit par les organismes des Nations Unies.

XIII. Procédures accélérées

211. Comme indiqué dans les chapitres précédents, les organismes des Nations Unies opèrent souvent dans des environnements difficiles, tels que les pays sortant d'un conflit et les situations d'urgence d'origine naturelle et les situations d'urgence humanitaire. Ces environnements créent des difficultés pour la sélection et la gestion des PE. Dans les situations d'urgence, seul un nombre très réduit de PE qualifiés est disponible et leurs capacités, y compris dans le cas des entités gouvernementales, peuvent être limitées.

212. Le système des Nations Unies a, de concert avec d'autres acteurs internationaux, mis en place des mécanismes de réponse d'urgence et des structures de gouvernance interinstitutions pour faire face aux situations d'urgence, par exemple dans le cadre du Comité permanent interorganisations (CPI), du système des coordonnateurs résidents/coordonnateurs des affaires humanitaires (CR/CH) ou des groupes sectoriels d'urgence de l'initiative «Unis dans l'action». De plus, les mémorandums d'accord conclus par des organismes des Nations Unies avec d'autres organismes des Nations Unies, des organisations intergouvernementales, des organisations gouvernementales et des ONG/OSC peuvent contenir des dispositions concernant les situations d'urgence.

A. Procédures accélérées concernant les PE

213. Des organismes tels que le PNUD, le FNUAP et le HCR ont mis en place des procédures «accélérées» applicables à une collaboration avec les PE qui aille au-delà des procédures d'intervention classiques de tel ou tel organisme. Par exemple, le mécanisme accéléré d'intervention d'urgence du PNUD décrit les initiatives à prendre à l'échelle interne et au niveau des bureaux de pays pour que ces derniers soient à même de répondre rapidement à des situations d'urgence. Ces bureaux, en particulier dans les pays prioritaires, sont invités à dresser un inventaire des ONG/OSC du pays de leur ressort afin d'établir une liste d'ONG/OSC présélectionnées, qui contienne une évaluation de leurs capacités et compétences techniques pour certaines activités essentielles. Cette liste peut ensuite être utilisée lorsque survient une crise à laquelle le PNUD doit répondre rapidement. À l'échelle interne, un processus analogue est conduit au siège pour les ONG internationales, l'objectif étant de conclure autant d'accords de longue durée que possible avec tous les partenaires jugés remplir les conditions requises³⁶. Les inspecteurs ont pu constater, par exemple, que le bureau de pays du PNUD au Bangladesh avait procédé à la préévaluation d'ONG qualifiées, qui étaient ainsi mobilisables sans retard en cas de situation d'urgence et pouvaient, par exemple, faire rapidement face aux crises récurrentes liées aux inondations.

214. La FAO s'est dotée de politiques et a instauré des pratiques spéciales en prévision d'opérations d'urgence, politiques et pratiques qui portent également sur la sélection accélérée de PE, la mise en place de groupes sectoriels et la coordination avec d'autres organismes des Nations Unies, parmi lesquels le Service d'aide humanitaire de la Commission européenne. De son côté, le PAM a mis en place un système de groupes sectoriels d'urgence qui gère également une base de données sur les PE en vue d'opérations d'urgence spécifiques et sur les partenaires en réserve. Les personnes interrogées au PAM ont indiqué qu'il importait, dans le cadre de la préparation aux situations d'urgence, de renforcer les capacités des PE du Programme, de manière qu'ils puissent être à même de compléter à bref délai l'action de celui-ci dans tel ou tel domaine.

³⁶ *Strategy for Fast-Tracking UNDP's Crisis Response*, p. 5; un processus analogue s'applique aux accords mondiaux conclus par le PAM.

215. Dans certains organismes qui n'ont pas mis en place de procédures accélérées spécifiques, il existe des dispositions prévoyant des dérogations et des exceptions au processus habituel de sélection des PE en cas de situation d'urgence, comme c'est le cas, par exemple, pour le HCR³⁷. Dans d'autres cas, les directeurs des bureaux de pays fixent la procédure à appliquer aux situations d'urgence. Par exemple, comme il a été indiqué aux inspecteurs, pendant une opération d'urgence au Pakistan, un responsable de pays s'est heurté à l'existence d'un processus de mobilisation des PE très contraignant qui lui aurait imposé de franchir 26 étapes et aurait entraîné un retard d'environ trois semaines. Il a pris immédiatement, en tant que directeur de bureau, les mesures qui s'imposaient, en assumant le risque de ne pas s'être conformé à la procédure habituelle, tout en en rendant compte au siège.

