



*Empowered lives
Resilient nations.*

Travailler ensemble dans le domaine de l'assistance électorale



Formuler et mettre en œuvre des projets d'assistance
électorale dans le contexte du partenariat CE-PNUD





Travailler ensemble dans le domaine de l'assistance électorale

Formuler et mettre en œuvre des projets d'assistance
électorale dans le contexte du partenariat CE-PNUD



EC-UNDP Joint Task Force on Electoral Assistance

Document opérationnel II

Ce document opérationnel a été préparé avec le concours du personnel et des experts qui travaillent pour l'Union européenne et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD).

Le Programme des Nations Unies pour le développement et la Commission européenne reconnaissent que le PNUD détient les droits d'auteur relatifs au contenu de la présente publication conformément aux règles des Nations Unies en matière de copyright. Cette clause est également conforme aux dispositions de l'Accord-cadre financier et administratif (FAFA), signé entre l'UE et les Nations Unies le 29 avril 2003 et à la première révision des Lignes directrices opérationnelles CE-PNUD sur la mise en œuvre des projets et programmes d'assistance électorale signées le 1^{er} décembre 2008.

Joint EC-UNDP Task Force on Electoral Assistance

Adresse : Square de Meeus 35, BE-1000, Bruxelles – Belgique

Tél : +32 2 2741020

Courriel : info@ec-undp-electoralassistance.org

Site web : www.ec-undp-electoralassistance.org

PREMIÈRE ÉDITION, février 2013

Maquette et conception graphique : Adelaida Contreras



**Table des
matières**

Sigles et acronymes



Introduction



La collaboration
entre l'UE/CE et
l'ONU/PNUD et le
FAFA



Formulation des projets d'assistance électorale

3.1 De la demande nationale à la décision de l'ONU

3.2 Formulation d'un projet du PNUD

3.3 De la demande nationale à la décision et la formulation de l'UE

3.4 Formulation d'un projet de l'UE

3.5 Formulation des projets d'assistance électorale : zones d'appui

3.6 Formulation des projets d'assistance électorale dans le cadre du partenariat CE-PNUD

3.6.1 La Convention de contribution

3.6.2 Autorisation, signature et prise d'effet



De la mise en œuvre à l'évaluation

4.1 Gestion et coordination de projet

4.2 Sélection d'experts pour le projet

4.3 Établissement de rapports descriptifs et financiers

4.4 Communication entre la Délégation de l'UE et le bureau pays du PNUD

4.5 Visibilité

4.6 Audit et vérification

4.7 Fin du projet et clôture de la Convention de contribution

4.8 Évaluations du projet



SIGLES ET ACRONYMES

PTA	Programme de travail annuel
DSP	Document de stratégie pays
EAD	Division de l'assistance électorale – Secrétariat de l'ONU
CE	Commission européenne
SEAE	Service européen pour l'action extérieure
IEDDH	Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme
OGE	Organisme de gestion des élections
UE	Union européenne
MOE UE	Mission d'observation électorale de l'UE
DEVCO	Direction générale du développement et coopération – EuropeAid
FAFA	Accord-cadre financier et administratif
TIC	Technologies de l'information et des communications
IdS	Instrument de stabilité
JTF	Joint EC-UNDP Task Force on Electoral Assistance
NAM	Mission d'évaluation des besoins
PIN	Programme indicatif national
UGP	Unité de gestion du projet
ProDoc	Document de projet
SPA	Accord de partenariat stratégique
ONU	Organisation des Nations Unies
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement



1.

INTRODUCTION

L'objet de ce document opérationnel, publié par le Joint EC-UNDP Task Force on Electoral Assistance (JTF) dans le contexte du partenariat CE-PNUD en matière d'assistance électorale, est i) de s'appuyer sur les expériences acquises par la Commission européenne (CE) et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) pour formuler des projets d'assistance électorale ; ii) de tirer les leçons de cette mise en œuvre susceptibles d'améliorer les projets actuels et futurs ; et iii) de guider le personnel de l'UE et du PNUD dans la formulation et la mise en œuvre de projets d'assistance électorale. Il s'agit du deuxième Document opérationnel de la série. Le premier était consacré aux aspects relatifs aux achats pour l'introduction de technologies de l'information et des communications (TIC) dans les processus électoraux et mettait principalement l'accent sur l'enregistrement des électeurs¹. Ce second document opérationnel est principalement destiné aux personnels des Délégations de l'Union européenne (UE) et aux bureaux pays du PNUD qui sont actuellement impliqués dans un projet d'assistance électorale ou qui envisagent une telle coopération. Il entend les aider à discuter des mesures requises dans la conception et la formulation de projets d'assistance électorale et des documents cadres administratifs qui régissent cette coopération. Le succès ou l'échec des projets d'assistance électorale dans le cadre desquels la CE contribue à un panier de fonds géré par le PNUD a un impact très important sur les processus électoraux des pays du programme, mais aussi sur l'ensemble du partenariat entre les deux organisations. Il est donc crucial de veiller à ce que les attentes mutuelles soient satisfaites et à ce que chaque projet soit conçu et mis en œuvre avec soin et fasse l'objet d'un suivi adéquat.

1 Le premier document opérationnel, intitulé Procurement Aspects of Introducing ICT Solutions in Electoral Processes – The Specific Case of Voter Registration [Aspects relatifs aux achats pour l'introduction de solutions TIC dans les processus électoraux – le cas particulier de l'enregistrement des électeurs] est disponible en ligne sur www.ec-undp-electoralassistance.org

En 2006, la Commission européenne et le PNUD ont renforcé et formalisé un partenariat « *de facto* » dans le domaine de l'assistance électorale internationale qui était en place sur le terrain, avec la signature des *Operational Guidelines on the Implementation of Electoral Assistance Projects and Programmes* [Lignes directrices opérationnelles sur la mise en œuvre des projets et programmes d'assistance électorale] (disponibles sur www.ec-undp-electoralassistance.org/index.php?option=com_content&view=article&id=115&Itemid=129&lang=en). Les lignes directrices opérationnelles révisées (2008) ont formalisé le Joint EC-UNDP on Electoral Assistance, un mécanisme informel de coordination basé à Bruxelles « dont le but est de renforcer l'efficacité globale et l'adhésion des projets à l'approche stratégique commune CE-PNUD. Le JTF est coordonné par le Bureau de l'ONU/PNUD à Bruxelles et il est composé du personnel et des conseillers pertinents de la CE et du PNUD qui traitent de l'assistance électorale au niveau du siège... Le JTF met l'accent sur l'identification, la formulation, l'appui à la mise en œuvre et le suivi de tous les projets d'assistance électorale CE-PNUD... Les acquis sont consolidés et codifiés de façon à ce qu'ils puissent être répercutés de manière efficace dans la mise en œuvre de nouveaux projets d'assistance électorale (et) dans les formations communes CE-PNUD... » (Lignes directrices opérationnelles, article 3.1).

Actuellement (au mois de janvier 2013), le partenariat CE-PNUD en matière d'assistance électorale compte 16 projets en cours dans 29 pays².

Pour obtenir un complément d'information et accéder aux publications, à des formations individuelles et à des cours en ligne, vous pouvez consulter la page dédiée du site :

www.ec-undp-electoralassistance.org

² Un traitement plus large de l'histoire du partenariat CE-PNUD en matière d'assistance électorale, y compris le nombre et le type de projets sur lesquels la CE et le PNUD ont collaboré et « l'approche par cycle électoral », figure dans le Guide à l'intention des participants remis à tous les participants à la série d'ateliers de formation CE-PNUD-International IDEA sur une assistance électorale efficace, que l'on peut télécharger à partir de www.ec-undp-electoralassistance.org. Le portail de formation en ligne est également accessible à partir du site web.

Le document fournit également des Trucs et astuces pour garantir une bonne collaboration entre les deux parties durant la formulation et la mise en œuvre d'un projet. Les parties prenantes qui travaillent en étroite collaboration sur de tels projets, particulièrement les organismes nationaux partenaires de gestion des élections (OGE), pourront aussi tirer parti du document.

RECOMMANDATION



Si vous souhaitez un complément d'information sur le contenu de cette publication ou si vous avez besoin d'aide dans ce domaine, vous pouvez contacter le JTF en adressant un courriel à :

info@ec-undp-electoralassistance.org

Le document opérationnel a été préparé en tenant compte :

- des résultats de l'atelier du Joint CE-PNUD Task Force sur la formulation et la mise en œuvre de projets d'assistance électorale dans le contexte du partenariat CE-PNUD, qui s'est déroulé en février 2011³ ;
- des deux évaluations du Partenariat CE-PNUD en matière d'assistance électorale – l'une globale et l'autre au niveau des pays – réalisées de 2009 à 2011 ; et
- des suggestions et commentaires des personnels du PNUD et de la CE, basés à Bruxelles et dans les Délégations de l'UE sur le terrain, impliqués dans la formulation et la mise en œuvre de projets d'assistance électorale dans le cadre du partenariat CE-PNUD.

Le Joint EC-UNDP Task Force on Electoral Assistance a également conçu une formation en ligne sur le même sujet que ce document opérationnel. Ceux qui décident de suivre le cours (« e_apprenants ») peuvent parcourir les différents chapitres de ce document de manière interactive et lorsqu'ils réussissent le dernier test, ils reçoivent un certificat attestant qu'ils ont suivi l'intégralité de la formation. Pour accéder à la version interactive en ligne de ce document opérationnel, veuillez vous rendre sur le portail de formation en ligne du site web du Joint EC-UNDP Task Force on Electoral Assistance : www.elearning.ec-undp-electoralassistance.org

3 Des informations concernant les différentes éditions des ateliers de formation sont disponibles sur le site web du partenariat http://www.ec-undp-electoralassistance.org/index.php?option=com_content&view=article&id=150&Itemid=141&lang=en

 **Working together in electoral assistance**
Module2: Getting ready to provide electoral assistance: request's approval and formulation

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27

Prior to start working...

Both the EU and the UN systems require certain prerequisites to be met (usually in the form of an official request from the host government) prior to deciding upon any electoral assistance.

Prior to start working...



The illustration shows two anthropomorphic puzzle pieces. The one on the left is light blue and features the United Nations logo. The one on the right is dark blue and features the European Union flag. They are standing on a grey path that leads to a classical building with four columns and a pediment, set against a background of stylized clouds.

