



Assemblée générale
Conseil économique et social

Distr.
GÉNÉRALE

A/51/655
E/1996/105
5 novembre 1996

FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS/ARABE/
CHINOIS/ESPAGNOL/
FRANÇAIS/RUSSE

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE
Cinquante et unième session
Points 98 et 117 de l'ordre du jour
ACTIVITÉS OPÉRATIONNELLES DE DÉVELOPPEMENT
COORDINATION ADMINISTRATIVE ET BUDGÉTAIRE
ENTRE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES
ET LES INSTITUTIONS SPÉCIALISÉES AINSI
QUE L'AGENCE INTERNATIONALE DE L'ÉNERGIE
ATOMIQUE

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL
Reprise de la session de fond
de 1996
Point 9 de l'ordre du jour
QUESTIONS DE COORDINATION

Ressources financières allouées par le système des Nations Unies
aux activités menées par les organisations non gouvernementales

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale et au Conseil économique et social le rapport du Corps commun d'inspection intitulé "Ressources financières allouées par le système des Nations Unies aux activités menées par les organisations non gouvernementales" (JIU/REP/96/4).



**RESSOURCES FINANCIERES ALLOUEES PAR LE SYSTEME
DES NATIONS UNIES
AUX ACTIVITES MENEES PAR LES ORGANISATIONS
NON GOUVERNEMENTALES**

*Rapport établi par
Francesco Mezzalama*

Corps commun d'inspection

**Genève
1996**

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
Acronymes		5
RESUME ANALYTIQUE, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS .		7
I. INTRODUCTION	1 - 13	13
II. FONDS ALLOUES PAR LE SYSTEME DES NATIONS UNIES A DES ONG AUX FINS DE LA REALISATION DE PROGRAMMES ET DE PROJETS	14 - 29	16
A. Allocation de ressources	19	17
B. Principes directeurs régissant l'allocation de ressources et procédures correspondantes	20 - 22	17
C. Remboursement des dépenses d'appui administratif	23 - 29	18
III. LA SELECTION DES ONG ET LES RESSOURCES QUI LEUR SONT ALLOUEES PAR LES ORGANISATIONS : POINT DE LA SITUATION	30 - 136	21
A. Centre des Nations Unies pour les établissements humains (CNUEH)	34 - 38	21
B. Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)	39 - 46	23
C. Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE)	47 - 52	24
D. Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)	53 - 64	26
E. Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP)	65 - 74	28
F. Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)	75 - 82	30
G. Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF)	83 - 92	31
H. Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues (PNUCID)	93 - 99	34
I. Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)	100 - 106	35
J. Organisation internationale du Travail (OIT) . .	107 - 114	36

TABLE DES MATIERES (suite)

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
K. Organisation mondiale de la santé (OMS)	115 - 121	38
L. Programme alimentaire mondial (PAM)	122 - 128	40
M. Banque mondiale	129 - 136	41
IV. OBLIGATION DE RENDRE COMPTE DE L'EMPLOI DES FONDS FOURNIS AUX ONG PAR LES ORGANISMES DES NATIONS UNIES ET RAPPORTS QUE CES ORGANISMES DOIVENT ADRESSER A LEURS ORGANES DIRECTEURS SUR LES RESSOURCES ALLOUEES AUX ONG	137 - 151	44
A. Obligation redditionnelle	140 - 146	45
B. Rapports à soumettre	147 - 151	46
V. RENFORCEMENT DES CAPACITES GRACE A LA FOURNITURE AUX ONG NATIONALES D'UN APPUI FINANCIER ET D'UN SOUTIEN DANS LE DOMAINE DE LA GESTION	152 - 160	48
Annexe		50

Acronymes

CAC	Comité administratif de coordination
CCI	Corps commun d'inspection
CCQPO	Comité consultatif pour les questions relatives aux programmes et aux activités opérationnelles
CNUED	Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FIDA	Fonds international de développement agricole
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
OIT	Organisation internationale du Travail
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisations non gouvernementales
ONUPS	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets
ONUW	Office des Nations Unies à Vienne
OSC	Organisations de la société civile
PAM	Programme alimentaire mondial
PNUCID	Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
UIT	Union internationale des télécommunications
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance

RESUME ANALYTIQUE, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Les ONG ont toujours coopéré avec le système des Nations Unies. Les changements rapides et profonds survenus sur la scène internationale ont obligé les ONG à assumer des responsabilités supplémentaires afin de relever les nouveaux défis, les amenant à participer à pratiquement toutes les activités menées dans l'ensemble du système. Cette évolution s'est accompagnée d'une augmentation substantielle du volume de ressources financières consacrées, aux niveaux international et national, aux activités des ONG au sein du système des Nations Unies.

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

Les programmes et projets que les organismes des Nations Unies financent dans les secteurs susmentionnés sont souvent réalisés par des ONG. Mais les ONG interviennent aussi en tant que donateurs, fournissant des ressources non négligeables aux fins de l'application de la politique de développement économique et social du système des Nations Unies. D'après les estimations du secrétariat de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), l'apport total des ONG des pays développés aux pays en développement s'est chiffré à 8,3 milliards de dollars, soit 13 % du total de l'assistance au développement (E/AC.70/1994/5, par. 16). Le système des Nations Unies n'a pu fournir aucun chiffre global précis.

Ces dernières années, en raison des difficultés financières, les donateurs sont devenus plus exigeants en ce qui concerne la justification de la bonne utilisation des ressources qu'ils mettent à la disposition du système des Nations Unies. On se soucie de plus en plus d'accroître l'efficacité et l'Organisation des Nations Unies a entrepris une lutte énergique pour surmonter ses difficultés financières. Dans ces conditions, il est apparu tout à fait opportun et justifié d'établir, comme le CAC le souhaitait et comme l'OMS, appuyée par plusieurs organisations opérationnelles, le demandait, un rapport sur les ressources consacrées aux activités des ONG afin de voir selon quelles modalités ces ressources étaient versées et comment il était rendu compte de leur utilisation.

A l'issue de l'enquête qu'il a menée sur la gestion financière des ressources consacrées aux ONG par le système des Nations Unies, qui constitue pour le CCI un nouveau champ d'investigation, l'Inspecteur est parvenu à la conclusion qu'il était nécessaire d'améliorer les procédures appliquées dans l'ensemble du système pour justifier l'utilisation des fonds et soumettre des rapports à ce sujet. Si chaque organisation sait approximativement et globalement quelle est la part du budget-programme qui est affectée

aux activités des ONG, la majorité d'entre elles n'a pu fournir à l'Inspecteur de données financières précises et dûment comptabilisées. Faute de chiffres précis il n'a pas été possible de présenter des statistiques comparatives montrant le volume de ressources consacré aux activités des ONG par chaque organisation. En outre, seules quelques rares organisations effectuent des analyses coûts-avantages et encore ne le font-elles que de façon ponctuelle. Enfin les organes délibérants des organisations ne sont saisis qu'occasionnellement de rapports faisant état des fonds utilisés pour financer des activités d'ONG. Les constatations faites au cours de cette enquête et les enseignements qui s'en dégagent aideront le système des Nations Unies à améliorer ses relations de travail avec les ONG et à arrêter une politique financière précise pour collaborer avec celles-ci.

En conclusion, l'Inspecteur fait observer que le défaut du système réside dans le fait que, d'une part, l'obligation de justifier l'emploi des fonds consacrés aux activités des ONG n'est pas assez forte et que, d'autre part, il est nécessaire de mieux rendre compte des ressources allouées aux ONG. A son avis, il faut d'urgence améliorer les relations de travail entre tous les organismes des Nations Unies et les ONG grâce à l'application de critères plus précis pour choisir les ONG, mesurer leur efficacité et juger de leur fiabilité et élaborer des principes directeurs à cet effet. En outre, il conviendrait de renforcer la gestion financière en informatisant les comptes concernant les ressources consacrées aux ONG. Un système d'établissement de rapports visant à informer les Etats Membres et les autres donateurs des ressources consacrées aux ONG et de l'utilisation qui en est faite devrait être mis en place. En outre, dans le cadre du "renforcement des capacités" les organisations devraient faire davantage appel aux ONG nationales pour la réalisation de projets.

Compte tenu de ce qui précède, l'Inspecteur formule les suggestions et recommandations ci-après à l'intention surtout des organismes des Nations Unies qui versent des fonds à des ONG en vue de la réalisation de certains de leurs projets. Certaines d'entre elles ne concernent pas le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies qui, normalement, ne finance aucune activité d'ONG. L'Inspecteur voudrait également signaler que, la longueur des rapports du CCI étant limitée, il ne peut rendre compte ici intégralement de l'ensemble des vues détaillées exprimées par les organismes des Nations Unies.

RECOMMANDATION 1

Tous les organismes des Nations Unies qui pour mener à bien leur mission collaborent avec des ONG, devraient mettre en place un système de gestion financière transparent en constituant et en tenant à jour une base de données sur leurs activités avec les ONG. Cette base de données serait également utile pour dégager des tendances et consigner les données d'expérience ainsi que toute autre information pertinente concernant la coopération avec les ONG. Cette base de données devrait contenir notamment les éléments d'information suivants :

a) Tous les projets auxquels des ONG sont associées, leur titre et leur durée, les bénéficiaires, le budget total et les sources de financement, le nom de l'ONG associée collaborant à l'exécution et/ou à la réalisation de projets et le type d'ONG dont il s'agit;

b) Le pourcentage du budget total du projet qui est affecté à l'exécution/la réalisation proprement dite du programme et, éventuellement, le pourcentage destiné à couvrir les dépenses d'appui administratif.

RECOMMANDATION 2

Les organismes des Nations Unies reconnaissent combien l'action des ONG, qu'elles aient des activités "opérationnelles" ou des activités de "plaidoyer", est importante aux niveaux international et national si l'on veut que le système atteigne ses objectifs. Comme suite à une décision récente du CCQPO, une analyse interinstitutions a été entreprise pour déterminer s'il était nécessaire de mettre en place un mécanisme interinstitutions qui réunirait les chargés de liaison avec les ONG pour débattre des questions concernant les programmes et les activités opérationnelles. Vu l'accroissement de leurs responsabilités, il est non seulement utile mais nécessaire que des chargés de liaison avec les ONG s'occupent à temps complet de suivre et de coordonner les activités de ces organisations.

a) Au niveau des sièges, les organisations qui mènent des activités opérationnelles devraient, si elles ne l'ont pas encore fait, nommer un chargé de liaison avec les ONG afin que celui-ci engage des consultations, au nom de l'organisation, avec les fédérations d'ONG, les donateurs bilatéraux et multilatéraux, les autres organismes des Nations Unies et différentes ONG. Le chargé de liaison devrait être informé régulièrement par la division du budget de l'état des ressources allouées aux activités des ONG et des dépenses correspondantes et devrait également être associé et contribuer à l'établissement de la partie du budget consacrée aux activités des ONG (voir la recommandation No 3);

b) Au niveau des pays, la coordination avec le gouvernement, les autres institutions nationales et les fédérations d'ONG locales est une tâche que chaque organisation/institution devrait assigner à un administrateur recruté sur le plan national qui comprend et apprécie la culture locale. Celui-ci devrait relever directement du Conseiller technique principal ou, à défaut, de l'un des fonctionnaires de l'organisation/institution exerçant des fonctions similaires, qui devrait être comptable et responsable de la gestion des ressources de l'organisation/institution consacrées aux activités des ONG;

c) Il faudrait mettre en place un mécanisme propre à permettre aux chargés de liaison avec les ONG au niveau du siège et dans les pays de mettre en commun leurs données d'expérience. Ces fonctionnaires pourraient ainsi s'informer de leurs activités respectives.

RECOMMANDATION 3

Tous les organismes des Nations Unies qui mènent des activités opérationnelles devraient étudier les avantages et les inconvénients qu'il y a à prévoir dans le budget une rubrique particulière pour les activités des ONG, étant entendu que cette mesure ne doit en aucune façon priver les programmes de coopération technique de la possibilité d'obtenir des fonds d'autres sources.

RECOMMANDATION 4

Dans la proposition qu'il a soumise à l'Assemblée générale en vue de la mise à jour de sa résolution 1296(XIV) de 1968 (E/1996/L.25, par. 6), le Conseil économique et social a précisé qu'"il conviendrait d'encourager les organisations non gouvernementales de pays en développement à participer davantage aux conférences internationales convoquées par l'Organisation des Nations Unies". L'Inspecteur approuve pleinement cette proposition et fait à son tour les suggestions suivantes :

Les organisations qui n'ont pas d'activités opérationnelles telles que celles dont l'action se circonscrit essentiellement au siège, devraient envisager de prévoir dans leur budget une rubrique dotée de ressources modestes pour pouvoir fournir une assistance administrative aux ONG en général et à celles des pays en développement et des pays en transition économique en particulier, afin de leur permettre de prendre part à des réunions, séminaires, conférences et ateliers. Une procédure appropriée devrait être définie pour l'allocation de fonds.

RECOMMANDATION 5

Il est nécessaire d'établir des principes directeurs qui répondent aux besoins actuels de collaboration avec les ONG. A côté du cadre mis en place par le Conseil économique et social aux fins de la collaboration avec les ONG, les organisations qui ont des activités opérationnelles devraient arrêter leurs propres principes directeurs compte tenu de leur mandat, ce que certaines ont d'ailleurs déjà fait.

Les organisations qui collaborent actuellement avec les ONG et qui n'ont pas encore défini les principes directeurs devant régir la coopération avec les ONG aux fins de la réalisation de projets devraient donc s'atteler à cette tâche. Ces principes directeurs devraient porter notamment sur les critères de base à retenir pour sélectionner les ONG - crédibilité et fiabilité, règles de gestion administrative et budgétaire, coût plus faible par rapport aux autres partenaires, bonne connaissance de la population locale, faculté d'adaptation pour répondre aux besoins de développement et engagement de longue date en faveur du développement.

RECOMMANDATION 6

Etant donné qu'actuellement les gouvernements des pays donateurs se soucient beaucoup de la bonne utilisation des fonds dans tous les domaines d'activité, y compris dans le secteur non gouvernemental, les organismes des Nations Unies devraient pouvoir indiquer facilement les ressources qu'ils reçoivent et être en mesure d'en justifier l'emploi, quels qu'en soient le montant et la nature. Pour répondre à cette préoccupation, il faudrait, suivant l'exemple du CCQPO qui entend, lui aussi, se pencher sur la question, prendre les mesures suivantes :

a) L'organisation étant comptable et responsable au premier chef des fonds que les donateurs lui remettent, elle devrait être en mesure d'indiquer les dépenses qu'elle consacre aux activités des ONG et les ressources qu'elle leur alloue et de savoir comment ces fonds sont utilisés;

b) Les organisations qui ne l'ont pas encore fait devraient instituer un système de contrôle en application du protocole d'accord ou de tout autre instrument pertinent. Elles devraient être attentives à leur obligation redditionnelle lorsqu'elles rendent compte à leur organe directeur de la coopération avec les ONG et de l'usage qui a été fait des fonds extrabudgétaires et/ou des ressources financières supplémentaires, y compris des fonds fournis par les ONG.

