



Assemblée générale

Distr. générale
11 septembre 2014
Français
Original : anglais

Soixante-neuvième session
Point 137 de l'ordre du jour provisoire*
Corps commun d'inspection

Examen de la gestion des partenaires d'exécution dans les organismes des Nations Unies

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de faire part aux membres de l'Assemblée générale de ses observations et de celles du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination sur le rapport du Corps commun d'inspection intitulé « Examen de la gestion des partenaires d'exécution dans les organismes des Nations Unies » (JIU/REP/2013/4).

* A/69/150.



Résumé

Dans son rapport intitulé « Examen de la gestion des partenaires d'exécution dans les organismes des Nations Unies » (JIU/REP/2013/4), le Corps commun d'inspection passe en revue les méthodes qu'emploient actuellement ces organismes pour sélectionner et gérer leurs partenaires d'exécution, en s'efforçant de dégager les points communs, les problèmes rencontrés et les pratiques recommandables.

La présente note reflète les vues des organismes des Nations Unies quant aux recommandations formulées dans le rapport. Ces vues ont été regroupées sur la base des contributions des organisations membres du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS), qui ont accueilli le rapport avec satisfaction et souscrit à certaines des conclusions qui y sont énoncées.

I. Introduction

1. Dans son rapport intitulé « Examen de la gestion des partenaires d'exécution dans les organismes des Nations Unies » (JIU/REP/2013/4), le Corps commun d'inspection passe en revue les méthodes qu'emploient actuellement ces organismes pour sélectionner et gérer leurs partenaires d'exécution, en s'efforçant de dégager les points communs, les problèmes rencontrés et les pratiques recommandables.

II. Observations générales

2. Les organismes des Nations Unies accueillent favorablement le rapport du CCI sur la gestion des partenaires d'exécution, qu'ils jugent exhaustif, et ils estiment que la plupart des recommandations qui y sont formulées sont pertinentes et réalistes et qu'il offre de précieuses contributions pour améliorer la gestion des relations avec les partenaires d'exécution. Certains organismes ont noté que plusieurs des mesures recommandées n'étaient peut-être pas justifiées compte tenu de leur coût, en particulier pour les entités de taille plus restreinte, et qu'elles seraient peut-être mieux adaptées et utiles aux organismes qui ont souvent recours à des partenaires d'exécution et qui mènent des projets à grande échelle.

III. Observations sur les différentes recommandations

Recommandation 1

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient veiller à ce que leurs accords de partenariat qui prévoient le transfert des ressources des Nations Unies à des tiers (en particulier les partenaires d'exécution) soient clairement distingués d'autres types de partenariats qui ne sont pas assortis d'un financement des Nations Unies, ainsi que des contrats commerciaux, pour que les règles et règlements voulus soient appliqués en fonction des cas.

3. Les organismes des Nations Unies approuvent de manière générale la recommandation 1, en vertu de laquelle les chefs de secrétariat doivent opérer la distinction entre les partenariats qui font l'objet de financement et les autres types de partenariats ou accords commerciaux, auxquels ne s'appliquent pas les mêmes règles et règlements. Certaines entités ont toutefois entrepris d'uniformiser leurs directives pour les rendre applicables à divers types de situation, qu'il y ait ou non financement de la part des Nations Unies, et elles estiment donc qu'elles risquent de ne pas être en mesure d'appliquer certains aspects de cette recommandation.

Recommandation 2

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient veiller à ce que les renseignements importants concernant les partenaires d'exécution, comme les objets de dépense (programme, projet, activité, etc.), les modalités (entité gouvernementale, ONG/organisation de la société civile) et l'évaluation des résultats, soient aisément consultables au sein de leurs organismes. Les renseignements de ce type devraient régulièrement être portés à la connaissance des organes délibérants dans le cadre des mécanismes redditionnels en place.

4. Les organismes approuvent la recommandation 2, et plusieurs entités indiquent même avoir déjà pris, ou décidé de prendre, des mesures pour collecter des données sur les partenaires d'exécution dans le cadre de leurs systèmes d'information. Certaines entités ont exprimé des réserves quant à un des aspects de la recommandation concernant la nécessité de faire rapport séparément aux organes délibérants puisque ceux-ci sont déjà informés dans le cadre des mécanismes d'information existants. Par ailleurs, les entités notent que le recours à des partenaires d'exécution n'est que l'une des modalités utilisées pour appliquer les programmes de coopération technique, et elles ne sont donc pas sûres qu'il soit justifié d'y consacrer des rapports distincts. Enfin, les organismes soulignent qu'il ne sera pas aisé de définir ce que l'on entend par « résultats » des partenaires d'exécution pour donner suite à la recommandation et font valoir qu'il ne faudrait pas en rester au stade de l'exécution (c'est-à-dire aux dépenses) mais aussi s'intéresser aux résultats du projet (c'est-à-dire aux réalisations et aux progrès accomplis par rapport aux cibles fixées).

