



**Assemblée générale
Conseil économique et
social**

Distr.
GÉNÉRALE

A/52/114
E/1997/46
10 avril 1997
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE
Cinquante et unième session
Points 101 et 120 de la
liste préliminaire*
ACTIVITÉS OPÉRATIONNELLES
DE DÉVELOPPEMENT
CORPS COMMUN D'INSPECTION

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL
Session de fond de 1997
Point 6 de l'ordre du jour
provisoire**
QUESTIONS DE COORDINATION,
QUESTIONS RELATIVES AU
PROGRAMME ET AUTRES QUESTIONS

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 les observations du Comité administratif de coordination sur 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" (A/51/655-E/1996/105, annexe).

* A/52/50.

** E/1997/100.

ANNEXE

Observations du Comité administratif de coordination sur 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"

I. OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Le Comité administratif de coordination (CAC) a estimé que le rapport à l'examen contribuait utilement aux débats de haut niveau du Conseil économique et social et de l'Assemblée générale sur les relations entre l'ONU et les organisations non gouvernementales (ONG), ainsi que sur le rôle des ONG nationales dans le développement économique et social d'un pays. Il a constaté que ce rapport faisait suite au dialogue sur la question des ONG, entamé dans le précédent rapport du Corps commun d'inspection (CCI) 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" (A/49/122-E/1994/44). Par ailleurs, il s'est félicité que les inspecteurs aient entrepris la réalisation d'une étude contenant une analyse financière et une comparaison des coûts occasionnés par les activités menées par les organismes des Nations Unies, les gouvernements et les ONG, comme il l'avait demandé dans ses observations sur le précédent rapport (A/49/122-E/1994/44/Add.1).

2. Le dernier rapport du CCI sur la question avait 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 traitait 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.

3. Le CAC estime qu'il est important d'analyser dès maintenant l'évolution du cadre institutionnel dans lequel le système des Nations Unies fonctionne, et en particulier de prendre en considération le rôle plus actif que certains éléments de la "société civile" jouent dans les domaines du développement et de l'aide humanitaire. Par conséquent, il souscrit à l'orientation générale du rapport en faveur du renforcement de la coopération opérationnelle des organismes des Nations Unies avec les ONG et considère que l'étude contient des renseignements utiles sur l'état actuel de cette coopération. Ces données pourraient servir de base à l'évaluation interinstitutions des questions concernant les programmes et les opérations que doit réaliser le Comité consultatif pour les questions relatives aux programmes et aux activités opérationnelles.

4. De façon générale, les membres du CAC ont trouvé le rapport instructif, bien conçu, complet et équilibré. Ils souscrivent, quant au fond, aux conclusions et recommandations du CCI, compte tenu en particulier du fait que bon nombre des propositions avancées sont déjà progressivement mises en oeuvre par les organismes et institutions spécialisées des Nations Unies, en application de leurs principes directeurs concernant les ONG. Cela étant, le

rapport souffre d'un certain nombre d'insuffisances qui, jusqu'à un certain point, lui ôtent de sa valeur.

5. Pour commencer, les membres du CAC estiment qu'il n'est pas suffisamment tenu compte de l'immense diversité des ONG, dont les rôles, les modalités opérationnelles et les besoins financiers diffèrent sensiblement, et qui vont de grandes organisations internationales aux ONG nationales et aux organisations représentatives populaires.

6. Il est regrettable aussi que les inspecteurs aient restreint la portée du rapport aux cas de transferts de ressources à des ONG. De plus, même si des problèmes plus généraux de la coopération avec les ONG sont abordés, comme la nécessité de désigner des chargés de liaison ou de renforcer les capacités, cette coopération est considérée uniquement sous l'angle du financement. À cet égard, certaines institutions spécialisées tiennent à signaler que dans leur cas, les activités occasionnant un transfert de ressources financières ne représentent qu'une part modeste de leur collaboration avec des ONG et que, par conséquent, les différentes situations des organismes des Nations Unies dans ce domaine devraient être prises en considération dans tout examen futur de la coopération opérationnelle.