RECOMMANDATION 7

Les organismes des Nations Unies se rendent de mieux en mieux compte que, pour certaines de leurs activités, ils ont tout intérêt à travailler avec les ONG nationales qui ont une bonne implantation et connaissent bien la situation au niveau local et peuvent aider à bâtir des sociétés équitables et stables. En outre, en travaillant avec les ONG nationales, le système des Nations Unies pourrait contribuer plus efficacement au développement économique et social du pays. Pour atteindre cet objectif, il faudrait, tout en continuant d'appuyer l'action du gouvernement, prendre un ensemble de mesures concrètes :

a) Les organismes des Nations Unies, en particulier ceux qui ont des activités opérationnelles, devraient dresser et tenir à jour, éventuellement au siège, ou tout au moins au niveau des pays, une liste des ONG nationales et autres organisations de la société civile susceptibles de travailler en partenariat avec le système des Nations Unies et les ONG internationales. Les informations correspondantes devraient être consignées dans la base de données que l'Inspecteur a recommandé de créer (recommandation No 1);

b) Il faudrait aussi envisager plus sérieusement de renforcer les capacités des gouvernements pour qu'ils puissent tenir un registre des organisations nationales déclarées;

c) Le CCQPO pourrait étudier la possibilité d'établir, à partir de la base de données constituée par les organisations, un répertoire des ONG nationales pour l'ensemble du système en tenant compte du travail déjà réalisé par le Service de liaison avec les organisations non gouvernementales de l'ONU. La mise en commun et l'échange d'informations sur les ONG nationales entre les organismes des Nations Unies sont recommandés, surtout au niveau des pays;

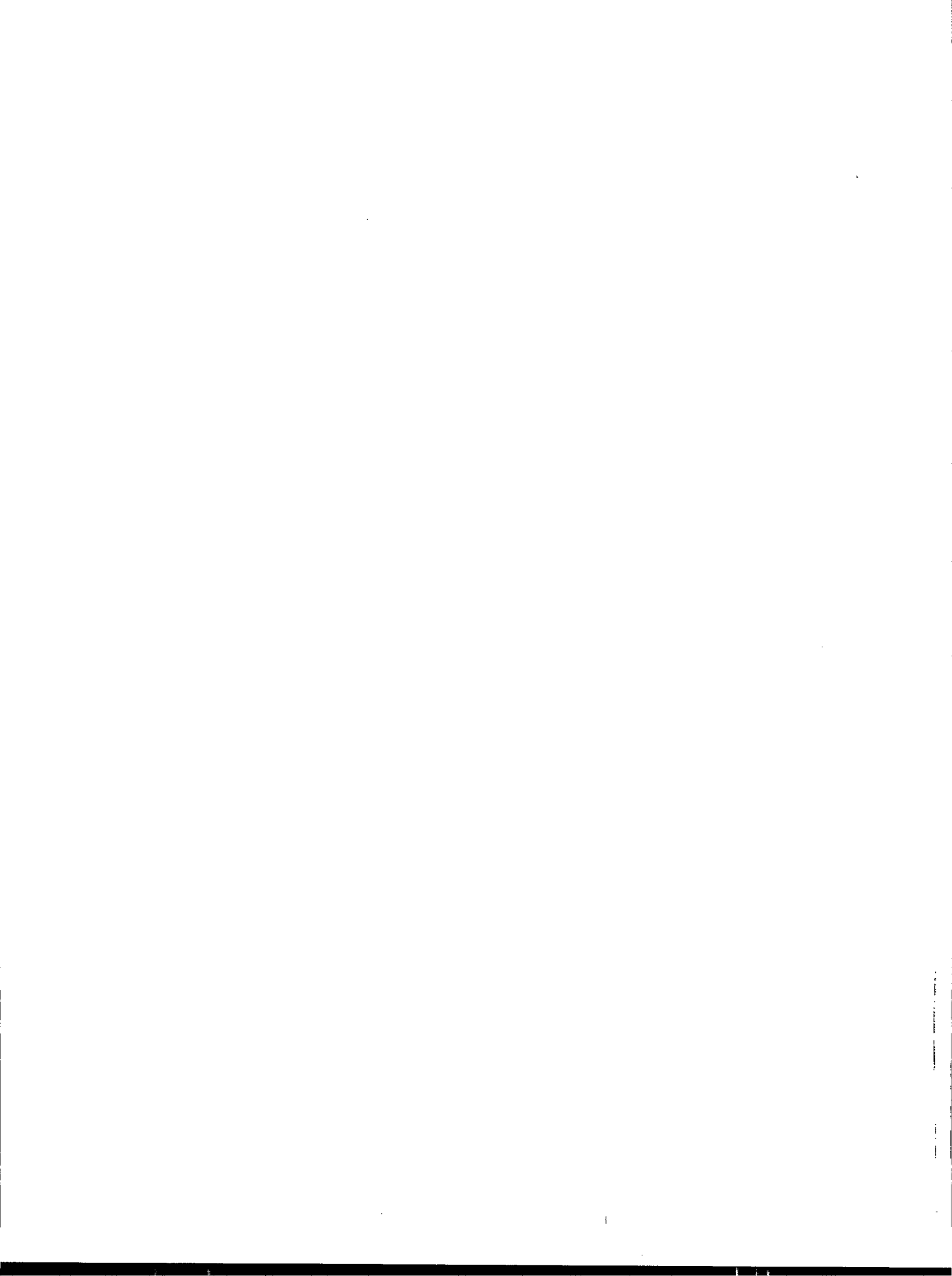
d) Les organismes des Nations Unies devraient songer très sérieusement à associer les ONG nationales à toutes les phases du cycle des projets, depuis la phase de sélection jusqu'à la phase de réalisation en passant par la phase d'élaboration. L'accord relatif au programme conclu entre le gouvernement et l'organisation devrait prévoir l'instauration d'une coopération avec les ONG nationales si celle-ci est jugée utile pour l'ensemble du programme. Les organismes des Nations Unies devraient, s'il y a lieu, aider les ONG nationales à élaborer des programmes à l'appui de leurs activités, à mobiliser des ressources pour les financer et à en assurer la réalisation, dans le cadre du renforcement des capacités;

e) L'ensemble des organismes des Nations Unies, en particulier le PNUD, l'UNICEF et le FNUAP, devraient mettre sur pied un système pour former le personnel des ONG à la comptabilité, à l'élaboration et à la gestion

des projets, pour leur apprendre à établir des rapports ainsi qu'à coordonner leur action avec celle du système des Nations Unies et des ONG internationales et à collaborer avec eux et pour leur expliquer ce que les ONG nationales sont censées faire pour devenir des partenaires de la communauté internationale oeuvrant pour le développement;

f) Vu que les ONG nationales, notamment celles des pays en développement, ne disposent pas des mêmes moyens que les ONG internationales sur les plans administratif et juridique et en matière de gestion, il faudrait définir des critères de sélection souples qui tiennent compte de la crédibilité, de la représentativité et des compétences;

g) Etant donné que l'établissement d'une coopération plus étroite avec les ONG nationales devrait beaucoup contribuer à accroître l'efficacité et l'impact des activités des Nations Unies, les organisations devraient s'attacher à créer un climat de plus grande confiance entre les ONG et les Etats membres et consentir les efforts voulus à cet effet.



I. INTRODUCTION

1. En 1993 le Corps commun d'inspection a établi un rapport intitulé "Travailler avec les ONG : Activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies avec les organisations non gouvernementales et les gouvernements à la base et au niveau national" (JIU/REP/93/1 - A/49/122-E/1994/44). Le Comité administratif de coordination (CAC) a jugé que ce rapport "aidait à mieux cerner un volet des activités des organismes des Nations Unies qui prenait une place de plus en plus grande dans le vaste domaine du développement" (A/49/122/Add.1). Toutefois, dans le même document, plusieurs membres du CAC ont souhaité que soit établi un rapport connexe présentant une analyse financière et une comparaison des coûts occasionnés par les activités de collaboration avec les gouvernements et les organisations non gouvernementales. L'Organisation mondiale de la santé (OMS), confirmant le souhait émis par le CAC, a prié le CCI d'entreprendre une analyse des ressources financières consacrées aux activités des ONG par les organismes des Nations Unies.
2. En outre, ces dernières années, la coopération entre le système des Nations Unies et les ONG au stade de l'élaboration des politiques générales au siège des organisations et dans le cadre des activités opérationnelles menées sur le terrain est devenu un sujet de discussion et de préoccupation au sein de différentes instances des Nations Unies. Compte tenu de ces nouveaux développements et préoccupations, et vu aussi que le rapport du CCI susmentionné portait surtout sur les moyens d'améliorer les relations de travail sur le terrain entre les organismes des Nations Unies et les ONG et ne comportait pas d'analyse détaillée des fonds fournis aux ONG, le Corps commun a décidé d'examiner les aspects financiers des relations établies entre les partenaires et de soumettre ses conclusions aux organes délibérants des organisations afin qu'ils se prononcent sur la suite à y donner.
3. Toutefois la tâche de l'Inspecteur a été compliquée par le fait qu'il n'a pu disposer de données statistiques que pour quelques cas seulement. Cette situation ne lui a pas permis de procéder à une analyse comparative des ressources financières affectées aux activités des ONG, comme le souhaitaient le CAC et l'OMS.
4. Le CCI juge utile de préciser les limites du présent rapport. D'après les commentaires formulés sur le projet de rapport distribué pour observations, certains auraient souhaité que l'on en élargisse le champ pour traiter de façon plus générale des activités des ONG sous leurs multiples formes. Tout en étant sensible à ces remarques, l'Inspecteur n'a pu procéder à l'élargissement souhaité car cela l'aurait conduit à beaucoup s'écarter du thème central à examiner et à rédiger un rapport très éloigné de ce qu'attendaient les institutions qui en avaient demandé l'établissement.
5. Le présent rapport a pour objet d'examiner les règles et les procédures relatives à l'allocation de ressources inscrites au budget ordinaire et de fonds extrabudgétaires aux fins d'activités menées par des ONG pour le compte des organismes des Nations Unies qui font appel à des organisations de ce type pour la réalisation de projets. Il ne traite donc que des ressources allouées par les organismes et institutions spécialisées des Nations Unies ainsi que par les programmes et les fonds des Nations Unies financés au moyen de contributions volontaires.

6. Dans ce rapport l'Inspecteur fait aussi le point de la situation en ce qui concerne les ressources allouées par les diverses organisations et les méthodes employées pour déterminer la part des ressources affectée à la réalisation proprement dite des programmes ou des projets et la part destinée à couvrir les dépenses d'appui administratif. Il passe en revue les procédures appliquées par les ONG pour justifier l'emploi des fonds que leur versent les organismes des Nations Unies et les procédures utilisées par les organismes des Nations Unies pour rendre compte à leurs organes délibérants des ressources qu'ils consacrent aux activités des ONG. L'Inspecteur examine aussi les mesures que les organismes des Nations Unies ont prises pour consolider les ONG nationales - notamment en leur assurant des moyens de financement - et contribuer ainsi au renforcement des capacités des pays en développement, et les résultats qu'ils ont obtenus à cet égard.

7. L'Organisation des Nations Unies elle-même qui, en règle générale, ne finance pas directement des activités d'ONG est exclue du champ de l'analyse. Les ONG avec lesquelles collabore le Secrétariat des Nations Unies, y compris l'Office des Nations Unies à Genève, sont des ONG qui n'ont pas besoin de moyens de financement; il s'agit pour la plupart d'organisations qui mènent des activités de plaidoyer et d'information au niveau du siège - c'est le cas, notamment, des ONG avec lesquelles travaille le Département de l'information de l'ONU et de celles qui s'occupent des droits de l'homme et des questions de désarmement. Dans certains cas, l'Organisation des Nations Unies demande aux ONG de ce type d'acquiescer un droit, par exemple, pour l'utilisation de salles de réunion et d'autres locaux à usage de bureaux.

8. Cela dit cette règle souffre des exceptions. Le Département des services d'appui et de gestion pour le développement de l'Organisation des Nations Unies, par exemple, travaille avec des ONG internationales dans le domaine de l'administration et des finances publiques et avec des ONG locales dans le domaine du développement social. Ce département finance rarement des services d'ONG et, lorsque cela lui arrive, les sommes versées sont modiques. Le Département des affaires humanitaires (DAH) coopère lui aussi étroitement avec des ONG et c'est à lui qu'incombe au premier chef la responsabilité de coordonner leurs activités avec celles des organismes des Nations Unies par l'intermédiaire du Comité permanent interinstitutions. Le DAH s'occupe uniquement des politiques générales; il n'a pas d'activités opérationnelles et ne finance pas directement des ONG.

9. Le Département de la coordination des politiques et du développement durable est un autre grand service du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies qui entretient des relations de travail étroites avec de nombreuses ONG. Il leur apporte un appui fonctionnel et technique pour leur permettre de participer plus facilement aux processus intergouvernementaux. Il a été chargé par les instances intergouvernementales de travailler avec les ONG dans le domaine économique et social ainsi que de contrôler et de promouvoir l'application des décisions prises lors des grandes conférences comme le Sommet de la "planète Terre" à Rio, du Programme d'action de Copenhague, du Programme d'action de Beijing et du nouvel ordre du jour des Nations Unies pour le développement de l'Afrique dans les années 90. Mais si elles appuient les programmes du Département de la coordination des politiques et du développement durable dans le cadre de leurs propres activités, en général, les ONG ne se chargent pas de la réalisation de projets opérationnels, au sens strict du terme, pour le compte de ce département.

10. L'Office des Nations Unies à Vienne (ONUV) fait, lui aussi, exception puisqu'il travaille directement avec différentes catégories d'ONG. Si aucun fonds n'est alloué expressément aux activités des ONG, des ressources modestes sont engagées de temps à autre pour obtenir des services et des apports de certaines d'entre elles. En outre quelques-uns des programmes de l'ONUV comme le Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues et les activités de la Division de la prévention du crime et de la justice pénale donnent lieu à une collaboration intensive avec des ONG internationales et nationales. En raison de ses liens de collaboration étroits avec les ONG, le PNUCID est analysé plus en détail au chapitre III avec les autres organismes et institutions des Nations Unies.

11. Enfin l'Inspecteur sait bien que les commissions régionales qui sont les "instruments d'action" de l'Organisation des Nations Unies travaillent en étroite collaboration avec les ONG. Toutefois, en raison à la fois de l'étendue de leur champ d'action et du manque de réactions de leur part au projet de rapport qui leur avait été communiqué pour observations, il ne lui a pas été possible de procéder à une analyse approfondie de leur coopération avec les ONG.

12. Pour établir le présent rapport, l'Inspecteur a eu des contacts avec plusieurs organismes de financement, institutions spécialisées et organes de coordination des Nations Unies parmi lesquels le PNUD, l'UNICEF, le FNUAP, le HCR, le Service de liaison avec les organisations non gouvernementales de l'ONU, l'OIT, l'OMS, la FAO, le PAM et le FIDA, ainsi qu'avec les services du siège d'organismes techniques tels que l'OMPI, l'UIT et l'OMM. Il a débattu des questions et des problèmes en jeu avec les hauts fonctionnaires responsables, au sein de ces organisations, de la coopération avec les ONG et leur concours lui a été fort précieux. Outre les renseignements qu'il a recueillis au cours de divers entretiens et les données qu'il a pu rassembler, l'Inspecteur a obtenu des informations essentielles grâce à un questionnaire (voir l'Annexe pour l'analyse des réponses) auquel toutes les organisations contactées ont répondu. Les réponses à ce questionnaire n'ont fait que confirmer la nécessité d'analyser l'aspect financier du partenariat entre les organismes des Nations Unies et les ONG.

13. L'Inspecteur tient à remercier tous les fonctionnaires des diverses organisations qui ont coopéré activement avec lui aux fins de l'établissement du présent rapport.

II. FONDS ALLOUES PAR LE SYSTEME DES NATIONS UNIES A DES ONG AUX FINS
DE LA REALISATION DE PROGRAMMES ET DE PROJETS

14. Le système des Nations Unies collabore avec plusieurs types d'ONG aux niveaux international, régional, sous-régional et national. Quelques-unes de ces ONG - 1 611 actuellement - sont dotées du statut consultatif auprès du Conseil économique et social, ce qui leur permet de participer aux travaux de l'Organisation des Nations Unies et de ses institutions spécialisées. Dans sa résolution 1993/80 du 30 juillet 1993, le Conseil économique et social a demandé que l'on procède à un examen général des dispositions relatives aux consultations avec les organisations non gouvernementales en vue d'actualiser, si nécessaire, sa résolution 1296(XLIV) du 23 mai 1968. Les dispositions en question ont donc fait l'objet récemment d'un examen minutieux de la part d'un groupe de travail intergouvernemental. Sur la base des consultations tenues par ce groupe, le Conseil économique et social, à sa session de fond de 1996, a décidé "de recommander à l'Assemblée générale d'examiner, à sa cinquante et unième session, la question de la participation des organisations non gouvernementales à tous les aspects de l'action menée par l'Organisation des Nations Unies, compte tenu de l'expérience acquise grâce aux dispositions prises concernant les consultations entre les organisations non gouvernementales et le Conseil économique et social" (E/1996/L.24, 16 juillet 1996).

15. Selon la version révisée des dispositions régissant les consultations avec les organisations non gouvernementales, toute ONG désireuse de se voir accorder le statut consultatif auprès du Conseil économique et social doit notamment, pour obtenir ce privilège, remplir les critères suivants : exercer son activité dans des domaines relevant de la compétence du Conseil économique et social ou de ses organes subsidiaires, poursuivre des buts et objectifs conformes à l'esprit, aux fins et aux principes de la Charte des Nations Unies et s'engager à soutenir l'action de l'Organisation des Nations Unies et à faire connaître ses principes et ses activités tout en poursuivant les buts et objectifs qui sont les siens et en agissant selon sa vocation, dans son domaine de compétence et d'activité (E/1996/L.25 du 17 juillet 1996).

16. Cela dit, beaucoup d'organismes des Nations Unies n'exigent pas des ONG qu'elles soient dotées du statut consultatif auprès du Conseil économique et social pour collaborer avec elles. Vu l'essor considérable des ONG aux niveaux international et national et leur participation croissante aux activités des Nations Unies, les organisations travaillent avec toutes sortes d'ONG. En conséquence, dans leur écrasante majorité, les ONG qui collaborent avec les organismes des Nations Unies n'ont pas le statut consultatif auprès du Conseil économique et social. Cet état de choses s'explique par le caractère très décentralisé de ces organismes et par la nature de leurs fonctions et activités aux niveaux national et infranational.