Recommandation 3

Les organes délibérants du système des Nations Unies devraient donner pour instruction aux chefs de secrétariat de leurs organismes respectifs de mettre au point et de leur soumettre un cadre de partenariat stratégique complet, notamment ce qui concerne les partenaires d'exécution, qui soit aligné sur leurs objectifs stratégiques institutionnels d'ensemble. Ce cadre devrait être assorti d'une analyse des ressources nécessaires à son application.

5. Les organismes notent que la recommandation 3 s'adresse aux organes délibérants et ils reconnaissent qu'il serait justifié de mettre en place dans chaque organisme, comme préconisé, un cadre stratégique de partenariat spécifique qui corresponde aux objectifs stratégiques institutionnels d'ensemble. La plupart des organismes approuvent l'essence de cette recommandation même si certains ont suggéré qu'en lieu et place d'un cadre stratégique de partenariat distinct, les organismes pourraient traiter de certains aspects des partenariats dans leurs plans stratégiques respectifs. Certaines entités notent que les partenaires d'exécution ne sont pas cités en tant que tels dans la stratégie institutionnelle d'ensemble, dans la mesure où parfois les bureaux de pays ne les identifient qu'au moment de l'exécution de leurs programmes de pays. Il est aussi noté que les ressources nécessaires seraient déterminées au niveau du plan de travail.

Recommandation 4

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient mettre en place des processus rigoureux d'évaluation et de sélection des partenaires d'exécution qui permettent de déterminer les capacités et les lacunes ou risques de chacun, et de vérifier qu'il a les moyens de remplir les exigences relatives à la bonne exécution des programmes.

6. Les organismes des Nations Unies acceptent et approuvent la recommandation 4, qui traite de la nécessité de mettre en place des processus rigoureux d'évaluation et de sélection des partenaires d'exécution, tout en notant que la portée des évaluations ou une diligence raisonnable peuvent être fonction du type de partenaires d'exécution envisagés et de leur mandat. Par exemple, un ministère de tutelle n'acceptera probablement pas de faire l'objet d'un examen aussi poussé qu'une

organisation non gouvernementale ou une organisation de la société civile locale, et toute procédure type devrait en tenir compte. Pour les partenaires d'exécution dont la coopération s'avère indispensable à l'échelle nationale, comme les ministères, et pour les acteurs qui sont difficiles à toucher, comme les organisations œuvrant sur le terrain, les évaluations sont surtout un point d'entrée en vue du renforcement des capacités et pas toujours un outil de sélection. Par ailleurs, comme noté dans le rapport, certaines organisations (dont le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, le Fonds des Nations Unies pour la population et le Programme alimentaire mondial) conduisent déjà des évaluations ou des exercices de « due diligence » en étroite consultation avec les partenaires d'exécution concernés.

Recommandation 5

Dans le contexte de l'examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies et dans la lignée des efforts en cours pour mettre en place un cadre commun des Nations Unies qui permette d'évaluer le renforcement des capacités nationales, l'Assemblée générale devrait commander une étude à l'échelle du système pour mesurer l'efficacité et l'impact des approches, initiatives et systèmes qui sont axés sur les partenaires d'exécution en ce qui concerne le renforcement des capacités nationales et la promotion de la maîtrise de l'exécution des programmes et des activités au service du développement durable.

7. Tout en notant que la recommandation 5 s'adresse aux organes délibérants, les organismes approuvent et appuient l'idée de commander une étude pour étudier l'efficacité et l'impact des approches, initiatives et systèmes qui sont axés sur les partenaires d'exécution en ce qui concerne le renforcement des capacités nationales et la promotion de la maîtrise de l'exécution des programmes et des activités au service du développement durable.

8. Certains organismes suggèrent de cantonner l'évaluation des partenaires d'exécution à leur efficacité et aux résultats obtenus en termes de développement plutôt que de s'attacher à la réalisation d'études d'impact. Par ailleurs, il serait important de comparer les activités menées avec des partenaires d'exécution et les programmes qui sont appliqués directement par des organismes des Nations Unies.