Figure 1. Photo de la formation en ligne sur :
Travailler ensemble dans le domaine de l'assistance électorale : Formuler et mettre en œuvre des projets d'assistance électorale dans le contexte du partenariat CE-PNUD

Source : www.elearning.ec-undp-electoralassistance.org

2. La collaboration entre l'UE/CE⁴ et l'ONU/PNUD et le FAFA

4 Le lecteur trouvera aussi bien les termes « Union européenne » que « Commission européenne » tout au long de ce document opérationnel. Cela tient au fait que les Délégations de l'Union européenne dans les pays partenaires dépensent des fonds programmés par la Commission européenne.

Les Nations Unies (ONU) et l'UE partagent les mêmes valeurs de fond, énoncées, par exemple, dans :

- la Charte de l'ONU de 1945 ;
- la Déclaration des droits de l'homme de l'ONU en 1948 ;
- les versions consolidées du Traité sur l'Union européenne et du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne⁵ ; et
- la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Dans son avant-propos au rapport de 2010 sur le Partenariat entre l'ONU et l'UE, le Secrétaire Général Ban Ki-moon soulignait l'Objectif du Millénaire pour le développement 8, en ces mots « [il] incarne notre promesse collective de satisfaire les besoins urgents des populations les plus vulnérables du monde. » Et d'ajouter, « Cet engagement partagé est au cœur de la collaboration entre l'ONU et l'UE. Notre partenariat dynamique couvre les trois piliers des travaux de l'ONU — la paix et la sécurité, les droits de l'homme et le développement. En unissant leurs forces dans plus de 100 pays, l'ONU et l'UE ont accompli beaucoup plus de choses qu'elles n'auraient pu le faire chacune de leur côté. »⁶ On retrouve les mêmes idées et la même emphase dans le résumé de l'UE sur son partenariat avec l'ONU : « L'engagement de l'Union européenne pour un multilatéralisme efficace, avec comme partenaire l'Organisation des Nations Unies, est un élément central de son action extérieure. Cet engagement trouve ses racines dans la conviction que, pour répondre avec succès aux crises globales, aux défis et aux menaces, la communauté internationale a besoin d'un système multilatéral efficace fondé sur les droits et les valeurs universels⁷. »

Une collaboration accrue entre l'UE et l'ONU depuis 2001 se base sur une communication de la CE la même année en vue « [d']Édifier un partenariat efficace avec les Nations Unies dans les domaines du développement et des affaires humanitaires⁸, » qui a été renforcée en 2003 par une nouvelle communication intitulée « Union européenne et Nations Unies : le choix du multilatéralisme⁹ ». Le document de 2003 plaidait, entre autres, pour des échanges de politiques au niveau national, la poursuite du dialogue sur les politiques et la coopération (y compris l'établissement de partenariats stratégiques formels visant à intensifier le dialogue sur les politiques et à renforcer la coopération), et des échanges réguliers de documents provisoires entre la CE et l'ONU. Par la suite, six accords de partenariats stratégiques (SPA) ont été signés entre l'UE et des partenaires onusiens, y compris le PNUD en juin 2004.

Le SPA CE-PNUD décrit dans ses grandes lignes les objectifs du partenariat en termes i) de collaboration et d'approches de politiques communes ; ii) de facilitation de l'identification commune des programmes ; iii) d'un meilleur partage des connaissances ; et iv) d'une optimisation des « avantages compétitifs » de chacun afin de faire progresser l'efficacité de l'aide¹⁰. Le partenariat met l'accent sur les domaines de la gouvernance, la prévention des conflits et la reconstruction après-conflit, les questions liées aux droits de l'homme et à la problématique du

6 Improving Lives – Partnership between the UN and the EU in 2010, avant-propos du Secrétaire Général des Nations Unies.

7 Voir www.eu-un.europa.eu/articles/fr/article_9389_fr.htm

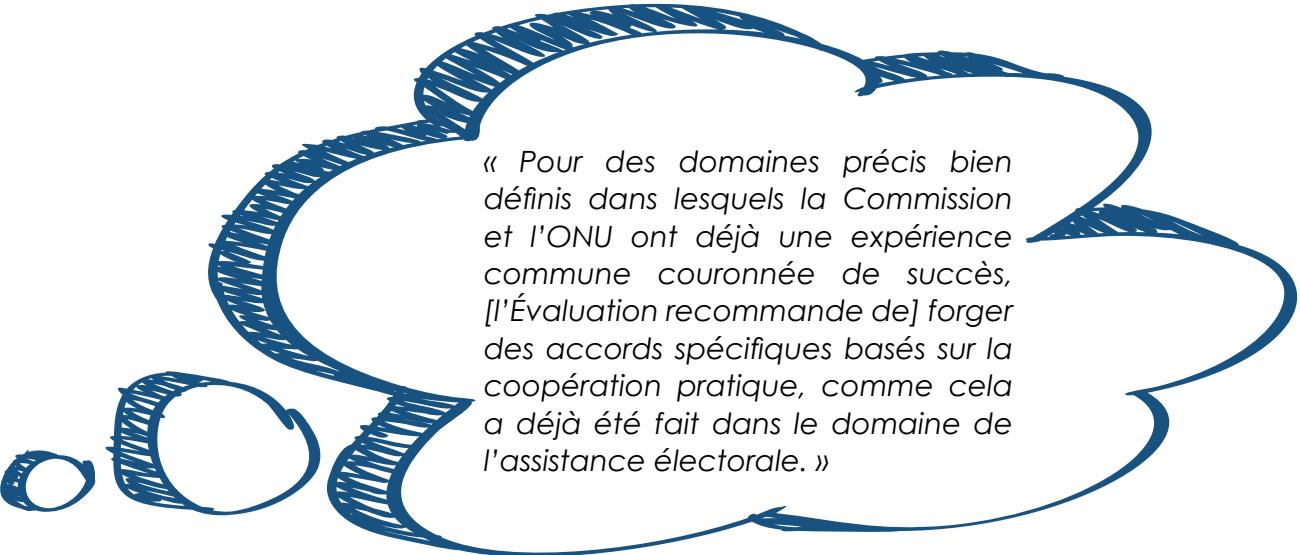
8 COM(2001)231 : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0231:FIN:FR:PDF>

9 COM(2003)526: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0526:FIN:FR:PDF>

10 Le texte intégral du SPA est disponible sur : <http://www.undp.org/content/dam/brussels/docs/Strategic%20Framework/UNDP%20Bxl%20MOU%20-%20Establishing%20a%20Strategic%20Partnership.pdf>

genre étant mises en relief comme des thématiques transversales. En ce qui concerne le domaine de la gouvernance (qui comprend les élections), le SPA stipule que « *la coopération dans le domaine de la gouvernance visera à aider les pays à développer des institutions, des politiques et des capacités pour les aider à éliminer la pauvreté. Ceci comprend la promotion de systèmes politiques qui respectent les droits de l'homme, garantissent la participation, décentralisent le pouvoir, reconnaissent l'égalité d'accès au droit, suppriment la discrimination fondée sur le sexe et les minorités, et offrent des élections multipartites libres et justes.* »

En 2006, le rapport de la CE intitulé *Evaluation of Commission's external cooperation with partner countries through the organizations of the UN family* [Évaluation de la coopération extérieure de la Commission avec des pays partenaires au travers des organisations de la famille onusienne]¹¹ couvrait la période 1999-2006. Les principales conclusions ont confirmé que les contributions de la CE se sont révélées décisives pour mettre en place un certain nombre d'interventions multilatérales et que ses interventions au travers de l'ONU ont généré des impacts positifs. L'évaluation a identifié l'assistance électorale comme un domaine ayant beaucoup bénéficié de la coopération :



« Pour des domaines précis bien définis dans lesquels la Commission et l'ONU ont déjà une expérience commune couronnée de succès, [l'Évaluation recommande de] forger des accords spécifiques basés sur la coopération pratique, comme cela a déjà été fait dans le domaine de l'assistance électorale. »

11 L'évaluation est disponible en ligne sur http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/2008/1252_docs_en.htm

L'Accord-cadre financier et administratif (FAFA)

Pour améliorer encore la coopération programmatique entre l'UE et l'ONU et la faciliter, l'Accord-cadre financier et administratif de 2003 ou FAFA (de l'anglais *Financial and Administrative Framework Agreement*) offre un cadre unique commun juridique, financier et administratif, qui définit les règles de mise en œuvre par l'ONU des projets et programmes financés par l'UE. La contribution de l'UE aux ressources du PNUD autres que son budget régulier a augmenté pour passer d'environ 3 pour cent en 2002, l'année ayant précédé la signature du FAFA, à 10,2 pour cent en 2011 (396 millions d'euros). La contribution 2011 s'est montée à 8,2 pour cent du revenu total du PNUD pour l'année. De surcroît, depuis son entrée en vigueur, le FAFA a rendu la coopération plus efficace, en veillant à accélérer le démarrage des activités et à garantir une cohérence administrative dans toutes les opérations¹².

12 Le texte intégral du FAFA est disponible sur : http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/financing/international_organisations/other_documents_related_united_nations/document/un_ec_fwc_en.pdf

PRINCIPAUX ASPECTS RÉGLEMENTÉS PAR LE FAFA

- Gestion par le PNUD des contributions financières de la CE.
- Marchés de biens et services – les critères de gestion ont été simplifiés afin de préciser que l'ONU peut avoir recours à ses propres procédures à de telles fins.
- Sous-traitance – il est reconnu que l'ONU travaille avec d'autres organismes pour mettre en œuvre ses activités et que des précisions sur les arrangements prévus en matière de sous-traitance devraient, dans toute la mesure du possible, être reflétées dans les propositions de projet soumises à l'UE à des fins de financement. Quelle que soit la méthode de mise en œuvre appliquée par l'ONU, les Nations Unies restent entièrement responsables de l'exécution des activités.
- Définition des dépenses directes et indirectes admises à bénéficier des fonds de la Commission.
- Établissement de rapports – des rapports financiers et descriptifs sont élaborés selon les normes de l'ONU, en tenant compte des prescriptions minimales de la CE.
- Versement des contributions – détermine le calendrier des versements anticipés et le règlement du solde.
- Les prescriptions en termes de visibilité et de publicité sont précisées.
- Consultations – création d'un groupe de travail pour garantir un échange d'informations approprié sur toutes les questions ayant trait au FAFA.
- Règlement des différends – établit le « principe du règlement à l'amiable » pour le règlement des différends et le recours aux procédures arbitrales.