17. L'Inspecteur se félicite de l'initiative du Conseil économique et social qui était nécessaire et vient à point nommé. Il approuve totalement l'esprit de la proposition visant à intensifier et développer la coopération entre le Conseil économique et social, ses organes subsidiaires et les ONG. Il lui semble extrêmement judicieux, en particulier, de chercher à améliorer la gestion, à faire mieux respecter le principe de l'obligation redditionnelle et à introduire davantage de transparence.

18. Afin de pouvoir travailler avec les ONG locales, opérant au niveau de la communauté, qui ne sont pas dotées du statut consultatif auprès du Conseil économique et social, presque tous les organismes des Nations Unies ont dressé leur propre liste d'ONG, à côté de la liste des ONG dotées du statut consultatif. Vu le nombre croissant d'ONG qui collaborent avec le système des Nations Unies et l'évolution constante du contexte dans lequel s'inscrivent leurs relations de travail, il est devenu nécessaire de recenser les types de relations financières et autres qui existent entre les deux catégories de partenaires.

A. Allocation de ressources

19. Les organismes des Nations Unies ne fournissent pas des sommes considérables aux ONG dont certaines sont beaucoup plus riches qu'eux. Quoi qu'il en soit, bon nombre d'organisations consacrent une part appréciable de leurs ressources au financement des ONG puisqu'une proportion non négligeable de leurs programmes est réalisée par ces dernières. Certaines entités du système qui font office d'agents d'exécution et d'autres bailleurs de fonds ont posé un certain nombre de questions; ils ont cherché à savoir combien d'argent chaque organisation consacrait aux activités des ONG, selon quels critères les ONG étaient sélectionnées et financées, quel était, sur le budget alloué aux ONG, le pourcentage affecté à la réalisation proprement dite des programmes ou des projets et le pourcentage destiné à couvrir les dépenses d'appui administratif - traitements, transports, voyages, communications, matériel, etc. L'Inspecteur s'efforce donc, dans le présent rapport, d'examiner les dispositions du règlement financier et les règles et procédures de gestion financière appliquées par les organisations pour allouer des ressources aux ONG.

B. Principes directeurs régissant l'allocation de ressources et procédures correspondantes

20. La plupart des organisations qui ont des activités opérationnelles, en particulier les grands organismes de financement comme le PNUD, le FNUAP, le HCR, le PAM et le FIDA ont arrêté des principes directeurs concernant la collaboration avec les ONG. Dans le cas de l'UNICEF, qui sait cependant très bien qu'il faut qu'un certain nombre de conditions minimales soient remplies pour pouvoir justifier un engagement financier, les travaux d'élaboration de principes directeurs clairs et cohérents appelés à régir la coopération avec les ONG dans l'ensemble de l'organisation devraient en principe être achevés avant la fin de 1996. Si les principes directeurs définissent la procédure générale à suivre dans la pratique pour coopérer avec les ONG, c'est le plus souvent dans le descriptif du projet signé par les deux parties que sont précisés les détails de l'accord, y compris ses aspects financiers. Pour soumettre des demandes d'assistance, les ONG doivent se conformer aux règles édictées dans les principes directeurs et respecter les clauses de l'accord énoncé dans le descriptif du projet. Cela dit le descriptif du projet ne donne pas toujours une indication chiffrée des ressources attribuées aux ONG aux fins de l'exécution d'une tâche particulière. Il ne précise pas non plus quelle est la part du budget qui est consacrée à la réalisation du programme et quelle est celle qui est destinée à couvrir les dépenses d'appui administratif.

21. Rares sont les organisations qui ont prévu des fonds spéciaux pour les ONG et comptabilisé séparément le montant destiné à la réalisation proprement dite et celui destiné à couvrir les dépenses d'administration. Sur les 16 organisations et institutions contactées par le CCI, deux seulement, le PNUD et l'UNESCO, ont fait état de fonds alloués spécialement aux activités des ONG. Le plus souvent les ressources attribuées aux ONG sont comprises dans le budget prévu pour l'ensemble du programme et/ou du projet, sans que le montant exact destiné aux activités des ONG soit bien précisé. En outre, la plupart des organisations qui travaillent avec des ONG dans le domaine de la diffusion de l'information et qui organisent des conférences, des séminaires et des activités de formation n'ont pas de rubrique budgétaire particulière pour le matériel à usage administratif - machines à photocopier, télécopieurs, ordinateurs, etc. - mis à la disposition des représentants des ONG de pays en développement assistant aux conférences et aux séminaires. Cette situation est à l'origine de trois problèmes préoccupants du point de vue de l'obligation redditionnelle et de la responsabilité :

1) Il est impossible de savoir exactement combien d'ONG perçoivent des fonds du système des Nations Unies et à quelle catégorie elles appartiennent;

2) Il n'existe aucune méthode qui permette de retrouver systématiquement la trace des fonds versés aux ONG par les organisations et donc par le système;

3) Même si l'on sait que le rapport coûts-avantages n'est pas le principe essentiel ni le seul critère à appliquer dans le cadre des relations avec les ONG, les organisations qui financent des activités d'ONG sont dans l'impossibilité de procéder à une analyse coûts-avantages des services fournis par ces dernières puisque ce financement ne fait pas l'objet d'une comptabilité distincte. A ce jour, aucune organisation n'a effectué d'analyse coûts-avantages globale des activités opérationnelles menées par les ONG.

22. Pour justifier cette pratique, la plupart des organisations font valoir qu'elles auraient besoin de davantage de ressources pour pouvoir tenir une comptabilité financière distincte pour les activités des ONG. L'Inspecteur estime pour sa part que la tenue de comptes séparés n'occasionnerait pas forcément des dépenses supplémentaires si les données nécessaires indiquant la part du budget attribuée aux ONG étaient précisées dès le départ dans le descriptif du projet. Les organisations devraient informatiser leurs états financiers et autres documents administratifs et constituer des bases de données pour leurs divers programmes et projets, y compris pour ceux auxquels participent des ONG. Elles disposeraient ainsi d'un bon système pour contrôler l'usage qui est fait des ressources.

C. Remboursement des dépenses d'appui administratif

23. Les pratiques suivies en matière de remboursement des frais généraux, qui représente un autre aspect de la question des ressources allouées aux ONG, manquent aussi de transparence. En principe, les organismes des Nations Unies ne versent pas de fonds pour couvrir les dépenses d'administration ou les frais généraux des ONG. Le remboursement de ces dépenses est cependant prévu dans certains cas; il varie d'une organisation à l'autre de même que les procédures de paiement. Dans les principes directeurs régissant la collaboration entre les organisations et les ONG, il est parfois spécifié que

les dépenses indirectes engagées par les ONG au titre des projets et programmes qu'elles exécutent (dépenses d'appui comprenant les traitements, les frais de communication et les autres dépenses de personnel) leur sont remboursées à un taux uniforme donné. Il arrive que ces organisations couvrent les dépenses directes liées notamment aux traitements, aux communications et à la documentation. Dans le cas du PNUD, le taux de remboursement des dépenses d'appui des organismes des Nations Unies faisant office d'agents d'exécution est de 13 %; les sommes remboursées par ces organismes aux ONG varient selon les accords conclus entre les deux partenaires.

24. Lorsqu'il est prévu de rembourser les dépenses d'appui administratif, les fonds correspondants doivent, conformément au nouvel accord de coopération concernant les projets élaboré par certaines organisations, être inscrits au budget du projet. En outre un petit nombre d'organisations considèrent que le renforcement des capacités/du cadre institutionnel constitue une stratégie de plus en plus importante pour promouvoir l'instauration d'un développement durable et fournissent aux ONG l'appui nécessaire pour leur permettre d'assumer les fonctions administratives de base.

25. D'autres organisations appliquent une politique différente : lorsqu'elles concluent un accord de partenariat subsidiaire avec une ONG en vue de la réalisation d'un projet, il est entendu que l'ONG doit fournir des ressources pour le projet, ressources qui sont précisées dans le budget du projet. Si l'organisation devait assurer l'intégralité du financement, l'ONG aurait alors le statut d'entrepreneur; il ne s'agirait plus en fait entre les deux organisations d'un partenariat mais d'une relation contractuelle de type commercial. Selon la contribution de l'ONG au projet, l'organisation sera plus ou moins encline à accepter de couvrir les dépenses administratives directes de l'ONG dans le pays et au niveau régional (si nécessaire). Compte tenu de ces règles, les représentants des organisations sur le terrain négocient les dépenses d'appui administratif avec les partenaires. Certaines organisations estiment aussi qu'il peut y avoir lieu de faire preuve de plus de souplesse à l'égard des ONG locales qu'à l'égard de celles basées à l'étranger. La question de savoir si les organisations devraient également prendre à leur charge les dépenses administratives directes ou indirectes liées aux activités du siège des ONG internationales et si les traitements du personnel expatrié et les dépenses/prestations connexes devraient aussi être financés par les donateurs n'est toujours pas tranchée.

26. La majorité des organisations ne remboursent normalement que les dépenses directes engagées par leurs partenaires pendant le déroulement des activités opérationnelles. Plusieurs organisations ont également pour principe de faire en sorte que les fonds versés à des tiers servent essentiellement à financer des activités menées au titre des programmes. Même celles qui ne peuvent fournir de statistiques précises sur leurs dépenses sont convaincues que la part qui va aux programmes est plus importante que celle servant à couvrir les dépenses d'appui administratif.

27. Il ressort de cette analyse que chaque organisation traite de la question du financement des ONG conformément à ses principes directeurs et à ses politiques ainsi qu'aux clauses de l'accord énoncé dans le descriptif du projet. L'Inspecteur comprend parfaitement ce besoin d'indépendance et de souplesse. Toutefois la crise financière que traverse le système met davantage

en évidence la nécessité d'arrêter une politique et une procédure plus transparentes pour rendre compte de tous les types de ressources consacrées aux ONG, notamment des ressources versées au titre du remboursement des dépenses d'appui administratif, qu'il s'agisse de crédits inscrits au budget ordinaire ou de fonds extrabudgétaires. L'Inspecteur insiste donc sur le fait que les organisations doivent s'efforcer d'établir des données statistiques montrant, sur le montant total des ressources attribuées aux ONG, la part consacrée à l'exécution proprement dite des programmes et la part servant à couvrir les dépenses d'appui administratif.

28. Premièrement cette mesure aidera à établir avec précision les ressources consacrées aux ONG en général, deuxièmement elle facilitera la tâche des contrôleurs internes et externes qui doivent vérifier les fonds affectés aux programmes, troisièmement elle permettra aux organisations d'informer aisément les Etats membres des ressources allouées aux ONG, et quatrièmement elle aidera les organisations à procéder à des analyses coûts-avantages des activités opérationnelles des ONG.

29. Dans le chapitre suivant, l'Inspecteur analysera plus en détail les critères appliqués par les organisations pour choisir les ONG qui participeront à la réalisation de leurs projets et fera le point des ressources qu'elles leur allouent.

III. LA SELECTION DES ONG ET LES RESSOURCES QUI LEUR SONT ALLOUEES PAR LES ORGANISATIONS : POINT DE LA SITUATION

30. Les organismes des Nations Unies ont différents types de programmes financés par imputation sur le budget ordinaire (quotes-parts des Etats Membres) et/ou au moyen de contributions volontaires. Certains programmes bénéficient d'un financement mixte.

31. Dans leur majorité, les programmes du système des Nations Unies sont des programmes opérationnels financés par des fonds extrabudgétaires. Pour mener à bien ces programmes, il peut être fait appel à des ONG qui deviennent alors partenaires du système des Nations Unies sur la base d'un accord énoncé dans un descriptif de projet. Un pourcentage déterminé des fonds est versé à ces ONG pour leur participation à la réalisation de programmes et/ou de projets.

32. Depuis l'origine, l'Organisation des Nations Unies (Art. 71 de la Charte) a considéré les ONG comme des partenaires essentiels. En outre, ces dernières années, le système des Nations Unies s'est rendu compte qu'il lui fallait intensifier sa coopération avec les ONG du fait de l'évolution de la nature de ses opérations sur le terrain qui, de plus en plus, faisaient intervenir les organisations locales, opérant au niveau de la communauté, et nécessitaient la participation directe de la population; or, cela correspond exactement au domaine d'action des ONG et à leur culture.

33. Au fil des années, les organisations ont noué des relations de travail étroites avec les ONG selon leur domaine d'activité particulier et, dans la plupart des cas, il s'agit de relations fort anciennes. Dans les paragraphes suivants, nous examinerons, organisation par organisation, les critères de sélection des ONG et nous ferons le point des ressources qui leur sont allouées.

A. Centre des Nations Unies pour les établissements humains (CNUEH)

34. La collaboration du CNUEH (Habitat) avec aussi bien les ONG que les autres acteurs de la société civile s'explique par le caractère multisectoriel et pluridisciplinaire des questions relatives aux établissements humains. Le Centre s'attache à promouvoir la participation effective des ONG tant à l'élaboration des politiques concernant les établissements humains et aux sessions de la Commission des établissements humains au niveau du siège qu'à la réalisation des projets sur le terrain. Le CNUEH collabore avec quelque 2 400 ONG et travaille avec un certain nombre de grands réseaux internationaux d'ONG dans le domaine de la coopération technique et dans celui des activités de plaidoyer. Il ne cherche pas à classer les ONG en différentes catégories, mais travaille avec toutes celles qui s'occupent des établissements humains, c'est-à-dire aussi bien avec les ONG de développement qu'avec les ONG qui mènent des activités de plaidoyer, qu'elles aient ou non le statut consultatif auprès du Conseil économique et social. Toutefois, le CNUEH ne s'est pas encore doté d'un système d'octroi du statut consultatif. Les ONG ont participé à toutes les sessions de la Commission des établissements humains et ont contribué très utilement à l'élaboration des politiques et programmes au niveau international. Elles ont, en particulier, soumis une déclaration de synthèse à la Commission II de la deuxième Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II), la "Commission des partenaires", dans

laquelle elles se sont engagées à participer à la réalisation du Programme pour l'habitat, ce qui va tout à fait dans le sens de la recommandation No 7 formulée dans le rapport du CCI "Travailler avec les ONG..." publié en 1993.

1. Critères de sélection des ONG

35. Au niveau du siège, les ONG sont choisies en fonction de différents critères. Il importe notamment qu'elles connaissent bien les questions relatives aux établissements humains et qu'elles y portent un grand intérêt, qu'elles opèrent dans un domaine en rapport avec les établissements humains et qu'elles aient fait la preuve de leur aptitude à parvenir au résultat souhaité ou à fournir le produit voulu. Sur le terrain, un large éventail d'ONG et d'organisations communautaires sont associées à la réalisation des projets. C'est le directeur du projet qui choisit directement sur place l'ONG locale qui fera office d'agent d'exécution. Vu que la plupart des projets sont entrepris en collaboration avec les gouvernements, ceux-ci interviennent dans le choix des ONG.

2. Allocation de ressources aux ONG

36. Dans le domaine de la coopération technique, le CNUEH a alloué environ 2 millions de dollars prélevés sur le montant du CIP pour le financement d'activités sous-traitées menées avec des ONG ou par leur intermédiaire au profit de l'Afghanistan entre 1990 et 1995. Les trois quarts de ces fonds ont été utilisés par des ONG nationales. Au lieu de cantonner les ONG au rôle d'exécutants, le personnel responsable des programmes a pu ainsi envisager une nouvelle démarche propre à favoriser une action conjointe en faveur de la communauté bénéficiaire. Cette nouvelle démarche débouche sur des programmes qui sont conçus collectivement, puis exécutés soit par le CNUEH soit par les ONG soit encore par l'administration locale ou la communauté elle-même, selon leurs moyens respectifs. Dans le domaine des activités de plaidoyer, le CNUEH a bénéficié d'un soutien appréciable en faisant appel aux ONG pour l'exécution de plusieurs activités et les ONG ont pu ainsi participer activement à l'élaboration des politiques au niveau national ainsi qu'au niveau international durant la phase préparatoire d'Habitat II et pendant la Conférence proprement dite.

37. Les ressources attribuées aux ONG varient selon les activités. Au niveau du siège, des capitaux d'amorçage non remboursables sont versés pour financer la participation d'ONG à l'action du Centre depuis le stade de l'élaboration des politiques jusqu'à celui de leur mise en oeuvre sur le terrain. Les ONG qui ont bénéficié de dons de ce type soumettent un rapport dans lequel elles rendent compte de leurs activités. Hors siège, les montants alloués aux ONG aux fins de la réalisation de projets sont inscrits au budget global du projet et, en général, il n'est pas tenu de comptabilité distincte pour les ONG. Cela dit, la pratique suivie en la matière dépend des règles imposées par les donateurs en matière d'établissement de rapports.