B. Accords prévisionnels

216. Un certain nombre d'organismes des Nations Unies, notamment le PNUD, le FNUAP, l'UNICEF, le HCR, l'OMS, le PAM, l'UNESCO et la FAO, utilisent et ont conclu des accords prévisionnels avec des organisations gouvernementales et non gouvernementales qualifiées. Il est le plus souvent recouru aux accords prévisionnels ou aux partenaires en réserve dans le contexte humanitaire. Il s'agit d'entités financées et missionnées pour fournir des ressources en nature (dans la plupart des cas des experts et du personnel) aux organismes des Nations Unies qui s'occupent de faire face aux situations d'urgence. Les partenaires en réserve sont souvent de grandes ONG internationales, qui gèrent une liste d'agents humanitaires qualifiés en sus de leurs propres activités de programmation. L'accès à ces listes de partenaires en réserve permet aux organismes des Nations Unies de déployer à bref délai des agents figurant sur ces listes dans le cadre d'opérations d'urgence, ce qui fait des accords en question un élément important de la capacité d'intervention d'urgence de ces organismes. Certains organismes ont élaboré des directives détaillées concernant la conclusion et la mise en œuvre des accords prévisionnels.

217. Les accords prévisionnels, auxquels on reconnaît beaucoup d'avantages, sont considérés comme une pratique donnant de bons résultats. D'un autre côté, il a été noté qu'ils pouvaient présenter l'inconvénient non prévu de favoriser implicitement les partenaires internationaux par rapport aux partenaires et PE locaux. Un autre problème a été signalé: beaucoup d'organismes ont signé des accords prévisionnels avec les mêmes partenaires, ce qui peut, en cas de grave situation d'urgence, diminuer et limiter la marge de choix d'experts et de candidats figurant sur les listes de partenaires en réserve.

218. S'ils sont principalement conclus pour appuyer une réponse immédiate à une situation d'urgence se déclenchant brutalement, les accords prévisionnels ont également permis de renforcer les capacités des pays partenaires en matière de préparation aux situations d'urgence et de réduction des risques. Ils sont de plus en plus utilisés pour appuyer la réponse modulaire approuvée par le CPI à l'échelle mondiale³⁸.

219. Plusieurs responsables interrogés ont indiqué qu'il serait bon de disposer de procédures normalisées plus détaillées pour certains aspects de la collaboration avec les PE et de cadres spéciaux supplémentaires pour les environnements difficiles, tels que les situations de conflit ou d'après conflit et les situations d'urgence, en particulier, dans la mesure où les organismes des Nations Unies s'occupant du secteur humanitaire et du développement ont multiplié les activités opérationnelles dans ces contextes.

³⁷ HCR, *Implementing Partnership Management Service Guidance Note: Partner selection for undertaking project agreements* (avril 2013), p. 5.

³⁸ UNICEF, *Civil Society Guide to Working with UNICEF* (2012), p. 46.

220. Il est recommandé aux organismes des Nations Unies qui ne l'auraient pas encore fait de mettre en place des politiques et des procédures concernant la mobilisation de PE en cas de situation d'urgence ou de s'assurer de l'existence de telles politiques et procédures, en tenant compte des mesures d'atténuation des risques prises dans les différents contextes opérationnels. Ils devraient veiller à aligner les politiques relatives aux PE sur leurs procédures générales d'intervention d'urgence respectives ainsi que sur les mécanismes de réponse d'urgence et les structures de gouvernance interinstitutions, tels que le Comité permanent interorganisations (CPI) et le système CR/CH.

XIV. Coopération et échange d'informations entre organismes

A. Coopération sur le terrain

221. *Au niveau des pays*, l'instance de discussion et d'échange d'informations relatives aux PE est le groupe ou équipe de gestion opérationnelle de l'équipe de pays des Nations Unies. La plupart des membres de l'équipe y sont représentés. Ils y examinent des questions telles que la HACT (par exemple, les macro et microévaluations) et d'autres questions opérationnelles d'intérêt commun. Les informations relatives aux PE sont ensuite échangées entre organismes des Nations Unies dans les différents groupes sectoriels (et groupes de travail correspondants) créés dans le cadre du PNUAD, du PPNUD ou du PAD dans les pays qui adhèrent à l'initiative «Unis dans l'action».

222. En outre, des consultations informelles ont lieu, quoiqu'au coup par coup, entre organismes des Nations Unies qui collaborent avec des PE communs. Par exemple, dans les cas où un organisme collabore avec plusieurs PE, en particulier des ONG ou des OSC dans un pays donné, il s'assure généralement le concours des autres organismes qui ont également des relations de travail avec lesdits PE selon que leurs responsables de programme respectifs le jugent nécessaire.