7. Certains membres du CAC sont d'avis que même dans une perspective aussi étroite que l'évaluation des transferts de ressources, il serait opportun d'établir une distinction entre plusieurs types fort différents de coopération avec les ONG. D'une part, il y a les ONG qui exécutent, pour le compte d'organismes des Nations Unies, des activités à l'élaboration desquelles elles n'ont pas participé. Dans ce cas, elles jouent le même rôle que n'importe quel entrepreneur ou sous-traitant et devraient, à ce titre, entrer en concurrence avec d'autres organismes pour l'attribution de marchés, et les mêmes procédures devraient s'appliquer en ce qui concerne la justification de l'emploi des fonds. D'autre part, une ONG peut se voir allouer des ressources par un organisme des Nations Unies, ou par son intermédiaire, pour exécuter des activités qui appuient ses propres programmes ou des programmes élaborés conjointement; l'ONG joue alors le rôle de bénéficiaire ou de partenaire. Dans ce cas, les critères de sélection des partenaires et les procédures comptables ne seraient pas les mêmes que dans le cas précédent. Enfin, il arrive que des ONG coordonnent leurs propres programmes avec ceux d'organismes des Nations Unies et qu'elles planifient et exécutent des activités parallèles et complémentaires, sans que cela donne lieu à un transfert de ressources. En pareil cas, elles ne sont pas tenues de justifier de l'emploi des fonds. Il s'agit là d'une forme de coopération opérationnelle avec les ONG qui, de l'avis des membres du CAC, devrait considérablement se développer à l'avenir.

8. En ce qui concerne la gestion financière des ressources allouées aux ONG, les membres du CAC reconnaissent qu'il est nécessaire de renforcer les modalités de présentation de rapports sur l'emploi des fonds, mais ne sont pas convaincus que la capacité de produire des statistiques comparatives qui en découlera sera particulièrement utile, puisque les organismes et institutions spécialisées ont des budgets de fonctionnement très différents et que leurs besoins en matière de coopération avec les ONG dépendent entièrement de leurs rôles et mandats respectifs. En outre, certains membres du CAC estiment que pour améliorer les procédures concernant la sélection, l'efficacité et l'obligation redditionnelle

des ONG il n'y a pas nécessairement lieu de fixer des critères différents de ceux généralement applicables à toute activité de coopération menée avec des entités extérieures et faisant l'objet d'un financement. C'est pour la sélection des ONG avec lesquelles des relations officielles sont établies que de nombreux organismes des Nations Unies doivent mettre au point des critères plus précis. Seules une sélection et une étude attentives des ONG choisies comme partenaires permettront de garantir que les objectifs recherchés d'efficacité et de responsabilité accrues en ce qui concerne l'utilisation des ressources financières qui leur sont allouées pourront être atteints.

9. Certains membres du CAC ont appelé l'attention sur l'idée avancée dans le rapport selon laquelle les ONG sont indispensables à l'édification de sociétés équitables et stables. Il est indéniable que dans bon nombre de pays, les ONG ont contribué de façon importante à fournir des services de base aux communautés isolées et marginalisées, à dénoncer les violations des droits de l'homme et à lutter pour l'instauration de régimes démocratiques, etc. Toutefois, les possibilités croissantes de financement qui leur sont offertes par les organismes des Nations Unies ont entraîné l'apparition d'ONG qui, souvent, n'ont pas de vocation sociale ni de compétence technique particulière, ni même de clientèle clairement identifiée. La pertinence et l'utilité de l'idée susmentionnée s'en trouvent évidemment diminuées.

10. Quelques organes des Nations Unies ont exprimé des réserves concernant l'observation du CCI selon laquelle "certaines [recommandations] ne concernent pas le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies qui, normalement, ne finance aucune activité d'ONG". Comme en témoignent les éléments ci-après, cette affirmation n'est pas tout à fait exacte.

11. De fait, le Secrétariat de l'ONU travaille de plus en plus avec des ONG. Ainsi, par exemple, le Département de la coordination des politiques et du développement durable comprend un Groupe des ONG, tout comme le Département de l'information, ces deux groupes étant financés au titre du budget ordinaire de l'Organisation. De plus, dans le budget du Département de la coordination des politiques et du développement durable pour l'exercice biennal 1996-1997, l'Assemblée générale a approuvé une subvention destinée à financer le Service de liaison avec les organisations non gouvernementales. En 1995, reconnaissant la nécessité de renforcer la coopération entre l'ONU et les ONG, le Secrétaire général a nommé son Conseiller spécial chargé de liaison de son Cabinet pour toutes les questions ayant trait aux ONG.