3. Obligation redditionnelle des ONG et rapports à soumettre

38. Les systèmes d'établissement de rapports sur les activités sous-traitées à des ONG, qui sont identiques à ceux prévus pour toutes les autres activités sous-traitées, sont précisés dans le mémorandum d'accord élaboré avec l'ONG concernée. Il faut notamment que l'ONG soumette un rapport à chacune

des étapes clés du processus de réalisation et que le donateur prévoie le personnel de surveillance nécessaire pour effectuer des inspections. Les résultats obtenus sont récapitulés dans un rapport type établi à la fin du contrat de sous-traitance et approuvé par le CNUEH et l'organisme de financement.

B. Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)

39. Le PNUD ne se charge plus de la réalisation des activités qu'il finance. Ces programmes sont menés à bien par les agents d'exécution parmi lesquels figurent des ONG. Les agents d'exécution sont responsables de la gestion du programme ou du projet. Près de 20 % des projets du PNUD sont exécutés par le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (ONUPS). Ce bureau travaille en collaboration avec les ONG "opérationnelles" auxquelles il sous-traite des activités. L'essentiel des ressources que les ONG reçoivent du PNUD leur est donc fourni au titre d'accords de sous-traitance conclus non par le PNUD mais par l'agent d'exécution. Ce système fait qu'il est parfois difficile pour le PNUD d'exercer un contrôle sur les fonds affectés aux ONG.

40. Cela dit, le PNUD a conclu des accords directs avec des ONG locales et nationales dans le cadre de plusieurs de ces programmes de financement prévoyant le versement, à titre de dons, de fonds d'une valeur maximale de 50 000 dollars des Etats-Unis. Parmi ces programmes on peut citer le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), les programmes "Associés pour le développement", le réseau Afrique 2000, le réseau Asie et Pacifique 2000, le programme relatif à l'éducation pour tous, le programme Capacités 21, le programme relatif au rôle des femmes dans le développement, le programme d'élimination de la pauvreté et de participation communautaire et les programmes de microfinancement (programmes LIFE). Au cours de la période allant de 1992 à 1996, le PNUD a alloué 77,5 millions de dollars des Etats-Unis aux programmes susmentionnés. Pour ces dons, il est dérogé à la règle de l'organisation qui veut que les contrats soient adjugés à la suite d'appels d'offres. Ces dons visent à aider les ONG nationales à promouvoir le développement durable au niveau du pays, à renforcer les capacités des ONG locales et à consolider les réseaux établis entre les ONG et entre les ONG et les gouvernements.

1. Critères de sélection des ONG/organisations de la société civile (OSC)

41. Avant le versement de toute subvention ou la conclusion de tout contrat de sous-traitance, chacune des ONG/OSC avec lesquelles le PNUD entend collaborer fait l'objet d'une évaluation. Si les sommes en jeu sont modestes, la décision de financement est prise de façon tout à fait décentralisée par les comités nationaux de sélection qui ont leur propre méthode d'évaluation des ONG/OSC et qui, étant parfaitement au fait des réalités locales, se prononcent en toute connaissance de cause.

42. Pour choisir une ONG, on a tendance à tenir compte surtout de ses antécédents, c'est-à-dire de la façon dont elle s'est acquittée de fonctions particulières - réalisation de projets, activités de plaidoyer, tâches de surveillance, etc. - et de la façon dont elle a géré les fonds des donateurs et justifié leur emploi.

43. Les décisions concernant l'établissement d'un partenariat avec des ONG/OSC doivent être prises à l'issue d'un processus de type participatif, au cours duquel il importe de faire grand cas de l'avis émis par la personne ou les personnes qui connaissent bien la communauté d'ONG/OSC considérée et ses membres. Le principe du partenariat suppose aussi que les partenaires, qu'il s'agisse d'ONG ou d'OSC, ne soient pas de simples "exécutants" dont on attend tel ou tel résultat. Bien au contraire les partenariats devraient reposer sur la confiance mutuelle, la transparence et la concertation en matière de prise de décisions.

44. Le chargé de liaison avec les ONG nommé auprès de chaque bureau de pays est le plus souvent un fonctionnaire recruté sur le plan national ou sur le plan international, mais il peut s'agir aussi, dans certains cas, d'un administrateur auxiliaire. Les règles appliquées en matière de gestion financière et d'obligation redditionnelles dépendent de la modalité d'exécution et elles sont tout à fait conformes au règlement financier et aux règles de gestion financière du PNUD.

2. Allocation de ressources aux ONG/OSC

45. Le PNUD alloue effectivement des fonds spéciaux aux ONG/OSC. Pendant le cinquième cycle, son siège a puisé largement, pour ce faire, dans les ressources spéciales du Programme. Cette catégorie de fonds était elle-même subdivisée en un certain nombre de rubriques budgétaires correspondant à des objets de dépenses différents. Par exemple, la "sous-catégorie B1 des ressources spéciales du Programme" était dotée de 20 millions de dollars des Etats-Unis dont 7,5 millions étaient destinés aux programmes "Associés pour le développement".

46. En ce qui concerne le pourcentage des fonds qui est alloué aux activités menées au titre des programmes et celui qui est destiné à couvrir les dépenses d'appui administratif, la diversité des ressources utilisées par le PNUD pour financer les ONG/OSC et des modalités d'exécution font que l'on ne dispose pas de statistiques sur la façon dont se répartissent en moyenne les dépenses que les ONG/OSC consacrent à l'appui administratif et à la réalisation proprement dite des projets.

C. Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE)

47. Si le PNUE collabore avec les ONG c'est notamment parce que, d'après son mandat, il doit s'attacher à encourager les organisations compétentes à prendre des initiatives et à intervenir en faveur de l'environnement au lieu de chercher à entreprendre lui-même, directement, des projets sur le terrain. Le PNUE a collaboré avec des ONG dans divers domaines - droit de l'environnement, information, évaluation de l'état de l'environnement, sensibilisation de groupes cibles particuliers (notamment les enfants et les jeunes, les femmes, les autorités locales et les parlementaires), analyse et formulation de politiques générales, etc.

1. Critères de sélection des ONG

48. Aux fins de la réalisation des programmes, les services compétents du PNUE ont collaboré avec des ONG qui s'étaient déclarées intéressées et dont la compétence était reconnue. La viabilité des ONG, leurs capacités

et leurs antécédents sont des critères importants dont il est normalement fait état dans la partie du descriptif du projet consacrée aux informations générales.

2. Allocation de ressources aux ONG

49. Le Service de l'information et des affaires publiques qui relève de la Division des politiques et des relations extérieures est chargé de l'accréditation des ONG auprès du PNUE et a toujours prévu des crédits budgétaires pour financer des activités menées par des ONG ou en collaboration avec elles. En l'absence de bureaux de pays, les bureaux régionaux ont fourni un appui direct aux organisations nationales et communautaires en puisant dans les crédits budgétaires destinés à financer des activités de sensibilisation au niveau régional. Grâce aux fonds affectés aux services consultatifs régionaux, les ONG bénéficient aussi d'aides ponctuelles destinées notamment à leur permettre de participer à des réunions techniques. Au cours des deux dernières années, des campagnes d'appels de fonds ont été organisées conjointement avec des ONG partenaires du PNUE en vue du financement de projets arrêtés d'un commun accord. Le PNUE peut ainsi prêter son nom à des projets qu'il souhaiterait voir financer mais qu'il n'a pas les moyens de financer lui-même.

50. Les ressources allouées aux ONG sont toujours destinées à des projets précis et sont gérées conformément aux descriptifs des projets. Ces ressources sont prélevées à la fois sur le Fonds pour l'environnement et sur des fonds d'affectation spéciale prévus pour tel ou tel domaine d'activité. Il est arrivé qu'une partie de ces fonds soit expressément affectée au financement de modestes subventions destinées à permettre aux ONG de mener à bien des activités particulières.

3. Obligation redditionnelle des ONG et rapports à soumettre

51. Lorsque les règles relatives à l'établissement de rapports/à l'obligation redditionnelle et à l'évaluation intégrée énoncées dans les descriptifs des projets ont été respectées, la question de savoir si les fonds ont été bien utilisés ne se pose généralement pas car, pour que ceux-ci, versés tranche par tranche, aient été débloqués, il a fallu que les résultats communiqués et les rapports soumis aient été jugés satisfaisants.

52. Toutefois, jusqu'ici, il était difficile d'avoir rapidement une idée d'ensemble des ressources que le PNUE allouait aux ONG, celles-ci étant dispersées à travers le programme. Cette difficulté de même que celles rencontrées pour faire rapport sur la participation des ONG et des grands groupes à la conception et à la réalisation des programmes devraient pouvoir être surmontées grâce à la base de données intégrée sur les grands groupes qu'il est prévu de créer. La création de cette base de données sera facilitée si, comme il est proposé, on insère dans les dossiers des projets une disposition prévoyant l'obligation d'indiquer le mode de participation des ONG ou des grands groupes au projet et/ou les profits qu'ils en tireront. La base de données intégrée devrait permettre de saisir les données essentielles concernant les dépenses et les groupes cibles qui figurent dans les descriptifs des projets, en indiquant l'importance des fonds et leur origine ainsi que les groupes cibles ou les bénéficiaires. Vu que les campagnes d'appels de fonds conjointes ont tendance à se développer, il sera également

intéressant de voir les fonds qui auront pu être mobilisés ainsi pour le financement de programmes et de projets communs auprès de tiers, qu'il s'agisse des gouvernements ou du secteur privé.

D. Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)

53. L'UNESCO coopère avec les ONG depuis sa création, en 1945, ses fondateurs ayant reconnu que l'Organisation devait nouer des liens étroits avec la société civile, notamment les milieux universitaires, scientifiques et intellectuels, pour s'acquitter de sa mission (art. XI, par. 4 de l'Acte constitutif de l'UNESCO). Mais, au fil des années, ces relations ont évolué. L'UNESCO a établi une classification des ONG avec lesquelles elle travaille depuis 1960, a publié des listes des ONG avec lesquelles elle coopère depuis près de 50 ans et a adopté une nouvelle série de directives régissant la coopération avec les ONG. Au 31 décembre 1995, l'UNESCO entretenait des relations officielles avec 588 ONG internationales et avait des contacts informels/ponctuels avec plus d'un millier d'autres ONG.

1. Critères de sélection des ONG

54. Les relations que l'UNESCO entretient avec les ONG sont désormais classées en deux grandes catégories; on distingue, d'une part, les relations officielles, relations étroites et exigeantes, et, d'autre part, un nouveau type de relations opérationnelles qui visent à répondre au besoin de souplesse accrue. Lorsqu'il s'agit d'établir une collaboration avec des ONG internationales qui ont des relations officielles avec l'UNESCO, les critères pris en considération sont les suivants : l'ONG doit poursuivre un but en rapport avec le domaine de compétence et les objectifs de l'UNESCO; elle doit représenter diverses régions culturelles et avoir des liens avec la communauté; elle doit avoir la personnalité juridique; elle doit être dotée d'un siège et disposer de ressources; elle doit enfin avoir une structure démocratique et être en activité depuis un certain temps (4 ans).

55. Les critères dont l'UNESCO tient compte pour nouer des relations opérationnelles avec des ONG obéissent aux mêmes principes fondamentaux, mais se prêtent à une application plus souple. En outre, les nouvelles directives prévoient en détail la mise en place de mécanismes de consultation collective à l'intention des ONG qui coopèrent avec l'UNESCO dans le cadre des activités opérationnelles et qui peuvent, grâce à ces mécanismes, faire connaître leurs vues sur les programmes et les priorités de l'Organisation.

56. Dans le système actuel, il est possible de conclure des contrats avec des ONG nationales pour autant que la commission nationale concernée soit consultée. En outre, l'UNESCO vient d'adopter une règle selon laquelle ses principales unités hors siège doivent toutes nommer un expert chargé des relations avec les ONG.

57. Par ailleurs, l'UNESCO a proposé à son Conseil exécutif, à sa session de 1993, d'allonger la liste des ONG partenaires de l'Organisation en y ajoutant, notamment, des ONG qui mènent des activités sur le terrain. Pour développer la coopération avec les ONG, un programme spécial de soutien aux ONG a été adopté en 1994; un crédit d'environ 800 000 dollars a été

inscrit au budget de l'exercice biennal en cours pour en assurer le financement. Les conditions auxquelles est subordonné le versement de contributions financières, sous différentes formes, aux ONG ont été également redéfinies; pour bénéficier d'une aide financière, les ONG doivent désormais remplir les critères suivants : pouvoir travailler avec compétence et efficacité; être représentatives et proches des communautés en faveur desquelles on souhaite agir sur le terrain; et opérer de préférence dans les pays en développement et dans les domaines qui sont prioritaires pour l'UNESCO, à savoir les PMA, l'Afrique, les femmes, les jeunes et l'éducation de base.

2. Allocation de ressources aux ONG

58. Pour financer les activités des ONG, l'UNESCO dispose de cinq types de mécanismes : i) les contributions financières versées aux fins de l'application d'accords-cadres; ii) les contrats conclus au titre du programme ordinaire; iii) le programme de participation; iv) les contributions versées au titre du programme spécial de soutien aux ONG et v) un nouveau système de subventions ponctuelles. En principe, l'ensemble des ressources allouées aux ONG sont destinées à financer des activités menées au titre des programmes.

59. Les ONG qui contribuent beaucoup à la réalisation des objectifs de l'UNESCO et à l'exécution d'une part importante de son programme peuvent bénéficier des concours financiers biennaux prévus aux fins de l'application d'accords-cadres (protocoles concernant les priorités communes des programmes applicables sur une période de six ans). Ces ressources sont versées à titre de dons et viennent compléter les fonds provenant d'autres sources. Cette politique a permis à l'UNESCO d'associer à ses activités un certain nombre de réseaux de coopération d'ordre intellectuel, éducatif, scientifique et culturel. Au cours de la période 1990-1991, l'Organisation a versé 3 460 700 dollars des Etats-Unis aux ONG internationales; au cours de la période 1992-1993, le montant alloué à ces organisations a légèrement diminué, se chiffrant à 3 265 300 dollars des Etats-Unis; en 1994-1995, les ONG internationales ont reçu 3 224 200 dollars des Etats-Unis, soit encore un peu moins qu'au cours de la période précédente (UNESCO 28 C/42, par. 147, 21 août 1995).

60. L'UNESCO conclut également des contrats avec des ONG en vue de l'exécution d'activités inscrites au programme de travail adopté par la Conférence générale. Ces contrats prévoient de verser une certaine somme à une ONG qui doit, en échange, effectuer une tâche particulière. Au cours de la période 1990-1991, l'UNESCO a versé, au titre de contrats de ce type, 4 064 629 dollars des Etats-Unis; pour les années 1992-1993, ce montant a augmenté, atteignant 4 836 831 dollars des Etats-Unis (UNESCO 28 C/42, par. 147, 21 août 1995).

61. Les relations nouées avec les ONG régionales qui exécutent les activités interrégionales de l'Organisation dans le cadre du programme de participation représentent un troisième type de relations financières. Au titre de ce programme, l'UNESCO a versé 484 700 dollars des Etats-Unis pour la période 1990-1991 et 533 500 dollars des Etats-Unis pour la période 1992-1993 (UNESCO 28 C/42, par. 157, 21 août 1995).

62. Le programme spécial de soutien aux ONG vise à aider plus particulièrement les ONG qui opèrent dans les pays en développement ou les ONG internationales qui s'occupent du développement.

63. Dans le cadre de la nouvelle politique mise en place, des subventions peuvent être accordées pendant une période maximale de quatre ans aux ONG de création récente ou à celles qui commencent à coopérer avec l'UNESCO, en particulier dans les pays en développement ou dans les nouvelles démocraties.

64. Un nouvel ensemble de dispositions financières et matérielles relatives à la coopération avec les ONG a été également adopté par le Conseil exécutif de l'UNESCO en application des nouvelles directives. En outre, les aménagements apportés en 1996 au système de comptabilité et de codage interne de l'Organisation assurent une totale transparence et permettent d'avoir des informations détaillées sur toutes les ressources financières allouées aux ONG selon les cinq modalités qui viennent d'être décrites. Celles-ci sont conformes aux règles applicables en matière d'obligation redditionnelle.

E. Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP)

65. Depuis sa création, le FNUAP a travaillé en étroite coopération avec les ONG dans le domaine des activités de plaidoyer et de sensibilisation ainsi que pour la prestation de services de planification de la famille. A toutes les grandes conférences auxquelles le FNUAP a largement contribué, comme la Conférence mondiale des Nations Unies sur la population, organisée en 1974, la Conférence internationale sur la population qui s'est tenue à Mexico en 1984, le Forum international sur la population au XXIème siècle, en 1989, la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED) en 1992 et la Conférence internationale sur la population et le développement, qui s'est tenue au Caire en 1994, les participants ont adopté une déclaration demandant au système des Nations Unies et aux gouvernements de travailler en collaboration plus étroite avec les ONG à tous les niveaux, depuis le stade de l'élaboration des politiques et de la prise de décisions jusqu'à celui de l'exécution des programmes.

