



**Groupe des Vérificateurs Externes des Nations Unies, des Agences
Spécialisées et de l'Agence Internationale de l'Energie Atomique**

*Observations et recommandations sur l'intervention des Fonds,
Programmes et Agences Spécialisées des Nations Unies à la suite du
tsunami de l'Océan Indien du 26 décembre 2004*

Table des matières

Table des matières	2
Avant-propos	3
Observations et recommandations du Groupe.....	5
Annexes	9
A – Comité des Commissaires aux Comptes de l’Organisation des Nation Unies	9
Résumé des principales observations du Comité des Commissaires aux comptes	10
Bureau de la Coordination des Affaires Humanitaires des Nations Unies (BCAH)	17
Fonds des Nations Unies pour l’Enfance (UNICEF)	33
Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)	47
Bureau du Haut-Commissariat des Nations Unies aux Réfugiés (HCR)	57
B - Contrôleur et Vérificateur Général de l’Inde.....	64
Organisation des Nations Unies pour l’Alimentation et l’Agriculture (OAA).....	65
Organisation Mondiale de la Santé (OMS)	66
C – Contrôleur et Vérificateur Général du Royaume-Uni.....	67
Programme Alimentaire Mondial (PAM).....	68
Sources	71

Avant-propos

1. C'est avec plaisir que nous présentons ces observations et recommandations sur l'intervention du Secrétariat, des Fonds, Programmes et Agences Spécialisées des Nations Unies à la suite de la catastrophe du tsunami.
2. Ce rapport, le premier du genre à être adopté par notre Groupe, fait suite à une décision prise à sa 46^{ème} session ordinaire, en décembre 2005. Il repose sur des vérifications effectuées par le Comité des Commissaires aux Comptes de l'ONU, le Contrôleur et Vérificateur Général de l'Inde ainsi que le Contrôleur et Vérificateur Général du Royaume-Uni. La Cour des Comptes française était chargée de la coordination générale du rapport.
3. Il met en évidence des problèmes horizontaux qui ont été identifiés au cours de ces vérifications individuelles pour les porter à l'attention du Conseil des Chefs de Secrétariat des Organismes des Nations Unies pour la Coordination. Il n'exprime pas d'opinion d'audit sur un ensemble d'états financiers et ne résulte pas d'une vérification unique.
4. Nous formulons le vœu que ce rapport remplisse trois objectifs :
 - renforcer la transparence au sein des Nations Unies, ainsi que de ses Fonds, Programmes et Agences Spécialisées ;
 - identifier des problèmes récurrents ou des progrès à effectuer qui pourraient exiger une action commune de la part de ces organismes ;
 - faire la démonstration concrète des avantages d'une démarche coordonnée de vérification externe au sein des Nations Unies.

Le 5 décembre 2006

M. Guillermo Carague

Président de la Commission d'Audit, Philippines

Président, Groupe des Vérificateurs Externes des Nations Unies, des Agences Spécialisées et de l'Agence Internationale de l'Energie Atomique

Mme. Sheila Fraser

Vérificatrice-Générale, Canada

Vice-Présidente, Groupe des Vérificateurs Externes des Nations Unies, des Agences Spécialisées et de l'Agence Internationale de l'Energie Atomique

Sir John Bourn

Contrôleur et Auditeur-Général, Royaume-Uni

M. Kurt Grüter

Directeur, Contrôle fédéral des finances, Confédération Helvétique

M. Norbert Hauser

Vice-Président, Bundesrechnungshof, République Fédérale d'Allemagne

M. Vijayendra N. Kaul

Contrôleur et Auditeur-Général, Inde

M. Terence Nombembe

Auditeur-Général, Afrique du Sud

Mr. Philippe Séguin

Premier Président, Cour des comptes, France

Observations et recommandations du Groupe des Vérificateurs Externes des Nations Unies

5. Le 26 décembre 2004, un séisme survenu au large des côtes indonésiennes a provoqué un tsunami de grande envergure, frappant des pays comme l'Indonésie, le Sri Lanka et la Thaïlande. Quelque 240 000 personnes ont trouvé la mort du fait de la catastrophe et plus d'un million ont été déplacées. Le 28 mars 2005, un autre séisme a touché Nias, Simeuluë et les parties méridionales d'Aceh en Indonésie.

6. Le public a fait preuve d'un intérêt et d'une générosité exceptionnelles à l'égard de l'opération de secours du tsunami. Cette opération a constitué tout à la fois la plus importante mobilisation internationale face à une catastrophe naturelle et le plus important appel à la générosité publique jamais enregistré¹.

7. Les Commissaires aux Comptes d'organisations des Nations Unies ayant participé à l'opération de secours² ont du porter un jugement sur l'approche d'audit et l'étendue des diligences nécessaires pour permettre un contrôle satisfaisant de l'opération. Pour ce faire, ils ont notamment tenu compte de l'importance relative de l'opération du tsunami par rapport à l'ensemble des activités de l'organisation, ainsi que de l'ampleur des diligences effectuées par les services d'audit interne. Alors que certains Commissaires aux Comptes se sont essentiellement appuyés sur les travaux des services d'audit interne, d'autres ont effectué par eux-mêmes un certain nombre de diligences.

8. Les démarches suivies par chaque Commissaire aux Comptes et les passages pertinents des rapports de vérification externe déjà publiés sont reproduits en annexe. Le cas échéant, un résumé des observations de l'audit interne est également fourni.

9. Nous avons établi que les organisations dont nous vérifions les comptes avaient enregistré 1,37 milliard de dollars de recettes pour le tsunami de l'Océan Indien au 31 décembre 2005, dont 0,62 milliard (45,6 pour cent) avaient été dépensés à la même date. Les Annexes fournissent davantage de précisions sur sept organisations qui ont reçu

¹ Coalition d'Evaluation du Tsunami, "Funding the tsunami response", juillet 2006, p. 21.

² Les entités dont les comptes sont vérifiés par l'un des membres du Groupe et qui ont participé à l'opération du tsunami, recevant des fonds à cet effet, sont les suivantes : Bureau des Nations Unies pour le Soutien aux Projets (UNOPS), Bureau du Haut-Commissaire des Nations Unies aux Réfugiés (HCR), Fonds de Développement des Nations Unies pour la Femme (UNIFEM), Fonds des Nations Unies pour la Population (FNUAP), Fonds des Nations Unies pour l'Enfance (UNICEF), Organisation des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation (OAA), Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture (UNESCO), Organisation Mondiale de la Santé (OMS), Programme Alimentaire Mondial (PAM), Programme de Bénévoles des Nations Unies (UNV), Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE), Programme des Nations Unies pour les Etablissements Humains (UN-Habitat), Secrétariat général des Nations Unies.

93,9 pour cent du total des recettes des Nations Unies au titre du tsunami.

10. Bien que la réponse à l'urgence des Nations Unies et de ses Fonds, Programmes et Agences ait été considérée comme globalement efficace, d'importantes lacunes ont été mises en évidence s'agissant de la coordination entre ces agences. Le Groupe porte certains de ces sujets horizontaux et de ces progrès nécessaires à l'attention du Conseil des Chefs de Secrétariat des Organismes des Nations Unies pour la Coordination.

11. Ces sujets pourraient également intéresser le Comité Permanent Inter-Organisations (CPIO). Toutefois, étant donné que les mandats des membres du Groupe des Vérificateurs Externes de l'ONU ne couvrent pas l'intégralité des membres du CPIO, le Groupe n'a pas formulé de recommandations s'adressant directement au CPIO.

Suivi des flux financiers

12. Le « système de suivi des dépenses » développé et mis en œuvre par le Bureau de la Coordination des Affaires Humanitaires (BCAH) avait pour objectif de présenter un aperçu exhaustif et actualisé des dépenses au titre de l'Appel éclair pour le tsunami. Pourtant, les données disponibles n'étaient ni cohérentes, ni exhaustives, ni actualisées. L'incohérence des formats de données et des systèmes d'information, le manque de coopération de la part de certaines agences et l'insuffisance des ressources au sein du BCAH pour assurer le suivi et le traitement des données expliquent cette situation. De ce fait, le besoin d'un suivi cohérent et précis des flux financiers d'opérations humanitaires engageant de nombreuses entités de l'ONU n'a toujours pas trouvé de solution adéquate.

13. Le Comité recommande que le Conseil des Chefs de Secrétariat des Organismes des Nations Unies pour la Coordination, en coopération avec le Bureau de la Coordination des Affaires Humanitaires, mette en place une procédure concertée afin d'enregistrer, suivre et rendre compte de manière précise des flux financiers en cas d'opérations inter-agences de taille significative.

Préparation à l'urgence

14. La rapidité, l'efficacité et l'efficience de la réponse à l'urgence dépend notamment de la qualité de la préparation à l'urgence. Au sein des Nations Unies, la responsabilité principale de l'élaboration et de la mise en œuvre de plans d'intervention et de la préparation aux situations d'urgence incombe à l'équipe de pays, sous la direction du coordonnateur de l'action humanitaire ou du coordonnateur résident et dans le cadre des directives du Comité Permanent Inter-Organisations. Or, lorsque le tsunami est intervenu, le système des Nations Unies ne disposait en Indonésie, aux Maldives ou au Sri Lanka d'aucun plan d'urgence global et à jour. Cette absence illustre la nécessité de revoir les instructions sur la préparation et la planification des interventions en situation d'urgence, ainsi que leur mise en œuvre.

15. Le Comité recommande que le Conseil des Chefs de Secrétariat des Organismes des Nations Unies pour la Coordination soutienne l'examen critique des directives relatives à la préparation et à la planification des interventions en situation d'urgence entrepris, à la demande du Bureau de la Coordination des Affaires Humanitaires, par le Comité Permanent Inter-Organisations.

Evaluation des besoins

16. L'évaluation des besoins constitue un autre secteur dans lequel le manque de coordination entre les agences des Nations Unies s'est fait sentir. Bien qu'il ait existé des cas isolés d'évaluation commune des besoins, les Fonds, Programmes, et Agences Spécialisées des Nations Unies ne partageaient pas une méthode conjointe d'évaluation de leurs besoins. Cela a engendré des incohérences et des doublons. Bien que l'initiative de la création d'une telle méthode revienne au Bureau de la Coordination des Affaires Humanitaires, ce dernier aura besoin du soutien des fonds, programmes et agences pour mener cette tâche à bien.

17. Le Comité recommande que le Conseil des Chefs de Secrétariat des Organismes des Nations Unies pour la Coordination prenne l'initiative de coopérer avec le Bureau de la Coordination des Affaires Humanitaires en vue d'adopter et de mettre en œuvre une méthode conjointe d'évaluation des besoins.

Fichiers du personnel mobilisable en cas d'urgence

18. Toutes les entités de l'ONU participant aux activités de secours humanitaire ont besoin de déployer du personnel sur le terrain pour mettre en œuvre leurs programmes d'urgence. Le maintien d'un environnement de contrôle interne satisfaisant en situation d'urgence dépend de la rapidité avec laquelle le déploiement de personnel qualifié intervient. A la suite de la catastrophe du tsunami, de nombreux Fonds et Programmes sont parvenus à la conclusion que ce problème de ressources humaines serait résolu par la création de fichiers du personnel mobilisable en cas d'urgence. Pourtant, ces fichiers sont actuellement en cours de création isolée par chaque entité de l'ONU, alors que les Nations Unies pourraient bénéficier d'un fichier consolidé. Cette solution pourrait s'avérer à la fois plus efficace et plus efficiente.

19. Le Comité recommande que le Conseil des Chefs de Secrétariat des Organismes des Nations Unies pour la Coordination envisage la consolidation des divers fichiers du personnel mobilisable en cas d'urgence, afin d'améliorer leur efficacité et leur efficience.

Transition entre les secours d'urgence et la reconstruction

20. La transition entre les secours d'urgence et la reconstruction s'est avérée difficile dans les pays les plus touchés par la catastrophe,

notamment pour le logement temporaire, les moyens de subsistance, l'eau et l'assainissement. Le grand nombre d'acteurs humanitaires (hors ONU) dotés de ressources financières abondantes a renforcé la difficulté inhérente aux transitions entre la coordination des opérations d'urgence et celle des phases ultérieures de développement. Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires doit aborder cette question dans le cadre du Comité Permanent Inter-Organisations. Le Conseil des Chefs de Secrétariat des Organismes des Nations Unies pour la Coordination devrait soutenir ces efforts et mesurer leurs progrès, en ce qu'ils auront un impact sur l'efficacité de futures transitions entre les secours d'urgence et la reconstruction.

21. Le Comité recommande que le Conseil des Chefs de Secrétariat des Organismes des Nations Unies pour la Coordination soutienne l'adoption d'un cadre amélioré de transition entre les secours d'urgence et la reconstruction.

Stratégie conjointe des Nations Unies de lutte contre la fraude et la corruption

22. Malgré l'importance des fonds reçus par les organismes des Nations Unies à la suite du tsunami et les risques de gaspillage, de mauvaise gestion et de corruption, les organismes des Nations Unies présents en Indonésie et au Sri Lanka n'ont pas adopté une stratégie commune pour faire face aux risques de fraude et de corruption. Chaque agence des Nations Unies s'est reposée sur ses propres systèmes de contrôle interne, procédures et politiques afin de prévenir, détecter et lutter contre la fraude et la corruption.

23. Pourtant, le système dans son ensemble tirerait avantage d'une approche plus coordonnée, au titre de laquelle chaque entité des Nations Unies échangerait systématiquement avec ses pairs les informations dont elle dispose sur les risques ou les cas signalés de fraude et de corruption. L'adoption d'une telle stratégie permettrait également aux Nations Unies de communiquer leur détermination à lutter contre les problèmes de fraude et de corruption.

24. Le Groupe recommande que le Conseil des Chefs de Secrétariat des Organismes des Nations Unies pour la Coordination adopte, mette en œuvre et diffuse une stratégie conjointe de lutte contre la fraude et la corruption.

Annexes

A – Comité des Commissaires aux Comptes de l'Organisation des Nations Unies

Résumé des principales observations du Comité des Commissaires aux comptes

[...]

25. Le Comité a visité les bureaux du PNUD, du HCR, de l'UNICEF et du Bureau de la coordination des affaires humanitaires du Secrétariat dans les trois pays les plus touchés (Indonésie, Sri Lanka et Thaïlande). Le Comité a également visité le siège du Bureau de la coordination des affaires humanitaires à New York et à Genève ainsi que le siège du PNUE et d'ONU-Habitat à Nairobi.

26. Pendant l'exercice biennal de 2004-2005, l'ONU et ses fonds et programmes ont reçu près de 980 millions de dollars au titre du tsunami et en ont dépensés 359 millions, soit un taux d'exécution de projets de 36,7 %, comme il ressort du tableau 6.

Tableau 6

Recettes et dépenses de l'ONU et de ses fonds et programmes au titre du tsunami, 2004-2005

(Millions de dollars des États-Unis)

<i>Organisme</i>	<i>Recettes totales</i>	<i>Dépenses</i>	<i>Proportion dépensée (pourcentage)</i>
UNICEF	660,0	200,7	30,4
PNUD	158,2	76,2	48,2
HCR	59,2	34,0	57,4
ONU-Habitat	32,2	9,4	29,2
FNUAP	30,3	19,1	63,0
BCAH ^d	21,6	13,8	63,9
Programme des Volontaires des Nations Unies	7,8	0,9 ^b	11,5
PNUE	6,6	3,2	48,5
UNIFEM ^c	2,7	1,5 ^b	55,6
Divers	0,4	–	–
Total	979,0	358,8	36,7

Source : Comité des commissaires aux comptes des Nations Unies, Système de suivi des flux financiers et organismes.

^a Bureau de la coordination des affaires humanitaires du Secrétariat.

^b Données au 31 octobre 2005.

^c Fonds de développement des Nations Unies pour la femme.

27. Les organismes ont donné diverses explications pour le faible taux d'exécution. Le PNUD et l'UNICEF ont indiqué que leur rôle dans les activités de développement, au-delà de l'aide humanitaire, justifiait le report des fonds à 2006 et au-delà. Le HCR a fait valoir que les retards accusés dans la construction de logements en Indonésie et au Sri Lanka étaient dus à des problèmes d'ordre juridique et environnemental. La construction de logements après une catastrophe

naturelle ne relevait pas du mandat principal du HCR, ce qui expliquait qu'il ne disposait pas de compétences propres pour entreprendre ces projets. En ce qui concerne l'ONU-Habitat, les rapports intérimaires sur les projets relatifs au tsunami faisaient état de retards considérables. La nécessité de préparer les chantiers et les dépassements de coûts étaient parmi les problèmes recensés à cet égard.

Préparation aux situations d'urgence

28. La responsabilité principale de l'élaboration et de la mise en œuvre de plans d'intervention et de la préparation aux situations d'urgence incombe à l'équipe de pays des Nations Unies, sous la direction du coordonnateur de l'action humanitaire ou du coordonnateur résident. Le Comité permanent interorganisations a créé un groupe de travail sur la préparation et la planification préalables aux situations d'urgence en vue de fournir une orientation et un appui au coordonnateur de l'action humanitaire. Il n'y avait pas de plan global actualisé de préparation préalable aux catastrophes et d'intervention en Indonésie, aux Maldives et au Sri Lanka. Depuis le tsunami, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires et le PNUD ont œuvré avec les gouvernements à l'élaboration de plans nationaux d'intervention d'urgence.

29. L'UNICEF et le HCR ont élaboré des plans de préparation préalable ou d'intervention d'urgence dans les pays touchés. Toutefois, ces plans n'étaient pas assez détaillés et concrets pour être utiles pendant la première phase d'intervention en cas de catastrophe. Le Comité a notamment relevé les insuffisances suivantes :

a) Manque d'un plan de mobilisation des ressources clairement défini, de listes de fournitures essentielles et d'un plan logistique d'urgence à l'échelle du pays;

b) Méconnaissance, de la part de certains fonctionnaires, du plan de préparation aux situations d'urgence et d'intervention ou formation insuffisante aux divers éléments du plan;

c) Non approbation officielle ou non diffusion d'un plan d'intervention d'urgence pour le personnel.

Évaluation des besoins

30. L'ONU et ses fonds et programmes ne partageaient pas une méthode commune d'évaluation rapide. L'UNICEF ne disposait pas d'outils d'évaluation normalisés ni de directives permettant de réaliser, de manière cohérente, des évaluations rapides et d'assurer la collecte de données d'évaluation exhaustives et de qualité. Seul son bureau de pays au Sri Lanka avait mis au point des modèles d'évaluation normalisés pour assurer la comparabilité des données. Toutefois, ces modèles n'étaient pas systématiquement utilisés sur le terrain.

31. Après le tsunami, l'UNICEF avait publié une mise à jour de son manuel d'intervention d'urgence, qui portait sur la conduite des évaluations initiales. Il avait également élaboré un projet de manuel

pour les évaluations rapides. Ce manuel pourrait servir aux autres organismes des Nations Unies menant des activités humanitaires.

32. Plus d'un an après le tsunami, certains organismes n'avaient pas établi de budgets et plans de travail pluriannuels détaillés en vue de l'utilisation des fonds sollicités. C'était le cas de l'UNICEF (Indonésie) et du HCR (Indonésie et Sri Lanka). Il existe par conséquent un risque que les fonds soient alloués sur la base d'évaluations inexactes des besoins et que la capacité des organismes ne soit pas à la mesure des fonds reçus.

Efficacité de l'intervention immédiate

33. L'intervention immédiate de l'UNICEF au cours des six à huit premières semaines qui ont suivi le tsunami était conforme aux engagements pris. Vu l'ampleur de la dévastation et les problèmes d'accès aux zones touchées, il convient de féliciter le personnel de l'UNICEF qui a participé à cette opération pour son efficacité.

34. L'intervention immédiate du Bureau de la coordination des affaires humanitaires après le tsunami a consisté à déployer dans les pays touchés 5 équipes des Nations Unies pour l'évaluation et la coordination en cas de catastrophe, composées de 44 spécialistes des interventions en cas de catastrophe provenant de 18 pays et de 4 organisations internationales. Bien que ceux-ci aient été envoyés sur le terrain en temps voulu, ils n'avaient pas reçu de pochettes d'information avant d'arriver dans le pays où se déroulait l'opération.

35. Le HCR a participé à une opération à la demande du Secrétaire général, bien que celle-ci n'entre pas directement dans le cadre de son mandat relatif à la protection des réfugiés. Malgré cette situation particulière, aucune évaluation n'a été effectuée pour déterminer les enseignements tirés en vue de la participation future du HCR à des opérations de secours consécutives à des catastrophes naturelles.

36. L'ONU-Habitat n'avait pas produit de rapports d'activités à temps, ce qui n'a pas permis de déterminer les retards accusés et les dépassements de coûts éventuels.

Efficacité de la coopération interorganisations

37. La coalition pour l'évaluation des opérations de secours et de relèvement après le tsunami, composée du Bureau de la coordination des affaires humanitaires, de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), du PNUD, du FNUAP, de l'UNICEF, de l'OMS, du PAM, d'organisations non gouvernementales et de donateurs, a estimé que la coordination n'avait pas été efficace en raison du nombre même de participants. Comme le Bureau de la coordination des affaires humanitaires l'a admis dans son rapport annuel de 2005, la compétition entre les acteurs sur le terrain, en particulier le fait qu'ils se disputent les clients ou les populations touchées, et le manque d'incitation à coordonner les activités en raison de l'abondance des fonds ont conduit à des doubles emplois et à la confusion.