12. En outre, le Secrétariat de l'ONU a financé la participation aux grandes conférences des Nations Unies d'un certain nombre d'ONG, en particulier celles des pays en développement et des pays les moins avancés, par le biais de divers fonds d'affectation spéciale créés pour ces manifestations. Des séminaires, des ateliers et d'autres activités, au cours desquels les ONG ont participé aux préparatifs et au suivi des conférences, ont également été financés par le Secrétariat. Il convient aussi d'indiquer que les mesures prises par le Département de la coordination des politiques et du développement durable pour mettre en place une base de données commune sur les ONG et pour faciliter la communication avec ces dernières ainsi que leur participation aux processus intergouvernementaux, ont également des incidences financières. Le CCI n'aurait

pas dû négliger ces témoignages de l'appui croissant du Secrétariat aux activités d'ONG.

13. Des observations analogues ont été formulées par les commissions régionales. Dans le cas de la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP), par exemple, si aucune ressource n'est directement versée à des ONG en tant qu'agents d'exécution, il n'en reste pas moins que la Commission collabore étroitement avec les ONG à la réalisation de ses projets de coopération technique financés par des fonds extrabudgétaires, en particulier dans des domaines pouvant contribuer à atténuer la pauvreté, comme la santé en matière de reproduction et la planification de la famille, le vieillissement de la population, l'urbanisation, l'environnement, le développement social, y compris la participation des femmes au développement, les handicapés, etc. Pour sa part, la Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale (CESAO) coopère – directement et indirectement – avec des ONG, des volontaires et des collectivités locales dans le cadre d'accords et d'arrangements officiels relatifs à l'exécution de projets. Un dialogue permanent s'est instauré avec la communauté d'ONG, qui facilite l'échange de données sur les principaux domaines d'activité. La CESAO fournit également des services techniques et consultatifs aux ONG et les engage à s'associer au développement en entreprenant des activités opérationnelles au niveau national. En Europe, la coopération entre la Commission économique pour l'Europe (CEE) et les ONG ne prévoit pas le financement d'activités menées par ces dernières mais, à l'inverse, ce sont les ONG qui, par leurs contributions en nature, appuient de nombreuses activités mises en oeuvre par la Commission. Les commissions régionales seraient disposées, si l'étude sur les relations avec les ONG devait être complétée à l'avenir, à fournir des renseignements tirés de leur vaste expérience.

14. Certains membres du CAC ont fait observer que, quand bien même il consacre une vingtaine de pages de son étude à décrire comment les différents organismes et programmes des Nations Unies allouent des ressources aux ONG et sélectionnent les bénéficiaires, le CCI n'indique pas clairement quelles pratiques sont les meilleures et les plus dignes d'être retenues par d'autres organismes.

15. Plusieurs organismes ont jugé contradictoire que, d'un côté, les inspecteurs affirment que les procédures concernant l'obligation de justifier de l'emploi des fonds consacrés à des activités d'ONG sont insuffisantes et, d'autre part, appellent à mieux rendre compte des ressources allouées aux ONG.

16. Certains membres du CAC ont indiqué que les inspecteurs reprenaient les mesures déjà prises par le Comité consultatif pour les questions relatives aux programmes et aux activités opérationnelles et n'apportaient donc rien de nouveau.

17. Le représentant de la Banque mondiale a fait observer que si les informations concernant les activités de la Banque dans le domaine à l'examen étaient exactes et complètes, la phrase du paragraphe 131, qui dit que "la Banque peut jouer un rôle de médiation" devrait cependant être complétée par les termes "... mais aurait toujours besoin de l'accord du gouvernement concerné"; on comprendrait mieux alors que c'est l'emprunteur qui décide comment utiliser les ONG et non la Banque.