223. Dans certains pays, il existe des mécanismes supplémentaires d'échange d'informations relatives aux PE. C'est le cas, par exemple, dans le cadre des arrangements de gouvernance des fonds de financement commun. Un exemple de bonne pratique est fourni par les opérations menées en Somalie, où 24 organismes des Nations Unies sont présents dans le cadre de l'équipe de pays des Nations Unies pour la Somalie. Afin d'améliorer la gestion des risques et de mettre en place un dispositif de contrôle des risques approprié, un groupe de la gestion des risques a été créé au sein du Bureau du CR/CH dont il relève, afin de fournir des conseils opérationnels sur les questions relatives à la gestion des risques à l'équipe de pays des Nations Unies et au CR/CH. À cette fin, ce Groupe a créé une base de données qui contient les contrats de 13 (à la date de la présente étude) organismes des Nations Unies passés avec quelque 1 200 PE et partenaires pour un montant d'environ 419 millions de dollars des États-Unis. Cette base de données permet également de vérifier si un PE figure sur la liste des sanctions du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies et sur la liste noire des fournisseurs de la Banque mondiale. L'information pertinente est recueillie à partir des informations contractuelles fournies par les organismes des Nations Unies, mais le groupe susvisé envoie également des équipes de suivi et de surveillance sur le terrain pour qu'elles vérifient certaines des informations en question et recueille des données supplémentaires. Les inspecteurs ont été informés qu'il était envisagé de créer des groupes analogues en Afghanistan et au Mali.

224. Comme indiqué au chapitre X, la plupart des personnes interrogées ont signalé que la HACT avait également amélioré jusqu'à un certain point l'harmonisation et la coopération au sein du système des Nations Unies et, de ce fait, avait facilité la gestion des PE. Au Kenya, par exemple, une microévaluation au titre de la HACT d'un PE gouvernemental a été effectuée conjointement par le FNUAP, le PNUD et l'UNICEF. Les trois organismes avaient établi en commun un plan de dépenses pour la microévaluation et arrêté l'objet assigné à celle-ci, y compris les critères communs d'évaluation. Un consultant externe avait été engagé aux fins de cette évaluation et un comité conjoint composé de membres des trois organismes avait été créé pour superviser le processus.

225. *Au niveau régional*, les questions relatives aux PE opérationnels sont traitées, dans une certaine mesure, dans les groupes régionaux du GNUD. Par exemple, le groupe du GNUD pour l'Asie et le Pacifique tient des réunions trimestrielles présidées par

le coordonnateur régional du PNUD pour l'Asie et le Pacifique, en poste au siège du PNUD à New York, pour examiner les questions opérationnelles et techniques, parmi lesquelles les aspects relatifs aux PE. Il regroupe les directeurs régionaux des organismes des Nations Unies et sa composition est analogue à celle du mécanisme de coordination régional.

226. Les responsables sur le terrain et ceux du siège se sont accordés à penser qu'en dépit des instances de discussion susvisées qui permettent un échange officiel d'informations et des consultations officieuses organisées au coup par coup sur les PE, l'échange d'informations et la coopération entre les organismes des Nations Unies sur le sujet des PE restaient insuffisants. Si, par exemple, la sélection des PE est examinée au sein des groupes sectoriels fonctionnant dans le cadre de l'initiative «Unis dans l'action», ni les groupes sectoriels ni les bureaux des CR dans lesquels les inspecteurs se sont rendus ne disposaient d'une liste des PE potentiels ou des autres partenaires avec lesquels les différents organismes avaient collaboré. Les organismes se reposent exclusivement sur les informations qui peuvent être volontairement présentées par les membres des groupes sectoriels pendant les réunions. On relève également que les organismes des Nations Unies ne se consultent pratiquement jamais avant de préparer les accords avec les PE. Dans bien des cas, il n'existe aucun échange d'informations, ce qui a parfois conduit un organisme à collaborer avec un PE dont d'autres organismes pouvaient ne pas garder un bon souvenir³⁹.