66. Dans les premiers temps, le FNUAP a soutenu financièrement un grand nombre d'ONG internationales qui menaient des activités de sensibilisation. Mais, ces dernières années, il a commencé à collaborer aussi avec des ONG nationales et locales, y compris avec des ONG qui n'étaient pas affiliées à des organisations internationales ou régionales.

67. Afin de prendre l'avis des ONG, le Directeur exécutif a constitué un comité consultatif des ONG composé d'ONG internationales, régionales et nationales. Ce comité, qui se réunit une fois par an, est chargé de conseiller le Fonds et de collaborer à la tâche importante que constitue la mise en oeuvre du Programme d'action arrêté par la communauté internationale au Caire. Le FNUAP prend très au sérieux les recommandations des ONG et s'efforce autant que possible de leur donner suite. Récemment, une initiative a été prise pour encourager les bureaux extérieurs du FNUAP à nouer le même genre de relations consultatives au niveau local.

1. Critères de sélection des ONG

68. Le partenariat fructueux entre les ONG et le FNUAP s'explique en partie par les modalités de consultation et d'accréditation appropriées qui ont été mises en place. Le FNUAP ne se borne pas à nouer des liens avec les ONG dotées du statut consultatif auprès du Conseil économique et social; il tient à jour une liste des ONG avec lesquelles il collabore. Un groupe de travail de l'accréditation des ONG examine les critères à prendre en compte aux fins de l'instauration d'une collaboration avec les ONG et les recommandations qu'il formule à cet égard sont ensuite soumises au Comité des politiques et de la planification pour approbation.

69. Pour recevoir des fonds du FNUAP, l'ONG doit communiquer les informations suivantes (UNFPA/CM/86/65 du 14 novembre 1986) : les noms et qualités des membres des organes directeurs et des hauts responsables, les statuts de l'organisation, les lois qui la régissent, la liste des organisations nationales qui en sont membres (s'il s'agit d'une organisation internationale à laquelle sont affiliées des organisations nationales), une présentation des programmes ou activités concernant les questions de population, les comptes vérifiés du dernier exercice budgétaire (ainsi que les noms des vérificateurs externes des comptes), des détails, éventuellement, sur le système de garantie ou d'assurance contre les abus de confiance, malversations et détournements, couvrant le personnel de l'Organisation et des renseignements bancaires.

70. Les ONG qui souhaitent obtenir l'assistance du FNUAP doivent démontrer à celui-ci qu'elles ont une connaissance approfondie et une expérience concrète des activités en matière de population et qu'elles ont les qualifications et les moyens voulus pour assurer, seules, l'exécution de projets.

2. Allocation de ressources aux ONG

71. Au cours de la période 1992-1995, le FNUAP a consacré 15 % du budget du programme annuel du Fonds (non compris les dépenses d'appui administratif) aux activités des ONG. Une ONG collaborant avec le FNUAP en tant qu'agent d'exécution peut se voir rembourser jusqu'à 12 % des dépenses relatives au projet au titre des dépenses d'appui administratif ou des frais généraux.

72. Entre 1992 et 1995, sur le montant total des dépenses engagées par les organismes des Nations Unies, les gouvernements et les ONG au titre des projets du FNUAP, soit 694 849 576 dollars, les dépenses des ONG se sont élevées à 103 168 211 dollars, soit 15 % des ressources du programme ordinaire et des fonds d'affectation spéciale du FNUAP. Sur l'ensemble des ressources du programme ordinaire allouées aux ONG, 87,8 % sont allés à des ONG internationales et 12,2 % à des ONG nationales. Dans le cas des fonds d'affectation spéciale, la part des ONG internationales a été de 95,6 % et celle des ONG nationales de 4,4 %. Il convient de noter que la part indiquée pour les ONG nationales constitue une sous-estimation car elle ne tient pas compte des activités menées par des ONG nationales dans le cadre des programmes de pays, aux fins de projets exécutés par des ONG internationales, par les gouvernements et/ou par des organismes des Nations Unies considérés officiellement comme les agents d'exécution.

73. Le tableau suivant montre les fonds fournis aux ONG au cours de la période 1992-1995 pour réaliser des projets du FNUAP, ces fonds étant ventilés en fonction de leur affectation (réalisation proprement dite du programme et dépenses d'appui administratif ou frais généraux).

Année	Réalisation du programme (dollars)	Dépenses d'appui administratif (dollars)	Total (dollars)
1992	19 416 647	996 418	20 413 065
1993	19 708 156	1 291 657	20 999 813
1994	29 345 000	1 346 096	30 691 096
1995	34 698 408	1 081 597	35 780 005
Total	103 168 211	4 715 768	107 883 979

74. Si le FNUAP est partisan d'allouer des ressources aux ONG, il craint aussi que, faute d'infrastructures suffisantes, les ONG, en particulier les ONG nationales, aient du mal à mener à bien les tâches variées et de plus en plus nombreuses qu'on leur confie. Cet organisme envisage donc d'allouer des ressources supplémentaires aux ONG pour leur permettre de renforcer leurs capacités d'administration et de gestion.

F. Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)

75. Le HCR fait beaucoup appel aux ONG pour appliquer son programme de travail. Les ONG avec lesquelles il collabore ne sont pas nécessairement dotées du statut consultatif auprès du Conseil économique et social.

1. Critères de sélection des ONG

76. Le HCR travaille avec des organisations nationales et internationales ayant un mandat non politique. Ses critères de sélection sont les suivants : l'ONG doit être déclarée officiellement dans le pays; elle doit entretenir des relations avec le gouvernement; elle doit pouvoir produire une attestation de vérification de ses comptes et tenir une comptabilité distincte pour le HCR.

77. Devant assumer des responsabilités croissantes et s'acquitter de fonctions élargies - il lui faut notamment s'occuper des personnes déplacées dans leur propre pays -, le HCR a ajouté de nouveaux critères à cette liste, exigeant désormais aussi des ONG compétences techniques et souplesse. Les gouvernements n'interviennent pas directement dans le choix des ONG.

78. En ce qui concerne le volume et/ou le pourcentage de ressources allant aux organisations locales et aux organisations communautaires, il n'est pas fait de distinction dans les procédures financières du HCR entre, d'une part, les ONG locales et les ONG nationales et, d'autre part, les ONG internationales. Parmi ses partenaires, le Haut Commissariat distingue uniquement entre les organisations gouvernementales et les organisations non gouvernementales.

79. Pour ce qui est de la liaison avec les ONG, la plupart des bureaux extérieurs du HCR ont nommé des chargés de liaison avec les ONG, qui doivent suivre l'application des différents programmes. En principe, les chargés de liaison doivent être de hauts fonctionnaires recrutés sur le plan international mais, selon la dotation en effectifs du bureau, il arrive que ce poste soit occupé par un fonctionnaire recruté sur le plan national.

2. Allocation de ressources aux ONG

80. Le HCR fait appel à quelque 400 partenaires pour mener à bien ses activités et une part non négligeable de ses programmes d'assistance est réalisée par des ONG. Ces programmes sont tous financés au moyen de contributions volontaires (les crédits prévus au budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies pour le HCR couvrent uniquement les dépenses liées à 244 postes du siège du Haut Commissariat).

81. Sur un budget de 1,2 milliard de dollars, 350 millions de dollars, soit 30 %, sont consacrés aux accords conclus avec les ONG, mais, en fait, le HCR ne dispose pas forcément de l'intégralité de cette somme. Par exemple, en 1995, le montant disponible n'a été que de 190 millions de dollars et, au début de 1996, il était encore moins important. Dans chaque accord conclu avec une ONG, il est donc bien spécifié que celle-ci percevra les sommes prévues pour autant qu'elles soient disponibles.

82. Le tableau suivant montre les fonds prélevés sur le montant des contributions volontaires et versés aux ONG au cours de la période 1991-1995 aux fins de la réalisation de projets du HCR, ces fonds étant ventilés en fonction de leur affectation (réalisation proprement dite du programme ou dépenses d'appui administratif).

Année	Réalisation du programme dollars	Dépenses d'appui administratif dollars	Total
1991	145 600 600	10 027 400	155 628 000
1992	164 972 900	25 736 100	190 709 000
1993	240 219 600	38 524 900	278 744 500
1994	312 056 500	35 825 900	347 882 400
1995	340 746 000	14 444 800	355 190 800

Note : Pour 1995, il s'agit d'un chiffre estimatif. Le chiffre définitif ne sera connu qu'après la clôture des comptes des projets réalisés cette année-là.

G. Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF)

83. L'UNICEF collabore avec différents types d'ONG qui lui apportent leurs compétences techniques pour l'élaboration des politiques et des stratégies tant au siège que sur le terrain et qui mènent des activités de plaidoyer et une action de mobilisation sur le plan politique et social. Le Fonds travaille avec les ONG qui assurent la prestation de services et la réalisation de

programmes pratiques et coopèrent à l'exécution de projets ainsi qu'avec celles qui s'emploient à dégager des revenus pour ses programmes. Il fait de plus en plus appel aux ONG nationales et internationales dans les situations d'urgence. Les ONG internationales dotées du statut consultatif auprès de l'UNICEF sont au nombre de 187. Cent vingt-trois d'entre elles sont membres du "Comité d'ONG auprès de l'UNICEF". En tant qu'organe subsidiaire de l'Organisation des Nations Unies, l'UNICEF n'accorde le statut consultatif qu'aux ONG qui ont déjà le statut consultatif auprès du Conseil économique et social. Vu que les ONG sont en majorité des organisations nationales qui ne sont pas dotées du statut consultatif auprès du Conseil économique et social, dans leur écrasante majorité, les ONG avec lesquelles l'UNICEF travaille n'ont pas le statut consultatif.

1. Critères de sélection des ONG

84. Les ONG qui coopèrent avec l'UNICEF doivent être des organisations à but non lucratif et apolitiques. Leurs statuts doivent être conformes aux lois et règlements nationaux et elles doivent être attachées au principe d'un développement durable et de type participatif. Elles doivent avoir démontré qu'elles disposent des capacités voulues pour mener à bien les activités considérées et fait la preuve de leurs compétences administratives et financières. Toutefois, l'UNICEF sera moins exigeant à l'égard des petites organisations communautaires qui, en général, ne disposent pas des mêmes moyens administratifs et juridiques que les ONG internationales.

85. Le choix des ONG locales et communautaires qui collaboreront avec l'UNICEF se fait en trois étapes. Premièrement, le programme de coopération avec le pays, qui a fait l'objet d'un accord officiel entre le gouvernement et l'UNICEF (plan-cadre), doit prévoir l'instauration d'une coopération avec les ONG dans les domaines où cette coopération est jugée utile pour mener à bien l'ensemble du programme. Deuxièmement, dans le cadre de la coopération concrète établie avec l'UNICEF, le bureau de pays cherchera à savoir si l'ONG, en tant qu'organisation communautaire, satisfait au principe général énoncé dans les principes directeurs de l'UNICEF. Troisièmement, si l'ONG a soumis une proposition de projet à l'UNICEF, l'administrateur de programme s'assurera que le projet s'intègre bien dans le programme de coopération avec le pays (plan-cadre). Les ONG locales sont également choisies en fonction des critères de l'UNICEF et des principes directeurs relatifs à la sélection des ONG (qui doivent être publiés prochainement).

86. Le rôle du gouvernement dans le processus de sélection des ONG locales et communautaires dépend de divers facteurs : de la confiance que l'UNICEF a réussi à inspirer, au fil des années, dans le pays et du degré d'indépendance qu'il est parvenu à obtenir, du climat politique et de l'attitude du gouvernement qui peut être plus ou moins ouvert à l'idée de faire participer la société civile à l'effort de développement social et, enfin, du secteur particulier dans lequel il est prévu de coopérer.

87. Dans la plupart des bureaux de l'UNICEF il n'y a pas un fonctionnaire spécialement chargé de la coopération avec les ONG. En général, chaque administrateur de programme traite avec les ONG qui travaillent dans son domaine de compétence et gère les fonds correspondants.

2. Allocation de ressources aux ONG

88. L'UNICEF n'a pas constitué de fonds spéciaux pour financer les activités et programmes des ONG, et ce, notamment, parce qu'il a toujours associé les ONG à la réalisation de ses programmes de pays. Toutefois, vu l'intérêt très vif que les gouvernements des pays donateurs portent actuellement au secteur non gouvernemental, l'UNICEF étudiera la possibilité de créer de tels fonds et s'efforcera de déterminer les avantages qu'ils pourraient présenter.

89. Afin de répondre aux questions posées par le CCI au sujet des ressources allouées aux ONG, l'UNICEF a envoyé un questionnaire à ses bureaux de pays et 65 % d'entre eux environ ont communiqué les informations présentées ci-après. En 1994, 64 % de l'ensemble des bureaux de pays ont alloué 44,2 millions de dollars à des ONG aux fins de la réalisation du programme, soit 9,6 % du budget total du programme. En 1995, 66 % de l'ensemble des bureaux de pays ont alloué aux ONG 61,4 millions de dollars, soit 12 % du budget total du programme. Le tableau suivant montre comment se répartissent ces ressources.

	Tableau A Ressources allouées en 1994	Tableau B Ressources allouées en 1995
Prestation de services	40,0 %	34,6 %
Renforcement des capacités	31,6 %	34,0 %
Activités de plaidoyer et mobilisation sociale	14,3 %	20,3 %
Recherche et évaluation	10,4 %	7,1 %
Divers	3,7 %	4,0 %
	100,0 %	100,0 %

90. L'intensité de la coopération varie en fonction des projets et programmes très divers dont s'occupe l'UNICEF et des besoins des pays. Certains bureaux de pays ont alloué à peine 0,1 % des ressources de leur programme aux ONG alors que dans d'autres pays la part des ressources affectée aux ONG atteignait 73 %.

91. D'après l'enquête, en 1994, dans 64 % de ses bureaux de pays, l'UNICEF a alloué 71,9 % des ressources destinées aux ONG à des ONG nationales et à des organisations communautaires, le reste allant à des ONG internationales. Pour 1995 et 66 % des bureaux de pays, cette proportion a été de 68 %.

92. Dépenses d'appui administratif. En principe, l'UNICEF ne contribue pas au financement des dépenses d'appui administratif/frais généraux auquel les ONG doivent faire face. D'après le nouvel accord de coopération concernant les projets, les dépenses de personnel et les autres dépenses qui, de l'avis des parties, sont indispensables pour mener à bien le projet, peuvent être stipulées dans le descriptif du projet.

H. Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues (PNUCID)

93. L'un des objectifs du PNUCID est d'amener les ONG qui s'occupent de divers aspects du développement social à s'intéresser au contrôle des drogues et de démontrer que les problèmes de drogue et les autres problèmes sociaux sont liés. Les ONG avec lesquelles le PNUCID collabore sont, en majorité, des organisations locales ou nationales qui s'efforcent de réduire la demande de drogue. Le PNUCID collabore aussi avec les ONG très spécialisées, tant nationales qu'internationales, qui disposent de compétences techniques particulières dans le domaine de la toxicomanie.

1. Critères de sélection des ONG

94. Le fait que l'ONG soit dotée ou non du statut consultatif auprès du Conseil économique et social n'est pas un élément dont le PNUCID tient compte pour choisir ses partenaires. La principale condition requise des ONG internationales et des ONG "du Nord" est qu'elles appliquent de bonnes méthodes comptables et que l'on puisse vérifier leurs comptes. Elles doivent être reconnues à la fois par le gouvernement de leur pays et par celui du pays hôte. Toutes les organisations doivent être dotées des moyens de gestion et des moyens techniques nécessaires et elles doivent pouvoir présenter un bilan prouvant qu'elles ont réussi à mener à bien des activités similaires dans le passé. Il faut également qu'elles puissent faire la preuve de leur aptitude à gérer des fonds et à absorber le montant de l'aide fournie.

95. La sélection des ONG locales est généralement effectuée par les bureaux de pays du PNUCID ou ses bureaux régionaux, lorsqu'il en existe. On prend aussi l'avis des bureaux du PNUD. Certains bureaux extérieurs ont mis en place un comité de sélection au sein duquel le gouvernement est représenté. Le degré d'intervention du gouvernement varie d'un pays à l'autre.

96. Il n'y a pas au sein du PNUCID de fonctionnaires expressément chargés de coordonner les activités des ONG sur le terrain, à moins que ces activités soient appuyées dans le cadre d'un projet précis. Lorsque c'est le cas (par exemple en Afrique australe et en Afrique de l'Est), le Conseiller technique principal est responsable de la coordination et de la gestion des fonds du projet. Les dons provenant d'autres sources sont approuvés au siège sur la recommandation des bureaux extérieurs; autrement dit les fonds correspondants sont gérés depuis le siège.

2. Allocation de ressources aux ONG

97. Le PNUCID alloue des ressources aux ONG soit à titre de dons (depuis 1994 le Programme est doté d'un fonds spécial pour appuyer les activités des ONG nationales qui s'efforcent de réduire la demande de drogue) soit dans le cadre de projets exécutés par ces organisations. Au cours de la période 1990-1995 les dépenses engagées au titre de projets se sont élevées à 21 435 900 dollars des Etats-Unis.