9. De l'avis des organismes, il serait important, lors de la conception de cette étude, de définir clairement les capacités nationales évaluées (par exemple, la gestion du projet conformément aux règles et règlement de l'Organisation des Nations Unies, la planification nationale des activités aux fins du développement, etc.). Il serait essentiel d'étudier le lien de causalité existant entre les partenariats des Nations Unies et l'amélioration des capacités nationales, et en particulier les effets, en termes de renforcement des capacités, des différentes modalités (modalités de réalisation/d'exécution nationale, au lieu de fonds de financement commun sous conduite gouvernementale/plans d'action à l'échelle du système). Il faudrait aussi définir ce que l'on entend par « maîtrise nationale » et comment elle est mesurée. Par exemple, le fait que les partenaires nationaux prennent l'initiative pour fixer leurs propres priorités et objectifs, et conçoivent et exécutent leurs propres programmes pour les atteindre, est le signe d'une meilleure maîtrise des processus et résultats de développement nationaux. Il faut noter que le renforcement des capacités et la maîtrise des activités vont de pair et ne peuvent être séparés.

10. Les organismes notent qu'au sein du système des Nations Unies, le PNUD a mis au point un cadre assorti d'indicateurs qui permet d'évaluer les capacités de planification, d'application, de suivi et de compte rendu à l'échelle nationale. Ce cadre a été lancé en 2010 pour suivre l'évolution des capacités et évaluer les résultats, la stabilité et l'adaptabilité des institutions et systèmes. Des documents directifs connexes, notamment des méthodologies et instruments de mesure, ont été mis au point et appliqués dans les pays de programme des cinq régions. Par ailleurs, en 2011, le PNUD a lancé son indicateur de renforcement des capacités qui lui permet de déterminer dans quelle mesure les projets ont été conçus en tenant compte des résultats et indicateurs concernant le renforcement des capacités. Ces innovations peuvent offrir un point de départ utile pour l'étude qu'il est recommandé de réaliser.

Recommandation 6

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient prendre des mesures pour renforcer les accords qu'ils concluent avec leurs partenaires d'exécution et les autres instruments juridiques selon les pratiques recommandables pour veiller à ce qu'ils comportent des dispositions préservant les intérêts et les droits de leurs organismes.

11. Les organismes des Nations Unies conviennent de la nécessité de renforcer les accords qu'ils concluent avec leurs partenaires d'exécution pour préserver les intérêts et les droits de leurs organismes, comme préconisé dans la recommandation 6.

Recommandation 7

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient mettre en place des cadres de suivi axés sur les risques pour guider leurs organismes respectifs afin qu'ils contrôlent de manière systématique les programmes et projets mis en œuvre par leurs partenaires d'exécution. Ces cadres devraient être adaptés par les bureaux de pays aux types d'interventions spécifiques aux différents pays.

12. Les organismes des Nations Unies conviennent de la nécessité de mettre en place des cadres de contrôle informés, qui comportent notamment des évaluations des risques, pour les projets mis en œuvre par leurs partenaires d'exécution, comme préconisé dans la recommandation 7, et ils font observer qu'à bien des égards, le cadre de la politique harmonisée concernant les transferts de fonds (HACT) du Groupe des Nations Unies pour le développement répond à ces exigences. Initialement formulée en 2005, la HACT a vu l'établissement d'un cadre opérationnel commun pour les transferts de fonds aux partenaires d'exécution dans l'objectif de mieux aligner l'aide au développement sur les priorités nationales et de renforcer les capacités nationales de gestion et d'application du principe de responsabilité, tout en adoptant une approche des transferts de fonds axée sur la gestion des risques. Ce cadre a marqué le passage d'un système d'assurances des transferts de fonds au moyen de contrôles et d'audits des projets à une méthode fondée sur une évaluation systémique des risques, les activités de certification et les audits. Il a été récemment révisé pour tenir compte des problèmes soulevés par les différents organismes des Nations Unies à l'occasion de diverses évaluations et des recommandations qu'ils ont pu faire en vue de l'améliorer.

Recommandation 8

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient organiser des formations sur les fraudes et leur prévention, en mettant l'accent sur celles qui sont le fait de tiers, à l'intention des membres du personnel qui travaillent auprès de partenaires d'exécution (et en particulier du personnel des bureaux de pays).

13. Les organismes des Nations Unies souscrivent à la recommandation 8 et demandent aux chefs de secrétariat d'organiser des formations sur les fraudes et leur prévention à l'intention des membres du personnel qui travaillent auprès de partenaires d'exécution.