3



**FORMULATION
DES PROJETS
D'ASSISTANCE
ÉLECTORALE**



Tant le système de **l'UE** que le système **onusien** exigent la satisfaction d'un certain nombre de conditions préalables (le plus souvent sous forme d'une demande officielle du gouvernement hôte) avant de statuer sur un projet d'assistance électorale.

3.1 DE LA DEMANDE NATIONALE À LA DÉCISION DE L'ONU

Tous les projets d'assistance électorale des Nations Unies doivent être basés sur une résolution du Conseil de sécurité/de l'Assemblée générale¹³, ou sur une demande officielle d'un État ou territoire membre de l'ONU. Suite à une demande nationale, une évaluation des besoins devra être réalisée par le Point focal des Nations Unies pour l'assistance électorale, le Secrétaire Général adjoint pour les affaires politiques (SGA) (cette tâche est déléguée à la Division de l'assistance électorale [EAD] au sein du Département des affaires politiques, qui ensuite formule une recommandation concernant la demande au SGA), en consultation avec les entités pertinentes des Nations Unies.

Demande

- Les demandes devraient être faites assez tôt pour veiller à ce qu'il y ait suffisamment de temps pour évaluer la demande et, si l'assistance est approuvée par le SGA, pour laisser assez de temps pour la mise en œuvre d'une assistance significative. Plus les Nations Unies disposeront de temps pour répondre à une demande, mieux elles seront capables de traiter la demande et de fournir une assistance.
- Les demandes d'assistance électorale peuvent être faites par le chef de gouvernement ou le ministre des Affaires étrangères. Dans certaines circonstances, les demandes émanant d'autres entités (comme le ministère impliqué dans la fourniture d'une assistance électorale ou un organisme indépendant de gestion des élections tel qu'une commission électorale nationale) peuvent aussi être recevables. Les demandes ne peuvent pas être formulées par des personnes ou des organismes du pouvoir législatif, ou par la société civile ou par une autre entité non gouvernementale.

13 Certains accords qui mettent fin à un conflit, par exemple, prévoient expressément que l'ONU aide les autorités nationales à organiser des élections dans des délais précis (comme ce fut le cas au Libéria en 2005, où la Résolution 1509 du Conseil de sécurité [Art. 3(s)] mandatait la Mission des Nations Unies au Libéria [MINUL] « [d']aider le gouvernement de transition, avec le concours de la CEDEAO et d'autres partenaires internationaux, à préparer des élections nationales devant se tenir au plus tard à la fin de 2005. »)

Évaluation par le Point focal des Nations Unies pour l'assistance électorale

- Si l'assistance est fournie en conformité avec un mandat de l'Assemblée générale ou du Conseil de sécurité, le Point focal n'évalue pas le bien-fondé de la fourniture de cette assistance, mais il lui appartient de définir les paramètres de l'assistance conformément au mandat. Dans d'autres circonstances, le Point focal décide d'abord s'il est fondé pour les Nations Unies de fournir une assistance puis il définit les paramètres de l'assistance électorale des Nations Unies.
- Les évaluations des besoins¹⁴ sont réalisées par l'EAD, dans son rôle d'appui au Point focal, en consultation avec les entités pertinentes des Nations Unies (parmi lesquelles figurera le PNUD, dans la majorité des cas). Chaque évaluation des besoins devrait donner lieu à un rapport et des recommandations, qui serviront de base aux décisions prises par le Point focal. Les évaluations des besoins peuvent être réalisées au moyen d'un examen documentaire ou par une Mission d'évaluation des besoins (NAM) dans le pays requérant.

Lors d'une NAM, qui s'étale en principe sur une à deux semaines, les membres de la mission rencontrent un éventail d'interlocuteurs différents. Parmi eux figurent les représentants :

- des différentes agences du système onusien ;
- des autorités étatiques et électorales ;
- des partis politiques et des membres/du personnel du pouvoir législatif ;
- des autorités constitutionnelles ;
- de la société civile ;
- des institutions médiatiques ;
- de groupements de femmes et de minorités ;
- des services de sécurité ;
- d'autres organisations internationales et régionales, y compris d'éventuels partenaires de financement dans le cadre d'une assistance électorale des Nations Unies ; et
- d'autres prestataires éventuels d'assistance électorale.

14 Les Évaluations des besoins électoraux par les Nations Unies font l'objet d'une Ligne directrice du Point focal, publiée le 12 mai 2012, et disponible sur www.un.org/wcm/content/site/undpa/main/issues/elections/request_assistance

D'autres analystes locaux faisant autorité peuvent aussi être consultés.

Les recommandations issues de l'évaluation des besoins – telles qu'énoncées dans le rapport final – fournissent un ensemble d'orientations stratégiques. Les recommandations devraient tenir compte de l'environnement politique et de son impact sur le processus électoral en général et plus précisément sur l'appui possible des Nations Unies. Le rapport d'évaluation considère cinq domaines clés :

- 1. Les priorités de l'assistance:** La recommandation la plus importante concerne la question de savoir si l'assistance devrait ou non être fournie par les Nations Unies et, dans l'affirmative, quelle forme elle devrait prendre (de manière générale) compte tenu de la demande formulée par l'État ou le territoire membre.
- 2. Cohérence et coordination :** Cela devrait comprendre i) une orientation générale concernant la cohérence des Nations Unies dans sa fourniture d'assistance (qui fait quoi dans le système onusien), en vue d'être « unis dans une action » rapide et efficace ; ii) des conseils sur la forme, le fond et les implications des partenariats proposés de l'ONU avec des prestataires/donateurs non membres de l'ONU ; et iii) une orientation sur la coordination générale et la cohérence de l'assistance, y compris des propositions de mécanismes de coordination par la communauté internationale.
- 3. Soutenabilité et rentabilité:** Il convient d'examiner un certain nombre de points importants concernant les coûts et la durabilité, notamment i) les implications en termes de programmation des capacités actuelles et futures en matière fiscale et en ressources humaines ; et ii) des cibles à long terme pour le transfert du projet ou de ses éléments constitutifs aux capacités nationales.
- 4. Stratégie d'atténuation de risque:** Celle-ci devrait décrire brièvement les mesures qui pourraient être prises pour réduire ou éliminer les risques éventuels identifiés susceptibles d'entraver l'assistance électorale des Nations Unies.
- 5. Le risque de violence électorale:** Ce point devrait couvrir les interventions politiques ou d'assistance électorale qui pourraient être mises en œuvre pour réduire ou atténuer le risque de violence électorale.

Sur la base du rapport d'évaluation des besoins et de ses recommandations, la décision du Point focal est transmise à l'État membre et aux agences onusiennes concernées au niveau national. Lorsque plusieurs acteurs onusiens sont mandatés pour fournir une assistance électorale dans un pays donné – généralement dans le contexte d'une mission politique ou de maintien de la paix où les rôles sont partagés – le rapport est transmis au représentant du Secrétaire Général sur le terrain, ainsi que par l'intermédiaire de l'Administrateur du PNUD au Coordonnateur résident des Nations Unies (s'il est différent du représentant du Secrétaire Général), lequel est aussi le Représentant résident du PNUD¹⁵. Dans un contexte ne relevant pas d'une mission, c'est le Coordonnateur résident des Nations Unies/le Représentant résident du PNUD qui reçoit le rapport, là encore par l'intermédiaire de l'Administrateur du PNUD. Si les Nations Unies sont appelées à fournir une assistance électorale à un État membre donné, il est probable que le PNUD sera impliqué compte tenu de son statut qui fait qu'il est de loin le premier prestataire d'assistance électorale des Nations Unies, de son mandat qui le place à la tête du système onusien dans l'appui à la gouvernance démocratique et de sa présence universelle. Les prestataires d'assistance des Nations Unies sont tenus de suivre les recommandations de l'évaluation lorsqu'ils formulent leurs projets d'assistance électorale.

L'appui à une élection dans le contexte d'une décision de l'Assemblée générale ou du Conseil de sécurité qui confie un rôle d'assistance électorale aux Nations Unies est généralement dirigé par des missions de maintien de la paix (sous la direction générale du Département des opérations de maintien de la paix, DPKO) ou par l'intermédiaire de missions politiques spéciales des Nations Unies (sous la direction générale du Département des affaires politiques), avec des rôles complémentaires confiés à d'autres acteurs onusiens, comme le PNUD, l'UNOPS, ONU-Femmes, etc. À titre d'exemples du premier cas, on peut citer, ces dernières années, la mission des Nations Unies au Libéria (MINUL) et en Sierra Leone (MINUSIL), et un exemple du deuxième cas serait celui de la mission actuelle d'appui en Libye (MANUL). Dans de tels cas, c'est le Représentant spécial ou exécutif du Secrétaire Général qui dirige la mission globale et il est soutenu dans ses fonctions par un ou deux adjoints responsables des domaines politiques et du développement/humanitaire.

15 En sa qualité de gardien du système des Coordonnateurs résidents, le Représentant résident du PNUD est aussi par défaut le Coordonnateur résident des Nations Unies.

La réponse est différente dans un contexte ne relevant pas d'une mission. Dans de tels cas, l'assistance électorale apportée par l'ONU est généralement fournie par et au travers du PNUD. Selon le pays, d'autres acteurs onusiens peuvent aussi intervenir directement dans l'assistance électorale des Nations Unies ou dans des activités qui ont rapport avec l'assistance électorale. Il est fréquent que les contributions des autres acteurs onusiens soient canalisées par le biais du projet d'assistance du PNUD. Parmi les autres acteurs figurent le programme des Volontaires des Nations Unies (VNU), l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes), le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) et l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO).