38. Au Sri Lanka, le Bureau a reconnu qu'au niveau des districts, les interventions n'avaient pas été très efficaces en raison du déploiement

de personnel subalterne, lequel n'avait pas bénéficié de l'appui et du matériel nécessaires dans plusieurs localités. Si certains agents se sont acquittés de leurs fonctions au-delà de toute attente, la situation générale, telle que l'a décrite la Commission pour l'évaluation des opérations de secours et de relèvement après le tsunami, est caractérisée par l'inefficacité de l'action du Bureau au niveau des districts³.

Coordination entre les personnels militaire et civil

39. Bien que le personnel du Bureau de la coordination des affaires humanitaires ait été installé dans le centre de commandement régional en Thaïlande dès le 31 décembre 2004, il s'est heurté à de graves problèmes de communication avec les agents sur le terrain et n'a pu efficacement rapporter les demandes aux offres de moyens militaires.

40. Le HCR a eu recours à des moyens militaires pendant la phase d'urgence. En Indonésie notamment, il a utilisé des hélicoptères suisses et des véhicules de l'armée des États-Unis ou de l'armée indonésienne. Toutefois, il n'existait pas d'accord entre les organismes des Nations Unies et les forces militaires, à l'exception du mémorandum d'accord signé entre le HCR et l'armée suisse.

Passage des secours d'urgence au relèvement

41. Les efforts faits par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires pour coordonner le passage au relèvement ont connu des succès mitigés. En Thaïlande, l'équipe de pays a commencé à examiner les besoins en matière de relèvement dès le 10 janvier 2005, alors que l'équipe des Nations Unies pour l'évaluation et la coordination en cas de catastrophe était encore dans le pays. Au Sri Lanka, le Bureau a contribué à l'adoption, par l'équipe de pays, d'une stratégie de transition en avril 2005, à la suite de l'examen à mi-parcours des projets au titre de l'appel éclair. Aucune stratégie semblable n'était encore mise en œuvre en Indonésie en février 2006. Toutefois, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, le PNUD et le Bureau du Groupe des Nations Unies pour le développement avaient entrepris de planifier le passage des secours au relèvement et avaient organisé une visite commune en Indonésie en juin 2005. À la suite de cette visite, le Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour le relèvement à Aceh et à Nias a été créé en septembre 2005. Il a pour objectif de favoriser la réalisation des buts visés par la réforme de l'ONU et de servir d'interlocuteur unique de l'Agence de reconstruction et de relèvement de Bandar Aceh Jayah.

Stratégie de lutte contre la fraude des équipes de pays des Nations Unies

42. Malgré l'importance des fonds reçus par les organismes des Nations Unies à la suite du tsunami et les risques de gaspillage, de mauvaise gestion et de corruption, les organismes des Nations Unies présents en Indonésie et au Sri Lanka n'avaient pas adopté une stratégie commune pour faire face aux risques de fraude et de corruption. C'est ainsi qu'ils n'échangeaient pas d'informations aux

³ OCHA, *Rapport annuel 2005*, p. 172.

fins d'inscrire sur une liste noire les personnes associées à des irrégularités en matière d'achats et dans d'autres domaines.

43. Le PNUD ne disposait pas de stratégie de prévention de la fraude au moment où les secours étaient fournis aux victimes du tsunami. Ce n'est qu'en août 2005, soit huit mois après la première intervention d'urgence, qu'une stratégie a été diffusée aux bureaux de pays. Des efforts de lutte contre la fraude ont été entrepris lors de l'exécution du programme d'intervention d'urgence et de relèvement transitoire de Banda Aceh, sous la forme d'une note d'orientation définissant des mesures de responsabilisation et de transparence.

Suivi des flux financiers

44. Vu que le système de suivi des flux financiers du Bureau de la coordination des affaires humanitaires ne couvrait pas les dépenses, le Comité permanent interorganisations a décidé de créer un système de suivi des dépenses, tenu par le Bureau. C'est ainsi que le site Web du système de suivi des dépenses a été lancé en mai 2005. Les organismes participants s'étaient engagés à fournir chaque mois des informations au Bureau de la coordination des affaires humanitaires à Genève. Le Comité a relevé les insuffisances suivantes :

a) Certains organismes n'avaient pas fourni d'informations sur les dépenses, alors qu'ils avaient demandé des fonds pour des projets au titre de l'appel éclair;

b) Certains organismes n'avaient pas rendu compte de l'affectation à des projets spécifiques des fonds non réservés;

c) Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires n'avait pas procédé à un rapprochement des états des dépenses issus du système de suivi des dépenses avec les états financiers des organismes participants;

d) Des incohérences ont été constatées entre les chiffres du système de suivi des dépenses, de la base de données sur l'aide octroyée par les donateurs⁴ et de la base de données sur le relèvement à Bandar Aceh Nias.

Contrôles financiers

45. Au Bureau de la coordination des affaires humanitaires, les informations engendrées par deux systèmes non compatibles, à savoir le système intégré de gestion (SIG) de l'ONU (utilisé par le siège du Bureau) et le système Atlas du PNUD (utilisé par le PNUD pour le compte des bureaux extérieurs du Bureau de la coordination des affaires humanitaires) ont entraîné d'importants retards.

⁴ Lorsque le système de suivi des dépenses a été conçu et convenu par les organismes, on ne savait pas encore que le bureau de l'Envoyé spécial encouragerait la création de bases de données sur l'aide octroyée par les donateurs qui seraient financées par le PNUD et tenues par les gouvernements. Ces bases de données devaient permettre de suivre les fonds et les dépenses au titre des activités liées au tsunami, y compris la reconstruction à long terme (au-delà de l'appel éclair).

46. Il n'existait pas de relevé pour deux comptes bancaires en Indonésie. Ces comptes ont été ouverts sans autorisation et ne faisaient l'objet d'aucun rapprochement mensuel. Les responsables de la petite caisse n'étaient pas non plus officiellement désignés.

47. À l'UNICEF, l'aide en espèces octroyée aux homologues locaux représentaient 40 % des dépenses au titre du tsunami en 2005. En Indonésie, le Bureau de l'audit interne a relevé des cas où les partenaires d'exécution n'avaient pas la capacité de gérer effectivement les fonds. En outre, le Bureau de l'audit interne de l'UNICEF a estimé que le personnel de l'UNICEF n'était pas conscient des insuffisances des partenaires d'exécution locaux et des faiblesses des systèmes, dont l'établissement de rapports financiers internes qui laissaient à désirer ou des compétences limitées en matière de gestion financière.

Mobilisation des ressources humaines

48. Les organismes des Nations Unies ont déployé un grand nombre d'agents dans la zone touchée. Malgré le taux de mobilisation du personnel, le processus de recrutement en cas d'urgence présentait quelques faiblesses. Ni le PNUD ni le Bureau de la coordination des affaires humanitaires ne disposaient d'une base de données officielle sur des agents ayant une expérience de la gestion des catastrophes humanitaires, laquelle aurait permis d'identifier des agents à déployer d'urgence en cas de catastrophes complexes. Le PNUD, l'UNICEF et le Bureau de la coordination des affaires humanitaires ont chacun établi son propre fichier du personnel à déployer d'urgence.

49. Les procédures de recrutement pour des contrats temporaires de durée déterminée ont entraîné des retards. Si le Bureau de la coordination des affaires humanitaires a pu ouvrir des antennes en Indonésie entre le 9 janvier et 11 février 2005, certaines antennes qui auraient été nécessaires en janvier 2005 n'ont pu ouvrir qu'en mars 2005. Le Bureau a également pâti des vacances à certains postes de rang élevé, notamment celui de coordonnateur adjoint de l'action humanitaire à Banda Aceh, qui est resté vacant pendant 19 semaines en 2005. Dans le cas de l'UNICEF, le délai de recrutement pour des contrats temporaires de durée déterminée était de quatre à neuf mois. Les effectifs des bureaux du HCR au Sri Lanka ont enregistré leur niveau le plus élevé en mai et juin 2005, lorsque la phase d'urgence initiale était terminée.

50. D'autres insuffisances ont été constatées, notamment les suivantes :

a) À l'UNICEF, on a relevé des taux excessifs de vacance de poste, des incohérences dans les procédures permettant de déterminer les compétences et l'expérience du personnel, des procédures de passation de services qui laissaient à désirer et la concurrence entre organismes qui se disputent des candidats qualifiés;

b) Au HCR, les qualifications du personnel ne cadraient pas toujours avec les besoins;

c) Au Bureau de la coordination des affaires humanitaires, le recrutement de fonctionnaires pour des missions de courte durée se heurtait à des difficultés;

d) Au PNUD, le personnel déployé ne savait pas toujours les modalités et directives opérationnelles et on n'avait pas consacré suffisamment de temps à la formation.

Gestion des achats, des fournitures et de la logistique

51. En janvier 2005, le PNUD a porté à 1 million de dollars le montant des achats que le Représentant résident en Indonésie pouvait autoriser, sous réserve que des exemplaires de tous les marchés d'une valeur supérieure à 100 000 dollars soient communiqués au Bureau des conseils juridiques et de l'appui aux achats pour examen rétroactif. Cependant, le Comité ne pouvait confirmer que ces marchés ont été soumis pour examen. De plus, les délais d'exécution des achats du PNUD semblaient excessifs.

52. Du fait des plans d'approvisionnement et de distribution à l'UNICEF et de la recherche de marchés dans la plupart des pays touchés, certains achats n'ont pas été utilisés. De même, les achats inutilisés dans les bureaux du HCR au Sri Lanka s'élevaient à 1,3 million de dollars au titre des fonds pour les secours aux victimes du tsunami en Indonésie et au Sri Lanka.

53. Au Bureau de la coordination des affaires humanitaires, des achats ne correspondant pas aux besoins du bureau auquel ils étaient destinés demeuraient inutilisés au moment de la réalisation de l'audit.

[...]

Bureau de la Coordination des Affaires Humanitaires des Nations Unies (BCAH)

[...]

Capacité administrative et financière

31. À l'époque du tsunami, 17 % des postes inscrits au tableau des effectifs du Bureau à Genève étaient vacants, dont ceux du chef du bureau administratif (vacant depuis sept mois) et de chef de la section des ressources humaines. Avec des moyens aussi fortement entamés, le Bureau ne pouvait guère répondre avec la célérité et l'efficacité voulues aux exigences administratives et financières considérables de l'opération tsunami.

32. Le Comité recommande que le Bureau améliore la planification de ses ressources humaines pour éviter les vacances de poste prolongées dans ses services administratifs.

33. Aucun fonctionnaire d'administration n'a été envoyé dans les pays touchés par le tsunami autrement que pour de brèves périodes. À la fin d'octobre 2005, il y avait 55 fonctionnaires dans les bureaux de Sri Lanka et, en janvier 2006, plus de 70 dans ceux d'Atjeh et de Nias. La gestion financière et administrative de l'opération reposait pour l'essentiel sur de nouvelles recrues nationales jouant le rôle d'assistants administratifs, avec le concours ponctuel intermittent des fonctionnaires d'administration envoyés en mission. Le PNUD avait certes prêté le sien, mais presque uniquement pour répondre aux besoins de certaines des antennes locales et remplir des fonctions élémentaires en matière d'achats et de recrutement pour le compte du Bureau.

34. L'Administration a accepté que, comme le Comité le recommandait, le Bureau déploie suffisamment de personnel administratif et financier lorsqu'il créerait de nouveaux bureaux ou interviendrait dans des crises de grande ampleur.

35. La gestion des services extérieurs a aussi pâti de l'absence de tout manuel administratif. Le projet de manuel établi à leur intention, proposé en novembre 2004, n'a été officiellement approuvé qu'en mai 2006, d'où une incertitude juridique, administrative et financière qui a nui au cadre général dans lequel s'inscrit la conduite des activités de l'Organisation, du fait que les ensembles de règles auxquels on s'en rapportait (règlements et règles du Secrétariat de l'ONU ou du PNUD) variaient selon les circonstances.

Gestion des ressources humaines

36. Au moment du tsunami, le Bureau n'avait pas de liste préétablie de fonctionnaires disposés à être redéployés pour prendre part aux opérations de secours d'urgence. Le 31 décembre 2004, le bureau de Genève se mit à en rechercher et en trouva 30 qui furent affectés à l'opération tsunami, essentiellement depuis les bureaux de Genève et de New York. La durée de leur mission allait être presque systématiquement prorogée au-delà des trois semaines initiales. En Indonésie et à Sri Lanka, le personnel en mission est resté en moyenne

entre 1 et 1,4 mois, le séjour ayant toutefois duré jusqu'à six mois dans quelques cas.

37. L'une des principales raisons de prolonger le séjour des fonctionnaires en mission était que les formalités de recrutement pour les engagements de durée déterminée avaient pris du retard. Dans un premier temps, le Bureau avait créé 65 postes temporaires, soit 17 à Genève, 32 en Indonésie, 12 à Sri Lanka et 2 en chaque cas aux Maldives et en Thaïlande mais, au 1^{er} mars 2005, 11 recrutements seulement avaient été menés à bien pour l'Indonésie, 7 pour Sri Lanka et 1 pour la Thaïlande. Entre autres causes, ces retards s'expliquaient par l'absence de fichier ou registre permettant de déployer rapidement du personnel recruté à l'extérieur, l'absence aussi de mandat type pour les postes sur le terrain et le recours aux procédures de recrutement classiques de l'Office des Nations Unies à Genève pour des recrutements en situation d'urgence.

38. L'Administration a accepté que, comme le Comité le recommandait, le Bureau mette au point des procédures permettant de déployer rapidement les candidats recrutés dans les situations d'urgence.

39. L'Administration a indiqué au Comité qu'elle avait obtenu une délégation de pouvoir pour recruter et administrer du personnel dans le cadre de contrats relevant de la série 200 et qu'elle mettrait au point une formule de fichier et un système de gestion des vacances de poste, les deux devant entrer en application le 1^{er} janvier 2007.

40. Bien que le Bureau ait finalement réussi à déployer des administrateurs recrutés sur le plan international dans les zones touchées par la catastrophe, les difficultés à trouver et recruter un nombre suffisant de personnes qualifiées auront été parmi les obstacles les plus sérieux à son efficacité dans l'opération tsunami. En janvier 2005, son bureau de Sri Lanka pouvait écrire que le moment choisi était décisif et qu'il fallait assurer immédiatement une coordination opérationnelle sur le terrain pour appuyer les points focaux des Nations Unies et les secrétariats de district du Gouvernement durant la phase des secours, après quoi elle devrait être progressivement supprimée dans les trois mois. Quoi qu'il en soit, l'antenne de Galle ouvrit ses portes au milieu de février 2005, le bureau de Batticaloa, le 2 mars et celui d'Ampara, le 7 mars, neuf semaines après le tsunami. La pénurie de ressources humaines était telle que, pour la période du 12 juillet au 22 août 2005, le Bureau mit un stagiaire à la tête de l'une de ses antennes, située dans une zone de la phase III qui était l'une des plus touchées par le tsunami.

41. Le Bureau s'est relativement mieux tiré d'affaire en Indonésie, où il avait ouvert des antennes entre le 9 janvier et le 1^{er} février 2005, du fait que le pays le plus touché s'était vu donner la priorité pour les affectations. Toutefois, le poste de coordonnateur adjoint pour les affaires humanitaires à Atjeh et Nias est resté vacant pendant 19 semaines en 2005, et en janvier 2006, 63 % des administrateurs recrutés sur le plan international et 73 % des directeurs des antennes n'avaient jamais auparavant travaillé pour le Bureau.

42. Celui-ci se trouve devant l'immense difficulté de devoir recruter des personnes expérimentées pour des missions d'assez courte durée

en terrain difficile. Bien souvent, les conditions et modalités d'emploi qu'il offre ne sont pas perçues comme intéressantes par rapport à celles que pratiquent d'autres fonds et programmes des Nations Unies, qui recrutent en puisant dans le même vivrier de talents, au même moment et pour les mêmes destinations.

43. L'Administration a accepté que, comme le Comité le recommandait, le Bureau revioie son modèle de gestion des ressources humaines, en consultation avec les autres fonds et programmes des Nations Unies, pour éviter qu'il y ait de nouveau des retards et des vacances de postes dans ses opérations d'urgence.

Sûreté et sécurité

44. À Sri Lanka, ni l'une ni l'autre des deux antennes de secteur relevant de la phase III ne répondaient aux normes minimales de sécurité opérationnelle : trois fonctionnaires, par exemple, devaient se partager deux radios portatives et téléphones par satellite, deux gilets pare-éclats et deux casques, et un stagiaire n'avait pas suivi la formation à la sécurité sur le terrain avant d'être envoyé en poste dans un secteur de phase III. Dans les deux antennes, les véhicules ne répondaient pas parfaitement aux normes minimales de sécurité opérationnelle (absence de radios, de matériel à très haute fréquence, de trousse médicale et d'extincteur d'incendie). Le bureau d'Indonésie n'était pas en mesure de contrôler la conformité de son fonctionnement avec les normes, puisqu'il n'avait reçu de liste à cet effet que de deux de ses sept antennes d'Atjeh et de Nias.

45. L'Administration a accepté que, comme le Comité le recommandait, le Bureau veille au respect des normes minimales de sécurité opérationnelle.

Contrôle financier et budgétaire

46. Il faut faire des rapprochements manuels entre deux systèmes qui ne sont pas compatibles, le SIG de l'ONU et l'Atlas du PNUD. Une fois les plans de dépenses approuvés, les crédits alloués sont saisis dans le SIG par le Bureau à Genève, à l'aide des codes d'objet de ce système, et un câble financier est adressé à ses services intéressés ainsi qu'à ceux du PNUD pour suite à donner sur le terrain. Ces crédits sont ensuite saisis dans Atlas, ce pour quoi il faut diviser 17 codes SIG en 60 catégories Atlas. Les engagements et les versements sont ensuite entrés dans Atlas suivant la classification du PNUD, puis les dépenses réenregistrées manuellement à l'aide d'un tableur par le personnel local du Bureau convertis à nouveau en codes SIG afin de permettre la mise en œuvre des budgets locaux.

47. Après avoir reçu du PNUD les bordereaux interservices électroniques, le bureau de Genève ressaisit à la main les versements dans le système SIG. Au total, entre la rédaction du plan et les états financiers, six opérations manuelles sont effectuées, dont deux sont identiques, mais menées à des moments différents par le service extérieur et à Genève, et trois impliquent la conversion de données d'un cadre comptable dans un autre. Chacune de ces opérations manuelles comporte un risque d'erreur dans la saisie des crédits

alloués ou des dépenses. La lourdeur de la procédure a en outre entraîné des retards importants dans le traitement des bordereaux interservices électroniques. En moyenne, il fallait un délai de trois mois pour que le bureau de Genève examine les bordereaux du bureau d'Indonésie concernant les biens et services et de six mois dans le cas de la paie.

48. Le Comité recommande que le Bureau procède à une refonte générale des procédures et systèmes de comptabilité qu'il applique en vue de réduire le volume des opérations faites à la main et de rationaliser le tout.

49. Les services extérieurs n'étaient pas en mesure de se brancher directement sur le SIG pour suivre le rythme des dépenses inscrites à leurs budgets respectifs. C'est pourquoi le Bureau a conçu le système de comptabilité financière pour leur communiquer les données sur les recettes et les dépenses fournies par le SIG. Le coût de ce projet, lancé en 2001, s'élevait à 467 483 dollars en août 2005, date à laquelle le Bureau a indiqué qu'il était devenu opérationnel. Toutefois, sur les trois bureaux extérieurs auxquels les commissaires ont rendu visite, celui de Sri Lanka ne pouvait pas se brancher sur ce système et il y avait des écarts dans les données des deux autres bureaux (entre les dépenses inscrites dans le plan approuvé et les crédits alloués enregistrés dans le système, ou entre les versements effectifs et les versements enregistrés pour les dépenses gérées par les services extérieurs).

50. Le Comité recommande que le Bureau redouble d'efforts pour mettre en place le système de comptabilité financière, afin que celui-ci puisse être efficacement utilisé par ses bureaux extérieurs.

Caisse et banques

51. L'activité bancaire en Indonésie et à Sri Lanka a suscité les observations suivantes :

a) Les relevés correspondant à deux comptes bancaires sur les six ouverts en Indonésie n'ont pas été produits. Ces comptes bancaires avaient été ouverts sans l'autorisation du Secrétaire général adjoint à la gestion;

b) Il n'a pas été fait de rapprochements bancaires mensuels;

c) Les personnes chargées de la garde de la petite caisse n'avaient pas été officiellement désignées.

52. Le Comité recommande que le Bureau fasse le nécessaire pour obtenir des relevés de tous les comptes bancaires ouverts en Indonésie et à Sri Lanka sur lesquels il exerce son contrôle et qu'il procède tous les mois à un rapprochement. Il recommande aussi que le Bureau obtienne du Secrétaire général adjoint à la gestion une approbation générale pour les comptes bancaires qui avaient été ouverts sans autorisation préalable et désigne officiellement les personnes qui seront chargées de la garde de la petite caisse en Indonésie et à Sri Lanka.

Achats

53. Le Bureau de Genève avait commandé deux ordinateurs serveurs pour les opérations liées au tsunami le 29 avril 2005 et un troisième, ainsi que deux disques durs, le 4 mai 2005. Au total, trois bons de commande, d'une valeur de 31 606 dollars, furent adressés à un unique fournisseur, sans appel d'offres.

54. À Sri Lanka, le Bureau n'avait pas communiqué au PNUD les spécifications correspondant aux normes minimales pour deux climatiseurs, ce qui n'était pas conforme au Manuel des achats du PNUD (art. 6.2.1), pas plus qu'à son règlement financier (art. 121.03). Une fois ceux-ci acquis, au prix de 1 500 dollars, le Bureau se rendit compte qu'ils ne répondaient pas aux besoins de l'antenne locale pour laquelle ils avaient été achetés. Au moment de la vérification, ils étaient encore inutilisés.