18. Enfin, des membres du CAC estiment que l'un des éléments les plus importants de la coopération avec les ONG est la nécessité d'une plus grande souplesse d'action. Ce besoin devrait toutefois être compensé par celui de renseignements exacts sur les dépenses concernant des partenaires non étatiques. Alors que l'on essaie de renforcer l'exactitude des informations en établissant des bases de données, des directives et des modalités concernant l'établissement de rapports, on pourrait voir se réduire les possibilités d'action. De même, les ONG risquent de se bureaucratiser davantage et de ne plus pouvoir répondre avec autant de souplesse aux besoins des groupes sociaux les plus pauvres. Il convient également de rappeler que bon nombre d'ONG ont des capacités organisationnelles et financières limitées et peuvent ne pas être en mesure de satisfaire aux normes établies. Cela étant, il arrive parfois que l'obligation de justifier de l'emploi des fonds se traduise par une plus grande efficacité opérationnelle; les programmes d'octroi de dons modestes du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), notamment, sont un excellent exemple des possibilités de synergie ainsi offertes. Les accords institutionnels tripartites conclus dans le cadre de ces programmes font qu'il est dans l'intérêt de chaque acteur (ONG/Gouvernement/PNUD) de veiller à la qualité du programme et, donc, d'assurer la rentabilité et l'efficacité de l'allocation des ressources. C'est ce type d'arrangement qui peut renforcer le respect du principe de la responsabilité et la transparence.

II. OBSERVATIONS CONCERNANT LES RECOMMANDATIONS

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. Elle 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.

19. Au sujet de cette recommandation, de nombreux membres du CAC font observer qu'ils exploitent depuis un certain nombre d'années une base de données informatisée sur les activités qu'ils mènent en collaboration avec des ONG, comprenant aussi bien les accords relatifs à des projets que des renseignements budgétaires et financiers. Ces systèmes sont habituellement gérés par une unité spéciale chargée des ONG au sein de chaque secrétariat. Dans le cas du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), par exemple, la base de données est complétée par une deuxième base, gérée par le Bureau du Coordonnateur des ONG, qui contient des renseignements sur toutes les ONG

s'intéressant aux réfugiés, qu'elles participent ou non à l'exécution de projets du HCR. Des informations à jour provenant de cette base sont régulièrement publiées dans un répertoire d'ONG.

20. D'autres organismes et institutions spécialisées regroupent actuellement sur support informatique les données relatives à leur coopération avec des ONG – aussi bien celles de ces dernières qui participent à leurs travaux ou sont dotées d'un statut consultatif que d'autres organisations de la société civile constituées au niveau national qui pourraient être associées à la réalisation de projets de développement – ainsi que des renseignements particuliers sur le type de coopération menée et les ressources allouées. Au PNUD, par exemple, le Programme des organisations de la société civile s'efforce actuellement de mettre au point une série de directives dans le cadre desquelles les bureaux de pays commenceront à rassembler des données sur les ONG et d'autres organisations de la société civile (associations d'adhérents, syndicats, groupes de défense, etc.) en vue de constituer des bases de données nationales et de nommer des chargés de liaison avec la société civile qui exerceront leurs fonctions à temps complet dans les bureaux, comme il est suggéré dans la recommandation 2. Par ailleurs, il faut se rappeler que les programmes du PNUD sont souvent exécutés conjointement par des organismes des Nations Unies et des ministères nationaux. Dans ce cas, les ONG peuvent à tout moment se voir confier en sous-traitance des activités particulières (formation, évaluation, notamment). Les ressources nécessaires à cet effet leur sont allouées sous forme de somme forfaitaire, ce qui ne permet pas de distinguer les coûts administratifs et les coûts opérationnels. Une solution à ce problème serait de faire en sorte que des chiffres exacts soient communiqués dans le cadre de l'exécution des activités d'ONG. Malheureusement, on n'en est pas encore là. Dans ces conditions, la constitution d'une base de données peut aider à faire connaître les fonctions, les capacités et la légitimité d'une ONG, mais pas à fournir les données nécessaires. La base de données que l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) met en place actuellement sur les activités qu'elle mène en collaboration avec des ONG n'est pas conçue avant tout comme un instrument de gestion financière. Elle contiendra des indications sur des projets réalisés en association avec des ONG, mais pas sur les activités moins importantes réalisées en sous-traitance.

21. Plusieurs membres du CAC ont eu des difficultés à souscrire à la proposition du CCI tendant à ce que tous les organismes des Nations Unies constituent et mettent à jour une base de données sur les ONG, mesure qui, à leur sens, devrait être examinée à la lumière des restrictions auxquelles le système des Nations Unies fait face en matière de ressources financières et humaines. Ils font valoir en premier lieu que le nombre limité de projets faisant appel à des ONG et le montant modeste des fonds alloués à ces projets ne justifient pas les dépenses qu'entraînerait la constitution de la base de données demandée. Par ailleurs, ils soulignent que la structure administrative actuelle du système est déjà suffisamment compliquée sans qu'on y ajoute des obligations supplémentaires d'établissement de rapports. Il eût mieux valu, à leur avis, que les inspecteurs, qui avaient l'occasion de se pencher sur les procédures en vigueur dans les divers organismes des Nations Unies, présentent des recommandations tendant à mettre en place des modalités simplifiées et mieux conçues d'établissement de rapports sur les programmes et l'allocation des ressources. De telles recommandations devraient tenir dûment compte de la

rationalisation en cours des procédures administratives des organismes des Nations Unies et de la mise en place du Système intégré de gestion (SIG).