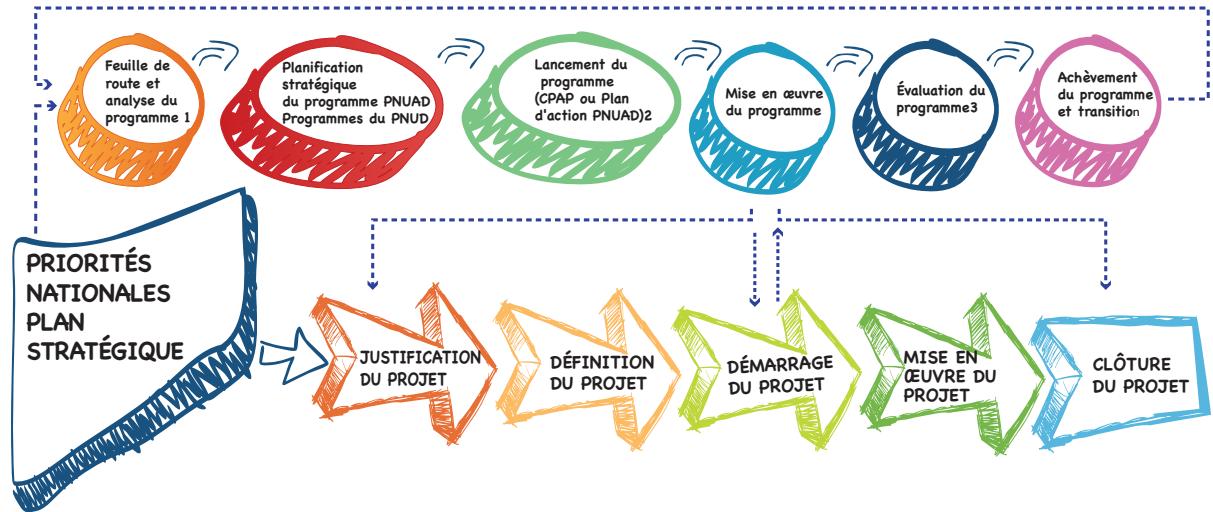
3.2 Formulation d'un projet du PNUD

Là où les bureaux pays du PNUD mettent en œuvre une assistance électorale, ils sont appuyés par le savoir-faire pertinent du Bureau des politiques de développement (BDP) à New York, les bureaux régionaux du PNUD, les centres régionaux du PNUD, ou le bureau du PNUD à Bruxelles (lorsque la question a trait, comme c'est le cas dans les discussions abordées ici, au partenariat avec l'UE).

La phase de formulation de projet du PNUD peut commencer lorsque le Point focal des Nations Unies pour l'assistance électorale a statué qu'il est de bon aloi que les Nations Unies soutiennent le processus électoral. Le document de projet du PNUD (ProDoc), formulé par le bureau pays du PNUD en consultation avec la partie signataire¹⁶, est le principal document de programmation et il a trois fonctions primordiales. Tout d'abord, il stipule la stratégie et les résultats attendus de l'engagement du PNUD. Deuxièmement, le document sert de véhicule par le biais duquel le PNUD fournit un appui technique et financier pour arriver aux résultats identifiés. Troisièmement, le ProDoc articule un accord entre le gouvernement et le PNUD concernant la mise en œuvre du projet conformément à l'Accord de base type en matière d'assistance (SBAA) et aux politiques et procédures institutionnelles du PNUD. Le document de projet peut prendre la forme d'un document indépendant pour des pays n'ayant pas de Plan d'action du programme de pays (CPAP) ou pour des projets qui ne relèvent pas du CPAP, ou

¹⁶ Toutefois, il est important que toutes les parties prenantes pertinentes soient impliquées dans la formulation et la conception du nouveau projet d'assistance électorale. En effet, un processus inclusif augmente les chances de bâtir des résultats durables qui soient conformes aux besoins et aux exigences du pays.

bien il peut suivre le format d'un Programme de travail annuel du CPAP pour les pays dont le CPAP comprend un élément d'assistance électorale. Compte tenu de l'intérêt exprimé chez les parties prenantes nationales et internationales, certains bureaux pays ayant un CPAP où figure un élément d'assistance électorale choisissent tout de même d'avoir un document de projet électorale distinct.



(1) L'analyse nationale du PNUD se déroule dans le cadre et en conformité avec le processus d'évaluation conjointe de pays du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (CCA/PNUAD).

(2) Ne s'applique pas à un programme régional ou mondial.

(3) Un programme de pays naît du cycle précédent et passe au cycle suivant. Dans ce processus, l'apprentissage et la gestion des connaissances sont continus. Lorsque le cycle d'un programme de pays donné touche à sa fin, les leçons tirées, des évaluations notamment, devraient systématiquement servir à concevoir le programme suivant et à décider quels éléments programmatiques existants seront reconduits et lesquels ne le seront pas.

Figure 2. Cycle d'un programme pays du PNUD

La phase de formulation est basée sur la stratégie « SMART » : l'établissement d'indicateurs spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et faciles à suivre. La formulation des sections descriptives du ProDoc est facilitée lorsqu'on prévoit un Cadre résultats-ressources¹⁷.

17 Le but du Cadre résultats-ressources (RRF) du PNUD est de contribuer à la définition des résultats du projet pour appuyer la planification, la gestion et le suivi des activités de développement. Le RRF place le projet dans un cadre plus large au sein du programme de pays et sert d'instrument utile pour garantir la cohérence des résultats, des activités et des intrants.



**La page suivante
résume le format et le
contenu souhaités d'un
ProDoc :**



COMPOSANTS TYPES D'UN DOCUMENT DE PROJET DU PNUD

(Si le programme de travail annuel du CPAP n'est pas utilisé) :

- Page de garde¹⁸
- Analyse de la situation¹⁹
- Stratégie²⁰
- Cadre résultats-ressources²¹,
 - avec données de référence, indicateurs et cibles
- Programme de travail annuel (PTA) et feuille(s) budgétaire(s)
- Dispositions en matière de gestion
- Cadre de suivi
- Contexte juridique
- Annexes :
 - Analyse des risques (en se servant d'un journal des risques type)
 - Plan d'action du programme de pays (CPAP) dûment signé
 - Texte standard sur la participation du gouvernement aux dépenses

18 À signer par le PNUD et le partenaire de mise en œuvre dans les pays où un Plan d'action du programme de pays (CPAP) est signé par le gouvernement et par le PNUD ; à signer par le PNUD, le gouvernement et l'agent d'exécution dans les pays sans CPAP

19 Seulement dans les pays sans CPAP.

20 Seulement dans les pays sans CPAP.

21 Seulement dans les pays sans CPAP.

3.3 DE LA DEMANDE NATIONALE À LA DÉCISION ET LA FORMULATION DE L'UE

L'UE attribue son financement de la coopération au développement aux termes de stratégies et de programmes pluriannuels, qui sont préparés conjointement par le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et la Direction générale du développement et coopération – EuropeAid (DEVCO) de la Commission européenne. L'UE (par le biais de la Délégation de l'UE) consulte ensuite les autorités nationales et les différentes parties prenantes de chaque région et pays partenaire. Durant la phase de **programmation**, la situation au niveau national et sectoriel est analysée afin d'identifier les problèmes et contraintes en présence, et une stratégie d'intervention de l'UE est alors établie. Sur la base d'un dialogue, d'une consultation et d'une analyse, on élabore un document pluriannuel de stratégie pays (DSP). Le DSP énonce le cadre général de la coopération de l'UE au développement du pays et il peut à ce titre couvrir le soutien à la démocratie et l'assistance électorale²². Les principaux éléments du DSP sont les suivants :

- une description des objectifs de coopération de l'UE ;
- les objectifs de la politique du pays partenaire ;
- une analyse de la situation politique, économique et sociale ;
- une revue de la coopération actuelle et passée de l'UE ;
- une stratégie de réponse de l'UE qui identifie les secteurs d'intervention ; et
- la transposition de la stratégie de réponse dans le **Programme indicatif national (PIN)**, qui fait souvent partie intégrante du DSP et comprend :
 - a. des objectifs globaux,
 - b. les enveloppes financières pour chaque secteur d'intervention identifié,
 - c. les objectifs spécifiques et les résultats escomptés, avec les conditionnalités et les indicateurs,
 - d. comment les questions transversales telles que la problématique du genre seront prises en compte, et
 - e. les programmes à mettre en place, les bénéficiaires visés et le type d'aide à apporter.

22 CE Lignes directrices sur la Gestion du cycle de projet, 2004, pp. 26-27. Disponibles en ligne sur http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/publications/manuals-tools/t101_fr.htm

La Communication de la CE 191/2000 stipule cinq critères pour l'assistance électorale de l'UE, auxquels ont été ajoutés quatre critères supplémentaires dans un document de travail supplétif SEC(2003) 1472. Les neuf critères sont les suivants²³ :

1. une demande d'assistance électorale par l'UE émanant du gouvernement du pays d'accueil ;
2. l'acceptation par les principaux partis politiques et d'autres parties prenantes d'un programme d'assistance électorale de l'UE ;
3. l'existence d'un suivi politique antérieur ou de programmes de développement de l'UE dans le pays d'accueil ;
4. un calendrier adéquat pour la préparation ;
5. la liberté de mouvement, l'accès à l'information et la sécurité de toute équipe d'assistance technique internationale ;
6. la complémentarité – aux termes de laquelle la mobilisation des ressources de l'UE pour financer les besoins des pays bénéficiaires doit s'inscrire en complément d'un financement par l'État ;
7. une meilleure définition des résultats — aux termes de laquelle l'accent est mis sur le but ultime qui est d'organiser des processus électoraux qui produisent des résultats traduisant la volonté de la population ;
8. la prévention des conflits – aux termes de laquelle le soutien de l'UE doit être évalué en fonction des mesures de prévention des conflits dans le contexte d'environnements volatils ; et
9. une assistance politiquement souhaitable — aux termes de laquelle une évaluation devrait être faite pour déterminer s'il existe un minimum « d'espace démocratique » et de volonté politique dans le pays pour permettre l'organisation de véritables élections.

Si l'assistance électorale fait partie des objectifs généraux de développement de la gouvernance de l'UE dans le DSP, cela donne lieu à l'identification et la formulation de projets pertinents ayant trait aux élections. L'identification et la formulation sont réalisées en étroite collaboration avec les parties prenantes nationales et les bénéficiaires.