55. En Indonésie, un bateau (coûtant 17 327 dollars), un groupe électrogène (coûtant 6 129 dollars) et du matériel électronique (coûtant 6 309 dollars) ont été acquis sans ordres d'achat ni bons de commande. L'Administration a expliqué que cela tenait à la situation d'urgence.

56. Le Comité recommande que le Bureau veille, autant que possible, à respecter rigoureusement les dispositions des manuels des achats en ce qui concerne les appels d'offres, les spécifications des articles à acheter et l'examen des demandes d'achat et des commandes.

Gestion du matériel

57. Dans les bureaux d'Indonésie et de Sri Lanka, le système d'inventaire n'était pas satisfaisant, car les articles n'étaient pas étiquetés, leur valeur n'était pas enregistrée et leur numéro de série manquait. À Sri Lanka, il y avait des incohérences entre les listes tenues par les bureaux auxiliaires et les listes équivalentes tenues par le bureau principal.

58. En Indonésie, la liste des biens durables renfermait 548 pièces, mais 21 seulement d'entre elles (soit 3,8 %) avaient été assorties de l'indication de leur valeur. Le Bureau a indiqué que son bureau d'Indonésie avait communiqué en mars 2006 un inventaire mis à jour et aurait procédé à un inventaire complet à la fin de juin 2006.

59. Le Comité a relevé que les bureaux extérieurs auxquels il avait rendu visite ne surveillaient pas suffisamment leur flotte de véhicules, tant pour l'entretien que pour la vérification de la consommation de carburant. L'Administration a indiqué que des progrès avaient été faits à la suite de la visite du Comité.

60. L'Administration a accepté que, comme le Comité le recommandait, le Bureau mette en œuvre un système amélioré de gestion du matériel et des stocks pour ses services extérieurs.

L'appel éclair et la surveillance des flux financiers

61. Le système de suivi financier du Bureau, lancé en 2000, était en cours de remise à niveau pour corriger les faiblesses repérées au moment du tsunami. Comme ce système ne couvrait pas les dépenses, le Comité permanent interorganisations avait décidé, dès le début des

opérations de secours après le tsunami, de créer le système de suivi des dépenses, qui est géré par le Bureau. Ce système avait certes été mis en place grâce à une offre de services gratuits, mais il fallait du personnel pour en assurer le fonctionnement, soit un coût estimé à 430 500 dollars (administrateur principal de programme, administrateur de base de données, assistant d'administration, et ainsi de suite). Ce coût supplémentaire n'avait été ni prévu ni inscrit au budget au moment où l'offre de concours avait été acceptée, et une subvention fut demandée à la Fondation pour les Nations Unies en vue de le financer.

62. Le site Web du système a été lancé en mai 2005. Les organisations participantes s'étaient engagées à communiquer tous les mois au Bureau de Genève les renseignements requis. Ce site a indiqué que les données relatives aux dépenses offraient un instantané en temps réel et que, sans pouvoir effectivement encore être considérées comme certifiées et vérifiées, elles étaient censées fournir une indication sérieuse de la manière dont les organismes géraient les fonds.

63. Plusieurs organismes n'ont fourni aucune information sur les dépenses, alors même qu'ils avaient demandé des fonds au titre de projets dans le cadre de l'appel éclair. C'était le cas du Département de la sûreté et de la sécurité du secrétariat de l'ONU, de l'UNESCO, du PNUE et d'ONUSIDA. Malgré les encouragements prodigués par le Coordonnateur pour les secours d'urgence, 3 ONG seulement sur 20 avaient présenté des données. En outre, quelques organismes participants (le PNUD et le HCR en particulier) n'avaient pas rendu compte de l'affectation à des projets précis d'une trentaine de millions de dollars de fonds qui n'avaient pas été réservés à une utilisation particulière.

64. Le Bureau n'a pas procédé à des rapprochements entre les dépenses indiquées par le système de suivi et les états financiers des organismes participants. Il a expliqué que le rapprochement serait difficile en tout état de cause, car la délimitation des projets relevant de l'appel éclair fournie par les organismes ne correspondait pas toujours à celle des projets saisis dans leurs systèmes financiers internes.

65. Les organismes participants ont accepté, pour le système de suivi des dépenses, de comptabiliser le montant des dépenses totales en comptabilité de trésorerie et d'exercice. Toutefois, deux organisations – l'OIT et l'Organisation internationale des migrations (OIM) – recouraient à la comptabilité de caisse. En conséquence, les données qu'elles communiquaient sous-estimaient leur taux de dépense par rapport aux résultats calculés en comptabilité d'exercice. De même, d'autres organismes (comme l'UNICEF) ne calculaient les engagements non liquidés qu'en fin d'exercice. Dans ces conditions, tout chiffre intermédiaire communiqué ne le serait que sur la base des versements, et non des engagements.

66. Le Comité recommande que le Bureau se concerta avec les organismes participants en vue d'assurer la cohérence de la démarche retenue pour suivre les dépenses afférentes aux secours d'urgence.

67. À l'époque où le système de suivi des dépenses fut conçu et arrêté d'un commun accord par les organismes, on ne savait pas encore que le bureau de l'Envoyé spécial encouragerait la création d'une série de bases de données sur l'aide des donateurs, financées par le PNUD et gérées par les gouvernements nationaux. Ces bases de données repéreraient l'origine et l'emploi des fonds consacrés à toutes les activités liées au tsunami, y compris la reconstruction à long terme (au-delà de l'appel éclair).

68. Pour l'Indonésie, le Comité a décelé de sérieuses incohérences entre les chiffres extraits de la base de données sur l'aide des donateurs, ceux qui provenaient du système de suivi des dépenses et les chiffres officiels fournis au Gouvernement par le Coordonnateur des Nations Unies pour le relèvement d'Atjeh et de Nias. Au 31 décembre 2005, par exemple, le système de suivi des dépenses indiquait que les organismes retenus dans l'appel éclair avaient reçu 357,4 millions de dollars pour l'Indonésie, alors que dans la base de données sur le relèvement d'Atjeh et de Nias, qui couvrait un champ plus large, le montant n'était que de 295,1 millions. Les écarts variaient entre 97 et 510 % selon les organismes. Le chiffre officiel (y compris les projets de relèvement) était de 684,2 millions de dollars (selon le rapport de reddition de comptes signé par le Coordonnateur pour le relèvement et adressé au directeur de l'Agence de reconstruction et de relèvement). De même, le montant total des dépenses effectuées par l'OIM ressortait à 40,8 millions de dollars dans la base de données du système de suivi des dépenses, contre 33,1 millions dans les chiffres officiels transmis au Gouvernement. À l'inverse, les chiffres pertinents pour le PNUD s'établissaient à 10,6 millions de dollars dans le système de suivi, contre 37,9 millions dans les données communiquées au Gouvernement.

69. Ces écarts tenaient aux procédures et à la présentation différentes du système de suivi. Pour les bases de données sur l'aide des donateurs, l'information est demandée aux bureaux de pays et reçue d'eux, tandis que dans le cas des deux systèmes de suivi, elle provient du siège de chaque organisme. Cela a eu des conséquences pour la comptabilisation des dépenses, du fait que les bureaux de pays excluaient souvent la part du financement sur laquelle ils n'avaient aucune influence, à la différence des services du siège. L'Administration a l'intention d'unifier la méthode appliquée pour comptabiliser l'origine et l'emploi des fonds.

70. Le Comité recommande que le Bureau se mette en rapport avec les organismes participants pour rapprocher les chiffres saisis dans le système de suivi des dépenses et dans les bases de données sur l'aide des donateurs afin d'assurer une comptabilisation complète et exacte des dépenses.

71. Les données des organismes participants n'ont pas été communiquées en temps voulu. En mai 2006, par exemple, les mises à jour les plus récentes de ces données pour l'Indonésie remontaient à juillet 2005 dans le cas du PAM et à décembre 2005 pour l'OIT, le FNUAP, l'UNICEF, l'ONUDI et l'OMS. Quant au Bureau lui-même, il avait procédé aux dernières mises à jour de ses propres dépenses le 1^{er} mars 2006 pour l'Indonésie et Sri Lanka, mais le 31 décembre 2005 pour ses projets en Somalie et aux Maldives.

72. Le Bureau avait certes adressé des rappels aux organisations, mais il n'avait aucun moyen de les forcer à présenter des données. Quelques-unes ont modifié ou réaligné leurs projets par rapport à l'appel éclair sans faire part au système de suivi des dépenses de ces changements (augmentation ou diminution des besoins afférents aux projets, fusion de plusieurs projets ou suppression de projet). En tout état de cause, le Bureau n'était pas en mesure de poursuivre ces affaires avec toutes les organisations faute de personnel.

73. Le Comité recommande que le Bureau améliore la coordination entre les organismes participants afin que les données destinées au système de suivi des dépenses soient communiquées en temps utile.

Préparation et planification des interventions en cas d'urgence

74. C'est au premier chef à chaque équipe de pays des Nations Unies qu'il incombe d'établir des plans d'intervention en cas d'urgence, sous la direction des coordonnateurs résidents ou des coordonnateurs de l'action humanitaire. Pour conseiller et appuyer ces derniers, le Comité permanent interorganisations a créé un groupe de travail sur la planification préalable et la préparation aux situations d'urgence. Il avait prévu un examen des directives interorganisations existant en la matière pour le premier semestre de 2004, mais l'avait reporté au second semestre de la même année, puis à 2005. L'Administration a indiqué en décembre 2005 que cet examen était inscrit dans le plan de travail du groupe de travail pour 2006. Elle a précisé aussi que certaines équipes de pays étaient plus faibles et/ou que la préparation et la planification préalable des interventions en cas de catastrophe n'étaient pas parmi leurs premières priorités.

75. Dans son rapport sur l'alerte précoce et l'action rapide de septembre 2004, le groupe de travail du Comité permanent interorganisations ne mentionnait l'Asie du Sud qu'à propos de la possibilité d'orages tropicaux à l'époque de la mousson. Au moment où le tsunami est survenu, en décembre 2004, il n'y avait de plan complet et à jour d'intervention de l'ensemble du système en cas d'urgence dans aucun des pays les plus touchés (Indonésie, Sri Lanka et Maldives), même si certaines organisations, dont le Bureau, avaient élaboré des plans pour leur propre compte.

76. L'Administration a accepté que, comme le Comité le recommandait, le Bureau demande au Comité permanent interorganisations d'examiner sans tarder les directives applicables à la planification préalable et la préparation aux catastrophes pour assurer une réaction rapide et adéquate aux situations d'urgence.

Relations entre les services de New York et de Genève du Bureau de la coordination des affaires humanitaires

77. Lors de la survenance du tsunami, le Bureau était sur le point de réaménager ses structures de gestion en vue de rationaliser la prise de décisions, renforcer l'appui sur le terrain et assurer une meilleure intégration de l'action en cas d'urgence humanitaire⁵. Le Service des situations d'urgence humanitaire, basé à New York, et celui de la coordination des interventions, implanté à Genève, devaient fusionner, à compter du 1^{er} janvier 2005, en une division de la coordination et des interventions, placée sous l'autorité d'un directeur en poste à New York et regroupant toutes les fonctions administratives tant pour les urgences complexes que pour les catastrophes naturelles.

78. Pour les situations d'urgence complexes, le premier interlocuteur serait l'administrateur de secteur ou le chef de section de la Division de la coordination et des interventions à New York, et pour les catastrophes naturelles, ce serait son homologue occupant le même poste à Genève. La plupart des outils et procédures utilisés dans les cas de catastrophes naturelles étaient gérés depuis Genève, les aspects politiques des situations d'urgence complexes étant traités depuis New York. La Division de la coordination et des interventions, qui disposait de 49 postes à Genève, était censée rendre compte tant au Coordonnateur assistant des secours d'urgence, basé à Genève (par l'intermédiaire du Directeur adjoint), qu'au Secrétaire général adjoint aux affaires humanitaires et Coordonnateur des secours d'urgence, à New York (par l'intermédiaire du Directeur de la Division de la coordination et des interventions).

79. Toutefois, durant l'intervention menée à la suite du tsunami, cette répartition des compétences n'a pas été rigoureusement observée, car le Bureau de New York a pris la tête des opérations. Vue du terrain, la désignation du Coordonnateur adjoint des secours d'urgence comme Coordonnateur spécial du Secrétaire général pour le tsunami, suivie de celle de l'Envoyé spécial pour l'après-tsunami, n'avait fait qu'accentuer la complexité des rapports hiérarchiques. Le déploiement sur le terrain de personnel du bureau de New York, sans consultation préalable de celui de Genève ni des services extérieurs, est un exemple des risques que comporte la double subordination.

80. Le Coordonnateur des secours d'urgence tenta de clarifier les rapports hiérarchiques entre New York et Genève, mais sans indiquer comment il serait possible de demander des comptes au Bureau de Genève sur les interventions en cas de catastrophe naturelle si celui de New York était autorisé à s'adjuger le premier rôle dans les crises majeures. À l'inverse, on ne voyait toujours pas très bien comment, en pareilles circonstances, les procédures classiques de fonctionnement, suivant lesquelles les outils gérés par le Service des interventions d'urgence de Genève seraient mis à la disposition du Bureau de New York. L'Administration a indiqué que l'on s'occupait de la question en assurant la fusion totale des services de New York et de Genève, en améliorant les relations avec le Service des interventions d'urgence et

⁵ Bureau de la coordination des affaires humanitaires, *Annual Report, 2004: Activities and Use of Extrabudgetary Funds*, p. 46. Accessible en ligne à l'adresse suivante : <<http://ochaonline.un.org>>.

en définissant des modalités d'intervention normalisées et des directives opérationnelles plus claires. Elle avait aussi demandé que le Bureau des services de contrôle interne procède à une évaluation de la fusion des services de New York et de Genève.

81. L'Administration a accepté que, comme le Comité le recommandait, le Bureau rationalise la définition des responsabilités, ainsi que les liens et la structure hiérarchiques pour les catastrophes naturelles et les situations d'urgence complexes.

La réaction immédiate du Bureau à la suite du tsunami

82. Cinq équipes des Nations Unies pour l'évaluation et la coordination en cas de catastrophe, composées de 44 experts des interventions en cas de catastrophe de 18 pays et 4 organisations internationales, furent déployées dans cinq des pays touchés par le tsunami. Elles avaient certes été envoyées sur le terrain en temps utile, mais sans être munies d'un dossier d'information avant leur arrivée dans le pays où elles devaient intervenir. L'Administration a expliqué que cela tenait au fait que le tsunami était survenu à un moment où le Bureau manquait de personnel (à cause des congés de fin d'année). Il n'y a pourtant pas trace de la moindre évaluation du comportement professionnel des différents membres des équipes dans les situations analogues antérieures.

83. L'Administration a expliqué que, comme c'étaient les États Membres participants qui choisissaient la composition de ces équipes, n'importe quelle formule d'évaluation officielle de l'un de leurs membres exigerait le consentement du pays intéressé et l'aval du Conseil consultatif. Les tentatives précédentes pour instituer un système de ce genre n'avaient pas été acceptées, et cela risquait de faire perdre des appuis. Néanmoins, le Comité est d'avis que c'est la prérogative du Bureau que de choisir la composition des équipes des Nations Unies pour l'évaluation et la coordination en cas de catastrophe auxquelles il fera appel pour ses opérations.

84. Le Comité recommande que le Bureau évalue systématiquement le comportement professionnel des membres des équipes des Nations Unies pour l'évaluation et la coordination en cas de catastrophe et se serve de cette évaluation pour constituer les équipes d'intervention qu'il envoie dans une zone sinistrée.

85. Ces équipes établissaient des rapports transsectoriels sur la situation qui étaient régulièrement envoyés au Bureau de Genève et dont la présentation, la longueur et la teneur variaient d'un pays à l'autre. Des missions d'évaluation avaient été envoyées par un très grand nombre d'organismes des Nations Unies immédiatement après le tsunami. Sri Lanka est le seul pays pour lequel les diverses évaluations furent regroupées dans un même rapport, qui récapitulait les besoins, par district, à la date du 5 janvier 2005. En Thaïlande, il y eut des évaluations conjointes, mais l'équipe d'évaluation des Nations Unies ne fut pas invitée à y prendre part. Dans les autres pays, les équipes ne regroupaient pas leurs rapports avec les autres évaluations d'organismes du système : l'exercice était difficile, car ceux-ci

n'appliquent pas tous les mêmes méthodes d'évaluation des besoins. Pourtant, dans la mesure où le Bureau assure le secrétariat du Comité permanent interorganisations, c'est à lui qu'il incombe de veiller à ce que cette harmonisation progresse.

86. Le Comité recommande que le Bureau donne l'exemple pour assurer l'harmonisation des méthodes d'évaluation des besoins employées par les différents organismes des Nations Unies intéressés en cas d'urgence.

Soutien logistique apporté par le Bureau

87. À Sri Lanka, le Gouvernement avait exempté de droits et taxes à l'importation tous les produits de première nécessité envoyés à titre de secours et institué une procédure centralisée de dédouanement simplifiée. Dans un premier temps, le dédouanement et la manutention des marchandises se poursuivirent sans heurt jusqu'à la fin de janvier 2005, mais le 4 février 2005, les autorités imposèrent un retour aux procédures douanières d'avant le tsunami, à la suite de rumeurs d'importations frauduleuses de marchandises du commerce réalisées grâce aux facilités offertes par le Gouvernement pour l'opération de secours aux victimes du tsunami.

88. Suivant la nouvelle politique, les organismes des Nations Unies pouvaient encore importer leurs produits de première nécessité en franchise, avec l'aval du ministère sectoriel compétent. Des procédures particulières furent définies pour chaque catégorie d'articles. Des conditions supplémentaires furent imposées pour le matériel de télécommunications, et en particulier les liaisons par satellite, et pour les véhicules. La conséquence immédiate de ce changement de politique fut de ralentir le dédouanement des marchandises expédiées par les organismes des Nations Unies et les organisations humanitaires.

89. Le 14 février, l'UNICEF faisait état d'un grand nombre de produits en attente de dédouanement dans les ports et aéroports. D'autres organismes des Nations Unies étaient aussi touchés par ce blocage subit, parmi lesquels l'OIM (matériel de construction et de communications), l'OMS (véhicules, matériel de laboratoire et microterminaux), le HCR (tentes, tuyaux et matériel de communications), le PNUD et le PAM (produits autres qu'alimentaires). Ce matériel fut retardé en douane durant des périodes allant jusqu'à trois ou quatre mois (tentes du HCR, matériel de communications de l'OIM).

90. Le Coordonnateur pour les affaires humanitaires souleva la question auprès du Gouvernement à la fin du mois de février, mais en vain. Le 7 mars 2005, il y avait dans le port de Colombo 250 conteneurs en attente de dédouanement, et au début d'avril, on en comptait 290. C'est surtout pour le matériel VSAT qu'il y eut des difficultés, d'autant plus que chacun des organismes en avait expédié sans consulter les autres. Un certain nombre de représentants d'organismes opérationnels des Nations Unies insistèrent sur les graves difficultés que cette attente en douane soulevait pour la mise en œuvre de leurs programmes de secours et déclarèrent regretter que le

Bureau et le Coordonnateur n'aient pas mieux réussi à le régler rapidement.

Coordination civilo-militaire

91. Les premiers spécialistes de la coordination civilo-militaire furent déployés à Sri Lanka et en Indonésie le 4 janvier 2005, soit neuf jours après la catastrophe. Le personnel du Bureau avait été posté au centre de commandement régional de Thaïlande dès le 31 décembre 2004, mais il avait éprouvé de graves problèmes de communications avec le terrain et n'était pas en mesure de bien faire cadrer les demandes et les offres de moyens militaires.

92. En Indonésie, le seul document sur la coordination civilo-militaire qui ait pu être retrouvé pour le Comité par le bureau du Coordonnateur pour le relèvement est un rapport de fin de mission établi par l'un de ces spécialistes, qui relevait dans la coordination civilo-militaire un grand nombre d'insuffisances concernant la formation, l'organisation de la logistique et les rapports hiérarchiques. En Thaïlande, les fonctionnaires du Bureau n'avaient pas pris part à la coordination civilo-militaire dans les tout débuts de l'opération après la catastrophe.

93. À Sri Lanka, deux spécialistes (civils) de la coordination furent envoyés à Colombo au titre d'une contribution en nature du Gouvernement suisse. Une semaine s'écoula avant qu'ils puissent obtenir un rendez-vous avec le Coordonnateur pour les secours humanitaires, qui n'avait pas demandé leur affectation. Les seules activités enregistrées pour eux au bureau de Colombo furent une note adressée à l'équipe de pays des Nations Unies par le Coordonnateur, qui y donnait une liste du matériel militaire se trouvant à Sri Lanka, et un projet de rapport de situation sur les moyens militaires déployés dans le pays. Il n'y a pas la moindre trace d'une quelconque demande effective traitée par les spécialistes de la coordination civilo-militaire.

94. L'Administration a accepté que, comme le Comité le recommandait, le Bureau veille au renforcement de la coopération civilo-militaire dans les situations d'urgence.