22. Tout en souscrivant dans l'ensemble aux propositions figurant dans la recommandation, certains membres du CAC constatent que le rapport ne fait pas apparaître le coût d'un projet visant à constituer et tenir à jour une base de données aux fins de la transparence de la gestion financière. Ils soulignent que les projets de ce type exigent non seulement des techniques élaborées mais aussi un personnel qualifié. Ils rappellent les efforts récemment déployés par certains organes et organismes des Nations Unies, comme le Département de la coordination des politiques et du développement durable, le Département de l'information, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et le Service de liaison avec les organisations non gouvernementales, pour éviter les doubles emplois, en constituant une base commune de données sur les ONG associées aux travaux de plus d'un organe ou organisme, permettant ainsi d'améliorer la diffusion et la collecte d'informations et la mise à jour des dossiers et d'avoir plus facilement accès à un très grand nombre d'ONG, par secteur d'activité (notamment, les ONG s'occupant des femmes) et par emplacement géographique. Des bases communes de ce type pourraient être utilisées au Siège ainsi que sur le terrain.

23. Un membre du CAC a proposé, comme première mesure visant à améliorer l'accès aux données sur les ONG détenues par différents organismes, programmes, fonds, départements, divisions et autres entités, d'établir un inventaire des bases existantes de données sur les ONG dans le système des Nations Unies. Un tel exercice, déjà entrepris par le Comité consultatif pour la coordination des systèmes d'information (CCCSI) en 1988, permettrait de faire le point de la situation et de trouver le meilleur moyen de créer une base de données intégrée sur les ONG, comme l'avait demandé le Conseil économique et social dans la partie XI de sa résolution 1996/31 du 25 juillet 1996.

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 Comité consultatif pour les questions relatives aux programmes et aux activités opérationnelles (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.

24. Le CAC appuie en principe l'idée du Corps commun d'inspection tendant à assurer le suivi et la coordination des activités des ONG au moyen de divers mécanismes mis en place au niveau des sièges et à celui des pays. Il ressort des observations des membres du CAC que la coordination des activités avec les ONG est assurée principalement par des bureaux chargés des relations extérieures ou des coordonnateurs spéciaux spécifiquement désignés à cette fin. Sur le terrain, ces fonctions sont assignées aux directeurs de pays des différentes institutions, à leurs représentants ou à des chargés de liaison. Dans le cas du HCR par exemple, la mise en place de comités inter-ONG et de comités de coordination gouvernement/HCR/ONG est en cours dans tous les programmes de pays. La FAO a mis en place à son siège un bureau spécial chargé de la liaison avec les ONG, l'Unité de coopération avec le secteur privé et les ONG, qui a accès à des informations financières concernant la coopération entre la FAO et les ONG et passe en revue les propositions de projets devant être exécutés en collaboration avec des ONG.

25. Le CAC réaffirme la décision du CCQPO relative à la nécessité de mettre en place un mécanisme interinstitutions réunissant les chargés de liaison avec les ONG pour débattre des questions concernant les programmes et les activités opérationnelles.

26. D'un autre côté, plusieurs membres du CAC ont émis des doutes analogues à ceux qu'ils avaient exprimés à propos de la recommandation 1, se demandant s'il serait justifié sur le plan financier, que toutes les organisations et institutions du système des Nations Unies, désignent, au niveau du siège et à celui des pays, des responsables chargés à temps complet de la liaison avec les ONG. Ils se sont aussi déclarés fermement persuadés qu'il ne saurait y avoir de définition d'emploi générale pour les chargés de liaison avec les ONG au niveau du siège, mais que les fonctions des intéressés devraient plutôt être définies en tenant compte des autres responsabilités qu'ils exercent au sein de l'organisation. Les membres ne partagent pas non plus l'opinion exprimée à l'alinéa b) de la recommandation 2, selon laquelle la coordination avec le