23 Document de travail des services de la Commission, « Mise en œuvre de la communication sur les missions d'assistance et d'observation électorales » SEC (2003) 1472, disponible en ligne sur http://eeas.europa.eu/human_rights/election_observation/docs/sec_2003_1472_fr.pdf

3.4 FORMULATION D'UN PROJET DE L'EU

L'identification, la formulation et la mise en œuvre des programmes relèvent de la responsabilité des Délégations de l'UE et des autorités du pays partenaire²⁴. Sur la base de la fourniture d'une assistance électorale au pays partenaire visé dans le DSP et le PIN, la Délégation de l'UE, sous l'égide des autorités nationales et en association avec les bénéficiaires, prépare une **fiche d'identification de projet et par la suite une fiche d'action**. Les fiches d'action sont d'abord examinées par les services d'EuropeAid avant de faire l'objet d'une consultation interservices de la CE ; après quoi, elles sont soumises aux États membres de l'UE pour accord et, enfin, elles sont adoptées par le Collège des Commissaires dans le cadre des Programmes d'action annuels (PAA), qui servent de décisions de financement. Suite à une Convention de financement entre l'UE et le pays bénéficiaire, l'UE peut signer des accords avec les partenaires de mise en œuvre²⁵.

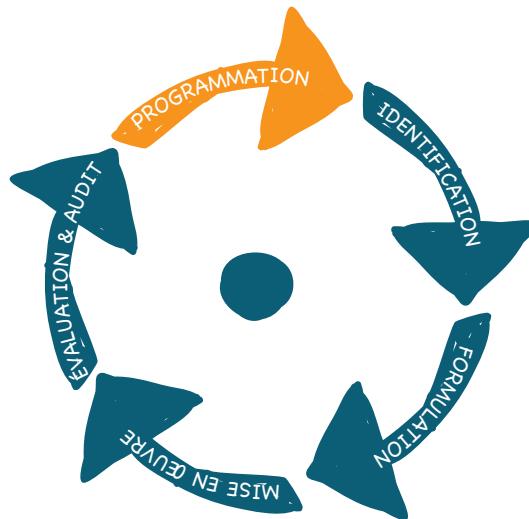


Figure 3. Cycle de programmation de l'UE

24 Le lecteur trouvera un complément d'information dans la Section 3.4 de ce document.

25 Il y a aussi des cas où il n'existe pas de Convention de financement (c.-à-d. que l'action est financée en situation de crise en invoquant l'Instrument de stabilité, ou encore ce sont des fonds thématiques qui sont utilisés). Dans de tels cas, la Convention de contribution peut être conclue dès que la fiche d'action est approuvée.

Les services géographiques et thématiques d'EuropeAid sont chargés de fournir un appui aux Délégations tout au long des phases opérationnelles. Les Délégations de l'UE peuvent demander des missions auprès de la Direction du développement humain et de la société d'EuropeAid (plus précisément l'Unité B1 d'EuropeAid [Gouvernance, démocratie, égalité hommes-femmes, droits de l'homme] pour les aider à évaluer les besoins liés au cycle électoral et pour les soutenir dans les exercices d'identification et de formulation de projets). Un tel appui pourra comprendre des conseils opérationnels ; l'élaboration de stratégies de mise en œuvre ; la fourniture de garantie sur l'utilisation de systèmes/d'outils de qualité dans la conception et la réalisation des programmes ; la formation ; le développement du contenu ; et la diffusion de l'information.

La Délégation peut également compter sur l'appui d'experts indépendants extérieurs. Des missions d'appui d'EuropeAid peuvent aussi être demandées dans le contexte du suivi d'un programme.

Il est important que les phases d'identification et de formulation soient coordonnées avec d'autres partenaires de développement. Lorsqu'on s'attend à ce que les programmes soient mis en œuvre par l'ONU, une mission de formulation par l'UE peut être effectuée conjointement avec les services pertinents des Nations Unies (tels que le Joint EC-UNDP Joint Task Force on Electoral Assistance). Les conclusions de ces missions servent de base à la préparation de la proposition de financement de l'UE ; cette proposition, à son tour, sert de socle à la Convention de financement que l'UE signe avec le gouvernement du pays bénéficiaire et à la Convention de contribution à signer avec l'organisme onusien pertinent.

Modes de gestion pour la mise en œuvre des fonds d'assistance extérieure de l'UE

Le mode de gestion établit l'entité qui agit en qualité d'administration contractante et qui est responsable, entre autres, de conclure des contrats de service/subvention, de la gestion financière et des paiements. La CE propose actuellement différents modes de gestion²⁶ qui peuvent être utilisés pour mettre en œuvre l'assistance électorale :

a. **Coopération déléguée** – lorsque la CE délègue la gestion des tâches ayant trait aux dépenses des fonds de l'UE à une autre entité. Il y a trois options de coopération déléguée :

b. **La gestion directe centralisée** – lorsque la CE gère le programme ou l'action directement depuis son siège ou au niveau de la Délégation.

1. **La gestion conjointe** – lorsque les fonds de l'UE sont confiés à une organisation internationale (comme le PNUD). Malgré son nom, les fonds de la CE confiés à une organisation internationale sous gestion conjointe ne sont pas gérés conjointement entre la CE et l'organisation internationale. Au lieu de cela, la gestion des tâches liées à la mise en œuvre de ces fonds est déléguée par la CE à l'organisation internationale, qui doit gérer les fonds conformément à ses propres politiques, règles et procédures (qui ont toutes été évaluées au préalable par l'UE en conformité avec son évaluation dite des quatre piliers. Néanmoins, la CE conserve certaines prérogatives de contrôle et de vérification, conformément à sa réglementation financière). L'instrument juridique qui sert à cette fin est la Convention de contribution (pour un complément d'information, voir la Section 3.6.1 du présent rapport).
2. **La gestion centralisée indirecte** – lorsque, suite à une Convention de délégation, les fonds de l'UE sont gérés par un organisme national (public ou privé) d'un autre pays donateur, souvent celui d'un État membre de l'UE.
3. **La gestion décentralisée** – lorsque les fonds de l'UE sont gérés/mis en œuvre directement par des institutions du pays bénéficiaire²⁷.

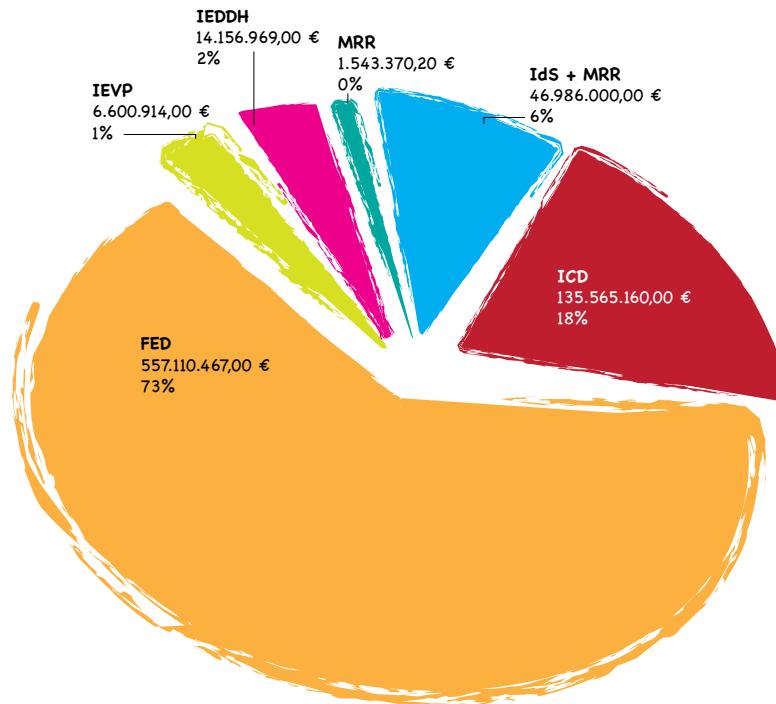
27 Ainsi, dans une large mesure, l'assistance électorale actuelle au Ghana est assurée aux termes d'une gestion décentralisée par le biais d'une subvention directe adjugée à la Commission électorale du Ghana et à la Commission nationale pour l'éducation civique.

Instruments financiers de l'UE

L'assistance électorale de l'UE est financée par le biais des instruments financiers géographiques de l'UE pour la coopération extérieure tels que le Fonds européen de développement (pour les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique), l'Instrument de financement de la coopération au développement (pour l'Asie et l'Amérique latine) et l'Instrument européen de voisinage et de partenariat (pour les pays aux frontières orientales et méridionales de l'Union européenne).

Lorsqu'il n'existe pas d'instrument géographique ou lorsque des événements imprévus nécessitent une intervention immédiate, l'assistance électorale peut exceptionnellement être financée par le biais de l'Instrument de stabilité (IdS), un outil stratégique conçu pour traiter un certain nombre de défis en matière de sécurité mondiale et de développement en complément des instruments géographiques. Le volet à court terme de l'IdS, qui vise à assurer un relèvement rapide dans les situations de crise émergente, se monte à 1,487 milliard d'euros (72 pour cent du budget total de l'IdS) pour la période de 2007 à 2013 et il inclut dans ses activités possibles l'appui au développement d'institutions étatiques démocratiques et pluralistes. Les projets financés dans le cadre du volet à court terme de l'IdS ne peuvent pas dépasser 18 mois. Le volet à court terme de l'IdS est administré par le Service des instruments de politique étrangère (FPI), un service de la CE qui partage les locaux du Service européen pour l'action extérieure (SEAE).

En outre, l'UE peut soutenir les activités d'assistance électorale par des organisations et des institutions locales, régionales ou internationales au travers d'instruments thématiques, tels que l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH) qui peut couvrir des thèmes tels que l'observation nationale, l'éducation civique et le soutien des médias.