Gérer le passage des opérations de secours au relèvement

95. Dans les pays où le Comité s'est rendu, le Bureau n'avait pas parfaitement réussi à coordonner le passage de l'opération de secours à l'effort de relèvement. En Thaïlande, l'équipe de pays avait commencé à étudier les besoins de relèvement dès le 10 janvier 2005, date à laquelle l'équipe d'évaluation et de coordination s'y trouvait encore. La chose avait été possible en raison de l'ampleur relativement réduite de la catastrophe dans ce pays par rapport à ce qu'elle était dans les pays les plus touchés. À Sri Lanka, le Bureau contribua à l'adoption par l'équipe de pays en avril 2005 d'une stratégie de transition, à la suite de l'examen à mi-parcours de l'appel éclair. En Indonésie, au contraire, une stratégie du même ordre n'avait toujours pas été arrêtée en février 2006. Néanmoins, le Bureau, le PNUD et le bureau du Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD) essayèrent de prévoir le passage de la phase des secours à celle du relèvement et organisèrent en juin 2005 une

visite conjointe en Indonésie. Cette visite devait aboutir à la création, en septembre 2005, du bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour le relèvement de la province d'Atjeh et de Nias, lequel avait pour mission de défendre les objectifs de la réforme de l'ONU tout en jouant le rôle d'interlocuteur unique de l'Agence de reconstruction et de relèvement du Gouvernement indonésien.

96. Le Coordonnateur pour Atjeh et Nias voulait recruter un conseiller principal pour le relèvement, secondé par une équipe de conseillers spécialisés, qui traiteraient de questions telles que la situation faite aux femmes, l'environnement, les moyens de subsistance, le logement, provisoire et permanent, les questions foncières et la gouvernance. Beaucoup de ces problèmes étaient inscrits dans les programmes de pays ordinaires d'autres organismes, et l'on s'intéressait tout particulièrement à la gouvernance et aux moyens de subsistance.

97. Le PNUD exprima quelques réserves quant à l'opportunité d'une démarche thématique pour le recrutement de conseillers, car elle risquait à ses yeux d'entraîner des doubles emplois avec les travaux des conseillers en place des organismes des Nations Unies, de semer la confusion parmi les partenaires gouvernementaux et de se révéler fort peu rentable. Il y eut un débat, et la décision de l'équipe de pays fut de procéder au recrutement. Toutefois, le Coordonnateur pour les affaires humanitaires indiqua que plusieurs organismes, et non pas seulement le PNUD, se demandaient encore pourquoi le bureau du Coordonnateur pour le relèvement devrait mener des activités de fond faisant double emploi avec des fonctions déjà remplies par les organismes. Ces doutes indiquent les incertitudes qui entourent les mécanismes institutionnels destinés à assurer la coordination des activités lorsque l'on passe de la phase des secours à celle du relèvement.

98. Le Comité recommande que le Bureau mette à profit les enseignements tirés de l'exemple indonésien pour proposer un modèle institutionnel de coordination des activités lors du passage de la phase de secours d'urgence à celle du relèvement.

L'efficacité de la coordination sur le terrain

99. En Indonésie, la coalition pour l'évaluation des opérations de secours et de relèvement après le tsunami (comprenant le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, la FAO, le PNUD, le FNUAP, l'UNICEF, l'OMS, le PAM, les ONG et les donateurs) a constaté que, ne fût-ce qu'à cause du nombre des participants (plus de 500 ONG à un moment, si l'on en croit le rapport annuel du Bureau pour 2005), la coordination n'avait pas été efficace. Comme le Bureau l'admet dans son rapport annuel pour 2005, la concurrence entre acteurs sur le terrain, surtout pour les clients ou les populations touchées, et l'absence d'incitations à assurer la coordination dans la mesure où il y avait des fonds en abondance, n'ont fait qu'entraîner des chevauchements d'activités et semer la confusion⁶.

⁶ Bureau de la coordination des affaires humanitaires, op. cit., p. 168. Accessible en ligne, à l'adresse suivante : <<http://ochaonline.un.org>>.

100. À la fin de janvier 2005, le Gouvernement indonésien annonça qu'il assurerait un logement temporaire à toutes les personnes déplacées qui (d'après les estimations) ne vivaient pas dans une famille d'accueil. La communauté internationale nourrissant un certain nombre de craintes quant à la qualité de la solution offerte par le Gouvernement, le groupe de travail pour la construction d'abris dans la province d'Atjeh décida de ne pas se mêler du projet de centre d'hébergement temporaire et s'attacha presque exclusivement à la question du logement permanent.

101. À la fin de mars 2005, il était devenu évident pour le Bureau qu'il fallait de nouveau s'occuper de la question des abris provisoires. Toutefois, l'entreprise fut interrompue par les séismes survenus le 28 mars 2005 dans les îles de Nias et Simeuleu, et le départ presque simultané du HCR, qui possédait des compétences précises en matière d'abris provisoires. C'est ainsi que le Bureau fut amené à s'attacher à d'autres questions plus pressantes.

102. Le 30 juin 2005, le Directeur du bureau d'Indonésie soulignait la nécessité de remettre la question des abris provisoires à l'ordre du jour des organismes d'aide. Le groupe de travail pour les abris de Banda Atjeh continuait à se concentrer sur le logement permanent, mais la question d'abris provisoires de remplacement demandait aussi à être traitée, et le Bureau devait intervenir plus vigoureusement pour réunir les principaux partenaires. Le 16 août 2005, un document de travail sur les besoins en matière d'abris immédiats et provisoires dans les provinces d'Atjeh et du nord de Sumatra indiquait que sur les 518 459 personnes déplacées par le tsunami, on estimait que 65 228 vivaient dans un centre d'hébergement provisoire, 153 477 dans des tentes et les 299 754 autres dans des familles d'accueil.

103. Selon le Coordonnateur pour le relèvement, le fait qu'entre 60 000 et 100 000 personnes vivaient encore dans des tentes à ce stade était inacceptable. C'est alors qu'il a lancé, le 29 septembre 2005, un plan d'action pour des abris temporaires, qui s'appuyait beaucoup sur un partenariat avec la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR). Celle-ci s'engagea à consacrer un montant de 80 millions de dollars à la fourniture et au transport de 20 000 assemblages d'abris d'urgence, qui devaient être arrivés dans le pays à la mi-novembre 2005, à temps pour être distribués avant la commémoration du premier anniversaire. Toutefois, il s'est révélé beaucoup plus difficile que prévu de trouver du bois d'œuvre, élément essentiel des assemblages.

104. L'un des résultats positifs du plan d'action aura été l'engagement obtenu de l'UNICEF et d'un certain nombre d'ONG d'améliorer l'état très médiocre des centres d'hébergement temporaire. Au 31 mai 2006, 7 058 cadres avaient été montés, dont 2 049 et 1 038, respectivement, avaient été pourvus de bois d'œuvre/contreplaqué et de pignons. Au 31 mai 2006, le nombre prévu s'établissait à 15 317.

105. Le Comité recommande que le Bureau élabore des solutions d'hébergement à moyen terme dans les cas où il décèle un hiatus entre les besoins temporaires et les besoins permanents.

106. Sur les 2,4 millions de dollars approuvés par le Bureau pour les activités liées au tsunami de son bureau de Bangkok, un montant de

700 000 dollars seulement (soit 28 %) a été dépensé en 2005. De plus, son bureau régional pour l'Asie et le Pacifique ne s'est pas vu assigner les objectifs requis pour ces activités. Le projet de plan d'action pour l'exercice 2005-2006, daté du 15 juillet 2005, ne contenait aucune mention expresse du tsunami, sinon à propos de la nécessité d'organiser quatre ateliers sur les enseignements à en tirer. Les principaux résultats obtenus en relation avec le tsunami sont l'organisation d'ateliers dans les pays touchés et le prêt d'un fonctionnaire de l'information au bureau du Coordonnateur résident en Thaïlande.

107. Le Bureau a admis qu'à Sri Lanka le travail accompli à l'échelon du district n'avait pas été parfaitement efficace, parce que dans bien des endroits, il avait été confié à du personnel subalterne, sans suffisamment d'encadrement ni de matériel, et que, si certains membres de ce personnel avaient effectivement fait beaucoup mieux que ce que l'on attendait d'eux, le tableau d'ensemble qui se dégageait de l'évaluation de la coalition indiquait un manque d'efficacité du Bureau à l'échelon du district⁷. Cette constatation est corroborée par les observations que le Comité a lui-même faites au sujet du niveau des effectifs, du matériel et du soutien du Bureau.

108. Le Comité a relevé plusieurs cas de doubles emplois et des inquiétudes à propos de la qualité de l'assistance fournie au secteur de subsistance, et en particulier à la pêche. Dans le district d'Ampare, par exemple, un consultant de la FAO a noté qu'il y avait 1 000 bateaux de trop, d'après les renseignements disponibles. Dans un autre cas, les participants à une réunion sur le secteur de subsistance tenue dans le même district avaient relevé que l'une des ONG avait fourni 1 000 canoës, dont 500 n'étaient pas en état de naviguer. D'après le compte rendu d'une autre réunion, certains pêcheurs avaient reçu les coques des bateaux mais pas d'engins de pêche⁸.

109. À Batticaloa et Galle, la situation n'était pas sensiblement différente. En planifiant ses activités humanitaires à Batticaloa, par exemple, le Bureau relevait le fait préoccupant que parmi les organisations qui avaient fait don d'un grand nombre de bateaux, quelques unes seulement coordonnaient leurs activités en passant par le Ministère de la pêche et l'équipe spéciale, d'où le risque de distribution en double aux mêmes bénéficiaires, de prolifération des bateaux non immatriculés et, finalement, de surexploitation des fonds de pêche.

110. Le Comité recommande que le Bureau donne l'exemple pour assurer une coordination interorganisations efficace des secours d'urgence.

111. À Sri Lanka, plus de 53 000 abris temporaires avaient été achevés à la fin de septembre 2005. Toutefois, entre 20 et 40 % d'entre eux étaient, semble-t-il, très médiocres. D'après quelques évaluations, il y avait jusqu'à 75 % d'établissements provisoires mal équipés pour l'évacuation des eaux usées, problème qui aurait pris une

⁷ Bureau de la coordination des affaires humanitaires, *Annual Report 2005*, op. cit., p. 172.

⁸ Procès-verbal des réunions tenues les 23 juin 2005 (Ampara), 28 juillet (Ampara) et 22 septembre 2005 (Kalmunai).

acuité particulière avec l'arrivée de la mousson. Plus généralement, les abris n'allaient pas toujours de pair avec l'adduction d'eau et les équipements sanitaires, encore que les contacts entre les deux organismes chefs de file (le HCR et l'UNICEF) soient devenus plus systématiques avec le temps.

112. Le Comité recommande que le Bureau entretienne des liens plus étroits avec les organismes chefs de file pour veiller à ce que l'aide fournie dans les situations d'urgence soit d'une qualité acceptable.

Stratégie antifraude de l'équipe de pays des Nations Unies

113. Malgré l'ampleur des moyens financiers reçus par les organismes des Nations Unies depuis le tsunami et les risques concomitants de gaspillage, malversations et corruption, les organismes présents en Indonésie et à Sri Lanka n'ont pas adopté de stratégie commune pour parer aux risques de fraude et de corruption. Au contraire, chacun s'en est remis à ses propres procédures de contrôle interne, moyennant quoi il n'y a eu entre eux aucune communication d'informations visant à mettre à l'index les personnes impliquées dans des irrégularités, en matière de passation de marchés notamment.

114. Le Comité recommande que le Bureau fasse en sorte qu'une stratégie antifraude et anticorruption commune soit adoptée par les divers organismes des Nations Unies intervenant dans les opérations de secours d'urgence.

Fonds des Nations Unies pour l'Enfance (UNICEF)

[...]

Rétrospective

115. Le Comité s'est rendu dans les bureaux de pays de l'UNICEF en Inde, en Indonésie, à Sri Lanka et en Thaïlande, ainsi qu'à la Division des approvisionnements, afin de faire le point sur leurs interventions respectives à la suite du tsunami. Le Comité s'est appuyé sur l'évaluation réalisée par le Bureau de l'audit interne de l'action menée par l'UNICEF aux Maldives, en Indonésie et à Sri Lanka (des visites ayant pour objet la vérification interne des comptes avaient été effectuées dans ces deux derniers bureaux de pays quatre ou cinq mois avant que le Comité ne s'y rende), ainsi que par les deux bureaux régionaux et les sept divisions du siège qui y avaient pris part. Le Comité n'a pas examiné les activités menées en Malaisie, au Myanmar et en Somalie – auxquelles avaient été allouées 19,4 millions de dollars, soit 2,9 % des fonds.

Recettes

116. Au titre de l'appel éclair pour l'océan Indien lancé le 6 janvier 2005, l'UNICEF avait demandé 144 millions de dollars pour six mois. Ce montant a été revu à la hausse en avril 2005 (examen à mi-parcours) pour atteindre 152 millions de dollars, puis 326,2 millions de dollars un mois plus tard, ce dernier montant correspondant à des activités menées sur un an. L'UNICEF a également indiqué que, outre les montants reçus au titre de l'appel éclair, il avait besoin de fonds pour exécuter ses programmes de remise en état et de reconstruction, et plusieurs estimations de leur montant ont été avancées au fil des mois. Le 24 janvier 2005, il a été estimé que le montant total des ressources financières nécessaires à l'exécution des projets jusqu'à la fin de 2007 atteindrait 300 millions de dollars, alors que l'UNICEF prévoyait de recevoir des fonds d'un montant total de 345 millions de dollars. La Directrice générale a alors demandé qu'aucune nouvelle initiative de collecte de fonds à destination de la région touchée par le tsunami ne soit entreprise, précisant toutefois que les activités déjà prévues pourraient être exécutées. Mais l'UNICEF ne devait plus solliciter aucune aide au titre du tsunami auprès des gouvernements.

117. Le 14 mars 2006, le montant des recettes prévues atteignait 550 millions de dollars (dont 517 millions de dollars étaient déjà disponibles). L'UNICEF a écrit aux comités nationaux que les dernières prévisions en date s'agissant des dépenses avançaient des chiffres similaires et avaient été confirmées par les bureaux de pays. L'UNICEF était donc en mesure d'utiliser les fonds en question pour des projets concrets et ces ressources correspondaient à l'estimation la plus haute du montant nécessaire pour faire face à la situation d'urgence, pour autant qu'on puisse le prévoir à ce stade. L'UNICEF a demandé aux comités nationaux de refuser les donations assorties de conditions et de faire en sorte que toutes les contributions reçues soient allouées de la manière la plus flexible possible, certes aux fins de l'exécution d'activités à caractère humanitaire, mais l'UNICEF

étant libre de financer les activités liées au tsunami de son choix dans le pays de son choix.

118. Le 27 avril 2005, le montant des recettes prévues s'élevait à 653 millions de dollars. L'UNICEF a alors écrit aux comités nationaux ce qui suit : « Bien que l'évaluation des besoins en matière de relèvement et de reconstruction ne soit pas terminée, nous avons une idée suffisamment claire des divers rôles que l'UNICEF sera selon toute vraisemblance amené à jouer dans les pays touchés par la catastrophe pour être en mesure de confirmer que les montants dont nous disposons seront suffisants pour financer notre action sur place, pour autant qu'on puisse le prévoir ». Par conséquent, « nous devons DÈS MAINTENANT CESSER d'accepter les fonds qui nous sont proposés au titre du tsunami ».

119. L'UNICEF a demandé que, si possible, les fonds soient redistribués au profit d'autres situations d'urgence. Dans la plupart des cas, cela n'a pas été possible, car ils avaient été reçus à la suite d'appels spécifiques lancés par les comités nationaux au titre du tsunami. En outre, certains comités nationaux ont continué de solliciter des fonds au titre du tsunami après avril, bien qu'ils aient reçu des instructions contraires. L'UNICEF n'est pas parvenu à les convaincre qu'il était nécessaire de mettre un terme à la collecte de fonds à ce titre. Il convient de préciser que l'UNICEF avait choisi de ne pas faire largement connaître sa décision de ne plus lancer de nouvelles initiatives de collectes de fonds à partir de janvier 2005 et de ne plus accepter de donations à compter d'avril 2005.

120. Au 24 mai 2006, le montant total des fonds reçus atteignait 672,3 millions de dollars : les trois quarts provenaient des comités nationaux de l'UNICEF, 22,3 % de gouvernements et le reste de l'ONU, de collectes de fonds réalisées auprès du secteur privé par les bureaux extérieurs et d'organisations non gouvernementales internationales. Par contraste, certains des appels d'urgence lancés par l'UNICEF en 2005 n'avaient permis de récolter que moins de 50 % des montants demandés : 328,3 millions de dollars avaient été demandés en faveur du Soudan, mais seuls 34,7 % de ce montant avait été versé, seuls 22,6 % des 15,9 millions de dollars demandés pour la Côte d'Ivoire avaient été obtenus et, sur les 13,1 millions de dollars sollicités pour l'Érythrée, seuls 34,6 % avaient été reçus. Une telle disproportion entre les résultats donnés par l'opération menée à la suite du tsunami et les autres opérations d'urgence menées pendant la même période devrait inciter l'UNICEF à réexaminer les relations qu'il entretient avec ses comités nationaux, faute de quoi ces derniers risquent de continuer à octroyer des fonds d'un montant disproportionné à des causes qui attirent spontanément la sympathie des donateurs, sans se concentrer suffisamment sur le financement d'activités visant à répondre à des situations d'urgence qui suscitent moins d'intérêt.

121. L'UNICEF s'est rangé à la recommandation du Comité selon laquelle il devrait réexaminer les relations qu'il entretient avec ses comités nationaux en tirant les enseignements voulus de la collecte de fonds menée à la suite du tsunami.

Dépenses

122. Les bureaux de pays qui ont pris part aux interventions liées au tsunami n'ont pas entré les données relatives aux programmes d'urgence de manière cohérente et harmonisée dans le système de gestion des programmes. En conséquence, il faut beaucoup de temps pour établir le récapitulatif des sommes allouées et des sommes dépensées au titre de l'appel éclair ou d'autres projets exécutés en relation avec le tsunami et on doit le faire manuellement, ce qui est susceptible d'engendrer un grand nombre d'erreurs. Le Comité a ainsi décelé un certain nombre de divergences entre les chiffres communiqués par le siège et ceux qui l'ont été par les bureaux extérieurs s'agissant de la ventilation des dépenses en fonction des secteurs concernés par l'appel éclair (même si, dans les deux cas, le montant total correspondait). L'UNICEF a entrepris de corriger ces écarts et doit encore rendre compte de cette entreprise au Comité des résultats.

123. L'UNICEF s'est rangé à la recommandation du Comité selon laquelle il devrait indiquer aux bureaux extérieurs une méthode appropriée pour structurer les programmes d'urgence d'une manière qui facilite l'établissement de rapports.

124. S'agissant de l'Indonésie, le montant des dépenses engagées semble particulièrement peu élevé compte tenu des sommes initialement allouées à ce pays, comme on le constate sur le tableau II.9. L'explication en est la suivante : les contributions allouées au bureau de pays de l'Indonésie l'ont été au titre de la totalité de 2005, alors que l'exécution de son programme relatif au tsunami a finalement dû s'étaler sur plusieurs années. Les autres bureaux n'ont pas reçu dès 2005 le montant total des crédits qu'il était prévu de leur allouer au titre des années à venir.

Tableau II.9

Dépenses afférentes aux projets liés au tsunami en 2005

(En millions de dollars des États-Unis)

	Sommes allouées (1)	Dépenses (2)	(2)/(1) (Pourcentage)
Indonésie	241,3	84,8	35,1
Sri Lanka	65,6	56,3	85,8
Maldives	31,7	22,4	70,7
Thaïlande	8,2	7,0	85,4
Inde	17,4	14,5	83,3
Autres pays	19,4	7,1	36,6
Bureaux régionaux	4,8	4,2	87,5
Siège	4,5	4,4	97,8
Total	392,9	200,7	51,1

Source : Bureaux de pays, rapports du Bureau de l'audit interne, rapports établis grâce au système d'informatique de gestion Cognos. Le total ne correspond pas au montant global des recettes liées au tsunami, car 40,1 millions de dollars ont été alloués aux dépenses d'appui dans le cadre du processus de

recouvrement des coûts, dont 14,6 millions en 2005. Des ressources ont également été allouées à des activités qui seront menées dans les années à venir. Les « Autres pays » sont la Malaisie, le Myanmar et la Somalie.

Préparation aux situations d'urgence

125. Des plans fiables, concrets et actualisés de préparation et de réponse aux situations d'urgence auraient grandement aidé les bureaux des pays touchés par le tsunami. Selon le manuel des politiques et procédures de programmation de l'UNICEF, tous les bureaux doivent concevoir un tel plan et le tenir à jour. Bien que tous ceux qui ont participé aux interventions d'urgence se soient dotés d'un plan de préparation aux situations d'urgence, aucun n'était pleinement satisfaisant. Il leur manquait trois éléments essentiels pour être véritablement opérationnels : un plan de mobilisation des ressources humaines clair, la liste des fournitures essentielles et une planification logistique d'urgence au plan national.

126. Tous les fonctionnaires ne connaissaient pas bien le contenu des plans existants. En Indonésie, certains ignoraient jusqu'à l'existence du Plan de préparation aux situations d'urgence; quant au personnel du bureau de Thaïlande, il n'avait pas reçu de formation suffisamment poussée pour maîtriser le plan dans ses moindres détails. Dans la pratique, les bureaux se sont peu fiés aux plans existants et, la plupart du temps, ont réglé les problèmes au coup par coup.

127. L'UNICEF s'est rangé à la recommandation du Comité selon laquelle il devrait revoir ses directives sur la préparation aux situations d'urgence et la planification des interventions d'urgence et y accorder une place plus grande à des domaines aussi essentiels que les ressources humaines et l'approvisionnement.