227. Cette situation soulève de sérieuses difficultés, en particulier dans les contextes à haut risque, liés par exemple aux situations d'après conflit, aux crises humanitaires ou aux autres situations d'urgence. En Somalie, au moins 12 organismes des Nations Unies ont mobilisé et financent les mêmes PE, en sus de la Banque mondiale, de la Banque africaine de développement (BAfD), de l'Union européenne et d'autres donateurs, ce qui crée un risque de doubles facturations et de doubles contrats. Comme indiqué au chapitre XI, la dispersion au sein du système des Nations Unies tant sur le plan opérationnel que sur celui du contrôle et du suivi en ce qui concerne les PE était l'un des plus grands risques entravant la détection de la fraude. Un échange d'informations plus systématique et une meilleure coordination contribueraient à écarter les risques qui menacent dans ces contextes.

228. Par ailleurs, un solide cadre d'échange d'informations concernant les PE améliorerait le recensement des possibilités de préévaluations conjointes au titre de la HACT et au-delà, et encouragerait le suivi, l'évaluation et l'audit conjoints des PE communs. Il permettrait également d'utiliser les préévaluations, rapports d'étape et audits déjà réalisés par un organisme des Nations Unies et, partant, de réduire les coûts administratifs et de transaction. Il ouvrirait par ailleurs des perspectives à l'adoption d'une approche plus cohérente du renforcement des capacités et de la formation des PE communs. Comme il a été indiqué aux inspecteurs, «le développement de l'échange entre organismes d'informations sur les PE et sur les résultats obtenus dans le cadre de la collaboration avec eux permettrait d'économiser beaucoup d'argent». Il conviendrait, le cas échéant, que les membres de l'équipe de pays des Nations Unies échangent périodiquement des listes de PE dont le travail laisse à désirer ou qui sont soupçonnés d'avoir commis des irrégularités.

³⁹ Voir également les rapports d'audit et d'évaluation pertinents sur les programmes exécutés au titre de l'initiative «Unis dans l'action», qui ont attiré l'attention sur des problèmes similaires, comme par exemple le «Joint audit of the United Nations Delivering as One programme in Tanzania», rapport n° 886 (6 novembre 2012) et l'«Évaluation indépendante des enseignements tirés de l'initiative “Unis dans l'action”» (rapport de synthèse, juin 2012) (A/66/859).

229. L'application de la recommandation ci-après devrait renforcer la coordination et la coopération entre organismes.

Recommandation 11

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient charger les bureaux de pays d'agir au niveau des pays pour établir, en coopération avec les autres organismes des Nations Unies, des procédures d'échange d'informations sur les partenaires d'exécution, notamment par l'intermédiaire des groupes de gestion opérationnelle de l'équipe de pays des Nations Unies et des groupes sectoriels et groupes de travail créés dans le cadre du PNUAD, du PPNUD et du PAD.

B. Coopération au niveau des sièges

230. Les organismes des Nations Unies ne disposent actuellement, au niveau des sièges, d'aucune instance qui leur permettrait de débattre d'une façon systématique et exhaustive des questions de fond relatives aux partenariats en général et aux PE en particulier. Une exception notable est constituée par la HACT, ainsi que par les discussions se rapportant occasionnellement aux PE qui sont menées dans le contexte d'autres thèmes interorganisations et en relation avec eux.

231. Il n'en demeure pas moins que la majorité des organismes des Nations Unies collaborent bel et bien, d'une manière ou d'une autre, avec des PE, que, pour plusieurs d'entre eux, cette modalité de partenariat est la norme utilisée pour l'exécution des programmes et qu'ils dépensent des sommes importantes par le biais de ces partenaires. De surcroît, la sélection et la gestion de ces derniers sont transversales et liées à la plupart des processus internes de ces organismes aux niveaux de leur siège, des régions et des pays.

232. Si la sélection et la gestion des PE sont pour l'essentiel décentralisées et déléguées aux bureaux de pays, les politiques, procédures et autres directives concernant les PE sont élaborées et publiées au niveau des sièges. Il serait donc souhaitable que le système des Nations Unies dans son ensemble et les organismes des Nations Unies concernés disposent au niveau des sièges d'une instance interorganisations de discussion des questions relatives aux PE qui serait un lieu d'échange de connaissances, de données d'expérience, de vues et d'orientations sur les PE. En particulier, des questions telles que les modalités de PE, le renforcement des capacités, les préévaluations/examens de diligence, les accords, la comptabilité et la gestion financière, ainsi que le suivi, la présentation des résultats et l'audit des PE et les enquêtes dont ils peuvent faire l'objet présenteraient de l'intérêt pour toutes les entités concernées. Les organismes pourraient tirer les enseignements de l'expérience acquise et du travail déjà accompli par d'autres, notamment à un moment où plusieurs d'entre eux entreprennent d'actualiser leurs politiques et procédures applicables aux PE.