Recommandation 9

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient réviser les chartes en vigueur en ce qui concerne les fonctions de contrôle pour s'assurer qu'ils ont le droit d'enquêter sur les tiers participant à l'exécution d'activités financées par les Nations Unies. Ces chartes révisées devraient être soumises aux organes délibérants pour approbation.

14. Les organismes conviennent qu'ils doivent être sûrs d'avoir les moyens d'enquêter sur leurs partenaires d'exécution, et certains d'entre eux ont déjà pris des dispositions en ce sens dans les chartes de leurs organes de contrôle, comme préconisé dans la recommandation 10. Toutefois, les organismes ne sont pas convaincus de l'utilité d'ajouter une clause distincte sur le « droit » d'enquêter sur des tiers dans les chartes de l'audit interne. Ils font observer que, quand bien même le « droit » d'enquêter sur des tiers serait inclus dans ces chartes, ce sont les accords juridiques conclus avec les partenaires d'exécution qui font loi et que, si ces accords ne comportent pas de clause d'accès, les tiers seraient en droit de refuser tout accès à leurs registres financiers, quelle que soit la teneur des chartes de l'organe de contrôle. Les organismes suggèrent donc qu'en plus de modifier les chartes, tous les accords prévoient des droits d'accès.

Recommandation 10

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient examiner les capacités de leurs systèmes informatiques, comme les progiciels de gestion intégrés et d'autres systèmes de suivi des bases de données, afin de faciliter la gestion des partenaires d'exécution et de consolider les données connexes dans ces systèmes, au terme d'une analyse coûts/avantages, en tenant compte des besoins en données de ce type.

15. Les organismes conviennent que les systèmes informatiques, comme les progiciels de gestion intégrés, peuvent faciliter la gestion des partenaires d'exécution. Les organismes qui n'ont pas encore mis en place de dispositifs de ce type sont toutefois d'accord pour dire qu'il faut procéder d'abord à des analyses coûts/avantages, comme préconisé dans la recommandation.

Recommandation 11

Les chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies devraient donner pour instruction aux bureaux de pays de prendre des mesures à l'échelle nationale pour établir, en coopération avec d'autres organismes des

Nations Unies, des procédures facilitant l'échange d'information sur les partenaires d'exécution. Parmi ces voies de coopération figurent les groupes de gestion des opérations des équipes de pays des Nations Unies et les groupes thématiques et groupes de travail créés sous les auspices du plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, du Plan-cadre du partenariat des Nations Unies pour le développement et du Plan d'aide au développement des Nations Unies.

16. Les organismes des Nations Unies conviennent qu'il serait utile de renforcer l'échange d'information sur le recours aux partenaires d'exécution au sein des équipes de pays, mais ils sont d'avis que les dispositifs déjà en place à ce titre devraient être évalués à l'échelle des équipes de pays avant de prendre toute autre mesure.

17. Les organismes ont aussi fait observer que le cadre HATC mis en place par le Groupe des Nations Unies pour le développement est une initiative importante pour préciser leurs responsabilités respectives et celles de leurs équipes de pays en ce qui concerne l'application de la HACT dans les pays de programme ainsi qu'en tant qu'outil de gestion permettant d'obtenir des assurances quant aux activités opérationnelles et financières et à l'établissement des rapports. L'application du cadre HACT révisé devrait faciliter l'échange d'information entre les organismes des Nations Unies concernés, y compris en ce qui concerne les résultats des macro et microévaluations et des activités d'assurance voulues.

Recommandation 12

En sa qualité de Président du Conseil des chefs de secrétariat, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies devrait prendre des mesures pour s'assurer que les questions ayant trait aux politiques concernant les partenaires d'exécution et leur gestion figurent régulièrement à l'ordre du jour des trois grandes composantes du CCS. Ces questions peuvent soit être examinées dans le cadre d'un groupe de travail spécial sur les partenaires d'exécution, soit être inscrites de manière permanente à l'ordre du jour des réseaux fonctionnels existants. Les cadres stratégiques, les évaluations, les procédures de sélection, les accords, la comptabilité et la gestion financière, et l'évaluation des résultats devraient notamment faire partie des sujets examinés.

18. Si les organismes conviennent qu'il serait bon d'examiner de temps à autre au sein du CCS certaines questions liées à la politique relative aux partenaires d'exécution et à leur gestion, il ne leur semble pas justifié que les trois composantes du CCS y consacrent un point de l'ordre du jour à part entière, et ils sont plutôt d'avis qu'il convient d'aborder ces questions selon que de besoin.