128. Certes, les bureaux régionaux ont fourni une assistance aux pays touchés par le tsunami en 2004, mais ils ne s'étaient pas assurés au préalable que les plans de préparation aux situations d'urgence étaient suffisamment pragmatiques pour être d'une véritable utilité.

129. L'UNICEF s'est rangé à la recommandation du Comité selon laquelle les bureaux régionaux devraient examiner régulièrement l'actualité et la qualité des plans de préparation aux situations et aux interventions d'urgence des bureaux de pays.

L'évaluation des besoins et les liens qu'elle entretient avec les demandes et l'allocation de ressources financières

130. L'évaluation rapide de la situation des femmes et des enfants touchés par le tsunami a posé des problèmes de taille car elle a dû être réalisée dans des circonstances difficiles. Le personnel de l'UNICEF s'est montré à la hauteur de sa tâche pendant les phases initiales de l'intervention d'urgence. Il a ainsi recueilli des données utiles qui ont été intégrées à des rapports de situation établis dans les heures qui ont suivi la catastrophe. Cependant, le Bureau de l'audit interne a constaté que l'UNICEF était dépourvu d'outils normalisés et de directives appropriées qui lui permettent de procéder à des évaluations cohérentes et rapides et de réunir des données exhaustives et de

qualité. Seul le bureau de pays de Sri Lanka a conçu des modules d'évaluation normalisés qui permettent de comparer les données recueillies. Cependant, ils n'ont pas été utilisés de façon systématique sur le terrain.

131. Depuis le tsunami, l'UNICEF a publié et actualisé un manuel pratique pour les situations d'urgence (juillet 2005), qui aborde la question des évaluations initiales. Il a également conçu un projet de manuel pour l'évaluation rapide, qui pourrait profiter à d'autres institutions spécialisées des Nations Unies engagées dans des activités à caractère humanitaire : en effet, les institutions spécialisées n'ont pas encore adopté de méthodologie commune pour l'évaluation rapide.

132. L'UNICEF s'est rangé à la recommandation du Comité selon laquelle il devrait mettre la dernière touche à la conception de son « manuel d'évaluation rapide » et le communiquer aux membres du Comité permanent interinstitutions pour qu'il serve de base à l'élaboration d'une méthodologie commune.

133. En vertu des principaux engagements de l'UNICEF en faveur des enfants en situation d'urgence, les bureaux de pays étaient tenus de réaliser des évaluations plus détaillées dans les six à huit semaines qui ont suivi la catastrophe. De telles évaluations n'ont pas été réalisées en Inde, à Sri Lanka ni aux Maldives. Le bureau sri-lankais a choisi de s'en remettre aux nombreuses évaluations déjà disponibles auprès d'autres sources afin d'éviter les chevauchements : ce faisant, il ne s'est pas acquitté de la totalité du mandat de l'UNICEF (absence de données ventilées par sexe) et, en raison de leurs origines très diverses, les données utilisées n'ont pas pu être compilées de façon fiable.

134. L'UNICEF s'est rangé à la recommandation du Comité selon laquelle il devrait aider les bureaux de pays à réaliser des évaluations plus détaillées conformément à ses principaux engagements envers les enfants en situation d'urgence.

135. L'allocation de ressources financières aux bureaux de pays s'est faite en fonction de l'évaluation des besoins et de la disponibilité des fonds. L'UNICEF a décidé que tous fonds reçus au titre du tsunami une fois que le montant maximal sollicité lors de l'appel éclair aurait été atteint seraient utilisés entre deux et cinq ans plus tard. Cependant, cette décision n'a pas toujours donné lieu à une planification pluriannuelle appropriée. Si Sri Lanka a conçu un plan triennal en avril 2005, ni l'Indonésie ni les Maldives ne l'ont fait.

136. Le montant total des fonds recueillis à la suite de l'appel éclair et des sommes reçues au titre de la remise en état et du relèvement a été bien supérieur aux prévisions de dépenses effectuées à la suite de l'évaluation initiale des besoins. À Sri Lanka, la version finale de la demande émanant de l'UNICEF au titre de l'appel éclair, en date du 2 janvier 2005, mentionnait un montant de 24 millions de dollars. Le lendemain, ce montant avait doublé, pour atteindre 47,8 millions de dollars. Or, le montant total des fonds qui lui avaient été alloués au 24 mai 2006 était de 170,4 millions de dollars, soit sept fois plus que le montant correspondant à l'évaluation initiale des besoins et 3,6 fois plus que le montant initialement demandé dans le cadre de l'appel

éclair. De même, les sommes allouées à l'Indonésie (285,6 millions de dollars) ont été 5,6 fois supérieures au montant initialement demandé dans le cadre de l'appel éclair (50,4 millions de dollars). L'Inde a obtenu des fonds d'un montant deux fois et demie supérieur à celui qu'elle avait requis, à savoir 11,5 millions de dollars (en février 2005) et les Maldives ont obtenu un montant 2,4 fois supérieur à ce qu'elles avaient sollicité.

137. Certes, la générosité du public a été exceptionnelle et il était donc difficile de prédire avec précision quel serait le montant final des dons. L'UNICEF a indiqué qu'il avait travaillé dans les pays touchés par le tsunami avant la catastrophe et continuerait de le faire une fois la phase d'urgence initiale parvenue à son terme. Il est donc entendu que l'UNICEF aura besoin de ressources financières au-delà de cette phase d'urgence pour exécuter ses programmes de relèvement et de reconstruction.

138. Il a également souligné que la majorité des fonds reçus en relation avec le tsunami (environ 55 % du total) avait pris la forme de financements destinés à des activités à caractère humanitaire relevant d'un secteur prioritaire, que le Fonds pourrait utiliser pendant une période allant de trois à cinq ans après la catastrophe. Le fait que les donateurs ont accepté cette forme de financement plus flexible montre que les activités de sensibilisation menées par l'UNICEF ont été efficaces.

139. En continuant d'accepter des fonds spécifiquement destinés aux victimes du tsunami une fois atteint le montant des demandes initialement formulées et des demandes révisées en provenance du terrain, mais sans les intégrer à des budgets pluriannuels reposant sur des plans de travail détaillés, l'UNICEF a pris un certain nombre de risques. L'un de ces risques était que les interventions ciblent des collectivités indirectement touchées par la catastrophe, voire épargnées par celle-ci. Il aurait également pu se faire que la capacité d'absorption de l'UNICEF (comme celle des entrepreneurs et des fournisseurs locaux) ne soit pas à la hauteur des exigences associées à des programmes de relèvement d'une telle échelle, en termes d'efficacité et de rapidité d'exécution. Ces deux types de risques auraient pu avoir une incidence indirecte sur la réputation de l'UNICEF auprès des donateurs comme auprès des bénéficiaires, dont les attentes étaient à la mesure du montant exceptionnel des fonds acceptés.

140. L'UNICEF s'est rangé à la recommandation du Comité selon laquelle il devrait concevoir des budgets et des plans de travail pluriannuels détaillés aux fins de l'utilisation des fonds qui sont reçus au titre d'un appel éclair une fois que le montant initialement requis a été atteint.

Gestion des contributions et information des donateurs

141. L'UNICEF a alloué des fonds d'un montant de 26,9 millions de dollars aux bureaux des pays affectés par la catastrophe et le détail de chacun des versements a été dûment consigné. Le premier, en date du 29 décembre 2004, était destiné à Sri Lanka et aux Maldives. Le lendemain, des fonds ont été envoyés à destination de l'Indonésie. Les

conditions posées par les donateurs ont été scrupuleusement enregistrées et communiquées aux bureaux de pays.

142. Au-delà de la phase initiale, les décisions prises en ce qui concerne l'allocation de fonds à des activités humanitaires relevant de domaines d'intervention prioritaires et spécifiquement destinées aux victimes du tsunami l'ont été sur la base de la proportion du montant demandé lors de l'appel éclair qui avait été effectivement versée, des éléments d'information figurant dans les rapports de situation et dans d'autres sources et des prévisions concernant les montants disponibles pour chacun des pays concernés. On s'est fondé sur les objectifs mentionnés lors de l'appel éclair pour allouer les fonds aux pays touchés par la catastrophe, sans qu'il ait été procédé à aucune évaluation officielle ni explicite des besoins relatifs des bureaux de pays intéressés autre que l'évaluation rapide initialement effectuée à l'appui de l'appel éclair. On s'est également fondé sur ces données pour allouer des fonds additionnels une fois que les montants maximaux qui avaient été sollicités au moment de l'appel éclair eurent été atteints.

143. L'UNICEF s'est rangé à la recommandation du Comité selon laquelle, en cas d'appel d'urgence ou dans le cadre d'autres plans d'action approuvés, il devrait allouer immédiatement des fonds aux bureaux de pays.

144. Afin d'éviter de créer des tensions entre les collectivités bénéficiaires et leurs voisines, l'UNICEF a décidé de prolonger son assistance dans le temps, mais aussi de l'étendre à des régions dans lesquelles des collectivités avaient été indirectement touchées par la catastrophe et d'organiser des interventions au titre d'autres secteurs prioritaires. Cette démarche a par ailleurs contribué à relever le taux de mise en œuvre des fonds reçus, alors même qu'un grand nombre d'organismes humanitaires étaient présents sur le terrain.

145. À Sri Lanka, entre mai et décembre 2005, les interventions menées selon l'approche dite des districts ont représenté entre 9,5 et 17,8 % des dépenses, selon le secteur considéré (on ne dispose pas de données plus anciennes). Certains projets, qui n'entraient pas dans cette catégorie, n'étaient pas non plus directement liés au tsunami. Par exemple, un programme axé sur l'eau, doté d'une enveloppe budgétaire de 23,4 millions de dollars, comprenait un projet financé à hauteur de 5,3 millions de dollars dont l'objectif était « d'augmenter l'approvisionnement en eau » – mais bien qu'il concerne un district touché par la catastrophe, le réseau de distribution d'eau lui-même n'avait pas été endommagé par le tsunami. Ce projet avait été inclus dans le programme en question en juillet 2005; il ne figurait pourtant pas dans l'évaluation des besoins en eau et en assainissement ni dans le plan de travail réalisés en février de cette même année. L'UNICEF a également accepté de fournir 1,2 million de dollars à une organisation non gouvernementale sur une période de deux ans afin qu'elle s'occupe de mineurs livrés à eux-mêmes, d'enfants séparés de leur famille et d'enfants qui avaient perdu un parent lors du tsunami. Le partenaire opérationnel n'a pas été en mesure d'indiquer le nombre exact d'enfants touchés par le tsunami qui avaient bénéficié de ses programmes et, pour tout dire, il avait perdu la trace de la plupart d'entre eux.

146. Le Comité a examiné un échantillon de six filières de donation à Sri Lanka, ayant permis de recueillir 36 millions de dollars utilisés au moins en partie pour financer les interventions menées aux niveaux des districts, afin de déterminer si les conditions fixées par les donateurs étaient compatibles avec cette approche. L'un des dossiers indiquait explicitement que le donateur avait laissé l'UNICEF libre de déterminer la meilleure utilisation qui pouvait être faite de ces fonds. Aucun des autres dossiers examinés n'indiquait que le donateur était d'accord pour que ses fonds soient utilisés pour financer des projets qui n'entretiendraient pas de lien direct avec le tsunami. Dans un cas, un rapport adressé au donateur indiquait clairement que le solde restant serait utilisé pour une intervention aux niveaux des districts, mais le consentement du donateur à cet effet ne figurait pas dans le dossier.

147. L'UNICEF s'est rangé à la recommandation du Comité selon laquelle il devrait systématiquement solliciter l'approbation explicite des donateurs lorsqu'il souhaite étendre ou modifier la zone géographique ou le domaine d'action prioritaire auxquels les fonds étaient initialement destinés.

Mobilisation des ressources humaines

148. Étant donné l'importance des ressources humaines qu'il a fallu mobiliser pour faire face aux conséquences du tsunami, l'UNICEF a obtenu des résultats adéquats en termes de quantité et de compétence du personnel recruté. En septembre 2005, 450 personnes avaient été déployées au moins pour un temps dans les zones touchées par le tsunami, dont certaines avaient été choisies parmi 700 personnes ayant présenté des candidatures spontanées à la suite de la catastrophe.

149. Cependant, la vitesse de rotation du personnel – justifiée par la nécessité de pourvoir des postes clefs en période de pointe au sein des diverses missions déployées – a été excessive. À titre d'exemple, pendant la première moitié de 2005, six fonctionnaires se sont succédé en tant que principal responsable des questions liées aux ressources humaines à Sri Lanka, alors que cinq autres se sont tour à tour occupés de l'approvisionnement et de la logistique aux Maldives. L'impact de ces rotations excessives a été aggravé par l'inadéquation des procédures utilisées pour déterminer les compétences et l'expérience du personnel engagé à court terme avant d'autoriser son recrutement et par la mauvaise qualité des procédures de « passage du témoin ». Il faudra se pencher sur cette question à l'occasion du prochain examen des ressources humaines.

150. L'UNICEF s'est rangé à la recommandation du Comité selon laquelle il devrait se pencher sur la question de la gestion du personnel nécessaire en période de pointe lors de son examen stratégique des ressources humaines.

151. Pour faire face aux conséquences du tsunami, les bureaux extérieurs de l'UNICEF ont eux-mêmes recruté un nombre important de fonctionnaires sur la base de contrats de durée déterminée, voire de contrats temporaires de durée déterminée. C'est ainsi que 98 postes ont été créés pour l'Indonésie, 78 pour Sri Lanka et 14 pour la Thaïlande et les Maldives. L'échelonnement dans le temps de ces

recrutements n'a pas donné entière satisfaction. En Indonésie et à Sri Lanka, la majorité du personnel est arrivée entre quatre et neuf mois après le tsunami. En Thaïlande, tous les fonctionnaires recrutés sur la base d'un engagement temporaire de durée déterminée l'ont été au cours des neuf mois qui ont suivi la catastrophe. La procédure de recrutement de ces derniers s'est avérée particulièrement lourde dans une situation d'urgence, et elle a été caractérisée par une concurrence farouche entre organismes pour obtenir les candidats les plus qualifiés.

152. L'UNICEF s'est rangé à la recommandation du Comité selon laquelle il devrait inclure la procédure applicable aux engagements temporaires de durée déterminée en cas de situation d'urgence dans son examen stratégique des ressources humaines.

Gestion des achats et des fournitures

153. Les livraisons de fournitures aux bureaux touchés par la catastrophe ont été multipliées en moyenne par 10 à la suite du tsunami, avec des répercussions importantes en termes d'efficacité (livraison en temps opportun et adéquation des fournitures), de préservation des intérêts financiers de l'UNICEF et de conformité aux règles et règlements en vigueur.

154. Le Comité a passé en revue toutes les livraisons d'urgence effectuées depuis l'étranger en Inde, en Indonésie, aux Maldives et à Sri Lanka (aucune n'ayant été effectuée en Thaïlande) pendant la phase initiale de l'opération, soit entre le 26 décembre 2004 et le 11 février 2005. Les livraisons en question représentaient un montant de 4 millions de dollars et leurs modalités étaient conformes aux règles et règlements en vigueur. Cependant, 70 % des articles (comptabilisés en termes de valeur) ont été livrés au moins un jour après la date prévue, 20 % plus de 10 jours après et 12 % plus de 26 jours après. Dans une large mesure, le nombre de livraisons effectuées avec retard a été proportionnel à la quantité totale de marchandises acheminées vers un pays, à l'exception des livraisons destinées à Sri Lanka, qui ont accusé des retards beaucoup plus importants. Lors de ses visites sur le terrain, le Comité a noté que les dates de livraison fixées par les bureaux n'étaient souvent pas réalistes. Le temps de traitement des commandes localement était satisfaisant en Indonésie, au Mali et en Inde, mais des retards ont été enregistrés en Thaïlande et, en particulier, à Sri Lanka, où il s'écoulait en moyenne 22 jours entre le moment où la commande, ayant été autorisée, était passée et la signature du bon de commande.

155. Bien que les contrôles financiers de base aient été effectués en ce qui concerne les achats effectués localement, le Comité a noté que la planification de l'approvisionnement et de la distribution laissait à désirer, tout comme les procédures de recherche de marchés dans la plupart des pays touchés par la catastrophe (seul le bureau de Chennai de l'UNICEF s'étant doté d'un plan d'approvisionnement d'urgence). Il en est résulté un certain nombre d'achats inutiles. En Indonésie, des citernes déformables d'une valeur totale de 745 000 dollars ont été commandées par erreur. Quatre cent soixante-trois tentes superflues, d'une valeur de 520 000 dollars, ont également été achetées. Enfin, 10 000 bottes en caoutchouc et 2 477 plaques pour latrines ont été

achetées alors qu'elles ne convenaient ni aux besoins ni aux coutumes de la population locale : elles se trouvaient dans l'entrepôt de Banda Aceh depuis au moins cinq mois au moment où la vérification a été effectuée, en janvier 2006.

156. À Sri Lanka, des vêtements d'enfants, des manuels scolaires et des ustensiles de cuisine d'une valeur totale d'environ un million de dollars sont restés inutilisés parce qu'ils ne répondaient pas aux besoins locaux ni aux normes de qualité en vigueur (les vêtements d'enfants étaient en fibres synthétiques et il y en avait beaucoup trop de petite taille). En Thaïlande, l'absence de plan de distribution détaillé a conduit à des insuffisances et à des retards dans la distribution d'articles sportifs et de livres à 100 écoles, une situation similaire ayant été constatée aux Maldives s'agissant de fournitures de bureau.

157. L'UNICEF s'est rangé à la recommandation du Comité selon laquelle il devrait améliorer la qualité de la planification de l'approvisionnement et de la distribution des fournitures en situation d'urgence afin d'éviter les gaspillages.

Gestion de l'assistance en espèces

158. L'assistance en espèces a représenté 40 % des dépenses engagées au titre du tsunami en 2005. Pour mettre en œuvre avec succès ses programmes tout en réduisant au minimum le risque de mauvaise gestion financière, l'UNICEF dépendait donc dans une large mesure de partenaires fiables disposant de moyens adéquats. Toutefois, en Indonésie, le Bureau de l'audit interne a observé que, dans un certain nombre de cas, les partenaires opérationnels ne disposaient pas des moyens voulus pour gérer les fonds en question efficacement. Aux Maldives, la capacité de l'un des principaux partenaires du bureau n'avait pas été évaluée et son personnel n'était pas au courant d'un certain nombre des obligations lui incombant. Le Bureau de l'audit interne de l'UNICEF a rapporté que, souvent, le personnel du Fonds n'avait pas connaissance des lacunes des systèmes mis en place par les partenaires, qu'il s'agisse d'insuffisances en matière de rapports financiers internes ou de compétences laissant à désirer en ce qui concerne la gestion financière.

159. L'UNICEF s'est rangé à la recommandation du Comité selon laquelle il devrait déterminer des moyens d'évaluer rapidement et d'améliorer les capacités financières et administratives des partenaires de réalisation dans le cadre des situations d'urgence.

160. Les montants des diverses allocations versées au titre de sessions de formation, d'ateliers ou encore de la participation à des activités entreprises dans le cadre d'un programme en Indonésie et en Thaïlande n'avaient pas été uniformisés, d'où des inégalités et des gaspillages. À titre d'exemple, en Indonésie, la somme versée aux volontaires travaillant dans les centres d'accueil d'enfants a varié, selon les périodes, de 50 à 900 dollars par mois. Il avait été prévu de verser des sommes d'un montant différent au personnel local et au personnel non local, mais cela n'a pas toujours été le cas. Le personnel de l'UNICEF s'est alors trouvé dans la position difficile de

devoir augmenter le montant des sommes versées pour s'assurer la participation continue des intéressés.

161. L'UNICEF s'est rangé à la recommandation du Comité selon laquelle il devrait normaliser le montant des allocations versées au titre des sessions de formation, des ateliers et d'autres activités financées au moyen d'une assistance en espèces.

162. Ces variations ont également rendu plus complexe le processus de liquidation. Le Comité a constaté à de nombreuses reprises l'absence de documentation idoine s'agissant de modifications apportées, des imprécisions dans le cadre du processus de liquidation et un manque de supervision des partenaires de réalisation en Indonésie. À Sri Lanka, la documentation concernant les modifications apportées aux projets financés par une assistance en espèces ne lui a pas davantage donné satisfaction. Des avances ont en effet été versées à des partenaires pour des périodes correspondant à plus de trois mois d'activité, ce qui n'est pas conforme aux dispositions du paragraphe 10 de la révision 2 de la circulaire financière 15. Par exemple, un partenaire opérationnel détenait 297 934 dollars en provenance de l'UNICEF sur son compte bancaire à la fin de décembre 2005, alors qu'il n'avait dépensé que 38 841 dollars au cours des six premiers mois d'exécution du projet dont il avait la charge.

163. L'UNICEF s'est rangé à la recommandation du Comité selon laquelle il devrait mettre la gestion de son assistance en espèces en Indonésie et à Sri Lanka en conformité avec les dispositions de la révision 3 de la circulaire financière 15.

