



A GLOBAL NGO NETWORK
FOR PRINCIPLED AND EFFECTIVE
HUMANITARIAN ACTION



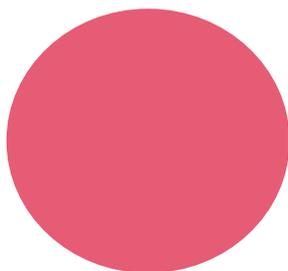
LESS PAPER MORE AID

Reducing the burden of donor conditions
to improve the efficiency of humanitarian action.

MOINS DE PAPERASSE, PLUS D'AIDE

Rapports, Évaluation des capacités des
partenaires, et Audit

Avril 2016



Résumé

Résumé

Les donateurs d'aide humanitaire se sont engagés à réduire les travaux administratifs associés à la gestion des fonds qu'ils octroient¹, avec toutefois des progrès mitigés². Le prochain Sommet Humanitaire Mondial (WHS) et les efforts déployés pour arriver à un « Grand compromis » afin de gagner en efficacité ont incité l'ensemble des donateurs à mieux comprendre les effets de leurs conditions sur les organisations réceptrices, et les solutions à envisager pour améliorer la qualité des partenariats. Afin de profiter de cet élan, ICVA ainsi qu'un groupe d'organisations non gouvernementales (ONG) et d'autres réseaux d'ONG, a lancé la campagne *Less Paper, More Aid (Moins de paperasse, plus d'aide)*³.

Cette étude, qui fait partie intégrante de la campagne, a examiné les directives des donateurs et de l'ONU, ainsi que le point de vue⁴ des ONG sur les conditions imposées par les donateurs sur la production de rapports, l'évaluation des capacités des partenaires (PCA) et l'audit en vue d'obtenir des subventions. En donnant la parole au personnel des ONG impliqué dans l'aide humanitaire, et en comparant les critères actuels des donateurs, l'étude a comblé un manque important d'information sur le sujet. Grâce à des recherches et des analyses documentaires, des questionnaires, des entretiens, des études de cas et des discussions en table ronde avec des groupes de travail, l'étude a mis en lumière les répercussions des conditions des donateurs sur les ressources des ONG. Elle a révélé que le respect des conditions des donateurs requiert un temps considérable et mobilise un grand nombre de salariés de tous les services des ONG.

Les conclusions de l'étude ne remettent pas en cause le besoin de redevabilité et de transparence dans l'utilisation des fonds attribués aux donateurs, qui est bien compris et respecté. Néanmoins, elles se demandent si l'application de ces conditions se traduit par une utilisation plus efficace des ressources humanitaires déjà limitées. Le recours à des intervenants de première ligne tels que les médecins, les infirmières et les autres professionnels de la santé pour remplir trois ou quatre séries de données pour répondre aux conditions de différents modèles de rapport des donateurs

¹ Cf. GHD, 2003. *Principes et bonnes pratiques pour l'aide humanitaire*.

<http://www.ghdinitiative.org/ghd/gns/principles-good-practice-of-ghd/principles-good-practice-ghd.html> et ECHO, 2007. *Consensus européen sur l'aide humanitaire*, Bruxelles : Commission européenne.

http://ec.europa.eu/echo/who/humanitarian-aid-and-civil-protection/european-consensus_fr

² Scott, R., 2014. *Imagining More Effective Humanitarian Aid: A Donor Perspective*, Paris : OCDE.

http://www.oecd.org/dac/Imagining%20More%20Effective%20Humanitarian%20Aid_October%202014.pdf

³ *Less paper more aid (Moins de paperasse, plus d'aide)* est une initiative menée par les ONG pour réduire les contraintes imposées par les donateurs aux organisations d'aide humanitaire afin d'améliorer l'efficacité de l'action humanitaire. ICVA, ainsi qu'un groupe d'ONG et de réseaux impliqués (NRC, CARE, DRC, Intersos, ICMC, Oxfam, Handicap International, Vision du Monde, IRC, Plan, Voice et CHS Alliance), ont lancé ce projet en décembre 2015 en s'appuyant sur les activités menées au sein de l'équipe de travail sur le financement humanitaire de l'IASC.

⁴ Ceci inclut les ONG internationales (ONGI) et les nationales (ONGN).

constitue-t-il vraiment un exemple de meilleur usage des ressources ? Est-il pertinent que les fonds reposent davantage sur la faculté des organisations à remplir les conditions multiples des donateurs plutôt que sur une analyse des besoins formulée de manière claire et étayée ? Ces questions soulignent les éléments qui peuvent miner les principes et l'action humanitaire dans sa pratique actuelle. Sans le vouloir, ces systèmes de redevabilité se focalisent peut-être plus sur les besoins des donateurs que sur ceux de la population touchée.

L'étude a relevé des lacunes et des déséquilibres dans la pratique actuelle, notamment dans les cinq domaines suivants.