98. Quant à la façon dont les ressources allouées sont réparties entre les activités relatives au programme et les dépenses d'appui administratif, dans les accords conclus avec les agents d'exécution, il est prévu, d'un commun accord entre les parties, de consacrer un pourcentage déterminé du budget

total du projet au financement des dépenses d'appui. En moyenne, sur l'ensemble des ressources allouées aux ONG au cours de la période 1990-1995, 93,8 % ont été affectées aux activités prévues au titre du programme et 6,2 % ont servi à couvrir les dépenses d'appui administratif.

99. Sur le montant total des ressources allouées aux ONG au cours de la période 1990-1995, 13,4 % sont allés aux ONG locales et 22,5 % aux ONG nationales. Ces chiffres ne tiennent pas compte des dons accordés dans le cadre de projets.

I. Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)

100. La FAO a des relations officielles avec environ 180 ONG internationales mais elle coopère avec une multitude d'autres organisations dont les organisations représentant les populations rurales, les coopératives et les groupes communautaires qui sont ses interlocuteurs privilégiés, les ONG nationales et régionales du "Sud" qui s'occupent du développement et qui, si elles ne représentent pas les populations rurales, leur fournit des services et les aide à mieux s'organiser, les ONG du "Nord" qui financent et quelquefois exécutent des projets et programmes dans les pays en développement, les ONG qui mènent des opérations de secours et des activités d'aide humanitaire, les ONG qui se consacrent essentiellement aux activités de plaidoyer et d'information, les ONG qui s'occupent de l'environnement, les réseaux d'ONG, les syndicats, les associations professionnelles et les associations académiques de recherche. Cette coopération prend diverses formes : par exemple, la FAO associe des ONG à des projets ou programmes de développement, s'emploie à promouvoir la participation des ONG à l'élaboration des politiques nationales, partage avec les ONG des informations concernant la sécurité alimentaire et le développement rural, collabore avec elles à des programmes de secours d'urgence et de relèvement, élabore et réalise des programmes de renforcement des capacités pour les ONG et encourage les ONG à participer aux activités normatives menées au niveau mondial notamment à la négociation de codes de conduite pour l'utilisation des pesticides et l'instauration d'une pêche responsable. Une petite partie seulement de ces activités de coopération nécessite le transfert de ressources financières.

1. Critères de sélection des ONG

101. Les principales conditions requises pour collaborer avec les ONG sont que celles-ci soient "pertinentes et compétentes" et qu'elles aient obtenu de bons résultats dans le passé. Ces conditions doivent cependant être définies de manière plus précise en fonction de la nature de l'activité envisagée.

102. Le processus de sélection des ONG locales varie aussi suivant la nature de l'activité. D'une façon générale, toutefois, la FAO s'appuie sur la bonne connaissance de la communauté des ONG avec laquelle elle entretient des relations de partenariat depuis longtemps ainsi que sur la présence de bureaux de la FAO dans les pays et sur les visites que des fonctionnaires du siège et des bureaux régionaux effectuent sur le terrain. Le rôle joué par le gouvernement dans la sélection des ONG varie suivant que l'activité considérée entre ou non dans le cadre d'un projet auquel il est associé. S'il ne s'agit pas d'un projet FAO/gouvernement, l'accord officiel de celui-ci n'est pas indispensable mais, bien entendu, il ne faut pas que le choix opéré soulève une objection de sa part.

103. En ce qui concerne la liaison avec les ONG au niveau des pays, la FAO ne dispose pas d'un réseau de fonctionnaires systématiquement chargés des activités des ONG. Il existe un administrateur de programme pour les ONG en poste au Bureau régional pour l'Afrique et un fonctionnaire chargé des ONG qui est affecté au bureau de la FAO à New Delhi et dont le domaine de compétence couvre l'Asie du Sud. Dans les autres pays, le représentant de la FAO peut désigner un de ses collaborateurs pour s'occuper plus particulièrement des relations avec les ONG.

2. Allocation de ressources aux ONG

104. Pour la FAO, les ressources allouées aux ONG ne sont qu'un aspect de sa coopération avec ces organisations. Celle-ci est si vaste et si diffuse qu'il n'existe pas à ce sujet de données statistiques d'ensemble. Le programme de travail et budget pour 1996/97 contient cependant un sous-programme expressément consacré à la promotion de la coopération avec les ONG et le secteur privé est doté d'un budget total de 1 690 000 dollars.

105. En ce qui concerne les fonds extrabudgétaires, certains projets ou éléments de projet visent expressément à contribuer au renforcement des capacités des ONG et à renforcer les partenariats avec ces organisations. En outre, la FAO a un certain nombre d'activités sur le terrain qui ne sont pas spécifiquement conçues pour des ONG mais dans lesquelles celles-ci interviennent néanmoins pour exécuter des éléments de projet particuliers ou pour acheminer les ressources et/ou les concours techniques destinés aux organisations locales et communautaires. Ces activités recouvrent tout l'éventail des domaines de travail et font intervenir toutes les catégories d'ONG, mais il n'existe pas de ventilation statistique. Dans certains cas, la FAO combine des ressources du programme ordinaire et des fonds extrabudgétaires pour mener à bien des activités en collaboration avec des ONG. L'avantage de la coopération avec les ONG, par rapport au recours à des consultants individuels, est que les intérêts des deux partenaires coïncident souvent et qu'il est possible de partager les coûts.

106. En ce qui concerne la répartition des ressources entre les activités menées au titre des programmes et le financement des dépenses d'appui administratif, il n'est pas possible de donner de pourcentage valable à l'échelle de l'organisation. En général, toutefois, davantage de fonds sont alloués aux activités relevant des programmes, en particulier aux activités de formation, qu'au financement de l'appui administratif. En outre, la FAO n'est pas en mesure d'indiquer le pourcentage de ressources consacré aux ONG nationales et communautaires et celui attribué aux ONG internationales. Elle pense cependant que de manière générale, les ressources allouées aux ONG nationales et communautaires sont plus importantes.

J. Organisation internationale du Travail (OIT)

107. L'OIT collabore avec toute une série d'ONG s'occupant de domaines aussi divers que les activités de plaidoyer, le développement et les droits de l'homme. En ce qui concerne l'aide au développement dans divers domaines techniques, les relations peuvent prendre différentes formes. Les ONG peuvent mener à bien des tâches et des activités qui leur sont données en sous-traitance par l'OIT et elles peuvent aussi être les bénéficiaires de l'aide et de l'assistance technique fournies par l'OIT. La collaboration

s'exerce notamment dans les domaines suivants : formation à des emplois indépendants et à des activités rémunératrices dans le secteur non structuré des zones rurales et urbaines, en particulier pour les groupes sociaux vulnérables; réadaptation professionnelle; rôle des femmes dans le développement; mise en place d'infrastructures au niveau communautaire avec des méthodes nécessitant une main-d'oeuvre importante; coopératives; etc.

108. L'OIT a sa propre liste d'ONG dotées du statut consultatif auprès du Conseil économique et social ainsi qu'une "liste spéciale" d'ONG avec lesquelles elle collabore. Seules les organisations internationales de travailleurs et d'employeurs répondant à certaines conditions peuvent demander à bénéficier du statut consultatif auprès de l'OIT. Les autres ONG peuvent demander à être inscrites sur la liste spéciale, ce qui leur donne le droit de participer aux réunions et aux conférences de l'OIT conformément aux règles approuvées par le Conseil d'administration et à recevoir de la documentation. Pour que leur demande d'inscription sur cette liste soit prise en considération, il faut que les ONG aient une dimension internationale, qu'elles manifestent de l'intérêt pour l'un des domaines relevant du mandat de l'OIT et qu'elles fassent la preuve de leur compétence dans ce domaine.

1. Critères de sélection des ONG

109. Il n'y a pas de critères officiels en ce qui concerne la participation des ONG à la coopération pour le développement. En règle générale, cependant, la préférence est donnée aux ONG qui ont une assez longue expérience, soit des régions géographiques, soit des domaines thématiques dans lesquels un appui est recherché et à celles qui jouissent de la confiance des bénéficiaires désignés et peuvent établir des liens avec les autres acteurs sociaux, y compris les pouvoirs publics et/ou les autorités locales. La taille des ONG n'a qu'une importance secondaire à condition qu'elles puissent faire ce qui leur est demandé.

110. La sélection des ONG locales se fait essentiellement sur la base de leurs activités antérieures avec l'OIT et des indications données par des fonctionnaires ou des bureaux de l'OIT ou par des organismes internationaux ou nationaux qui ont des activités dans les domaines considérés. Le rôle du gouvernement dans la sélection des ONG partenaires dépend pour une très large part de sa propre politique vis-à-vis de ces organisations ainsi que des procédures pertinentes.

111. L'OIT ne dispose, ni au siège ni au niveau des pays, de responsables de la liaison avec les ONG chargés de traiter avec ces organisations et de coordonner leurs activités sur le terrain, mais dans le cadre de la Politique de partenariat actif, des spécialistes de haut niveau représentant les employeurs et les travailleurs sont affectés auprès de la plupart des équipes multidisciplinaires de l'OIT qui travaillent sur le terrain dans diverses régions du monde. Ces spécialistes sont des fonctionnaires recrutés sur le plan international.

2. Allocation de ressources aux ONG

112. L'OIT n'a ni fonds ni programmes spéciaux pour les ONG. Des liens de collaboration peuvent être établis avec ces organisations en fonction des besoins, dans le cadre des programmes de coopération technique financés à

la fois par des ressources inscrites au budget ordinaire et par des fonds extrabudgétaires. Le programme et budget de l'OIT pour la période 1990-1995 indique les ressources qui ont été allouées aux activités des employeurs et des travailleurs dans le cadre des principaux programmes. Même si, normalement, les organisations professionnelles devraient être considérées comme des organisations non gouvernementales puisqu'elles sont par nature indépendantes des gouvernements, dans le contexte de l'OIT, elles ne peuvent pas être assimilées à des ONG ordinaires. Dans le cadre de la structure tripartite de l'OIT, les organisations patronales et les organisations de travailleurs sont sur un pied d'égalité avec les gouvernements et elles jouissent des mêmes droits. Elles sont représentées, en tant que membres à part entière, au sein des organes directeurs et des organes consultatifs de l'OIT. Les informations concernant les ressources allouées dans le cadre d'autres grands programmes aux activités des employeurs et travailleurs et à d'autres ONG ne donnent pas lieu à un rassemblement régulier de données.

113. Il n'existe pas de données exactes concernant le pourcentage de fonds consacré à l'exécution directe de programmes par les ONG et le pourcentage servant à couvrir les dépenses d'appui administratif, mais il est probable que pour ce qui est des programmes de réduction de la pauvreté et des activités liées au secteur non structuré, 30 à 40 % environ des fonds affectés aux ONG sont utilisés pour couvrir les dépenses d'appui administratif.

114. Quant au pourcentage de ressources affecté à des ONG locales et nationales, il apparaît que dans le cas des programmes de réduction de la pauvreté et des activités liées au secteur non structuré, la plus grande partie des fonds (environ 85 %) destinés aux ONG va à ces deux catégories d'organisations.

K. Organisation mondiale de la santé (OMS)

115. L'OMS coopère étroitement avec les ONG depuis très longtemps. Il est dit à l'article 11 de sa Constitution que l'OMS peut prendre toutes dispositions convenables pour se concerter et coopérer avec les ONG afin de mener à bien ses activités dans le domaine de la santé à l'échelon international. L'Assemblée mondiale de la santé a souligné à plusieurs occasions qu'il fallait travailler avec les ONG et en 1985, elle a conclu qu'il faudrait inévitablement renforcer la collaboration entre les gouvernements et les ONG pour atteindre l'objectif de la santé pour tous en l'an 2000. La collaboration entre l'OMS et les ONG a pour objectif de "promouvoir les politiques, stratégies et programmes issus des décisions prises par les organes directeurs de l'Organisation, de collaborer pour ce qui concerne différents programmes de l'OMS à des activités convenues d'un commun accord pour la mise en oeuvre de ces stratégies, et enfin, par des dispositions appropriées, d'harmoniser les intérêts intersectoriels des différents organes sectoriels concernés dans un contexte national, régional ou mondial". (Principes régissant les relations entre l'OMS et les ONG, résolution WHA40.25 de 1987)

116. Cent quatre-vingt-quatre ONG sont dotées du statut consultatif auprès de l'OMS et la plupart d'entre elles jouissent de ce statut auprès du Conseil économique et social. En outre, l'OMS travaille avec des ONG qui ne sont dotées du statut consultatif ni auprès d'elle ni auprès du Conseil économique et social. Ses bureaux régionaux ont des dispositions analogues pour les ONG nationales et régionales et ils s'efforcent de trouver des ONG nationales avec

lesquelles ils peuvent établir des liens ou développer ceux qui existent. De l'avis de certains bureaux régionaux de l'OMS, il s'agit par exemple d'ONG possédant une expérience spécifique des mesures culturellement appropriées à prendre en matière de protection sanitaire des collectivités, y compris des populations autochtones. Ils estiment qu'il peut être utile de tenir compte des compétences techniques de ces ONG dans la concertation sur l'action à mener au niveau national et lors de la conception de programmes communs, en vue d'opérer des réformes dans le domaine de la santé.

1. Critères de sélection des ONG

117. Dans le cadre de ses accords relatifs aux services techniques, l'OMS a défini des critères provisoires afin d'évaluer les capacités administratives des institutions qui reçoivent des subventions en vertu de ces accords, y compris les ONG. Il s'agit notamment de savoir si l'institution dispose d'une structure organique, si elle possède un service administratif et financier distinct, si elle a un budget qui lui est propre et les divers comptes de dépenses correspondants, si elle possède un compte bancaire lui permettant de recevoir des virements et si ce compte est régulièrement examiné et contrôlé par un commissaire aux comptes.

118. En outre, au niveau des programmes, on cherche à s'assurer, de manière officieuse, qu'une ONG est techniquement compétente, qu'elle a obtenu de bons résultats par le passé dans son domaine et, dans certains cas, qu'elle est disposée à s'engager à collaborer pour une longue période (cinq ans ou plus). Dans le cas d'activités au niveau national, il importe aussi que l'ONG soit acceptable pour le gouvernement ou qu'elle coopère étroitement avec lui.

119. Pour choisir les ONG locales, l'OMS a plusieurs possibilités. Dans le cas d'ONG avec lesquelles elle a des relations officielles, elle peut prendre contact avec un membre national mais il peut arriver aussi que des ONG internationales recommandent des ONG locales avec lesquelles elles collaborent ou que d'autres partenaires de l'OMS au niveau des pays soient en mesure d'indiquer des ONG auxquelles l'OMS pourrait faire appel. Parfois aussi, il arrive qu'un gouvernement recommande une ou plusieurs ONG. Il est également possible de faire appel aux bureaux régionaux et aux représentants dans les pays. En outre, les bureaux régionaux peuvent réunir des informations sur les ONG qui ont des activités dans le secteur de la santé et du développement et coopèrent étroitement avec le gouvernement.

120. Au siège et dans les bureaux régionaux de l'OMS, il y a des fonctionnaires chargés d'assurer la liaison avec les ONG et d'administrer les relations avec celles qui ont des liens officiels avec l'OMS. Sur le terrain, toutefois, c'est le représentant dans le pays, entre autres, qui s'occupe des questions relatives aux ONG et qui est chargé de la coordination et/ou de la gestion des fonds alloués aux projets en collaboration avec l'administrateur des programmes techniques concerné. La responsabilité de la mise au point et, s'il y a lieu, de la coordination des activités avec les ONG, s'exerce au niveau des programmes.

2. Allocation de ressources aux ONG

121. A l'heure actuelle, l'OMS n'affecte pas de fonds spéciaux aux activités des ONG, mais elle finance au coup par coup celles qui l'intéressent.

Il n'existe pas de mécanisme d'ensemble permettant de déterminer le type ou le domaine d'activité concerné ou le montant requis. Quant au pourcentage de ressources affecté à la réalisation directe des programmes ou destiné à couvrir les dépenses d'appui administratif, l'OMS a pour règle de veiller à ce que les fonds destinés à des tierces parties soient consacrés essentiellement à des activités menées au titre des programmes.