Gestion des projets de construction

164. L'UNICEF appuie des projets de construction d'écoles, de centres médicaux et de réseaux d'approvisionnement en eau et d'assainissement en Indonésie, à Sri Lanka et aux Maldives, qui représentent un budget global de 152,1 millions de dollars. Les trois bureaux de pays concernés n'avaient que peu d'expérience, pour ne pas dire aucune, de la supervision de travaux de bâtiments de grande importance. Ils ont passé des contrats avec le Bureau des services d'appui aux projets (BSP) (pour les structures à caractère permanent) et avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) (pour les écoles à caractère temporaire en Indonésie) sans que le Conseiller spécial de l'UNICEF pour les questions juridiques ait examiné les clauses desdits contrats, et il en est résulté que les intérêts de l'UNICEF n'étaient pas suffisamment bien protégés. Par exemple, le contrat de construction d'une école en Indonésie conclu avec le BSP (d'un montant de 90 millions de dollars) engageait l'UNICEF à fixer un coût unitaire par bâtiment, sur une période de trois ans, aucune clause ne couvrant une augmentation éventuelle des prix. En outre, aucune clause des contrats de construction conclus entre les bureaux de pays de l'Indonésie et de Sri Lanka avec le BSP ne prévoyait l'imposition de pénalités au BSP s'il accusait un retard dans l'achèvement des travaux de construction.

165. L'UNICEF a apporté son appui à plusieurs gouvernements pour mettre en place 600 centres d'apprentissage temporaires en Indonésie,

à Sri Lanka et aux Maldives. Rien qu'en Indonésie, le travail accompli par l'UNICEF et l'OIM dans le cadre du projet de construction d'écoles temporaires a été considérable, puisque 124 unités ont été construites dans l'année, en dépit de conditions difficiles. Cependant, cette réussite a été ternie par deux facteurs. Les organismes avaient créé des attentes excessives, puisqu'ils espéraient achever 200 écoles temporaires en 70 jours. Les retards accumulés dans la construction d'écoles à caractère permanent ont également nui à la réputation de l'UNICEF au plan local. Initialement, le Fonds et le BSP avaient prévu de mener à bien 17 reconstructions et 4 réaménagements en 2005. Mais à la fin de janvier 2006, aucune école permanente n'avait été achevée. Deux écoles « témoins » érigées selon des procédures accélérées pour un coût de 438 000 dollars et qui devaient être achevées pour la date anniversaire du tsunami ne l'étaient pas le 26 décembre 2005.

166. Les calendriers initialement fixés n'étaient pas réalistes car l'UNICEF n'a pas réussi à mettre sur pied un mécanisme cohérent de suivi de l'exécution des projets, à surveiller comme il aurait convenu les travaux effectués par les entrepreneurs ni à gérer correctement ses relations avec le BSP. À Sri Lanka, l'UNICEF a accepté de laisser ce dernier exécuter directement un certain nombre de projets de construction, pour compenser l'absence d'entrepreneurs de bâtiment fiables. Cependant, les procédures retenues pour l'engagement des dépenses afférentes à la construction, et en particulier à la rémunération des ouvriers, n'étaient vraiment pas satisfaisantes. Elles reposaient essentiellement sur la confiance et auraient pu nuire aux intérêts financiers de l'UNICEF.

167. L'UNICEF s'est rangé à la recommandation du Comité selon laquelle il devrait entretenir des contacts plus étroits avec le BSP afin de garantir que les procédures financières régissant l'exécution directe par le Bureau de projets de construction préservent les intérêts de l'UNICEF de façon adéquate.

Contribution de l'UNICEF à la coordination des interventions

168. L'UNICEF a pris une part active à l'établissement des arrangements de coordination existants dans les pays touchés par la catastrophe. Il a ainsi participé à un nombre important d'évaluations conjointes et offert à d'autres organismes l'usage de certaines de ses installations (par exemple au bureau de Chennai). Il a assumé la responsabilité de chef de file dans des secteurs tels que l'eau et l'assainissement, l'éducation et la protection des enfants, et il a aidé l'OMS à jouer un rôle moteur dans le secteur de la santé. Par ailleurs, l'UNICEF a consenti tout au long de ses interventions des efforts pour parvenir à un certain degré de coordination à l'intérieur de ces trois secteurs, mais avec des degrés de succès variés.

169. C'est dans le secteur de la protection des enfants que la coordination a été la plus efficace, alors que les plus grandes difficultés ont été rencontrées dans celui de l'eau et de l'assainissement et que les résultats obtenus dans celui de l'éducation ont été mitigés. Selon le Bureau de l'évaluation de l'UNICEF, le succès rencontré dans le domaine de la protection de l'enfance tient à plusieurs facteurs, à savoir la réalisation d'évaluations conjointes en

temps opportun, la constitution de bases de données communes, l'établissement rapide de normes et de principes communs, les initiatives de coordination pragmatiques et les activités de sensibilisation menées conjointement.

170. Les efforts déployés par l'UNICEF dans le secteur de l'eau et de l'assainissement ont pâti de certaines insuffisances en matière d'encadrement dans les mois qui ont suivi la catastrophe, en raison d'une rotation excessive des fonctionnaires concernés, d'où l'impossibilité de pourvoir certains postes. Le Fonds n'a pas mis suffisamment l'accent sur l'intégration des programmes d'hébergement temporaire et d'hébergement de caractère permanent. À Banda Aceh et à Sri Lanka, de nombreux sites à vocation temporaire ou permanente ont été sélectionnés sans que l'on se penche suffisamment sur les questions de drainage, d'approvisionnement en eau ou d'assainissement. D'autres organismes ont mis de tels sites à la disposition des bénéficiaires alors que les conditions sanitaires n'y étaient pas adéquates. Bien que l'UNICEF ne puisse être tenu responsable des échecs enregistrés par d'autres organisations, il ne s'est pas acquitté de ses responsabilités en tant que chef de file de ce secteur de façon suffisamment systématique, ni avec l'autorité voulue. Il a essuyé les conséquences de l'absence de programmes d'approvisionnement en eau et d'assainissement d'envergure suffisante dans les pays touchés par la catastrophe, mais aussi de l'absence de conseillers régionaux en matière d'eau et d'assainissement dans les deux régions touchées.

171. L'UNICEF s'est rangé à la recommandation du Comité selon laquelle il devrait déterminer avec plus de précision les moyens dont il a besoin pour s'acquitter pleinement, dans le cadre du Comité permanent interorganisations, de ses responsabilités de chef de file de groupe sectoriel.

La satisfaction des engagements pris par l'UNICEF en matière de programmes

172. D'après les données auxquelles le Comité a pu avoir accès, la réponse de l'UNICEF au tsunami au cours des six à huit semaines ayant suivi la catastrophe a été conforme aux engagements qu'il avait pris, tant en termes de priorités qu'en matière de portée de ses programmes. Cela a été le cas tant en ce qui concerne l'exécution des programmes sur le terrain qu'en ce qui concerne l'appui fourni par le siège, en particulier par le Bureau des programmes d'urgence. Étant donné l'étendue de la dévastation et des difficultés d'accès aux zones touchées, les fonctionnaires de l'UNICEF qui ont participé à cette opération méritent d'être loués pour leur grande efficacité.

173. Le Comité félicite le Fonds d'avoir respecté, dans le cadre de ses interventions initiales à la suite de la catastrophe, ses principaux engagements envers les enfants en situation d'urgence, en dépit des conditions très difficiles dans lesquelles il a dû agir.

174. Les interventions de l'UNICEF ont concerné les secteurs de l'éducation (un tiers des dépenses engagées au 31 décembre 2005), de la santé (22 %), de l'eau et de l'assainissement (21 %) et de la protection des enfants (10 %). Bien qu'il soit trop tôt pour évaluer les

résultats des activités menées pendant la période de relèvement, le Comité a noté que les produits correspondaient bien aux principaux engagements de l'UNICEF en faveur des enfants en situation d'urgence.

Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)

[...]

175. Le Comité a examiné la participation du Programme des Nations Unies pour le développement aux secours organisés au lendemain du tsunami qui a frappé l'océan Indien, en raison de l'importance des fonds concernés et pour faire une étude de cas de la coopération interinstitutions.

176. Le tsunami a frappé l'océan Indien le 24 décembre 2004 et, immédiatement après, le PNUD a joué un rôle décisif en travaillant avec les gouvernements des pays touchés et avec le reste du système des Nations Unies pour faciliter la coordination des secours. Ce rôle central a consisté notamment à appliquer des stratégies pour aider les gouvernements et les collectivités locales qui amorçaient le relèvement.

177. Le PNUD avait élaboré des programmes pour répondre à chacune des grandes préoccupations des pays, guidé par un groupe de travail dirigé par le Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique et en utilisant les connaissances spécialisées de son Bureau de la prévention des crises et du relèvement. Le PNUD a également facilité le travail de l'Envoyé spécial des Nations Unies pour la relève après le tsunami; avec le Bureau du Groupe des Nations Unies pour le développement, il a aidé les coordonnateurs résidents des Nations Unies disposant des ressources et de la capacité nécessaires à offrir aux pays touchés l'assistance requise. En outre, des spécialistes locaux et internationaux relevant du programme des Volontaires des Nations Unies ont été déployés pour accélérer le relèvement dans les pays touchés.

178. L'appel éclair lancé à la suite du tsunami a été rendu public le 6 janvier 2005 par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires au nom de 42 organismes, appartenant ou non aux Nations Unies. Le tableau II.11 ci-après récapitule les recettes de l'appel éclair et les dépenses engagées.

Tableau II.11

Appel éclair lancé à la suite du tsunami : recettes, dépenses et solde non dépensé au 31 décembre 2005

(En dollars des États-Unis)

<i>Recettes</i>	<i>Dépenses</i>	<i>Solde non dépensé</i>
126 533 448	67 107 032	59 426 415 ^a

^a Le solde non dépensé au 31 décembre s'explique par le fait que les programmes de secours après le tsunami s'étendent sur une période de deux ans, étant donné que le PNUD n'est pas seulement un organisme de secours d'urgence mais aussi un organisme de développement.

Tableau II.12

Autres appels de fonds : recettes, dépenses et solde non dépensé au 31 décembre 2005

(En dollars des États-Unis)

<i>Recettes^a</i>	<i>Dépenses</i>	<i>Solde non dépensé</i>
31 626 534	9 061 992	22 564 542 ^b

^a Les donateurs ont continué d'apporter des fonds tard dans l'année 2005, et ces montants ont donc été réservés pour des dépenses en 2006.

^b Le solde non dépensé au 31 décembre s'explique par le fait que les programmes de secours après le tsunami s'étendent sur une période de deux ans, et que le PNUD n'est pas seulement un organisme de secours mais aussi un organisme de développement.

179. Le Bureau de l'audit et des études de performance a réalisé des audits dans les bureaux du PNUD dans trois pays affectés par le tsunami : l'Indonésie, les Maldives et Sri Lanka. Les rapports concernant les Maldives et le Sri Lanka n'avaient pas encore été publiés à la fin de juin 2006. Le Comité a examiné les opérations d'urgence et le programme transitoire de relèvement, à l'occasion de l'audit du bureau du PNUD en Indonésie. Les principales conclusions du Comité sont résumées ici.

Préparation aux situations d'urgence

180. Le bureau du PNUD en Indonésie ne disposait pas d'un plan d'urgence comportant des procédures particulières pour réagir à une urgence complexe telle que celle résultant du tsunami. Une des fonctions du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH) en Indonésie était de faciliter la préparation de plans d'urgence interinstitutions des Nations Unies. Le bureau du BCAH en Indonésie a été établi en 2000; la priorité a d'emblée été donnée aux plans d'urgence dans certaines provinces où on risquait d'observer une dégradation de la situation humanitaire.

181. À ce sujet, un premier plan d'urgence interinstitutions pour la ville de Banda Aceh avait été dressé en août 2001, la situation conflictuelle dans cette ville paraissant présenter un risque élevé. Suite à l'Accord de cessation des hostilités, ce plan d'urgence avait été mis à jour en 2003.

182. Après le tsunami qui a frappé l'océan Indien en 2004, plusieurs ateliers communs entre les Nations Unies et les gouvernements ont été organisés pour dégager les leçons des opérations de secours. En particulier, l'atelier organisé en mai 2005 à Jakarta pour dégager les enseignements et les pratiques optimales des secours a porté sur la question de la planification d'urgence. Les participants ont constaté que le Gouvernement indonésien, les Nations Unies, les organisations non gouvernementales et les associations devaient mettre au point des plans d'urgence liés entre eux pour réagir au mieux aux urgences de grande ampleur comme la crise provoquée par le tsunami.

183. Pour donner suite à cet atelier, en juin 2005, le Groupe de travail technique des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophe a examiné l'idée d'entreprendre un exercice de planification d'urgence. Le Groupe de travail technique a accepté que ce processus cherche à concourir à l'action du BAKORNAS (organisme indonésien de coordination de la gestion des catastrophes), que le Vice-Président indonésien avait chargé d'organiser une formation à la planification d'urgence pour la partie occidentale de

l'île de Sumatra. Aussi était-il important que l'ONU organise une planification d'urgence avec les autorités indonésiennes.

184. C'est ainsi que plusieurs ateliers de planification d'urgence ont été organisés par BARKORNAS au niveau national (26-28 juillet 2005) et territorial (13 décembre 2005-7 mars 2006) à l'aide d'un financement commun et avec le concours du Groupe de travail technique des Nations Unies pour la réduction des risques de catastrophe (qui comprend spécifiquement le PNUD, l'Organisation mondiale de la santé, le PAM et l'UNESCO). En outre, un séminaire de réflexion du Groupe de travail technique des Nations Unies a eu lieu les 8 et 9 décembre 2005; il y a été convenu que la planification d'urgence par les Nations Unies au niveau national serait un effort commun du Groupe de travail technique et s'appuierait sur les plans d'urgence déjà établis par province, ces plans étant reliés aux plans d'urgence gouvernementaux par l'intermédiaire de BAKORNAS. La formulation d'un plan d'urgence des Nations Unies n'était toujours pas achevée en février 2006.

185. Le PNUD a informé le Comité qu'outre la nécessité de mettre en place, au niveau du pays, des plans d'urgence des Nations Unies, le bureau du PNUD pour la prévention des crises et le relèvement préconisait aussi l'élaboration d'un plan d'urgence propre au PNUD qui offrirait des directives sur les opérations d'urgence et de relèvement, au siège et au niveau des bureaux extérieurs. De nombreux autres organismes des Nations Unies comme l'UNICEF et le PAM disposent déjà de tels plans. Il a en outre été indiqué au Comité que, en tant qu'agent chef de file pour un relèvement rapide, le PNUD s'assurerait que la perspective d'un relèvement rapide serait bien intégrée dans les plans d'urgence dressés par les Nations Unies et le PNUD. Le PNUD a indiqué qu'en tant que gardien du système des coordonnateurs résidents, on attendait de lui qu'il prenne la tête des efforts menés pour mettre au point des plans d'urgence des Nations Unies au niveau de chaque pays, mais que ce processus devrait être facilité et soutenu techniquement par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, au besoin avec une forte participation du PNUD.

186. Le Comité des commissaires aux comptes recommande au PNUD de mettre au point, avec le Bureau de la coordination des affaires humanitaires et d'autres organismes des Nations Unies, un plan d'urgence des Nations Unies.

Stratégie antifraude et anticorruption

187. À la date du tsunami et des efforts de relèvement, le bureau du PNUD en Indonésie n'avait pas mis en place de stratégie de prévention de la fraude. Une telle stratégie, pour le PNUD, n'a été communiquée au bureau du PNUD en Indonésie qu'en août 2005, huit mois après la première réaction à la situation d'urgence. Cependant, cette stratégie ne cherchait pas à remédier à des pratiques spécifiques à suivre lors des appels d'urgence et pour l'utilisation des fonds obtenus. Le Comité a noté que les efforts de lutte contre la fraude avaient bien été entrepris dans la mise en œuvre de l'intervention d'urgence du PNUD à Banda Aceh, et dans le programme transitoire de relèvement, et que ces efforts avaient été présentés dans une

« directive sur la responsabilisation et les mesures de transparence » (mai 2005, révisée en juillet 2005).

188. Plusieurs documents ont précisé les mesures supplémentaires que le bureau du PNUD en Indonésie prendrait en réponse à des fraudes et actes de corruption éventuels :

a) « Évaluation, par le Bureau de l'audit et des études de performance, des risques des activités liées au tsunami » (avril 2005). Ce rapport comporte un ensemble de recommandations pour la réduction des risques de collusion, de conflit d'intérêts et de corruption;

b) « Directives pour la réaction aux situations d'urgence et pour le suivi du relèvement » (dernière révision en novembre 2005), document qui met l'accent sur la vérification au niveau local, sur des résultats et sur le contrôle financier des entrepreneurs et de leurs partenaires.

189. Le PNUD accepte la recommandation du Comité des commissaires aux comptes tendant à réviser le contenu de sa stratégie de prévention de la fraude afin de tenir compte des circonstances particulières découlant des opérations d'urgence après une catastrophe de grande ampleur comme le tsunami.

190. Le PNUD a indiqué qu'il réviserait sa stratégie de prévention de la fraude en élargissant la portée du document aux mesures anticorruption et pour intégrer les facteurs d'atténuation des risques liés expressément aux achats.

Achats et gestion des contrats

191. En réponse à la catastrophe humanitaire causée par le tsunami à Banda Aceh, le bureau du PNUD en Indonésie a budgétisé des dépenses de projet atteignant 73,1 millions de dollars aux termes du manuel du programme et de l'appel éclair lancé en 2005. Au 31 décembre 2005, 62,7 millions de dollars de dépenses avaient été engagés et de nouvelles dépenses étaient effectuées pour mieux remédier à la catastrophe, car la réponse du PNUD au tsunami a consisté à la fois en une intervention immédiate et en la transition à une période de relèvement et de développement à long terme à Banda Aceh.

192. Les secours se sont traduits, au lendemain du tsunami, par une augmentation considérable des activités d'achats du Bureau du PNUD en Indonésie en 2005, ce qui a nécessité un strict respect du manuel des achats du PNUD pour garantir la régularité des achats. En raison des efforts soutenus du bureau du PNUD en Indonésie en vue de la transition et du relèvement à Banda Aceh, la fonction « achats » demeure un domaine retenant particulièrement l'attention du PNUD en réponse à une situation d'urgence complexe.

Élargissement des attributions en matière d'achats

193. Dans une lettre datée du 4 janvier 2005, l'Administrateur assistant et Directeur du Bureau de la gestion a élargi les pouvoirs en matière d'achat du représentant résident pour porter le maximum à 1 million de dollars, afin de faciliter les achats rendus nécessaires par le

relèvement après le tsunami. Aux termes de cette lettre, le relèvement du maximum autorisé était « subordonné à la fourniture de copie de tous les contrats dépassant 100 000 dollars au Bureau des conseils juridiques et de l'appui aux achats pour examen a posteriori ». Cependant, rien ne permet de dire que les copies de tous ces contrats ont bien été transmises, pour cet examen, au bureau en question.

194. Le PNUD a accepté la recommandation du Comité des commissaires aux comptes tendant a) à ce qu'il s'assure que tous les contrats dont la valeur dépasse 100 000 dollars soient soumis au Bureau des conseils juridiques et de l'appui aux achats pour faciliter un contrôle approprié des achats, compte tenu du relèvement du plafond aux fins de la passation de marché et b) à examiner, a posteriori, les transactions qui ont déjà eu lieu.

Délais d'approvisionnement

195. Le Comité des commissaires aux comptes a analysé les données relatives aux dépenses afin de déterminer le temps moyen qui s'écoule entre la demande d'achat et la date du paiement des articles achetés. L'analyse a porté sur toutes les commandes passées par le bureau du PNUD en Indonésie pour l'exercice 2004-2005 ainsi que toutes les commandes en vue de l'opération de relèvement après la catastrophe d'Aceh, afin de déterminer la différence entre les délais d'approvisionnement en temps normal et dans une situation d'urgence ou de catastrophe. Les résultats sont consignés dans le tableau suivant.

Tableau II.13

Délais moyens d'approvisionnement

	<i>Bureau du PNUD en Indonésie (ensemble des projets)</i>	<i>Projet 42897 (relèvement de la zone sinistrée d'Aceh)</i>
Nombre moyen de jours s'écoulant entre la demande d'achat et la passation de la commande	41	27
Nombre moyen de jour requis pour approuver la commande	48	22
Nombre moyen de jours entre l'approbation de la commande et la livraison des marchandises	78	80
Nombre moyen de jours entre la demande d'achat et la livraison des marchandises	167	129
Délais d'approvisionnement moyens en mois	5	4

196. Il n'existe pas de normes, au PNUD, pour le délai d'approvisionnement, et il n'y avait pas donc de valeur de référence en ce qui concerne le temps qui s'écoule entre la demande d'achat de biens et de services et leur obtention dans une situation d'urgence. Il ressort clairement du tableau II.13 que les délais d'approvisionnement, dans un projet d'intervention d'urgence, sont en moyenne de 38 jours inférieurs à ce qui se passe en temps normal. Cependant, un délai moyen de 129 jours pour l'achat de biens et de services dans une situation d'urgence demeure excessif.

197. Le PNUD a accepté la recommandation du Comité des commissaires aux comptes d'établir des valeurs de référence pour les délais d'approvisionnement, dans les situations d'urgence et dans les situations normales, de façon qu'il puisse mesurer et évaluer l'efficacité des procédures de passation de marché.

Gestion des ressources humaines

198. Le tableau II.14 indique les effectifs, les catégories et l'origine du personnel déployé par le PNUD en Indonésie pour faciliter le relèvement après le tsunami.