1. Risque : l'analyse et les stratégies de gestion du risque des donateurs ont une portée significative sur les conditions imposées aux partenaires de mise en œuvre. De même, le taux de risque appliqué à un partenaire influence la fréquence des rapports, des PCA et des audits ainsi que la probabilité des demandes de procédures et de vérification supplémentaires. Souvent, les donateurs transfèrent le risque à la mise en œuvre sans apporter le soutien nécessaire pour le gérer. **Il convient donc de trouver ensemble des solutions afin de répartir les risques.**

2. Volume : un volume conséquent de documents est produit et remis aux donateurs sans qu'il n'y ait de réelles preuves quant à leur utilisation, notamment les rapports. Globalement, **les organisations des Nations Unies demandent plus fréquemment des rapports que les donateurs institutionnels**, soit entre six et onze rapports par an. Cependant, ces chiffres sous-estiment le volume de rapports remplis. À cela s'ajoutent les demandes imprévues de rapports supplémentaires formulées par chaque donateur, sans oublier les répétitions et les procédures redondantes. Les ONG interrogées indiquent devoir respecter en moyenne **36 dates limites de dépôts de rapport par pays** et par an. Pour certaines, ce chiffre grimpe jusqu'à 80. Si l'on inclut les demandes ultérieures, une ONG présente dans six pays a estimé qu'elle devrait remettre **un rapport toutes les 24 heures**.⁵ Le degré de précision des procédures de rapport, de PCA et d'audit peut grandement varier. Au cours d'une PCA, il peut être demandé à une ONG de répondre à plus de **100 questions** et de fournir jusqu'à **91 annexes**. Ainsi, le respect des conditions administratives requiert un volume de travail considérable pour les ONG et la participation de tout un éventail de professionnels en interne. L'étude indique que généralement, les ONG consacrent **440 heures à réaliser chaque audit**, lequel implique sept membres du personnel de différents services, tandis que huit membres du personnel sont mobilisés sur la préparation de chaque rapport au donateur. **Le volume de rapport demandé doit être réduit. De plus, les fonds affectés contribuant à accroître les rapports, le lien entre l'affectation et le volume doit être étudié plus en détail afin de réduire les rapports associés.**

3. Complexité et liens avec les capacités : la diversité et la complexité des procédures imposées par les donateurs demandent un haut niveau de compétence et des systèmes administratifs et financiers élaborés qui, souvent, doivent subir des adaptations pour garantir la conformité. Ceci constitue une surcharge de travail pour les intervenants de première ligne, notamment dans les organisations plus petites. **Il convient donc de simplifier et d'harmoniser les conditions, de les adapter à la dimension et à la durée du projet, ainsi que**

⁵ Ces données renvoient à l'analyse des chiffres de 2014 d'une ONG dont le portefeuille représente en moyenne 20 millions USD.

d'homogénéiser la qualité, la facilité d'accès, la formation et la disponibilité de la documentation, surtout des PCA et des audits.

4. Répétitions : une grande partie des rapports, des PCA et des audits sont considérés comme des projets redondants, pour lesquelles des ressources sont utilisées de manière inefficace. Les ONG estiment que **40 à 59 % des travaux de PCA sont redondants** et 100 % des ONG interrogées s'accordent à dire qu'une même PCA pourrait être transmise à plusieurs donateurs⁶. Les répétitions ont été constatées dans : 1) les processus, tels que les rapports, les PCA et les différents audits (ou vérifications) pour le même projet/programme mais destinés à différents donateurs ; et 2) le travail supplémentaire exigé des ONG pour personnaliser les informations dans les modèles propres à chaque donateurs. **Une ONG a calculé qu'elle pourrait économiser 11 000 heures sur la présentation des rapports financiers pour ses neuf donateurs les plus importants si ces derniers convenaient d'une même définition des coûts** et acceptaient le même modèle de rapport financier. **Les donateurs et les agences de l'ONU, ainsi que d'autres entités de gestion des fonds, doivent se réunir pour harmoniser et simplifier les accords et l'information avec les partenaires opérationnels afin d'homogénéiser les procédures et les formats et de supprimer répétitions d'opérations.**

5. Commentaires inadaptés : les résultats résumés ci-dessus sont particulièrement frappants lorsque l'on sait que l'étude a révélé un manque de suivi ou de commentaires sur les documents remis ou les procédures suivies. Les commentaires reçus dans le rapport portaient sur des problèmes de conformité ou d'administration. Les retours concernant l'audit, notamment ceux liés aux subventions, ne favorisaient pas toujours une connaissance de l'institution. Les opportunités de mieux comprendre et interagir grâce à l'application de directives sont souvent inexploitées. **Pour améliorer la qualité, des solutions de participation active et réelle doivent être étudiées avec les donateurs sur les PCA, les rapports et les audits en vue d'améliorer la connaissance et le renforcement des capacités.**

Dans le sillage du Grand compromis, l'étude propose des mesures concrètes pour passer de la politique à la pratique sous forme de demandes clés formulées aux donateurs. Ces dernières sont énoncées à la fin de ce rapport, dans le Cadre pour le changement suggéré pour chacune des trois conditions (p. 43). Ces demandes sont conformes aux principes de simplification, d'harmonisation et de proportionnalité et visent à servir les ambitions de l'initiative « Less Paper More Aid ».

Pour insuffler le changement de manière à ce que les ONG collaborent avec les donateurs et les agences de l'ONU, ainsi que d'autres acteurs chargés de transférer les fonds pour mettre en œuvre l'action humanitaire, le rapport souligne dans ses conclusions le besoin d'un processus défini dans le temps pour respecter collectivement les engagements validés par le Grand compromis. Ceci inclut les groupes de travail technique composés de donateurs, d'agences de l'ONU et d'ONG pour passer en revue les accords de partenariat comme outils pour nouer la confiance, améliorer la qualité et mettre en pratique les suggestions émises dans le Cadre pour le changement.

⁶ Conformément à l'engagement suggéré lors de la réunion des sherpas sur le Grand compromis, à savoir « diffuser autant que possible les informations sur l'évaluation des partenaires ».