gouvernement, les autres institutions nationales et les fédérations d'ONG locales est une tâche qui devrait nécessairement être assignée à un administrateur recruté sur le plan national. S'il est incontestable que les administrateurs recrutés sur le plan national ont un rôle utile à jouer, l'une des considérations les plus importantes devrait être l'objectivité avec laquelle ils déterminent quelles organisations devraient être choisies comme partenaires. À cet égard, les membres en question du CAC ne sont pas tout à fait sûrs que les administrateurs recrutés sur le plan national seront toujours entièrement impartiaux. Ils sont aussi fermement convaincus qu'ils devraient relever, non pas d'un Conseiller technique principal, sauf pour ce qui a trait à un projet déterminé, mais plutôt du directeur de pays et du directeur régional, qui sont responsables de l'ensemble du programme dans la région considérée.

27. Certains membres du CAC ont déploré que leurs activités et l'expérience positive qu'ils ont acquise dans le domaine visé par la recommandation 2 n'aient pas été prises en compte dans l'étude. En ce qui concerne, par exemple, les vues exprimées par le Corps commun d'inspection au sujet de la nécessité d'acquérir une meilleure connaissance des organisations nationales et locales, le Département de l'information, tant au Siège que sur le terrain (centres d'information des Nations Unies et services d'information des Nations Unies), entretient depuis très longtemps (depuis 1946) des relations avec les ONG chargées d'activités opérationnelles ou d'activités de plaidoyer qui s'intéressent aux domaines d'action prioritaires des Nations Unies, et son expérience et ses connaissances devraient nécessairement être prises en compte dans toute initiative future de coordination interinstitutions. Au niveau des pays, les centres d'information et les services d'information des Nations Unies ont une vaste expérience de la coopération avec des organismes gouvernementaux, d'autres institutions nationales et des ONG locales, y compris des fédérations d'ONG locales, et peuvent conseiller les fonctionnaires de toute institution qui mène des activités dans un pays donné. De nombreux autres organismes et institutions ont accumulé une expérience analogue, dont le Corps commun d'inspection aurait dû tenir compte.

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.

28. De nombreux membres du CAC approuvent de manière générale les propositions contenues dans les recommandations 3 et 4, en partant du principe que, puisque c'est en vertu d'une politique établie que les organismes des Nations Unies doivent coopérer plus étroitement avec les ONG, ils auront besoin de plus de ressources pour répondre aux besoins de ces dernières et devront notamment prévoir dans leur budget une rubrique particulière pour leurs activités. En ce qui concerne la recommandation 4, l'adoption par le Conseil économique et social de sa résolution 1996/31, concernant les dispositions qui régissent les consultations avec les ONG, ainsi que le suivi de diverses conférences mondiales, contribuera à encourager un plus grand nombre d'ONG nationales à appuyer l'action de l'ONU. Pour que les ONG apportent une contribution utile aux activités de l'Organisation, elles auront besoin d'une assistance particulière, et la proposition tendant à prévoir dans le budget une rubrique spéciale pour les dépenses afférentes au personnel, aux réunions et consultations, au matériel et aux frais de voyage, par exemple, peut se justifier.

29. D'autres membres du CAC ont fait observer qu'à l'heure actuelle, ils ne disposent pas, à leur budget ordinaire, de ressources pouvant être allouées directement aux activités des ONG. Cependant, leurs programmes et projets avec les ONG sont financés au moyen de ressources extrabudgétaires et exécutés sur la base de la participation aux coûts, ou financés à l'aide de contributions de tiers. Le recours à des modalités novatrices de coopération financière entre le secteur public et le secteur privé est également encouragé. Dans le cas du PNUD, trois grandes catégories de ressources seront utilisées pour financer les programmes et les projets dans le cadre du nouveau cycle de programmation : a) les ressources au titre du programme mondial, destinées à financer des activités intersectorielles intéressant le développement humain durable; b) les ressources au titre des programmes régionaux, qui seront utilisées par les bureaux régionaux pour appuyer des activités dans les principaux domaines prioritaires du PNUD (élimination de la pauvreté, protection de l'environnement, participation des femmes au développement); c) les ressources affectées aux pays pour financer des activités au niveau national. Dans ce contexte, l'appui fourni par le PNUD aux ONG viendra de ces diverses sources, et le PNUD cherche toujours à déterminer comment suivre l'allocation des ressources considérées.