Tableau II.14

Personnel déployé en Indonésie pour le relèvement après le tsunami pendant les deux premières semaines de janvier 2005

<i>Personnel mobilisé</i>	<i>Banda Aceh</i>	<i>Meulaboh</i>	<i>Medan</i>	<i>Jakarta</i>	Total
Bureau du PNUD en Indonésie	6	1	5	10	22
Bureau de la prévention des crises et du relèvement	2	0	0	2	4
Volontaires des Nations Unies	8	1	1	1	11
Autres bureaux de pays du PNUD	1	0	0	1	2
Consultants	2	1	0	2	5
Total	19	3	6	16	44

Personnel à déployer pour une opération de relèvement

199. En général, l'obtention de personnel pouvant être déployé dans les zones touchées par une catastrophe pour faciliter le relèvement pose problème. Malgré cela, le PNUD est parvenu à déployer du personnel dans de telles zones durant les deux premières semaines qui suivent une catastrophe. Le PNUD ne disposait pas de base de données, dont la liste du personnel expérimenté dans la gestion des catastrophes humanitaires, liste qui aurait pu faciliter la sélection d'un personnel pour un déploiement urgent dans les situations complexes d'urgence comme le tsunami.

200. Le PNUD a informé le Comité des commissaires aux comptes qu'au début de 2006, le Bureau de la prévention des crises et du relèvement avait recruté un « administrateur de fichier de candidats » pour examiner et dresser une liste de spécialistes compétents pouvant accomplir les tâches prévues, avec l'aide du Bureau de la coordination des affaires humanitaires. La communauté internationale, par le canal du Programme international de redressement (présidé par le PNUD) a prévu de dresser une liste de spécialistes ayant les compétences techniques très spécifiques qu'appelaient les opérations de relèvement.

201. Le PNUD a accepté la recommandation du Comité tendant à ce qu'en consultation avec ses bureaux extérieurs et d'autres organismes des Nations Unies, il mette au point une base de données donnant la liste des spécialistes du relèvement et de la

réduction des catastrophes, au PNUD même, susceptibles d'être déployés sur le terrain à très bref délai pour concourir au relèvement après une urgence complexe ou une crise humanitaire.

Bien-être du personnel

202. Le rôle du bureau du PNUD en Indonésie, après le tsunami, ne s'arrêterait pas avec le départ des organismes humanitaires, étant donné son rôle dans le relèvement, la transition et le développement à long terme. Il est clair que le personnel du bureau du PNUD en Indonésie avait été amené à sortir de son mandat au sens strict, au lendemain de la catastrophe, et devrait continuer un tel effort. Le Groupe de gestion du stress traumatique a été créé, et il a entrepris une appréciation des besoins psychosociaux, créé un programme de gestion du stress à Jakarta et à Aceh, apporté des conseils individuels et de groupe pour remédier au stress, mis en place un centre chargé du bien-être du personnel à Banda Aceh et un bureau de la gestion du stress à Jakarta, et organisé des ateliers de formation à la gestion du stress et à l'acquisition d'une capacité d'adaptation à l'intention du personnel des organismes des Nations Unies.

Formation du personnel

203. En raison de la charge de travail supplémentaire causée par la catastrophe, les caractéristiques des emplois du personnel du bureau de pays se sont modifiées. Une partie du personnel humanitaire déployé n'était pas au fait des besoins opérationnels et des directives appliquées par le PNUD. En outre, le temps manquait pour former le personnel étant donné l'urgence des opérations de relèvement. Cela a créé le risque que les opérations menées par ce personnel n'aient pas été entièrement conformes aux règles, politiques et directives du PNUD.

204. Le PNUD a accepté la recommandation du Comité des commissaires aux comptes tendant à ce qu'il établisse des procédures à suivre pour fournir au personnel déployé à bref délai dans les situations faisant immédiatement suite à une catastrophe une formation appropriée aux principales règles, politiques et directives du PNUD.

Base de données recueillant les enseignements dégagés

205. Plusieurs enseignements ont été dégagés à divers niveaux, notamment par le Gouvernement indonésien, les organismes des Nations Unies, le siège du PNUD et les autorités locales. En mai et juin 2005, le PNUD a participé à ces exercices d'analyse des enseignements dégagés, organisés par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires. En sa qualité de membre de la Coalition pour l'évaluation des opérations de secours et de relèvement après le tsunami, le PNUD a apporté sa contribution aux évaluations sectorielles dans cinq domaines thématiques. Les premiers résultats de la Coalition ont été publiés en décembre 2005 et les rapports définitifs seront disponibles au milieu de 2006. Sous les auspices du Programme international de redressement (que préside le PNUD), une analyse systématique des enseignements dégagés des opérations de relèvement sera menée à bien au cours des mois qui viennent. Ces enseignements

seront une contribution précieuse aux opérations de relèvement menées par les Nations Unies et le PNUD en Indonésie et dans d'autres pays.

206. Divers acteurs, aux niveaux national et international, disposaient déjà de bases de données recueillant les enseignements dégagés d'une crise, mais l'institutionnalisation de ces enseignements, pour qu'ils puissent être considérés comme vraiment « acquis », suppose qu'ils se reflètent bien dans de nouvelles pratiques, de nouveaux partenariats et un renforcement des capacités. Plusieurs mesures ont déjà été prises ou vont l'être pour « apprendre » ces leçons institutionnelles et d'autres mesures sont activement envisagées avec les différents acteurs et les partenaires et au sein du PNUD.

207. Le PNUD a informé le Comité des commissaires aux comptes que les objectifs du programme régional incluaient bien une diffusion des enseignements dégagés parmi les pays touchés par le tsunami. À partir de juin 2006, le programme régional, par les soins d'une équipe dirigée par un consultant chevronné, aidera à analyser « la coordination du relèvement au niveau interne » dans la perspective des bureaux de pays du PNUD dans les pays touchés par le tsunami, notamment l'Indonésie. Cette étude devait permettre de recenser les enseignements comparatifs, par pays, et pourrait contribuer aux leçons consignées dans la base de données, afin, ultérieurement, de permettre d'améliorer et de rationaliser l'action d'une équipe de pays lors d'une future catastrophe ou situation d'urgence.

208. Le PNUD a accepté la recommandation du Comité des commissaires aux comptes tendant à ce que, en consultation avec l'équipe des Nations Unies dans un pays touché et le gouvernement de ce pays, il établisse une base de données regroupant les enseignements dégagés de l'intervention après le tsunami et utilisables pour rationaliser encore l'action des Nations Unies lors de futures catastrophes ou opérations de secours d'urgence.

Locaux et services communs

209. Dans les zones de l'Indonésie affectées par le tsunami, comme Aceh et Nias, plusieurs organisations ont été amenées à ouvrir des bureaux locaux. De nombreux organismes des Nations Unies ont ainsi été présents dans les zones où des opérations de relèvement ont été mises en œuvre. Ces organismes sont notamment le Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour le relèvement à Aceh et Nias, le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), l'UNICEF, le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets et le PAM.

210. Malgré la présence de ces nombreux organismes, rien n'a été fait pour saisir cette occasion exceptionnelle de créer des locaux communs avec les autres organismes déjà présents dans la région, non plus que pour déterminer quels services pourraient être organisés en commun, ce qui aurait dégagé des économies appréciables pour tous.

211. Le tsunami et la présence dans les zones touchées telles qu' Aceh et Nias de nombreux organismes des Nations Unies offraient une possibilité idéale d'appliquer dans la pratique les principes de réforme

du Secrétaire général et, ce faisant, d'améliorer l'efficacité générale et la coordination interinstitutions.

212. Le bureau du PNUD en Indonésie a accepté la recommandation du Comité des commissaires aux comptes tendant à ce qu'en consultation avec l'équipe des Nations Unies en Indonésie, il évalue la possibilité pratique, pour les organismes, d'utiliser des locaux et des services communs dans les régions où les secours et le relèvement se poursuivent.

213. Le PNUD a informé le Comité des commissaires aux comptes qu'après le séisme survenu à Yogyakarta, des locaux et services communs avaient été établis.

Système de suivi des dépenses

214. L'appel éclair lancé au lendemain du tsunami, le 6 janvier 2005, par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, l'était pour le compte de 42 organismes des Nations Unies et autres organisations. Les services de Genève de ce bureau ont mis en place un système en ligne de suivi des dépenses pour conserver la trace des montants annoncés, engagés et dépensés suite à l'appel initial. De même, le PNUD a financé la création, à Sri Lanka, en Thaïlande et aux Maldives, de bases de données sur l'aide au développement, dans la perspective plus générale d'une gestion détaillée des projets. La base de données RAND sur le relèvement à Aceh et Nias a été créée, dans le même but, par le Gouvernement indonésien.

215. Au 31 décembre 2005, les dépenses entraînées par les secours et par le programme provisoire de relèvement entrepris par le bureau du PNUD en Indonésie en réponse au tsunami qui a frappé la région de Banda Aceh ne concordent pas avec celles qui ressortent du système de suivi des dépenses du BCAH pas plus qu'avec celles qui sont consignées dans le système RAND mis en œuvre par le BRR (Agence indonésienne pour le relèvement et la reconstruction d'Aceh et Nias).

216. Le Comité des commissaires aux comptes a noté, à propos des inexactitudes constatées dans le système de suivi des dépenses du BCAH, que le bureau du PNUD en Indonésie avait systématiquement remis des rapports financiers sur les dépenses au bureau du BCAH en Indonésie et à ses interlocuteurs du système de suivi des dépenses, aux dates suivantes depuis la dernière mise à jour du système de suivi des dépenses en mai 2005 : le 17 juillet 2005, le 28 octobre 2005, le 11 novembre 2005, le 28 novembre 2005 et le 24 décembre 2005.

217. Le bureau du PNUD en Indonésie a communiqué aux services du BCAH en Indonésie, en 2005, le fait que les comptes du système de suivi des dépenses du BCAH n'étaient pas mis à jour. Les parties ont alors décidé que les rapports financiers seraient communiqués par le bureau du PNUD en Indonésie au bureau du BCAH dans ce pays, avant d'être transmis aux services de Genève du BCAH pour que le système de suivi des dépenses rationalise l'établissement des rapports financiers. Le Comité des commissaires aux comptes a constaté que des discussions entre les bureaux en Indonésie du PNUD et du BCAH avaient eu lieu sur cette question en mars 2006 et qu'il avait à nouveau été confirmé que le bureau du PNUD en Indonésie communiquerait des informations financières au bureau du BCAH. Le

bureau du BCAH à Jakarta transmettrait cette information au système de suivi des dépenses.

218. Le bureau du PNUD en Indonésie a accepté la recommandation du Comité des commissaires aux comptes tendant à ce qu'il communique les informations financières sur les dépenses au bureau du BCAH en Indonésie afin de faciliter et de rationaliser l'établissement des rapports financiers par les services de Genève du BCAH.

219. Le rapprochement des dépenses a commencé grâce au système Atlas, pour les dépenses comptabilisées par le système RAND. Cet apurement des comptes n'était pas achevé en février 2006 du fait des difficultés de l'exercice. Le BRR, qui contrôle ce système en Indonésie, avait procédé à des adaptations importantes au système RAND, et cela avait retenti sur la façon dont ce système pouvait être concilié avec le système Atlas.

220. Le RAND comptabilise les activités menées sur le terrain par ses agents d'exécution. Cette tâche a été effectuée par le BRR pour saisir toutes les activités effectives jusqu'au niveau de l'arrondissement ou du village et pour faciliter le suivi, par le BRR, à ce niveau. Ce niveau de comptabilisation au RAND correspond au niveau où, dans le système Atlas, sont consignées les commandes d'achat de biens et de services. La communication s'est ainsi amorcée entre le BRR, le Centre régional du PNUD et le bureau du PNUD en Indonésie sur la façon la plus rationnelle de résoudre les problèmes mentionnés plus haut et une série de mesures a été arrêtée pour faciliter l'achèvement de cet apurement des comptes en temps utile. Le bureau du PNUD en Indonésie a informé le Comité des commissaires aux comptes que le RAND refléterait intégralement les activités des projets soutenus par le PNUD d'ici à la mi-2006.

221. Le Bureau du PNUD en Indonésie a accepté la recommandation du Comité des commissaires aux comptes tendant à ce qu'il continue à apporter son concours à l'Agence indonésienne de relèvement et de reconstruction de la zone Aceh-Nias pour faciliter le rapprochement, en temps utile, des dépenses consacrées aux secours et au relèvement comptabilisées dans le système Atlas et les dépenses comptabilisées par la base de données RAND (Relèvement de la région Aceh-Nias).

Bureau du Haut-Commissariat des Nations Unies aux Réfugiés (HCR)

[...]

Évaluation

222. Le tsunami a conduit le HCR à prendre part à une opération qui n'était pas liée à la protection des réfugiés, en réponse à une demande du Secrétaire général engageant tous les organismes des Nations Unies à apporter leur concours pour faire face à une catastrophe naturelle majeure. Une fois terminée la phase d'urgence et compte tenu des sommes importantes demandées lors de l'appel éclair, le Haut Commissariat s'est trouvé en possession de fonds dont l'utilisation n'était pas directement liée à son mandat. Malgré le côté exceptionnel de cette situation, le HCR n'a procédé à aucune évaluation pour tirer les enseignements d'une expérience qui pourrait l'aider à participer à des opérations de secours engagées à la suite de catastrophes naturelles.

223. Le Comité recommande que le HCR procède à une évaluation des activités qu'il a engagées dans le cadre du tsunami afin d'appliquer les enseignements dans d'autres opérations entreprises à la suite de catastrophes naturelles.

Contributions reçues

224. Comme indiqué dans le tableau 12, le HCR a reçu plus de 59 millions de dollars au titre des opérations de secours engagées après le tsunami. Les contributions en nature reçues au même titre n'ont pas été suivies comme il fallait pour que l'on puisse savoir le montant exact des ressources mises à la disposition du Haut Commissariat. À Sri Lanka, les contributions en nature ont été estimées à 600 000 dollars, mais aucun document ne vient étayer ce chiffre. En Indonésie, ce n'est qu'après l'audit du Comité que le HCR a comptabilisé dans ses états financiers la contribution en nature qu'il considérait comme la plus importante pour les opérations de secours dans le pays, à savoir l'équivalent de 3,3 millions de dollars reçu du Gouvernement suisse. Il n'a cependant pas comptabilisé dans ses états financiers les autres contributions en nature reçues en Indonésie, telles que les moyens militaires mis à sa disposition par les Gouvernements des États-Unis et de l'Indonésie, les moyens de transport offerts par des sociétés privés ou d'autres services.

Tableau 12

Contributions reçues par le HCR pour les opérations engagées après le tsunami

(En dollars des États-Unis)

	Total	Régional ^a	Indonésie	Sri Lanka	Somalie
Contributions					
Australie	774 593			774 593	
Canada	2 432 575	1 612 903	606 557	213 115	
Danemark	1 824 818			1 824 818	

	Total	Régional ^a	Indonésie	Sri Lanka	Somalie
Commission européenne	3 668 630			3 668 630	
Allemagne	6 209 150		4 575 163	1 633 987	
Grèce	3 823 174		3 823 174		
Irlande	678 426	678 426			
Italie	265 252				265 252
Japon	15 000 000		13 000 000	2 000 000	
Liechtenstein	26 549	26 549			
Luxembourg	1 017 639	1 017 639			
Pays-Bas	1 854 000			1 854 000	
Nouvelle-Zélande	2 130 300	2 130 300			
Norvège	5 163 651	5 163 651			
Arabie Saoudite	500 000		500 000		
Espagne ^b	153 579	153 579			
Suisse	515 987				515 987
Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord	818 823		766 284	52 539	
Donateurs privés	12 361 254	2 610 486	6 156 073	3 475 594	119 101
Total	59 218 401	13 393 533	29 427 251	15 497 276	900 341

^a Les fonds régionaux peuvent être utilisés indifféremment dans les trois pays.

^b Contributions des communautés autonomes et des autres administrations publiques versées au Haut Commissariat par l'intermédiaire du Gouvernement central.

Dépenses

225. Le Comité a noté que le montant indiqué plus haut dépassait le montant des dépenses engagées au titre des activités liées au tsunami en 2005. En Indonésie, le taux de dépenses était relativement faible au 31 janvier 2006, puisque les dépenses ont atteint au total 46 % de ce qui était prévu au budget et 51 % ont été consacrés aux opérations de secours après le tsunami. À Sri Lanka, au 31 décembre 2005, 9,5 millions sur les 15,5 millions de dollars reçus pour faire face aux conséquences du tsunami ont été dépensés, soit 61 % des contributions reçues.

Tableau 13
Comparaison entre les dépenses et les contributions reçues par le HCR dans le cadre des activités liées au tsunami

(En millions de dollars É.-U.)

	Contributions reçues	Évaluation des besoins	Dépenses	Dépenses/ contributions
Total	59,2	60,0	34,0	57 %
Indonésie	29,4	42,0	19,3	66 %
Sri Lanka	15,5	15,3	9,5	61 %

226. À Sri Lanka comme en Indonésie, le Comité a constaté des retards dans l'exécution des programmes qui ont fait suite à la phase d'urgence et pour lesquels des fonds avaient été demandés lors de l'appel éclair. Ces retards expliquent pourquoi la plupart des fonds n'ont été ni décaissés ni engagés en Indonésie à la fin de 2005.

227. Le HCR s'était engagé à construire 4 400 abris au total dans les circonscriptions d'Ampara et de Jaffna, à Sri Lanka, par l'intermédiaire de ses partenaires d'exécution. En mai 2005, seuls 252 abris, soit 6 % du total prévu, avaient été construits. L'objectif a cependant été rempli à la fin de 2005.

228. En Indonésie, il était prévu de construire 1 144 maisons et d'en remettre les clefs aux bénéficiaires avant la mi-mai 2006 dans le cadre du programme qui a fait suite à la phase d'urgence et qui a été élaboré une fois que le HCR a été autorisé à opérer de nouveau à Banda Aceh. Au moment de la visite du Comité, aucune maison n'avait été bâtie et seules 20 % des parcelles avaient été délimitées au 31 janvier 2006. Le HCR a fait savoir qu'à la mi-juin 2006, 843 parcelles avaient été délimitées, 494 maisons étaient en cours de construction et les clefs de 94 maisons avaient été remises à leurs bénéficiaires, tandis que 23 maisons étaient presque achevées.

229. Dans les deux cas, les retards ont tenu à des raisons juridiques (il a fallu trouver les propriétaires, désigner les bénéficiaires et changer la politique foncière) et économiques (pénurie de matières premières et de main-d'œuvre) et au manque de spécialistes du bâtiment au HCR. Le Comité a aussi noté que construire des maisons après une catastrophe naturelle ne relevait pas directement du mandat du HCR et que celui-ci ne disposait donc pas des compétences voulues en interne.

230. Compte tenu du faible taux d'exécution, les frais d'administration (ceux-ci ne comprennent pas les dépenses d'appui aux projets) ont été élevés. En Indonésie, 36 % des fonds décaissés l'ont été pour des motifs administratifs. Dans l'ensemble, si l'on prend en considération les fonds engagés, les frais d'administration ont représenté 13 % des coûts du projet. La lenteur d'exécution et les frais d'administration élevés par suite des retards pris en 2005 et pour lesquels la majeure partie des fonds a été engagée pourraient être un motif de préoccupation pour les donateurs.

231. Le Comité recommande que le HCR prenne les mesures voulues pour engager des dépenses qui cadrent avec les différentes évaluations.

Préparation en cas de catastrophe

232. Tout en reconnaissant que le HCR n'a pas pour vocation première de répondre aux situations d'urgence découlant de catastrophes naturelles et que le tsunami ne fait pas partie des situations auxquelles il fait habituellement face, le Comité a examiné les mesures préparatoires et procédures appliquées par le HCR à Sri Lanka et en Indonésie en cas de situation d'urgence.

233. Le Comité a noté que le plan d'action en cas de catastrophe élaboré par le bureau du HCR à Sri Lanka en 2003 pour faire face à des situations politiques n'avait pas été officiellement approuvé par le

Haut Commissariat ni distribué au personnel et qu'il n'avait pas été actualisé avant le début de 2006, lorsque l'instabilité croissante dans le nord et l'est de Sri Lanka avait fait craindre un retour à la guerre civile et des déplacements massifs de population.

234. En décembre 2002, le bureau du HCR en Indonésie a mis la dernière main à son projet de préparation aux situations d'urgence, sous la supervision du Comité de gestion des catastrophes de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), afin d'établir une coordination plus étroite entre la préparation et les interventions en cas de situation d'urgence. Le projet prévoyait un programme de formation à la gestion des situations d'urgence et des ateliers de préparation aux catastrophes en Indonésie, en Malaisie, aux Philippines et au Timor Leste. Vingt-deux ateliers de formation (dont deux ateliers régionaux organisés l'un à Manille en août 2003 et l'autre au Brunéi Darussalam en décembre 2003) ont été proposés à plus de 500 participants.

235. Le Comité n'a cependant eu connaissance d'aucun élément lui permettant de conclure que le programme et les ateliers de formation avaient été mis à profit lors des activités de reconstruction entreprises au lendemain du tsunami. Le personnel du HCR à Sri Lanka n'a suivi aucun cours de formation sur la préparation et la réponse en cas de catastrophe depuis le 1^{er} janvier 2003.

236. Le Comité recommande que le HCR veille à disposer d'un plan d'action en cas de catastrophe actualisé et véritablement efficace afin de s'acquitter de son mandat.

Évaluation des besoins

237. Le Comité a fait observer que les chiffres avancés dans le cadre de l'appel éclair ne reposaient pas sur une évaluation précise des besoins. En Indonésie, les besoins de financement sont passés de 1,8 million de dollars à 60 millions de dollars entre le 28 décembre 2004 et le 6 janvier 2005, date à laquelle l'ONU a lancé l'appel éclair de 2005 relatif au tsunami de l'océan Indien. À Sri Lanka, le HCR a estimé à la fin de décembre 2004 qu'il aurait besoin de 7,9 millions de dollars pour participer aux opérations de secours et apporter une aide à quelque 25 000 familles (environ 100 000 personnes) sous forme d'articles de première nécessité et d'abris pendant une période comprise entre trois et six mois. Le 6 janvier 2005, le HCR avait presque doublé ce chiffre en demandant 15,3 millions de dollars pour Sri Lanka.