L. Programme alimentaire mondial (PAM)

122. Le PAM travaille principalement avec les gouvernements mais sa coopération avec les ONG dans le domaine de l'aide au développement ou les opérations de secours s'est considérablement développée et les ONG apportent maintenant un concours de la plus haute importance au PAM lors des opérations d'urgence. La coopération entre le PAM et les ONG est très décentralisée et concerne plus de 1 000 ONG, dont la majorité sont des organisations de caractère national. Selon le PAM, les ONG interviennent dans environ 80 % de ses activités. Le PAM travaille avec toutes les catégories d'ONG pour mener à bien ses opérations d'aide alimentaire. Il collabore avec les ONG qui ont des activités opérationnelles et qui s'occupent d'aide humanitaire et de développement ainsi qu'avec des ONG qui ont des activités de plaidoyer en vue d'échanger des informations utiles à la concertation sur l'action à mener. La collaboration s'exerce dans le cadre de projets de développement liés à l'agriculture, à l'infrastructure, à l'environnement ou à la sylviculture ainsi que de projets d'alimentation des enfants des écoles ou des groupes vulnérables relevant du Programme "vivres contre travail". Dans le domaine humanitaire, les ONG et le PAM collaboreront en apportant une aide d'urgence aux victimes de catastrophes, qu'elles soient naturelles ou causées par l'homme. Suivant la situation, cette collaboration s'étendra aussi aux activités de relèvement et de réinstallation.

123. Le PAM n'accorde pas de "statut officiel" particulier aux ONG. Le Conseil d'administration s'est réjoui d'ouvrir ses réunions aux ONG et celles qui demandent à participer aux sessions sont normalement invitées si elles collaborent avec le PAM. Le principal cadre pour des consultations officielles est la réunion PAM/ONG qui doit se tenir une fois par an. La première réunion a eu lieu en novembre 1995 et la deuxième en juin 1996. En 1991, le PAM a créé une base de données portant sur environ 300 ONG. Cette base de données est réaménagée dans le cadre d'une activité mondiale du PAM, le "Programme d'amélioration de la gestion financière".

1. Critères de sélection des ONG

124. Pour être retenue, une ONG doit satisfaire aux critères de sélection adoptés à titre indicatif par le PAM et remplir un certain nombre de conditions qui peuvent varier selon la situation : elle doit être agréée par le gouvernement, avoir un programme spécifique bien conçu de distribution de vivres, disposer d'un personnel suffisant et d'une structure organisationnelle dans le pays, être dotée de moyens fiables en matière de comptabilité et d'établissement de rapports, collaborer avec les différents rouages gouvernementaux et coordonner ses activités avec d'autres ONG et, enfin, être en mesure d'accepter des activités supplémentaires et être animée par un souci d'équité entre les sexes.

125. Depuis quelques années, le PAM travaille de plus en plus avec des ONG locales. En principe, les gouvernements des pays bénéficiaires sont consultés sur le choix des partenaires et peuvent refuser que telle ou telle ONG soit retenue. Une fois qu'une opération conjointe est mise sur pied, il est nécessaire de suivre de très près le travail de l'ONG pour améliorer l'exécution mais il faut aussi que l'ONG s'acquitte comme il convient de ses obligations en ce qui concerne l'établissement de rapports et la justification de l'emploi des fonds. Le PAM encourage aussi la création d'organisations chapeautant les ONG sur le terrain, ce qui aide les ONG locales à coordonner leurs activités et facilite la désignation d'un chargé de liaison avec les ONG.

126. Dans les bureaux extérieurs du PAM, qui coopèrent abondamment avec des ONG, il y a normalement quelqu'un qui est chargé de s'occuper des activités des ONG sur le terrain et de les coordonner. Dans la plupart des cas, ce fonctionnaire est également responsable d'autres questions. Suivant le cas, et en fonction du personnel disponible dans le bureau extérieur, il peut être recruté soit sur le plan national soit sur le plan international. Pour les grandes opérations, il s'agit le plus souvent d'un fonctionnaire international.

2. Allocation de ressources aux ONG

127. Le PAM n'a pas de "guichet de financement" spécial pour les ONG. Toutefois, les activités qui pourraient être entreprises par ces dernières sont définies dans le nouveau modèle de comptabilité adopté par le Programme. Les frais de distribution et de suivi remboursés aux ONG sont prévus dans une rubrique budgétaire spécifique intitulée "transport terrestre, entreposage et manutention" (TTEM). Ces frais sont normalement fixés à l'avance, d'un commun accord entre l'ONG et le PAM, et précisés dans le Protocole d'accord. En vertu du nouveau modèle de comptabilité, dans la rubrique TTEM, le PAM sera en mesure de mieux indiquer les dépenses liées aux services fournis par les ONG.

128. En principe, le PAM ne rembourse que les coûts directs engagés par ses partenaires pour mener à bien une opération.

M. Banque mondiale

129. La Banque mondiale, dont la collaboration avec les ONG s'intensifie à mesure que celles-ci jouent un rôle de plus en plus important dans le processus de développement, travaille aussi bien avec des ONG opérationnelles qu'avec des ONG ayant des activités de plaidoyer. Cette coopération s'exerce dans les domaines suivants : opérations sur le terrain, travaux de recherche et d'analyse, et concertation concernant les mesures à prendre. Le Groupe des ONG de la Banque, qui fait partie du Département de la pauvreté et des affaires sociales, gère une base de données portant sur plus de 9 000 ONG dans le monde entier. La base de données des ONG est un outil de documentation et les renseignements qu'elle contient peuvent être communiqués sur demande aux fonctionnaires de la Banque, aux ONG et à d'autres utilisateurs. Les autres départements de la Banque ont leur propre liste d'ONG, établie dans chaque cas en fonction de l'expérience acquise par ces organisations dans des domaines liés à celui dont s'occupe le département considéré. La Banque dispose aussi de son propre comité des ONG, qui est chargé d'examiner ce qui pourrait être fait pour faire participer davantage les ONG aux projets financés par

la Banque. Les ONG membres du Comité forment ensemble le Groupe de travail des ONG de la Banque mondiale, qui représente toutes les régions géographiques (l'Afrique, l'Asie, l'Amérique latine et les Caraïbes et l'Europe comptent chacun cinq membres, cependant que quatre autres membres viennent de l'Amérique du Nord et du Pacifique et qu'il y a également deux ONG internationales).

1. Critères de sélection des ONG

130. Les conditions que les ONG doivent remplir pour participer en tant que partenaires à la réalisation de projets varient dans chaque cas. Elles doivent notamment satisfaire aux critères de sélection suivants : avoir fait la preuve de leurs compétences techniques et présenter un bilan très positif dans le secteur concerné, bien connaître la région géographique, avoir des liens avec la communauté locale; fonctionner selon des méthodes participatives et avoir des procédures efficaces de comptabilité et de communication de données financières. Le fait qu'elles aient déjà travaillé avec la Banque est également pris en considération.

131. La sélection des ONG locales est un processus auquel participent le bureau extérieur de la Banque dans le pays concerné, le département qui s'occupe de ce pays au siège à Washington, et le gouvernement du pays (dont l'accord est nécessaire). Il peut arriver que le gouvernement ne soit pas favorable à la candidature d'une ONG alors que la Banque estime que celle-ci a de solides atouts; dans ce cas, la Banque peut jouer un rôle de médiation. Pour compléter l'apport du personnel du département chargé du pays concerné et d'autres fonctionnaires du bureau extérieur, les fonctionnaires de la Banque en poste sur le terrain peuvent consulter les représentants des organisations qui chapeautent des ONG, des donateurs, bilatéraux ou multilatéraux, des organismes des Nations Unies, etc.

132. Dans certains des bureaux extérieurs de la Banque, des fonctionnaires jouent le rôle de spécialistes ou d'experts des ONG, même s'il ne s'agit pas là de leur principale attribution. Récemment, toutefois, les bureaux régionaux de la Banque pour l'Afrique et pour l'Amérique latine et les Caraïbes ont décidé de créer des postes de chargé de liaison avec les ONG dans chacun de ces bureaux. Le chargé de liaison sera l'interlocuteur des ONG, coordonnera leurs activités et se chargera de la communication et de l'information.

2. Allocation de ressources aux ONG

133. L'appui financier (direct et indirect) que la Banque apporte aux activités des ONG provient de différentes sources. Dans la plupart des cas, l'objet premier des ressources allouées n'était pas de fournir des moyens de financement aux ONG.

134. Les ressources de la Banque peuvent être utilisées pour permettre à des ONG de collaborer directement aux activités de la Banque elle-même. C'est ainsi qu'il est possible de faire appel, pour financer la participation des ONG, aux Fonds fiduciaires pour les services consultatifs (qui sont des fonds constitués par des dons à des fins spéciales effectués par les donateurs), ainsi qu'au Fonds pour la promotion d'approches novatrices du développement humain et social.

135. Le Programme de dons spéciaux (SGP) de la Banque peut aussi, le cas échéant, être utilisé pour appuyer des activités des ONG. Il sert à financer des programmes et des activités régionales et mondiales qui sont importants pour le processus de développement et complètent les activités opérationnelles de la Banque. Normalement, la part du financement total proposé pour un programme qui est assuré de cette manière ne dépasse pas 15 %. La plupart des dons sont destinés à des institutions de recherche et à des organismes des Nations Unies pour des initiatives précises et des activités régionales. Toutefois, dans certains cas, ce sont des ONG qui en bénéficient.

136. Le Programme de dons spéciaux a également été utilisé pour fournir un appui aux ONG des pays en développement qui participent aux conférences et aux sommets internationaux, ainsi que pour financer deux initiatives dans le secteur de la population et de la santé.

IV. OBLIGATION DE RENDRE COMPTE DE L'EMPLOI DES FONDS FOURNIS AUX ONG
PAR LES ORGANISMES DES NATIONS UNIES ET RAPPORTS QUE CES ORGANISMES
DOIVENT ADRESSER A LEURS ORGANES DIRECTEURS SUR LES RESSOURCES
ALLOUEES AUX ONG

137. Les conclusions générales montrent que toutes les organisations n'ont pas élaboré de principes directeurs pour collaborer avec les ONG et que la coopération est fonction des besoins et n'obéit pas à des directives claires et cohérentes. Pour instaurer des relations de travail solides et fructueuses entre les deux partenaires, il faut commencer par mettre au point des principes directeurs pour la collaboration qui énonceraient toutes les conditions requises, notamment en ce qui concerne l'obligation redditionnelle et la crédibilité ainsi que les critères de sélection des ONG. L'analyse montre en fait les disparités qui existent entre les organisations pour ce qui est des ressources affectées aux activités des ONG ainsi que les différents critères qu'elles appliquent pour choisir parmi les ONG leurs partenaires d'exécution. En raison de l'interaction croissante avec les ONG et du fait que l'importance de ces dernières en tant que partenaires dans la planification et l'exécution des activités des Nations Unies est de plus en plus largement reconnue, il est essentiel de disposer de principes directeurs clairs expliquant les obligations et les responsabilités des deux partenaires, afin d'accroître l'efficacité et la productivité d'ensemble de ces activités. Il convient de féliciter les organisations qui ont déjà élaboré des principes directeurs pour la collaboration avec les ONG et celles qui ne l'ont pas encore fait devraient à leur tour mettre au point de tels principes.

138. L'obligation pour les organismes des Nations Unies de rendre compte de l'emploi des ressources, tant multilatérales que bilatérales, qu'elles reçoivent de donateurs est une des bases sur lesquelles peut s'instaurer un climat de confiance entre les donateurs et les organismes et il s'agit aussi d'une condition préalable pour obtenir des ressources supplémentaires. En outre, les difficultés financières que connaît le système des Nations Unies montrent que la transparence est une nécessité impérieuse et qu'elle est indispensable pour améliorer l'efficacité et l'utilité d'ensemble de toutes les activités des organismes de ce système.

139. Il ressort de l'analyse présentée aux chapitres II et III que bon nombre d'organismes des Nations Unies qui collaborent avec des ONG n'ont pas encore mis en place de système d'enregistrement financier leur permettant d'indiquer les montants des ressources consacrées aux activités des ONG et qu'ils n'ont pas non plus mis au point de méthodes comptables montrant de manière systématique comment les fonds sont dépensés par les ONG. Les ressources attribuées aux ONG sont en général comprises dans le budget total d'un projet, sauf dans le cas du PNUD, où les ressources spéciales du Programme (RSP) affectées à des activités d'ONG ou d'organisations de la société civile font l'objet d'une rubrique budgétaire distincte, de l'UNESCO, qui dispose d'un fonds spécial pour les ONG, et du PNUCID, dont les ressources affectées aux ONG sont facilement identifiables car elles sont comptabilisées sous forme d'un projet distinct ou, lorsqu'elles ne constituent qu'un élément d'un projet, comme contrats de sous-traitance ou subventions. Cette situation a un effet négatif sur l'obligation redditionnelle. Dans le climat actuel, caractérisé par le fait que les gouvernements des pays donateurs manifestent un très vif intérêt pour la bonne utilisation des fonds dans tous les domaines d'activité, y compris dans le secteur non gouvernemental, les organismes des Nations Unies devraient pouvoir indiquer facilement les ressources qu'ils reçoivent et être en mesure d'en justifier l'emploi.

A. Obligation redditionnelle

140. Les méthodes comptables utilisées par les organismes des Nations Unies pour déterminer les ressources attribuées aux ONG varient d'un organisme à l'autre suivant les relations contractuelles qui ont été établies avec chaque ONG. Il n'existe aucune méthode spéciale de comptabilité ou d'établissement des rapports pour les ONG. La majorité des organismes des Nations Unies appliquent des méthodes comptables analogues et les ONG sont donc soumises aux mêmes procédures que les autres catégories de partenaires, c'est-à-dire les gouvernements et les organismes publics, les institutions, etc., à savoir qu'elles doivent notamment s'acquitter des obligations prescrites dans les lettres d'accord et fournir les rapports demandés dans le contexte des projets exécutés sur le terrain. L'attribution des fonds est subordonnée à un examen de la vérification intérieure des comptes de l'ONU ou des vérificateurs externes des comptes, en fonction de leurs compétences respectives.

141. Toutefois, en examinant les relations contractuelles avec les ONG, l'Inspecteur a observé que dans certains cas, la façon dont celles-ci étaient tenues de répondre de l'utilisation des ressources qu'elles recevaient de l'organisme considéré n'était pas clairement indiquée. Dans certains organismes, le règlement exige que l'emploi des fonds soit justifié au-delà d'un montant donné. A l'OIT, par exemple, dans le cadre d'un accord de coopération avec le programme sur le travail des enfants, les ONG devront accepter de faire rapport tous les trois mois s'il s'agit d'un montant supérieur à 10 000 dollars, mais pour un montant inférieur à 3 000 dollars, les délais prévus pour présenter des rapports sont variables et au-dessous de 200 dollars, une lettre suffit et les ONG n'ont pas à faire de rapport. Dans le cas de l'UNICEF, l'établissement d'un rapport est exigé lorsque la coopération met en jeu un montant en monnaie locale équivalant au maximum à 10 000 dollars, même si l'obligation de justifier l'emploi des fonds n'est pas strictement liée à un montant particulier. Dans le cas du PNUD, le règlement financier et les règles de gestion financières ordinaires s'appliquent et pour les programmes de microfinancement gérés au siège, les règles en matière d'établissement de rapports et de comptabilité ont été simplifiées en raison du montant relativement faible des dons.

142. Quelques organisations et programmes, comme l'UNICEF, le HCR, le Bureau de l'ONU pour les services d'appui aux projets et le PNUCID ont institué des procédures élémentaires de gestion et de comptabilité qui leur permettent de savoir comment les ressources consacrées aux ONG sont utilisées. L'UNICEF, par exemple, contrairement aux autres organisations, ne considère pas les ONG comme des "agents d'exécution" ou des "partenaires aux fins de la réalisation". Lorsqu'il coopère à des projets avec des ONG, il conserve dans tous les cas la responsabilité et l'autorité et c'est à lui qu'il incombe de justifier l'emploi des fonds. Conformément au système budgétaire de l'UNICEF, le représentant dans le pays doit rendre compte soit directement au Fonds lui-même, dans le cas des ressources prélevées sur le budget de base (ressources générales), soit à des donateurs "extrabudgétaires" comme les gouvernements, les ONG ou les comités nationaux de l'UNICEF.

143. Au HCR, la notification et la comptabilité des ressources fournies aux ONG sont régies par les clauses et conditions de l'"accord subsidiaire" normalisé de l'organisation qui est signé par tous les partenaires exécutant

ses projets. Le HCR tient toutefois une comptabilité distincte des ressources consacrées aux ONG et pourrait facilement en trouver trace en cas de besoin.

144. Le PNUCID applique une méthode comptable systématisée pour les ressources qu'il affecte aux ONG. Toutes les ONG, internationales, locales et autochtones, qui reçoivent des fonds de cet organisme, sont dissociées des autres éléments des projets et font l'objet d'une rubrique comptable distincte dans laquelle sont indiqués le nom de l'ONG exécutant le projet, le titre de celui-ci, la période d'exécution, les fonds alloués et les sources de financement. Les fonds attribués aux ONG sont donc facilement identifiables.