30. Plusieurs organismes et institutions ont émis des réserves au sujet des recommandations 3 et 4, estimant que le plus important est d'associer des ONG compétentes et crédibles à l'exécution de programmes et de projets des organisations opérationnelles des Nations Unies. La participation de telles ONG sera efficace sans qu'il soit nécessaire de prévoir dans le budget une rubrique particulière pour leurs activités dans le cadre d'un projet donné. En ce qui concerne la recommandation 4, ils estiment que les ressources devraient servir à

financer la participation d'ONG des pays en développement et des pays à économie en transition à des conférences mondiales, des réunions, des séminaires et des ateliers, plutôt qu'une assistance administrative destinée à faciliter la participation d'ONG à ces activités. Ce résultat pourrait être obtenu grâce à une collaboration plus étroite entre les organismes et les institutions, que ceux-ci exercent des activités opérationnelles ou non.

31. Pour certains membres du CAC, la suggestion contenue dans les deux recommandations relative à la possibilité de prévoir une rubrique particulière dans leur budget pour les activités des ONG, n'est pas claire et ne semble pas très réaliste. Selon eux, il serait difficile de la mettre en oeuvre car la plus grosse partie des contributions des institutions est destinée à financer l'exécution de projets de coopération technique déterminés. Dans de nombreuses organisations, les fonds destinés à appuyer les activités des ONG sur le terrain sont mobilisés auprès de sources extrabudgétaires sur la base de propositions concernant des programmes précis. Des ressources limitées pourraient être allouées au titre du programme ordinaire pour faciliter la participation des ONG à des conférences internationales, réunions, séminaires et autres activités, comme il est suggéré dans la recommandation 4, si les organes directeurs des institutions approuvent cette proposition, mais ce sont plus généralement des fonds extrabudgétaires qui sont mobilisés à cette fin.

32. Le représentant d'une institution spécialisée a fait observer que, compte tenu de la structure particulière de cette dernière et du rôle que les organisations de travailleurs et d'employeurs jouent dans ses activités, la portée actuelle de la participation d'autres ONG à ses travaux ne justifie pas l'ouverture d'une rubrique spéciale à son budget à cette fin. Il a également demandé ce que l'on entendait par l'"assistance administrative" à fournir aux ONG pour faciliter leur participation aux réunions internationales susmentionnées. S'il s'agissait de réserver des chambres d'hôtel ou des billets d'avion, il fallait s'adresser à une agence de voyages. S'il s'agissait de fournir aux ONG des informations sur les réunions et séminaires envisagés, il n'était pas nécessaire de prévoir de ressources supplémentaires, tout organisme des Nations Unies disposant de personnel spécifiquement chargé de fournir les informations en question.

Recommandation 5

Il est nécessaire d'établir des principes directeurs qui répondent aux besoins actuels de collaboration avec les ONG. À 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.

33. Le CAC n'a eu aucune difficulté à approuver cette recommandation, dans la mesure où la plupart des organismes et institutions spécialisés ont déjà défini leurs propres principes directeurs compte tenu de leur mandat, et où d'autres sont en train d'en élaborer ou de revoir ceux qui existent déjà pour faire en sorte que les ONG qui sont leur partenaires soient aussi fiables que possible et appliquent des normes acceptables. Les organismes des Nations Unies cherchent également à faire en sorte que ces principes directeurs tiennent compte des principaux critères auxquels doivent répondre les ONG qui demandent le statut consultatif, à savoir être représentatives et avoir une réputation établie, et pouvoir prouver que leurs activités relèvent de la compétence d'une institution donnée. En ce qui concerne la sélection des ONG, il semblerait que les ONG internationales, les gouvernements ou les bureaux régionaux du PNUD et les directeurs de pays des différentes institutions devraient en fin de compte pouvoir recommander des ONG nationales ou locales appropriées.