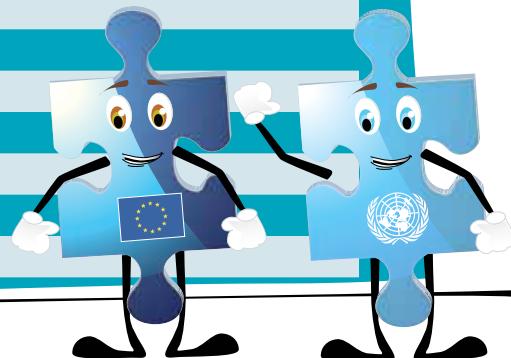
ICD	Instrument de financement de la coopération au développement
FED	Fonds européen de développement
IEDDH	Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme
IEVP	Instrument européen de voisinage et de partenariat
IdS	Instrument de stabilité
MRR	Mécanisme de réaction rapide

Figure 4. Fonds d'assistance électorale de l'UE par instrument, 2003-2010

3.5 Formulation des projets d'assistance électorale : domaines d'appui

Les domaines d'assistance électorale les plus fréquemment soutenus par l'UE et le PNUD sont énumérés ci-dessous :

- lois électorales et réforme du cadre réglementaire
- conception/refonte du système électoral
- administration et planification du système électoral
- budgétisation électorale
- enregistrement des électeurs
- découpage administratif
- développement professionnel des OGE
- formation des agents électoraux
- éducation civique et des électeurs
- participation inclusive (en mettant l'accent sur une plus grande participation des femmes et des groupes sous-représentés)
- travail avec les partis politiques
- règlement des différends électoraux
- formation de la magistrature à la justice électorale et au règlement des différends électoraux
- formation des forces de sécurité à la sécurité électorale
- observation nationale
- logistique et opérations des élections
- acquisition du matériel d'une élection
- sécurité électorale
- formation/suivi des médias
- renforcement des capacités des organisations de la société civile
- sensibilisation du public



En outre, un certain nombre d'outils et d'approches ont été développés ces dernières années dans le domaine de l'assistance électorale pour augmenter l'efficacité de l'appui accordé. Le **cycle électoral** est un outil de planification qui apporte une contribution utile à la phase de formulation. Il aide les parties responsables à envisager non seulement ce qu'il faut pour organiser un suffrage couronné de succès le jour du scrutin, mais il encourage aussi les prestataires d'assistance à considérer différentes activités susceptibles d'être appuyées sur une longue période, afin de renforcer les capacités des autorités nationales pour, au final, gérer la totalité de leur processus électoral sans avoir besoin d'une assistance électorale internationale. De concert avec le plan stratégique de l'OGE (s'il en existe un), le cycle électoral peut aussi faciliter l'identification des concepts opérationnels et la transposition d'un plan stratégique en un plan de mise en œuvre limpide. En outre, le cycle électoral peut contribuer à un processus participatif et inclusif aux termes duquel tous les partenaires pertinents prennent part à la formulation du plan stratégique pour des objectifs à plus long terme, un renforcement continu des capacités et des bilans rigoureux post-électoraux.

L'intégration des questions transversales permet à des questions comme la problématique du genre, l'impact environnemental et les besoins des personnes handicapées d'être sérieusement prises en compte dans le processus électoral et favorise la formulation d'actions appropriées. En particulier, l'intégration de ces questions peut mettre en exergue l'utilité d'une étroite corrélation avec d'autres projets du PNUD et de l'UE. Une telle possibilité offre des chances non négligeables de bénéficier de l'interaction des activités entre les projets afin de maximiser le résultat global.

En ce qui concerne la **participation électorale des femmes** par exemple, accroître la participation des femmes à la vie politique est un élément essentiel pour arriver à l'égalité des sexes et à une véritable démocratie. Il est primordial de mieux faire entendre la voix des femmes et de favoriser leur participation à la vie politique pour mettre les questions qui les touchent au cœur des ordres du jour nationaux, et pour veiller à ce que les politiques soient plus sensibles à leurs besoins et à leurs exigences.

Les femmes ne détiennent que 20 pour cent des sièges parlementaires à travers le monde et il existe de profondes variations régionales et nationales. Les obstacles à la participation efficace des femmes sont définis par le milieu politique, social, économique et culturel dans lequel elles vivent, qu'il s'agisse d'un manque de soutien par leur parti, d'un manque de ressources financières et d'éducation politique, ainsi que le double fardeau d'avoir à mener de front des tâches ménagères et leur vie professionnelle, les rôles traditionnels des femmes et une perception de la politique comme étant un « sale métier²⁸ ».

Il est crucial d'adopter une démarche soucieuse de l'égalité entre les sexes dans un programme d'assistance électorale afin d'accroître la participation des femmes au processus électoral. La prise en compte de la problématique du genre implique de garantir que l'intégration d'une démarche antisexistes et l'attention à l'objectif d'égalité des sexes soient au cœur de toutes les activités – élaboration de politiques, recherche, plaidoyer/dialogue, législation, allocation de ressources, et planification, mise en œuvre et suivi des programmes et projets.

En termes pratiques, cela signifie que les programmes d'assistance électorale devraient se pencher sur les différents impacts que les politiques, les programmes et les lois exercent sur les femmes et les hommes. Pour assurer une participation égale aux processus électoraux, il faut travailler à trois niveaux clés :

1. La participation des femmes en tant qu'électrices ;
2. La participation des femmes en tant que candidates ;
3. Le fonctionnement de l'OGE, y compris les femmes aux postes d'administrateurs des élections et des politiques de travail au sein de l'OGE qui favorisent l'égalité entre les sexes.

28 IDEA's Women in Parliament: Beyond Numbers (disponible en ligne sur http://www.idea.int/publications/wip2/upload/WiP_inlay.pdf)

À titre d'exemples précis, on peut citer :

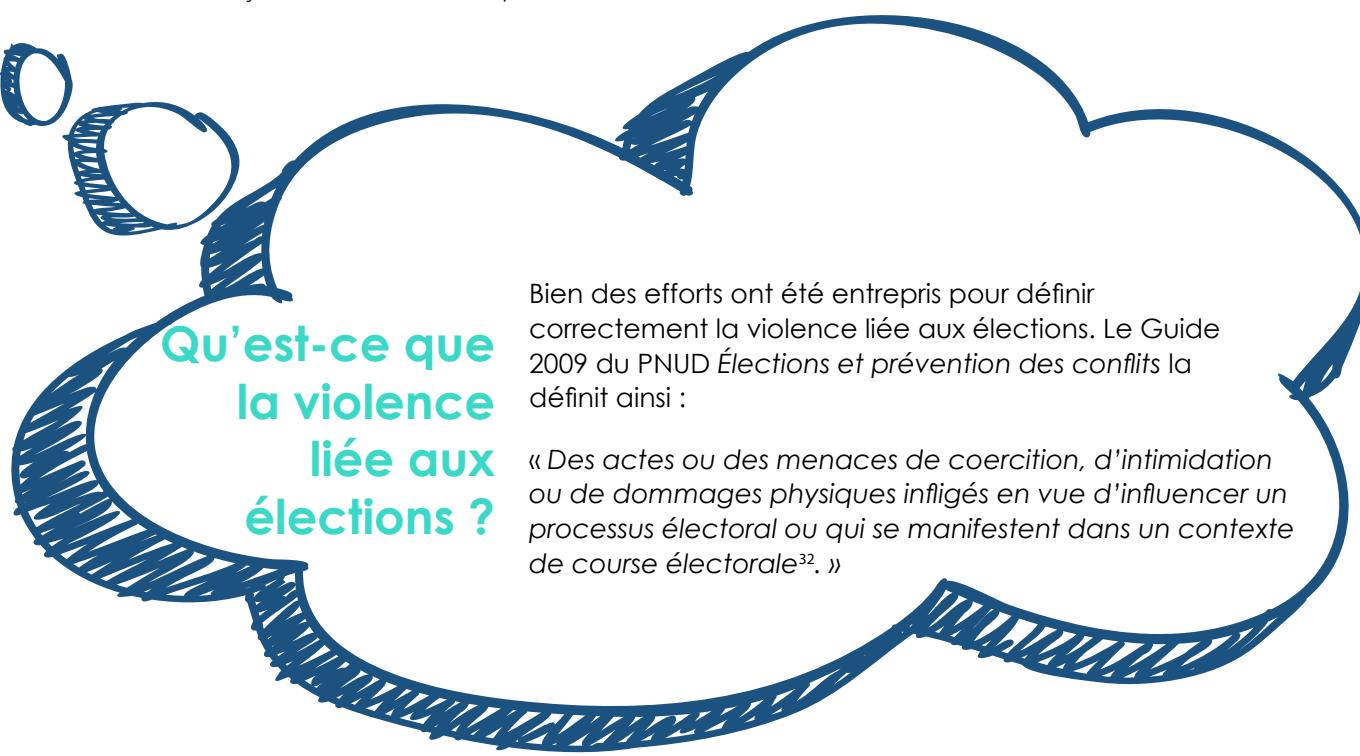


1. La participation des femmes en tant qu'électrices : On ne peut pas toujours présumer que les femmes soient en mesure de voter sans être confrontées à des obstacles particuliers. Dans certains cas, les femmes peuvent être dissuadées de voter en raison de la culture locale, des problèmes qu'elles rencontrent pour se rendre au centre de vote, ou d'un manque de connaissances à propos de la procédure de scrutin. Des programmes d'éducation civique et des électeurs peuvent donc être conçus afin de souligner l'égalité des droits et des responsabilités en matière de participation aux élections et prendre en compte la situation socio-culturelle et les niveaux d'éducation des femmes dans la conception des programmes de sensibilisation.
2. Participation des femmes en tant que candidates : À travers le monde, comparé aux hommes, il est plus rare que les femmes se présentent et soient élues. De nos jours, un député sur cinq est une femme. Comme on l'a vu plus haut, de nombreuses femmes sont confrontées à des difficultés pour se présenter lors d'une élection ; on pourra donc envisager différentes stratégies. Par exemple, comme les partis politiques sont les principaux moyens grâce auxquels les femmes peuvent accéder à des fonctions élues et au leadership politique, le fait de travailler avec eux peut avoir un profond impact sur le niveau de participation des femmes à la vie politique de leur pays. Une assistance particulière peut cibler le soutien aux femmes au sein de groupements de parti, le renforcement des capacités de candidates potentielles et de dirigeantes de parti, et on peut envisager une formation en vue de sensibiliser les dirigeants de parti à la problématique du genre²⁹. En outre, dans plus de 50 pays, les parlements ont adopté des réformes du système électoral pour y incorporer des mécanismes visant à élire davantage de femmes, notamment par le biais de mesures spéciales temporaires, y compris un quota par sexe.
3. Fonctionnement de l'OGE : Enfin, grâce à des interventions ciblées sur les OGE, les programmes d'assistance peuvent encourager une augmentation de la participation des femmes dans l'administration du processus électoral – aux fonctions de commissaires, responsables de district et/ou agents électoraux. Comme l'indique le manuel de l'IDEA sur la gestion électoral, « le fait de veiller à ce qu'il y ait un équilibre entre les sexes au sein de son propre personnel et de ses activités, que ce soit ou non une condition de la législation électoral ou de la politique du gouvernement, renforcera la crédibilité de l'OGE et lui permettra de tirer le meilleur parti des ressources disponibles pour ses adhérents, son personnel professionnel et ses services d'appui, ses agents permanents, temporaires ou spéciaux, les consultants et conseillers³⁰. » Outre l'équilibre entre les sexes au sein de leur personnel, il existe plusieurs mesures que les OGE peuvent prendre pour garantir une administration électoral sensible à la problématique du genre, y compris dans leurs politiques et leurs travaux.