238. Le Comité est conscient des difficultés rencontrées par tous les organismes pour estimer rapidement et avec précision l'ampleur de la catastrophe et les besoins à satisfaire pendant la phase de secours, mais il constate également qu'il n'a pas eu communication dans le cadre de son audit de budgets détaillés concernant l'utilisation des fonds demandés. Hormis quelques éléments d'information justifiant les montants demandés, il était impossible de savoir comment le HCR était parvenu à son estimation totale, sur la base de quoi il avait été décidé que le HCR devait fournir telle ou telle chose en telle ou telle quantité.

239. Le Comité recommande que le HCR tire les enseignements des opérations engagées après le tsunami en ce qui concerne l'évaluation des besoins et les montants nécessaires.

240. Le HCR a expliqué que l'ampleur de la catastrophe, l'étendue des dégâts, le chaos, les changements de priorité décidés par les autorités et le manque d'information sur les populations touchées étaient autant d'éléments qui expliquaient pourquoi il avait été impossible d'estimer avec précision les montants nécessaires. Par ailleurs, au moment du lancement de l'appel éclair, les organismes demandeurs n'étaient pas en mesure d'évaluer le montant de l'aide acheminée par l'intermédiaire d'autres organismes ou d'entreprises privées dans les régions touchées. La situation a été réévaluée lorsque les gouvernements des pays touchés ont organisé la coordination entre les organismes humanitaires et que les organismes se sont clairement répartis les tâches.

241. L'idéal serait que les besoins de financement reposent sur une évaluation approfondie des besoins. Cependant, compte tenu du fait que les premiers membres du personnel du HCR sont arrivés à Banda Aceh le 2 janvier 2005, que l'appel éclair a été mis au point le 5 janvier et lancé par le Secrétaire général le 6 janvier, que le tsunami a détruit les routes et les ponts sur la côte ouest et que le HCR n'a pu obtenir qu'un hélicoptère soit mis à sa disposition que le 7 janvier, il n'a pas été possible d'entreprendre une évaluation détaillée avant le lancement de l'appel éclair. Les besoins recensés dans l'appel éclair étaient fondés sur une évaluation interinstitutions des besoins effectuée le 31 décembre 2004 et sur les rapports d'évaluation établis par d'autres organismes.

Déploiement des secours

242. Pendant la phase d'urgence, le HCR a fait parvenir rapidement des articles de première nécessité autres que des vivres aux victimes du tsunami, dans la limite des stocks disponibles. Le Comité a toutefois noté des points à améliorer en matière de gestion des stocks.

243. En Indonésie, le HCR n'est pas parvenu sur les lieux parmi les premiers parce que les routes étaient impraticables et que les moyens de transport aérien faisaient défaut, mais il était à pied d'œuvre à partir du 1^{er} janvier 2005. Le Comité a constaté que les véhicules dont le HCR disposait n'étaient pas adaptés à la conduite à gauche.

244. Le HCR est parvenu à déployer plus de personnel dans les zones touchées, mais cela s'est fait de façon très progressive. À Sri Lanka par exemple, le gros du personnel a été déployé en mai et en juin 2005 alors que la phase d'urgence était terminée.

245. Le Comité a également noté que les qualifications du personnel ne correspondaient pas toujours aux besoins. En Indonésie, par exemple, la description de l'expérience attendue du chef d'équipe d'une antenne était la suivante : « expérience de l'exécution de programmes, notamment dans le domaine de la construction d'abris ». Le candidat qui a finalement été recruté avait une vaste expérience des questions de sécurité, mais n'avait jamais surveillé des opérations de reconstruction, en particulier de logements.

246. Le Comité recommande que le HCR examine les enseignements tirés des activités entreprises après le tsunami afin d'améliorer ses procédures de déploiement en cas de situation d'urgence.

247. Le HCR a fait savoir qu'il examinait la possibilité d'utiliser des accords d'intervention avec ses partenaires opérationnels afin de renforcer ses capacités d'intervention.

Gestion des stocks

248. À Sri Lanka, pour satisfaire des besoins qui se sont finalement révélés infondés, le HCR a acheté des tentes et des sarongs en surnombre. Le Haut Commissariat n'était en rien responsable⁹, mais ces achats ont entraîné un gaspillage de 1,3 million de dollars, soit plus de 10 % des fonds réservés aux victimes du tsunami à Sri Lanka.

249. En Indonésie, le Comité a constaté l'existence de nombreux stocks inutilisés : 18 074 articles d'une valeur de 321 250 dollars achetés dans les trois à cinq mois qui ont précédé la visite du Comité n'avaient pas été utilisés, pas plus que deux conteneurs de matériel de transmissions, contenant entre autres un système satellite complet, cinq téléphones par satellite, 28 chargeurs de piles, 18 répéteurs et 11 onduleurs, étaient entreposés dans un hangar depuis octobre 2005. Le fait de ne pas avoir mis immédiatement ces articles en circulation n'était pas une bonne façon de gérer des ressources de valeur, sans parler des risques associés à un séjour prolongé dans des entrepôts.

250. Le Comité recommande que le HCR affine l'évaluation des besoins pour des articles autres que des denrées alimentaires afin de réduire les stocks entreposés dans des hangars, tirer le meilleur parti des articles non alimentaires et redéployer les stocks inutilisés.

251. Le HCR a fait savoir qu'il étudiait les moyens d'améliorer la planification en cas de situation d'urgence, la mise en place préalable de stocks et la constitution des stocks afin d'améliorer la qualité et la coordination de ses interventions et de mieux gérer les ressources.

Relations avec les militaires

252. Le HCR a utilisé des moyens militaires pendant la phase d'urgence, notamment en Indonésie où il a eu recours à des hélicoptères suisses et à des véhicules de l'armée américaine et de l'armée indonésienne. Le Comité a noté qu'il n'y avait pas eu d'accord entre l'ONU et les forces militaires, à l'exception d'un mémorandum d'accord entre le HCR et l'armée suisse.

253. Le HCR a suivi les consignes exposées dans un document de référence sur les relations entre les composantes civile et militaire dans les situations d'urgence, qui avait été approuvé par le Groupe de travail du Comité permanent interorganisations en juin 2004, et les directives de mars 2003 sur l'utilisation des ressources militaires et de la protection civile dans le cadre des opérations humanitaires en cas de situation d'urgence complexe. Il examinait actuellement les

⁹ Les achats ont été faits à la demande du Gouvernement.

accords d'intervention existants afin de renforcer ses capacités de réponse et d'intervention.

254. Le Comité recommande que le HCR envisage, en concertation avec les autres organismes des Nations Unies, de conclure des accords préliminaires avec les forces militaires afin d'améliorer la coordination dans les phases de secours d'urgence.

B - Contrôleur et Vérificateur Général de l'Inde

Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (OAA)

Présentation de l'approche suivie par le commissaire aux comptes

255. Le commissaire aux comptes de l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture n'a pas entrepris l'audit du tsunami, en accord avec la pratique généralement admise de ne pas reproduire le travail de l'audit interne. Dans le cas du tsunami, cela aurait également conduit, entre autres, à mener les audits externe et interne de façon simultanée.

Compte d'emploi des dépenses relatives au tsunami

256. A la fin de l'année 2005, l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (OAA) avait reçu 59.9 millions de dollars pour les activités en lien avec le tsunami. L'Organisation avait prévu des dépenses de 38.9 millions de dollars en 2005, et de 20.1 millions de dollars en 2006-2007. Au 31 décembre 2005, l'OAA avait dépensé 26.6 millions de dollars (soit 68.5 % du budget 2005, ou 45.2% du budget total relatif au tsunami).

Résumé des observations de l'audit interne¹⁰

[...]

257. « L'Inspecteur général a participé aux réunions hebdomadaires du Sous-directeur général sur la situation d'urgence créée par le tsunami. Le Bureau de l'Inspecteur général a également participé à des réunions à moindre niveau ainsi qu'à plusieurs groupes de travail constitués pour fournir appui et conseils à la Direction sur i) une offre pro-bono présentée par Price Waterhouse Coopers pour renforcer la transparence et l'obligation de rendre des comptes dans le cas de l'aide d'urgence; et ii) l'évaluation des modalités proposées pour les activités d'urgence. Le Bureau de l'Inspecteur général a réalisé une étude préliminaire du risque en vue d'analyser les besoins en matière de vérification et de définir un calendrier, avant d'envoyer des missions en Indonésie, à Sri Lanka et aux Maldives pour évaluer l'administration globale des projets FAO liés au tsunami et détecter les aspects nécessitant un suivi ultérieur. Ces pays représentaient environ 90 pour cent du total des dépenses engagées au titre des activités de secours ou de relèvement au moment où les examens ont débuté. En outre, le Bureau de l'Inspecteur général a évalué l'adéquation des contrôles administratifs et financiers mis en place au Siège pour les opérations relatives au tsunami. [...] »

10 Rapport d'activité annuel 2005 du Bureau de l'inspecteur général – 13ème session, Rome, 8-12 mai 2006 – FC/113/7 paragraphe 25.

Organisation Mondiale de la Santé (OMS)

[...]

Présentation de l'approche suivie par le Commissaire aux Comptes

258. Le Commissaire aux Comptes de l'Organisation Mondiale de la Santé s'est appuyé sur le travail de l'audit interne, dont les principales conclusions sont reproduites ci-après. Le commissaire aux compte a également passé en revue l'opération tsunami dans le cadre de l'audit du bureau régional d'Asie du Sud-Est de l'Organisation mondiale de la Santé, entrepris en octobre 2005, mais n'a identifié aucune observation justifiant d'être intégrée dans son rapport d'audit.

Compte d'emploi des dépenses relatives au tsunami

259. L'Organisation mondiale de la Santé a reçu 72,6 millions de dollars pour le tsunami, dont 48,2 millions (66,4 pour cent) avaient été dépensés au 31 décembre 2005.

Résumé des observations de l'audit interne¹¹

[...]

260. « La vérification visait avant tout à confirmer le caractère raisonnable des dépenses et à examiner la transparence du programme. Pour les donateurs examinés, les dons ont, en général, été utilisés à des fins raisonnables. L'Indonésie a beaucoup avancé dans la réalisation des objectifs prévus dans le plan de travail et la plupart des activités ont été menées à bien. Cependant, les résultats obtenus dans le cadre du projet de surveillance des maladies concernant les évaluations ne peuvent être directement corrélés aux propositions, et il est donc impossible d'en garantir la pertinence. Le projet de rétablissement des systèmes de distribution d'eau et d'assainissement dans la zone sinistrée, dont certains éléments importants pour l'un et l'autre de ses volets n'ont toujours pas de traduction concrète, doit faire l'objet d'un suivi attentif. Dans le cas de Sri Lanka, compte tenu du fait que les efforts consentis en faveur de la santé ont globalement porté leurs fruits et que les indicateurs sanitaires après le tsunami étaient satisfaisants, la vérification a conclu que les buts fixés dans l'appel éclair en matière de santé avaient été atteints. Certaines carences ont cependant été constatées : le matériel a été fourni tardivement, certains experts envoyés par l'OMS n'ont pas été jugés suffisamment compétents et le réseau de laboratoires de santé publique n'a pas été renforcé comme il aurait dû l'être. »

[...]

¹¹ Rapport d'audit interne 59ème Assemblée mondiale de la Santé, A/59/32, paragraphe 23.

C – Contrôleur et Vérificateur Général du Royaume-Uni

Programme Alimentaire Mondial (PAM)

[...]

Les observations du vérificateur externe sur la réponse au tsunami (rapport du Contrôleur et Auditeur Général du Royaume-Uni)

261. Dans le cadre de la révision des états financiers du Programme Alimentaire Mondial (PAM) pour 2004-2005, l'Auditeur et Contrôleur Général du Royaume-Uni, Vérificateur Externe, a entrepris une revue limitée de l'opération tsunami du PAM, afin de fournir des éléments complémentaires au Comité exécutif et à la direction du Programme, tout en complétant le travail effectué par le Bureau de l'Audit Interne de la Division des Services de Contrôle du PAM¹².

262. A la suite de la catastrophe du tsunami du 26 décembre 2004, le PAM avait, dès le 9 janvier 2005, fourni 5 000 tonnes de nourriture aux zones affectées du Sri Lanka, soit une quantité suffisante pour nourrir 750 000 personnes. A la même date, 30 000 victimes avaient été secourues dans des régions reculées de Somalie. Aux Maldives, le PAM a organisé une distribution immédiate de biscuits énergétiques à 54 000 survivants de la catastrophe, suivis par deux mois de rations distribuées par le Gouvernement à 41 000 personnes ayant perdu leur toit ou leur source de revenus. Un programme de fourniture de nourriture en milieu scolaire a été mis en place pour quelque 25 000 élèves dans des écoles situées sur 63 îles.

263. Dès la fin janvier 2005, un total de 18,350 tonnes de nourriture avait été distribué à 1,27 million de victimes du tsunami par air, mer et terre dans six pays situés sur deux continents : l'Indonésie, la Thaïlande, le Myanmar, le Sri Lanka, les Maldives et la Somalie. L'opération tsunami a atteint son apogée fin avril 2005, lorsque le PAM fournissait de la nourriture à 2,2 millions de personnes. Un total de 190 000 tonnes de nourriture avait été distribué à ce stade.

264. Le PAM a mis en place une opération d'urgence et trois opérations spéciales pour financer et soutenir sa réponse à la catastrophe. Il a reçu \$254 millions pour le tsunami, dont \$188 millions (74 pour cent) avaient été dépensés au 31 décembre 2005.

265. Dans les deux pays les plus touchés par la catastrophe (l'Indonésie et le Sri Lanka), des opérations de grande ampleur visant en particulier les groupes les plus vulnérables sont programmées jusqu'à la fin de l'année 2007, à la demande des autorités locales des deux pays. Dans son rapport annuel pour 2005, le PAM a relevé que, s'agissant de ses opérations en Indonésie, il lançait un appel de fonds de \$196 millions pour fournir une assistance à près de 1,2 million de personnes affectées par le tsunami. Au Sri Lanka, le Programme

¹² Comptes vérifiés pour l'exercice biennal 2004-2005 - Section III WFP/EB.A/2006/6-A/1/3

faisait appel à \$48 millions pour aider presque 35 000 personnes à reconstruire leurs vies et leurs moyens de subsistance.

266. Le Vérificateur Externe a émis le rapport suivant :

267. « La catastrophe provoquée par le tsunami le 26 décembre 2004 a débouché sur l'une des opérations de secours d'urgence les plus complexes et les plus vastes jamais organisées par le Programme alimentaire mondial. Cette opération, dont le budget dépassait 200 millions de dollars, visait à distribuer plus de 260 000 tonnes d'aide alimentaire dans les régions sinistrées. Dans le cadre de leurs vérifications de 2004-2005, mes collaborateurs ont rendu visite aux opérations d'urgence réalisées par le PAM en Thaïlande, en Indonésie et à Sri Lanka pour:

- a/ Observer les opérations sur le terrain;
- b/ Examiner les dépenses et la façon dont les fonds étaient utilisés;
- c/ Examiner les procédures de gestion des stocks, de l'inventaire, des liquidités et des comptes bancaires;
- d/ Analyser les mécanismes de contrôle de la gestion; et
- e/ Se faire une opinion concernant l'adéquation des procédures de contrôle appliquées par le PAM.

268. Mes collaborateurs sont parvenus à la conclusion que l'intervention lancée par le PAM pour faire face à la catastrophe provoquée par le tsunami était gérée comme il convient. Les opérations étaient menées rapidement et des quantités importantes de produits alimentaires étaient livrées sans tarder. Les opérations avaient apparemment été bien coordonnées au siège, au bureau régional de Thaïlande et dans les régions sinistrées, où le PAM avait synchronisé ses activités avec celles des partenaires clés, de différents départements gouvernementaux et d'autres organismes humanitaires dans le cadre de l'action entreprise au niveau mondial à la suite de la catastrophe.

269. Il est difficile d'évaluer a posteriori l'efficacité des mécanismes de contrôle interne appliqués dans le cadre d'une situation d'urgence, quelle qu'elle soit, et particulièrement de vérifier l'existence et l'efficacité de ces mesures de contrôle au cours de la phase initiale de l'opération d'urgence, lorsque la première priorité est de sauver des vies humaines. En pareilles circonstances, il est inévitable que des questions comme le contrôle interne, la séparation des responsabilités, les procédures d'achat, la documentation des opérations et les processus de certification soient gérées en ayant en vue la nécessité d'accélérer l'intervention humanitaire lorsque des vies humaines sont menacées.

270. Lorsqu'ils ont examiné les mécanismes de contrôle applicables aux activités entreprises pour faire face aux séquelles du tsunami, mes collaborateurs ont identifié un certain nombre de points faibles à différents stades des opérations, surtout aux phases initiales, dans les bureaux de pays affectés, bien que des mesures de contrôle interne aient été mises en place ou que les mesures existantes aient été améliorées à mesure que les opérations avançaient. Mes collaborateurs

ont également dégagé un certain nombre de points faibles dans les mécanismes de contrôle interne des bureaux de pays où le PAM opérait avant la survenance du tsunami et où un cadre de contrôle interne mieux établi et plus stable aurait normalement déjà dû exister.

271. Les points faibles identifiés tenaient notamment au manque de sécurité et à l'application tardive des normes minimums de sécurité opérationnelles aux premières étapes de l'intervention du PAM; à la présentation tardive ou insuffisamment documentée des informations résultant du suivi, par exemple en ce qui concerne le nombre de bénéficiaires; à une comptabilisation incomplète des pertes de produits alimentaires; à un contrôle insuffisant de l'inventaire; et à la piètre qualité des écritures.

272. Nonobstant les circonstances extrêmement difficiles dans lesquelles doivent se dérouler les opérations d'urgence et auxquelles doit faire face quotidiennement le PAM dans la plupart des activités qu'il mène dans le monde, toute déficience du cadre de contrôle interne peut aggraver le risque que les fonds ou les ressources ne soient pas utilisés de la manière appropriée, même si les vérifications auxquelles ont procédé mes collaborateurs n'ont fait apparaître aucun cas de fraude ou d'irrégularité.

273. Lorsque les bureaux régionaux sont chargés de responsabilités de supervision mais sont aussi directement responsables des opérations d'urgence, comme cela a été le cas du Bureau de Thaïlande dans le contexte de l'opération d'urgence menée après le tsunami, l'efficacité et l'indépendance de la fonction de supervision risquent d'être compromises. En pareil cas, le recours à un groupe de personnel administratif d'urgence pourrait atténuer le risque que la supervision soit insuffisante ou réduite. Au moment de l'élaboration du présent rapport, la direction envisageait de constituer une équipe administrative spéciale qui pourrait être affectée rapidement aux opérations d'urgence pour aider à mettre en place les procédures et systèmes de contrôle requis.

274. Je recommande que le Secrétariat poursuive ses plans en vue d'établir une équipe administrative spéciale souple qui puisse être affectée aux opérations d'urgence et assurer l'établissement au moment opportun d'un mécanisme adéquat de contrôle financier pour les opérations d'urgence à venir ».

[...]

Sources

<i>Titre de l'extrait</i>	<i>Nom du Commissaire aux Comptes</i>	<i>Références</i>
Résumé des principales observations	Comité des Commissaires aux Comptes de l'ONU	Assemblée générale - Point 113 de l'ordre du jour provisoire- 61 ^{ème} session (A/61/182) Rapports financiers et états financiers vérifiés et rapports du Comité des commissaires aux comptes
Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (BCAH)	Comité des Commissaires aux Comptes de l'ONU	Assemblée générale - Documents officiels 61 ^{ème} session - Supplément n° 5 (A/61/5) Rapports financiers et états financiers vérifiés et rapports du Comité des commissaires aux comptes
Fonds des Nations Unies pour l'Enfance (UNICEF)	Comité des Commissaires aux Comptes de l'ONU	Assemblée générale - Documents officiels 61 ^{ème} session - Supplément n° 5B (A/61/5Add.2) Rapports financiers, états financiers vérifiés et rapport du Comité des commissaires aux comptes
Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)	Comité des Commissaires aux Comptes de l'ONU	Assemblée générale - Documents officiels 61 ^{ème} session - Supplément n° 5A (A/61/5/Add.1) Rapports financiers et états financiers vérifiés et rapports du Comité des commissaires aux comptes
Haut-Commissariat des Nations Unies aux Réfugiés (HCR)	Comité des Commissaires aux Comptes de l'ONU	Assemblée générale - Documents officiels 61 ^{ème} session - Supplément n° 5E (A/61/5/Add.5) Rapports financiers et états financiers vérifiés et rapports du Comité des commissaires aux comptes
Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (OAA)	Contrôleur et Vérificateur Général de l'Inde	Rapport annuel d'activité (2005) du Bureau de l'Inspecteur Général - 113 ^{ème} session - Rome, 8-12 mai 2006 Comité financier - Référence: FC/113/7
Organisation Mondiale de la Santé (OMS)	Contrôleur et Vérificateur Général de l'Inde	Rapport du vérificateur intérieur des comptes 59 ^{ème} Assemblée mondiale de la Santé Point 16.2 de l'ordre du jour provisoire A59/32
Programme Alimentaire Mondial (PAM)	Contrôleur et Vérificateur Général du Royaume-Uni	Comptes vérifiés pour l'exercice biennal 2004-2005 - Section III WFP/EB.A/2006/6-A/1/3