34. Lorsqu'il a cherché à élaborer les principes directeurs devant régir sa collaboration avec les ONG, le PNUD a trouvé qu'il s'agissait d'un exercice assez compliqué, et certaines des vues qu'il a exprimées pourraient présenter de l'intérêt pour d'autres organismes et institutions. Le PNUD a officiellement décidé d'étendre sa coopération à une gamme plus large d'organisations de la société civile, comprenant les ONG traditionnelles assurant la prestation de services, les syndicats, les associations d'adhérents, les médias, les groupes à affiliation religieuse, et d'autres organisations analogues. Ce processus a montré explicitement que le secteur bénévole est extrêmement varié, par ses fonctions et par sa forme, et que de ce fait, il ne convient peut-être pas de définir un schéma directeur, étant donné que les organisations de la société civile doivent rendre des comptes à de nombreuses parties, y compris aux organismes des Nations Unies avec lesquelles elles coopèrent, à leurs propres mandants et aux organismes gouvernementaux qui fournissent un appui financier à leurs activités. Le PNUD se demande à cet égard s'il ne serait pas plus efficace d'élaborer des principes directeurs tenant compte de la situation propre à chaque pays pour le financement tout en définissant un cadre d'action plus large qui présente à la fois les inconvénients et les avantages de la coopération avec les organisations de la société civile dans le contexte du développement humain durable.

Recommandation 6

Étant 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.

35. La majorité des membres du CAC appuient cette recommandation, dans la mesure où l'obligation redditionnelle fait partie inhérente des projets et programmes de coopération technique des institutions. Les mesures prises par les organismes et les institutions dans le domaine visé par cette recommandation comprennent notamment la constitution de comptes d'affectation spéciale auxquels seraient versées toutes les ressources destinées à l'exécution de programmes de coopération technique, des consultations avec les donateurs pour examiner l'exécution des activités au titre des projets et l'utilisation des fonds alloués à cette fin comme il est indiqué dans le descriptif de chaque projet, et la présentation de comptes vérifiés à leurs organes directeurs respectifs. Ces mesures et d'autres servent de base non seulement au renforcement de l'obligation redditionnelle des ONG, mais également à l'adoption de normes plus élevées pour l'exécution des projets et de meilleures pratiques opérationnelles.

36. Plusieurs organisations membres du CAC ont toutefois exprimé des vues différentes sur cette recommandation. Se fondant sur leur propre pratique, elles estiment que le système de contrôle proposé n'est pas nécessaire. Selon elles, les procédures actuelles de suivi de l'exécution et d'évaluation offrent un cadre adéquat pour assurer le respect du principe de la responsabilité et la transparence des opérations, car elles adoptent les mêmes instruments pour régir le transfert de ressources financières avec les ONG que pour d'autres catégories de partenaires externes et appliquent les mêmes systèmes de contrôle.

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) Étant 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 États membres et consentir les efforts voulus à cet effet.

37. Le sens général de cette recommandation, à savoir la nécessité d'une participation plus active des ONG nationales au développement économique et social des pays, bénéficie de l'appui rigoureux des membres du CAC, dans la mesure où tous les organismes et institutions du système des Nations Unies, en particulier ceux qui ont des activités opérationnelles, sont pleinement conscients de l'importance de la contribution des ONG à l'édification de sociétés équitables et stables. Les membres du CAC partagent également les vues du Corps commun d'inspection concernant la nécessité d'associer les ONG à toutes les phases du cycle des projets depuis la phase de la formulation jusqu'à celle

de la réalisation; la mise en place d'un système de formation du personnel des ONG nationales, en particulier par les fonds et programmes des Nations Unies; la définition de critères souples pour la sélection des ONG, etc.

38. En ce qui concerne la proposition figurant à l'alinéa a) de cette recommandation, les observations des membres du CAC sont analogues à leurs observations concernant la recommandation 1.

39. La proposition contenue à l'alinéa c) est discutable, en ce sens qu'une organisation donnée ne s'intéresse pas nécessairement à toutes les ONG, mais seulement à celles qui exercent des activités dans son propre domaine de compétence. À cet égard, les membres du CAC tiennent à préciser que contrairement à l'idée sur laquelle se fonde le Corps commun d'inspection, la coopération entre les organismes des Nations Unies et les ONG n'est pas entièrement axée sur le développement. Selon certains membres du CAC, au lieu de demander à chaque organisme et institution d'établir un répertoire des ONG nationales susceptibles de travailler en partenariat avec le système des Nations Unies, il faudrait inviter le PNUD à dresser et mettre à jour périodiquement, en collaboration avec d'autres organismes intéressés, une liste d'ONG ayant une expérience de la collaboration avec différentes organisations et institutions. Si elle est acceptée, cette proposition devrait être examinée de façon plus détaillée.