29 Handbook on Working with Political Parties [manuel du PNUD sur le travail avec les partis politiques] (disponible en ligne sur http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/electoral_systemsandprocesses/a-handbook-on-working-with-political-parties.html).

30 IDEA Handbook on Electoral Management Design, p. 70 (disponible en ligne sur http://www.idea.int/publications/emd/upload/EMD_inlay_final.pdf)

Une autre question transversale, sur laquelle les experts de la prévention des conflits concentrent souvent leur attention dans les deux organisations, concerne le thème de la **violence et des conflits liés aux élections**, qui a fait l'objet de deux ateliers thématiques du Joint EC-UNDP Task Force en 2010 et 2011³¹. Si les élections entendent généralement fournir un moyen paisible et inclusif de décider à qui confier le gouvernement, elles peuvent aussi radicaliser les divisions sociétales et les conflits existants sous-jacents en raison de l'importance des enjeux en présence. La place importante des conflits et de la violence liés aux élections dans les scrutins récemment organisés en Afghanistan et en Côte d'Ivoire, par exemple, illustre la façon dont les élections peuvent contribuer à la violence et exacerber les conflits.



Qu'est-ce que la violence liée aux élections ?

Bien des efforts ont été entrepris pour définir correctement la violence liée aux élections. Le Guide 2009 du PNUD *Élections et prévention des conflits* la définit ainsi :

« Des actes ou des menaces de coercition, d'intimidation ou de dommages physiques infligés en vue d'influencer un processus électoral ou qui se manifestent dans un contexte de course électorale³². »

31 Les deux ateliers ont été organisés par le Barcelona International Peace Resource Centre. Le rapport de synthèse de l'édition 2011 de l'atelier, qui s'est tenu du 20 au 24 juin 2011 à Barcelone, est disponible en ligne sur www.ec-undp-electoralassistance.org/index.php?option=com_content&view=article&id=152&Itemid=139&lang=en

32 Le guide est disponible en ligne sur http://www.undp.org/content/undp/fr/home/librarypage/democratic-governance/electoral_systemsandprocesses/elections-and-conflict-prevention-guide.html

Dans un rapport des Nations Unies sur la violence et les tueries électorales publié en mai 2010³³, le Rapporteur spécial Philip Alston présente une vue d'ensemble des recherches existantes et dresse la liste des principales questions dont il convient de tenir compte au moment d'analyser la violence et les tueries liées aux processus électoraux et aux résultats d'un scrutin :

- À quel moment précis éclate la violence ?
- Quels en sont les auteurs ?
- Quelles en sont les cibles ou les victimes ?
- Quels en sont les motifs ?
- Quels sont les méthodes, les moyens, les formes de violence utilisés ?
- Quelles en sont les causes et quels sont les facteurs qui la favorisent ?
- Quels sont les effets d'une telle violence ?

Ces questions tendent une toile de fond utile à prendre en compte par les prestataires d'assistance électorale lorsqu'ils élaborent et intègrent des mesures afin de lutter contre la violence électorale qui peut survenir à l'approche des élections et après le scrutin ou lorsqu'il s'agit d'aborder les incidents éventuels le jour même du scrutin. Ce point est particulièrement important dans les pays qui sont récemment sortis d'une guerre ou de troubles civils ou dans les sociétés où de profondes divisions perdurent pour des raisons religieuses ou ethniques, et lorsque les politiciens sont prêts à exploiter ces divisions dans leurs campagnes afin de maximiser le soutien qu'ils récoltent.

Grâce à des évaluations détaillées des risques, l'élaboration d'une stratégie et la mise en œuvre des interventions ciblées correspondantes, des mesures réactives peuvent être conçues pour empêcher, atténuer et/ou résoudre les conflits et la violence liés aux élections dans les pays partenaires. À titre d'exemples de points d'entrée pour s'attaquer aux risques de conflit et de violence liés aux élections, on peut citer :

- **Un examen du cadre juridique.** Les recherches ont montré que le système électoral peut influencer et avoir une incidence sur les risques de violence. Ceci vaut, par exemple, concernant la manière dont le système produit des résultats jugés justes (si c'est le cas) et comment il encourage les candidats qui se présentent à coopérer, entre autres choses.

33 Le rapport est disponible en ligne sur <http://digest.electionguide.org/2010/07/21/un-report-on-election-related-violence/>

- **Planification et budgétisation.** Ceci fait référence à l'établissement de plans de sécurité robustes et à l'attribution de fonds pour des patrouilles de police ainsi que des plans pour imprévus, si jamais les risques de violence se révèlent élevés.
- **Éducation civique et des électeurs.** Parmi ces efforts, on peut citer, par exemple, i) des campagnes de sensibilisation concernant la légitimité du processus et ii) une coordination efficace des campagnes pour veiller à ce que les partis politiques n'organisent pas de rassemblements trop proches les uns des autres au risque de déclencher une confrontation.
- **Sécurité électorale.** Les mesures pourraient comprendre une assistance à la conception de plans opérationnels de sécurité électorale inter-agences (p. ex. l'OGE plus les forces de sécurité de l'État), l'établissement de zones où le port d'arme est interdit ainsi que des règles d'engagement ou des codes de conduite par les forces de sécurité et la police durant les différentes étapes du processus électoral (y compris le jour du scrutin).
- **Mécanismes de règlement des différends électoraux.** Une question prioritaire à cet égard serait peut-être de veiller à ce que, dans les cas où des éléments du processus électoral sont contestés par des candidats ou des citoyens, il existe un circuit juridique par le biais duquel les plaintes déposées soient traitées avec la plus haute rigueur.
- **Évaluation.** Il va de soi que tirer les leçons des conflits violents survenus durant le processus électoral le plus récent devrait faire partie de la phase de planification des élections ultérieures.

À l'instar de l'intégration de la problématique du genre, les travaux entrepris par la communauté internationale pour s'attaquer à la violence et aux conflits liés aux élections doivent impliquer tout un éventail de parties prenantes telles que les OGE, les juristes, les partis politiques, les organisations de la société civile, les institutions médiatiques, les forces de sécurité et la police, etc.

L'utilisation croissante des **technologies de l'information et des communications (TIC)** dans les processus électoraux est une tendance qui semble avoir été acceptée comme une procédure opérationnelle normale dans bon nombre de contextes de développement. Il est donc essentiel que les projets d'assistance électorale se penchent expressément sur la question des technologies appropriées.

Chaque année, l'UE et le PNUD reçoivent un nombre croissant de demandes pour l'introduction ou la mise à niveau des technologies existantes émanant de pays en développement mais

aussi de pays sortant d'un conflit (le Joint EC-UNDP Task Force a ainsi organisé, en mars 2012, un atelier thématique de 5 jours sur le thème de l'introduction durable des technologies dans l'administration électorale³⁴). Il faut donc adopter une approche robuste qui tienne compte des facteurs contextuels, de la durabilité et des coûts.

Les prestataires d'assistance électorale peuvent envisager de soutenir (ou non) l'utilisation des technologies dans une large gamme de domaines couvrant différents chaînons du cycle électoral. Les technologies peuvent être utilisées, entre autres, dans les types d'activités suivants :

- **Le découpage administratif** – p. ex. grâce à de puissantes technologies cartographiques telles que les systèmes d'information géographique (SIG) et un logiciel de base de données.
- **L'enregistrement des électeurs** – p. ex. des systèmes haute technologie d'enregistrement électronique des électeurs qui utilisent des ordinateurs portables pour la saisie directe des données des électeurs sur le terrain, avec une analyse pour la détection de doublon effectuée par la suite au moyen de données biométriques telles que la numérisation des empreintes digitales ; des systèmes moyenne technologie tels que les lecteurs optiques des marques sur les formulaires et des systèmes entièrement basés sur papier (où seules les données agrégées sont saisies sur ordinateur à la plateforme centrale). Les logiciels de gestion de base de données, d'autres technologies d'imagerie, les télécommunications et les supports de stockage de données, entre autres, soulèvent aussi beaucoup d'intérêt.
- **Sensibilisation des électeurs** – les efforts dans ce domaine sont axés sur différents outils de communication comme les applications audiovisuelles (radio, télévision, vidéos, DVD, etc.) ; les communications téléphoniques et les centrales d'appels ; l'internet et les outils basés sur le web ; le matériel spécialisé pour les groupes à besoins spéciaux (assistance aux malentendants ou aux malvoyants), etc.

34 Rapport de synthèse de l'atelier, intitulé Technologies de l'information et gestion des élections : Des décisions éclairées pour des résultats durables, qui s'est tenu à Mombasa au Kenya, du 5 au 9 mars 2012 ; il a été organisé avec le concours du Programme mondial du PNUD d'appui au cycle électoral et le bureau pays du PNUD au Kenya ; il est disponible sur http://ec-undp-electoral-assistance.org/index.php?option=com_content&view=article&id=170&Itemid=176&lang=en

- **Déroulement du scrutin** – p. ex. la logistique des opérations de vote, le vote électronique (machines à voter électroniques et vote par internet), l'enregistrement et le dépouillement des suffrages, et la consolidation des résultats aux niveaux régional et national.
- **Gestion institutionnelle** – p. ex. divers logiciels et applications pour des processus de planification, projet, personnel, gestion financière et d'inventaires, etc.