145. Sur les 16 organismes et institutions spécialisées des Nations Unies auxquels le CCI a envoyé un questionnaire dans lequel il leur demandait s'ils avaient une rubrique budgétaire distincte pour les activités des ONG, deux seulement, le PNUD et l'UNESCO, ont répondu par l'affirmative. Quant à l'UNICEF, même s'il n'a pas créé de fonds spéciaux destinés à être utilisés pour les activités des ONG, il est tout à fait conscient de la nécessité d'étudier la possibilité pratique de le faire et d'analyser les avantages que de tels fonds pourraient offrir.

146. Du fait qu'il n'existe pas de rubrique budgétaire distincte pour les activités des ONG et que les méthodes utilisées pour comptabiliser les ressources qui leur sont allouées laissent à désirer, en particulier dans le domaine de la coopération technique, il n'est pas possible pour tous les organismes et institutions des Nations Unies d'indiquer avec précision, comme le demandait le CCI, comment les ressources consacrées aux ONG se sont réparties au cours de la période 1990-1995, qu'il s'agisse de ressources provenant du budget ordinaire ou de ressources extrabudgétaires. Seuls l'UNESCO, le FNUAP, le HCR, l'UNICEF et le PNUCID ont communiqué des informations statistiques partielles. En outre, les organisations n'ont pas été en mesure d'indiquer avec précision le domaine auquel les fonds étaient destinés. De l'avis de l'Inspecteur, les organismes des Nations Unies doivent organiser leur gestion financière des ressources consacrées aux ONG. Ces dernières seront ainsi mieux à même de s'acquitter de leur obligation de justifier l'emploi des ressources qu'elles reçoivent de ces organismes.

B. Rapports à soumettre

147. Les ressources que les organismes et les institutions spécialisées des Nations Unies allouent aux ONG pour des activités menées au titre de projets sont notifiées de la même manière que les autres formes de dépenses, suivant des procédures uniformes. Il n'existe pas de méthodes distinctes pour rendre compte aux donateurs des ressources allouées aux ONG et des dépenses correspondantes. Les organismes et les institutions rendent compte de toutes leurs activités conformément à leurs actes constitutifs. Toutefois, le problème qui se pose avec ce type de rapport de caractère général est que dans les informations - généralement volumineuses - concernant les allocations budgétaires et les dépenses, aucune distinction n'est faite entre les ressources fournies aux ONG et celles qui sont allouées à d'autres entités.

148. En ce qui concerne l'obligation pour les ONG de justifier l'emploi des ressources qu'elles reçoivent des organismes et des institutions spécialisées des Nations Unies et la façon dont ces organismes rendent compte à leurs organes délibérants des ressources qu'ils affectent aux activités des ONG et

de leur utilisation, l'Inspecteur a constaté qu'il n'existait aucune procédure spéciale de comptabilité et d'établissement de rapports pour ces activités. La pratique actuelle consistant à inclure, à intervalles irréguliers et de manière non systématique, les ressources consacrées aux ONG dans le budget total des projets, sans indication précise du montant destiné aux activités de ces ONG, n'aide pas les organismes à déterminer clairement les ressources qu'ils fournissent aux ONG et la façon dont celles-ci les utilisent, ni à présenter à leurs organes délibérants des rapports explicites à ce sujet. En outre, il n'a pas été possible, en raison de cette insuffisance, de mettre les Etats Membres au courant du montant des fonds consacrés par le système aux activités des ONG et de leur faire savoir si l'argent avait été affecté à l'usage auquel il était destiné. Encore une fois, dans les cas où ce sont les ONG qui fournissent des fonds, on ne sait pas dans quelle mesure les organismes des Nations Unies bénéficient de ce type de coopération.

149. Comme indiqué dans le résumé analytique, l'Inspecteur est tout à fait conscient du fait que le système des Nations Unies n'est pas un grand pourvoyeur de fonds pour les ONG. Toutefois, comme le Secrétaire général de l'ONU l'a clairement déclaré, les ONG sont une composante essentielle de la légitimité sans laquelle il ne saurait y avoir d'activité internationale constructive. La participation des ONG aux activités de l'ONU n'est donc pas limitée à certains domaines, et la tendance est à une collaboration de plus en plus poussée.

150. L'Inspecteur est donc convaincu que tous les partenaires - donateurs, bénéficiaires et organismes des Nations Unies - tireront profit de la mise en place d'une méthode comptable claire et d'une procédure bien définie d'établissement de rapports sur les ressources allouées aux ONG et leur utilisation, dans le respect de la spécificité de chaque organisation. Etant donné que les organismes des Nations Unies sont responsables de la bonne gestion des fonds qu'ils reçoivent des donateurs, ceux qui ne l'ont pas encore fait devraient constituer une base de données contenant toutes les informations nécessaires, à savoir le type d'ONG auxquelles ils ont affaire, le domaine de collaboration, la durée du projet et le montant des ressources allouées à celui-ci et le système de justification d'emploi des fonds par les ONG. Cette tâche devrait être confiée au fonctionnaire qui est déjà responsable des activités des ONG dans chaque organisme.

151. En outre, les organismes devraient analyser les avantages qu'offrirait la mise en place d'un système qui leur permettrait de faire connaître à leurs organes délibérants le montant total des fonds consacrés aux activités des ONG et, s'il y a lieu, le montant total reçu d'ONG, ainsi que la façon dont ces dernières ont justifié l'emploi de ces fonds. Une fois achevée la première étape, c'est-à-dire la mise en place de la base de données, il serait facile d'enchaîner la seconde, celle de la communication des données.

V. RENFORCEMENT DES CAPACITES GRACE A LA FOURNITURE AUX ONG NATIONALES D'UN APPUI FINANCIER ET D'UN SOUTIEN DANS LE DOMAINE DE LA GESTION

152. L'un des objectifs du programme de coopération technique des Nations Unies est d'aider les pays en développement à parvenir à l'autosuffisance par un processus connu dans le système sous le nom de "renforcement des capacités", c'est-à-dire des méthodes et des moyens dont disposent les gouvernements nationaux et les collectivités locales pour acquérir les aptitudes et les compétences techniques nécessaires pour gérer leurs ressources et leur milieu naturel de manière durable et renforcer les institutions.

153. Tous les programmes et projets de coopération technique menés à bien par les organismes du système sont censés être maintenus et poursuivis par le gouvernement et la population des pays en développement après le départ des organismes des Nations Unies, ce qui présuppose que les programmes et les projets ne sont pas conçus et lancés sans la participation de la population. Les ONG nationales peuvent jouer un rôle important dans ce processus.

154. La plupart des organismes opérationnels, comme l'UNICEF, le PAM, l'OMS, la FAO et le HCR recourent de plus en plus à des ONG nationales pour mener à bien des programmes et des projets de développement ainsi que des programmes et des projets d'urgence. C'est ainsi que le PAM collabore avec 923 ONG locales et qu'au cours des cinq dernières années, ses relations avec les ONG se sont considérablement développées. En réponse à un questionnaire distribué par le siège du PAM, la majorité des bureaux de pays (69 %) ont indiqué que la fréquence et le volume de leurs activités de coopération avec des ONG étaient en augmentation, cependant que 29 % ont déclaré qu'ils étaient stables, 7 % faisant état d'une diminution. L'UNICEF et le HCR travaillent avec des ONG nationales dans les camps de réfugiés et à l'occasion de catastrophes naturelles. La FAO collabore essentiellement avec des ONG nationales pour exécuter ses programmes et projets d'agriculture et/ou d'élevage avec des organisations communautaires. L'OMS a recours aux services d'organisations locales pour dispenser une éducation sanitaire aux populations des zones urbaines et rurales. En résumé, ce sont les ONG qui sont les mieux placées pour exécuter ces tâches, car elles font elles-mêmes partie de la communauté qu'elles desservent et elles peuvent communiquer facilement avec la population.

155. Les organismes des Nations Unies doivent accepter que les ONG nationales et locales soient associées à leurs travaux et reconnaître la contribution qu'elles peuvent apporter à la bonne exécution des programmes et des projets. Il faudrait s'efforcer d'accroître l'appui, financier et autre, fourni à ces ONG dans le cadre de projets tant à long terme qu'à court terme. Les organismes des Nations Unies devraient aussi encourager l'établissement de liens de partenariat entre les ONG internationales et leurs homologues nationales. Ils devraient définir clairement l'objectif et le rôle de ces deux catégories distinctes d'ONG de façon à tirer parti des apports des unes et des autres.

156. C'est le degré de compétence et de savoir-faire des ONG internationales ainsi que leur aptitude à recueillir des fonds qui expliquent que les organismes des Nations Unies aient intérêt à faire appel à leurs services pour réaliser et/ou exécuter des programmes et des projets. Ces ONG sont

en mesure de travailler dans la langue des organes de décision - bilatéraux, multilatéraux ou autres - et à l'intérieur du même cadre de référence culturel. Elles ont aussi accès à des milieux sociaux influents dans les pays donateurs, ce qui leur permet de peser sur les choix et sur les grandes orientations. C'est ce qui leur donne un avantage comparatif.

157. De leur côté, les ONG nationales connaissent les cultures, les langues et les normes sociales locales, sont en mesure d'apprécier l'état de l'économie et sont à l'écoute de la population, dont elles comprennent les besoins et les coutumes. Un autre facteur qui leur donne un avantage par rapport aux ONG internationales est celui du coût. Si l'on fait le rapport entre les frais généraux (salaires, frais de transport, bureaux, etc.) et les transferts directs aux communautés, il est en principe moins onéreux de faire appel aux ONG nationales qu'à leurs homologues internationales car en termes de salaires et de mode de fonctionnement, elles sont en prise directe avec la réalité locale, qu'il s'agisse de l'économie ou des structures.

158. Il est cependant indispensable que les ONG internationales et leurs homologues nationales coopèrent pour pouvoir atteindre leurs objectifs. Parmi les nombreux exemples de coopération bien conçue entre les deux partenaires, on peut citer celui d'ACTIONAID qui, en Inde, appuie le travail de plus de 200 ONG avec à peine 5 millions de livres sterling (voir à ce sujet "Should International NGOs be Operational", document de synthèse présenté à l'atelier du CEVO, les 5 et 6 février 1996). Si elles avaient tout fait elles-mêmes, il n'y aurait eu qu'une ONG. Le système des Nations Unies devrait donc jouer un rôle de catalyseur pour amener les deux catégories d'ONG à travailler ensemble et à s'appuyer mutuellement. Les organismes des Nations Unies peuvent y parvenir en servant d'intermédiaires entre les deux partenaires, c'est-à-dire en informant les ONG internationales qu'il existe une ONG nationale compétente apte à faire le travail demandé, et en collaborant davantage avec les ONG nationales de façon que celles-ci puissent acquérir l'expérience voulue et obtenir les ressources nécessaires pour compléter l'action des ONG internationales. Le système des Nations Unies doit jouer un rôle déterminant pour ce qui est d'amener les ONG nationales à participer à l'action menée pour atteindre l'un de ses principaux objectifs, le "renforcement des capacités".

159. L'Inspecteur est tout à fait conscient des efforts qui sont faits dans le cadre du renforcement des capacités pour déterminer les ONG nationales qui seraient susceptibles de collaborer avec les organismes du système des Nations Unies et il s'en félicite. Il constate en outre que dans certains organismes, des ressources ont été expressément allouées au renforcement des capacités, y compris à la formation et à l'échange d'informations et au renforcement des partenariats avec les ONG nationales. Ces initiatives méritent d'être encouragées.

160. La communication avec ces ONG se trouverait facilitée si les organismes des Nations Unies voulaient bien établir, pour chaque pays, une liste des ONG nationales et des autres organisations de la société civile qui seraient susceptibles de devenir des partenaires pour eux et pour les ONG internationales. Il faudrait aussi mettre au point des critères pour sélectionner les ONG nationales qui seraient associées comme partenaires à la réalisation des projets.

ANALYSE DES REPONSES DES ORGANISATIONS AU QUESTIONNAIRE DU CCI

Organisations/ programme	Liste des ONG établie par l'organisation	Efficacité des ONG par rapport à leur coût	Critères de sélection des ONG	Méthode de sélection des ONG locales/nationales	Fonctionnaire chargé de la liaison avec les ONG Au siège/sur le terrain	Fonds spéciaux alloués aux ONG	Pourcentage de fonds destiné à couvrir les dépendances des programmes et les dépendances d'appui	Pourcentage du montant total des fonds destinés aux ONG qui est alloué aux ONG locales	Procédure de justification de l'emploi des fonds et d'établissement de rapports suivie par les ONG	Ressources financières provenant des ONG
CNUEH (Habitat)	Oui	Oui	Oui	Recommandations des partenaires associés à la réalisation des projets	Oui (Siège) Sur le terrain, il s'agit de l'administrateur de programmes	Non	Programmes : 80 % Dépendances d'appui administratif : 20 %	Sans objet	Comme pour toute autre activité sous-traitée	Oui
PNUCID (programme)	Oui	Ce n'est pas le principal motif de collaboration	Oui	Par l'intermédiaire des bureaux de pays	Oui (uniquement au siège)	Oui, depuis 1994	Programmes : 93,8 % Appui administratif : 6,2 %	Oui, 13,4 % et 22,5 % aux ONG nationales (1990-1995)	Oui	Oui
PNUD	Utilise la base de données des services de liaison avec les ONG	Il n'existe pas d'étude détaillée	Oui	Bilan de l'action passée des ONG	Oui	Oui	Pas de statistiques disponibles	Oui	Oui	Programmes communs
PNUE	Oui	Oui	Oui	Par l'intermédiaire des unités chargées des programmes et des bureaux régionaux	Oui	Oui	Ce pourcentage sera calculé après la constitution de la base de données	Ce pourcentage sera calculé après la constitution de la base de données	Oui	Oui
UNESCO	Oui	Varie selon les ONG	Oui	Par l'intermédiaire de commissions nationales	Désignation en cours	Oui	-	-	Oui	Oui
FNUAP	Oui	Etude en cours par une division	Oui	Par l'intermédiaire des bureaux de pays et d'un comité au siège	Oui	Oui	12 %	Oui	Oui	Oui
HCR	Oui	Le choix n'est pas purement économique	Oui	Par les représentants dans les pays	Oui	Oui	Programmes : 95 % Appui administratif : 5 %	Pas de distinction entre les ONG	Oui	Oui
UNICEF	Oui	Les facteurs économiques ne sont pas le principal motif de coopération avec les ONG	Oui	Dans le cadre de l'élaboration des programmes de pays par les bureaux de pays	Au siège : Section des ONG	Non	A quelques exceptions près, les frais généraux pour les ONG ne sont pas couverts	Oui 1994, 71,9 % 1995, 68 %	Procédure normale d'établissement des rapports	Oui

ANALYSE DES REPONSES DES ORGANISATIONS AU QUESTIONNAIRE DU CCI (suite)

Organisations/ programme	Liste des ONG établie par l'organisation	Efficacité des ONG par rapport à leur coût	Critères de sélection des ONG	Méthode de sélection des ONG locales/nationales	Fonctionnaire chargé de la liaison avec les ONG. Au siège/sur le terrain	Fonds spéciaux alloués aux ONG	Pourcentage de fonds destiné à couvrir les dépendances et les dépendances d'appui	Pourcentage du montant total des fonds destinés aux ONG qui est alloué aux ONG locales	Procédure de justification de l'emploi des fonds et d'établissement de rapports suivie par les ONG	Ressources financières provenant des ONG
FAO	Oui	Dépend de plusieurs facteurs	Oui	Par l'intermédiaire des bureaux de la FAO dans les pays siège	Oui (uniquement au siège)	Pas de statistiques disponibles	Il n'est pas possible de donner un pourcentage pour l'ensemble de l'organisation	Statistiques non disponibles	La procédure varie selon le contrat	Non
OIT	Oui	La collaboration avec les ONG n'est pas nécessairement fonction du rapport coût/efficacité	Néant	Sur la base des dossiers dont dispose l'OIT et au moyen de références	Non	Non	Il n'existe pas de données exactes	Oui, environ 85 %	Procédure normale	Oui
BANQUE MONDIALE	Oui	Sans objet	Oui	Par l'intermédiaire des bureaux extérieurs de la Banque	Dans certains bureaux extérieurs, oui, mais il s'occupe aussi d'autres questions	Non, sauf dans des cas particuliers	Sans objet	Non, sauf dans des circonstances particulières	Sans objet	Oui
PAM	Oui, liste des principaux partenaires	Ce n'est pas le seul facteur qui entre en ligne de compte pour travailler avec des ONG	Oui	Par l'intermédiaire du directeur de pays du PAM	Oui, mais il s'occupe aussi d'autres questions	Non	Normalement, ne rembourse que les coûts directs	Pas de distinction entre les ONG	Les procédures varient suivant les accords	Oui
OMS	Oui, celles avec lesquelles il existe des relations officielles	Oui, mais cela n'est pas confirmé par une étude	Oui	Par l'intermédiaire des gouvernements, des ONG nationales et internationales et de l'OMS elle-même	Oui	Non	Essentiellement pour les activités menées au titre des programmes	Sans objet	Oui	Oui