233. Les inspecteurs estiment, et un certain nombre de responsables interrogés ont partagé leur avis, que le mieux serait qu'une telle instance soit créée au niveau des comités du CCS et de leurs réseaux fonctionnels, le cas échéant, en tant que groupe de travail distinct ou question inscrite de façon permanente à l'ordre du jour des groupes de travail (qui existent déjà) du Comité de haut niveau sur la gestion (HLCM), du GNUD et du Comité de haut niveau sur les programmes (HLCP).

234. L'application de la recommandation ci-après devrait améliorer la cohérence et faciliter l'harmonisation à l'échelle du système.

Recommandation 12

Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, agissant en sa qualité de président du CCS, devrait veiller à ce que les questions de politique et de gestion relatives aux partenaires d'exécution soient régulièrement inscrites à l'ordre du jour des trois piliers du Conseil. Ces questions peuvent être examinées dans le cadre d'un groupe de travail spécialement chargé des partenaires d'exécution ou des réseaux fonctionnels existants. Parmi les questions à examiner, il convient de mentionner les cadres stratégiques, les évaluations, la sélection, les accords, la comptabilité et la gestion financière, le suivi et l'évaluation des résultats.

Annexes I à XI

Les annexes I à XI ne sont publiées que sur le site Web du CCI (www.unjiu.org) avec le rapport

- I. Définitions des partenaires d'exécution
- II. Dépenses des organismes des Nations Unies au titre des partenaires d'exécution
- III. Stratégies et politiques relatives aux partenaires et aux partenaires d'exécution
- IV. Principes directeurs communs concernant les partenariats
- V. Critères et processus de sélection des partenaires d'exécution
- VI. Types d'accords passés avec les partenaires d'exécution
- VII. Liste indicative des dispositions et clauses des accords passés avec les partenaires d'exécution
- VIII. Exemple d'accord-type à petite échelle passé avec les partenaires d'exécution
- IX. Arrangements d'audit concernant les partenaires d'exécution
- X. Comparaison entre les procédures harmonisées de transfert de fonds
- XI. Principales difficultés (liste partielle) signalées par les organismes participants

Pièce jointe

1. Vue d'ensemble des décisions que les organismes participants auront à prendre pour donner suite aux recommandations du Corps commun d'inspection (JIU/REP/2013/4)

Rapport	Effet escompté	Nations Unies, fonds et programmes														Institutions spécialisées et AIEA													
		CCS**	Nations Unies*	CNUCED	ITC	PNUD	PNUE	FNUAP	ONU-Habitat	HCR	UNICEF	ONUDC	UNOPS	UNRWA	ONU-Femmes	PAM	FAO	AIEA	OACI	OIT	OMI	UIT	ONUSIDA	UNESCO	ONUDI	OMT	UPU	OMS	OMPI
Pour suite à donner		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Pour information		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Recommandation 1	a		S		S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S		S	S	S		S	S	S			S		S
Recommandation 2	a		S		S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S		S	S	S		S	S	S			S		S
Recommandation 3	f		D		D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D		D	D	D		D	D	D			D		D
Recommandation 4	f		S		S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S		S	S	S		S	S	S			S		S
Recommandation 5	d, f		D		D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D		D	D	D		D	D	D			D		D
Recommandation 6	f, h		S		S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S		S	S	S		S	S	S			S		S
Recommandation 7	i		S		S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S		S	S	S		S	S	S			S		S
Recommandation 8	f		S		S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S		S	S	S		S	S	S			S		S
Recommandation 9	e		S		S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S		S	S	S		S	S	S			S		S
Recommandation 10	a		S		S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S		S	S	S		S	S	S			S		S
Recommandation 11	c		S		S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S		S	S	S		S	S	S			S		S
Recommandation 12	d	S																											

Légende: **D:** Recommandation adressée à l'organe délibérant pour qu'il prenne une décision.
S: Recommandation adressée au chef de secrétariat pour qu'il y donne suite.
 La recommandation n'exige l'adoption d'aucune mesure de la part de l'organisme.

Impact escompté: a: transparence et responsabilisation renforcées; b: diffusion des bonnes pratiques/pratiques optimales; c: coordination et coopération renforcées; d: cohérence et harmonisation renforcées; e: contrôle et conformité renforcés; f: efficacité renforcée; g: économies importantes; h: efficacité renforcée; i: autre.

* Recouvre toutes les entités énumérées dans la circulaire ST/SGB/2002/11 autres que la CNUCED, l'ONUDC, le PNUE, ONU-Habitat, le HCR et l'UNRWA.

** Adressé au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies en sa qualité de président du CCS.