Si la technologie peut être un outil important pour améliorer l'exactitude et la transparence, il faut constamment la mesurer par rapport à divers critères tels que la durabilité, la rentabilité et l'appropriation. L'un des défis qui se pose aux OGE, aux prestataires d'assistance électorale et aux donateurs, par exemple, réside dans le fait qu'ils peuvent devenir les otages des fournisseurs. Cela peut se produire, comme l'a montré l'expérience, lorsque les solutions technologiques sont propriétaires et lorsqu'à long terme elles se révèlent ne pas être standard, conformes, adaptées, rentables et/ou durables. Une analyse rigoureuse de la faisabilité et de la durabilité couvrant la totalité du cycle électoral devrait être entreprise en temps utiles avant de se lancer dans tout investissement.

Le développement des capacités, notamment le ciblage de l'OGE mais aussi d'autres parties prenantes du processus électoral, fait partie intégrante des stratégies du PNUD et de l'UE concernant l'assistance électorale. Cet élément est particulièrement important dans le contexte de l'approche par cycle électoral, qui a privilégié les stratégies à plus long terme et la durabilité des efforts d'intervention.

Le plus souvent, les OGE ont besoin de personnel formé et qualifié à différents niveaux pour exécuter les activités suivantes :

- préparer les budgets électoraux ;
- acheter le matériel électoral ;
- procéder à l'enregistrement des électeurs ;
- comprendre le financement des partis et de leur campagne ;
- se charger des opérations de vote et de dépouillement ;
- organiser et surveiller l'éducation civique et des électeurs ;
- aider à gérer et coordonner les activités des parties prenantes ;

- s'engager dans des exercices de sensibilisation et de communication avec le public ;
- réaliser des évaluations des besoins de formation et organiser des formations du personnel à tous les niveaux ;
- gérer la logistique de l'élection, y compris la notification des résultats et la tabulation des votes ;
- orienter et adopter (le cas échéant) la réforme de la loi électorale ;
- faciliter les activités d'observation électorale ; et
- s'impliquer dans des activités de réseau à l'échelle mondiale/régionale avec d'autres OGE.

La formation à des tâches spécifiques pourra aussi être requise dans des domaines tels que l'informatique, la comptabilité et la gestion financière, les processus et procédures d'achat, la gestion des entrepôts, la gestion de l'information et le suivi.

Il est important que le renforcement des capacités soit intégré à tous les différents niveaux de l'OGE : niveau du district, niveau régional et siège (niveau national). L'appui au renforcement des capacités n'est pas seulement important pour le personnel permanent et/ou l'encadrement supérieur ; il devrait aussi être envisagé dans des programmes de formation à grande échelle pour le personnel temporaire travaillant à l'enregistrement des électeurs ou dans les bureaux de vote.

En son sens le plus restreint, le renforcement des capacités prend la forme de séminaires et d'ateliers de formation. Les méthodologies de formation devraient être adaptées aux compétences requises et au public cible considéré. Elles devraient aussi tenir compte des calendriers existants, qui pourraient limiter le choix de l'approche. Néanmoins, on accorde de plus en plus d'attention à la formation sur le tas, dans le cadre de laquelle des experts dédiés collaborent étroitement avec le personnel de l'OGE travaillant dans des unités spécifiques et transmettent directement leurs compétences aux bénéficiaires par la fourniture d'orientations et de conseils quotidiens. Le fait que les experts en assistance électorale soient souvent situés dans les locaux de l'OGE a contribué à un renforcement considérable de la collaboration et du transfert des capacités entre les experts recrutés à l'étranger et le personnel dans l'ensemble du projet. D'autres approches comprennent une collaboration Sud-Sud et des initiatives de réseau pair à pair, des visites d'étude et la participation des OGE à des conférences importantes d'un point de vue stratégique.

L'examen et l'intégration des recommandations issues de l'observation des élections durant la formulation des projets d'assistance électorale sont aussi devenus de plus en plus courants ces dernières années.

Dans le contexte de projets entrepris dans le cadre du Partenariat CE-PNUD en matière d'assistance électorale, il est particulièrement important que les propositions de projet – la fiche d'action du côté de l'UE, le document de projet (ou ProDoc) du côté du PNUD – considèrent et programment les recommandations (lorsqu'elles sont programmables³⁵), telles qu'elles sont formulées non seulement par les Missions d'observations électorale de l'UE (MOE UE) mais aussi par d'autres rapports d'observateurs nationaux et internationaux. En créant des corrélations plus fortes entre l'assistance électorale, les rapports finaux et les recommandations des rapports d'observation des élections, on peut créer un cadre plus robuste à partir duquel les prestataires d'assistance électorale peuvent développer des programmes d'assistance plus ciblés. Dans le même temps, à leur arrivée, les observateurs auront aussi avantage à bien comprendre les activités qui sont ou ont été mises en œuvre par les organisations et les agences qui travaillent déjà dans le pays. Une plus grande sensibilisation prépare mieux les observateurs à formuler des recommandations qui sont conformes aux priorités nationales et qui, à leur tour, pourraient donner lieu à des actions de suivi adaptées lors du prochain projet d'assistance électorale.

Avant d'intégrer les recommandations dans une nouvelle programmation d'assistance électorale, les homologues nationaux doivent se mettre d'accord sur les questions soulevées par la MOE UE. Afin de renforcer l'appropriation du processus, il est important que les décisions prises en réponse aux recommandations soient celles sur lesquelles les parties prenantes nationales et internationales peuvent se mettre d'accord. Les ateliers organisés par les MOE UE dans le pays d'accueil après la publication du rapport final offrent une tribune de débat entre les acteurs internationaux et les parties prenantes nationales.

35 Le JTF examine dans quelle mesure les recommandations des MOE UE influencent et sont programmées dans les projets d'assistance électorale pour lesquels l'UE et le PNUD coopèrent. Les recherches préliminaires ont montré que nombre des recommandations s'adressent au pouvoir législatif des États et n'offrent donc qu'une marge de manœuvre limitée pour une mise en œuvre directe dans les projets (p. ex. les recommandations qui nécessitent un changement du cadre juridique impliquent une action directe par le parlement, auquel cas un plaidoyer en faveur d'un tel changement sera peut-être la limite de l'action envisageable dans le cadre d'un projet en partenariat).

Dans le système de l'UE, l'observation des élections est financée par le biais de l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH³⁶), et gérée centralement par la Commission européenne à Bruxelles. Une programmation annuelle provisoire des MOE UE (sur la base d'une liste de pays prioritaires) est décidée par le Service européen pour l'action extérieure en consultation avec les États membres et le Parlement européen. Des missions exploratoires sont envoyées aux pays de la liste prioritaire, si une invitation formelle à observer les élections a été envoyée par les pays d'accueil. Ces missions ont pour tâche de formuler des recommandations au Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité sur la question de savoir si une mission d'observation de l'UE serait souhaitable, utile et faisable. La décision finale concernant le déploiement d'une MOE UE, dirigée par un membre du Parlement européen en qualité de Chef observateur, incombe au SEAE et elle est prise par le Haut Représentant, alors que le Service des instruments de politique étrangère, un service de la CE qui partage les locaux de la SEAE, est chargé de mettre en œuvre le MOE UE, y compris ses aspects logistiques et sécuritaires.

3.6 Formulation des projets d'assistance électorale dans le cadre du partenariat **CE-PNUD**

Lorsque l'UE et l'ONU ont décidé – suivant leur processus décisionnel respectif – qu'il convient de fournir un appui électoral, les deux organisations établissent généralement des circuits de communications efficaces pour voir s'il peut être intéressant qu'elles travaillent ensemble. Au niveau du pays, les personnels chargés du portefeuille de la gouvernance démocratique au sein de la Délégation de l'UE d'une part et du bureau pays du PNUD d'autre part, se réunissent habituellement pour discuter du projet et des propositions financières s'y rapportant. Au niveau du siège, des discussions ont également lieu entre les membres du Joint EC-UNDP Task Force on Electoral Assistance (JTF) en collaboration avec d'autres services du côté de l'UE/CE et du PNUD.

36 Créé en 2006, l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH) remplace et renforce l'Initiative européenne (2000-2006). Son but est d'apporter un soutien à la promotion de la démocratie et des droits de l'homme dans les pays non membres de l'UE.

Missions conjointes CE-PNUD

Sur demande de la Délégation de l'UE et du bureau pays du PNUD, la Commission européenne et le PNUD peuvent décider d'envoyer des missions conjointes sur le terrain depuis Bruxelles (voir les Lignes directrices opérationnelles, article 3.2). Ces missions peuvent, de manière générale, être déployées durant l'étape de formulation (« mission de formulation ») ou lorsqu'un soutien spécifique est requis durant la période de mise en œuvre (« mission de suivi » ou « mission de dépannage »). Les missions sont effectuées par des membres du JTF et/ou des experts travaillant en étroite collaboration avec le JTF. Dans le cas d'une mission de formulation, les travaux du JTF sont basés sur le rapport NAM de l'EAD et sur la fiche d'identification de l'UE, ainsi que sur les travaux préparatoires réalisés par la Délégation de l'UE et le bureau pays du PNUD préalablement au déploiement de la mission.

Les missions de suivi ou de dépannage sont généralement déclenchées par une demande de la Délégation de l'UE et/ou du bureau pays du PNUD. Sinon, ce type de mission peut découler d'une décision du siège aux termes de laquelle le bureau du PNUD à Bruxelles et le Groupe d'appui à la qualité d'EuropeAid, après un examen poussé, jugent qu'il est nécessaire de diligenter ce type de mission sur le terrain.



3.6.1. La Convention de contribution

La Convention de contribution est le document aux termes duquel l'UE et le PNUD formalisent leur coopération sur un projet précis. Dans tous les cas, il comprend un ensemble déterminé de documents, à savoir les « Conditions particulières » et une série de cinq annexes. Il s'agit des annexes suivantes :

Annexe 1 : Description de l'action³⁷

Annexe 2 : Conditions générales applicables

Annexe 3 : Budget de l'action

Annexe 4 : Fiche d'identification financière « signalétique financier »

Annexe 5 : Modèle de demande de paiement

Dans le cas d'écarts entre les différents documents qui constituent la Convention de contribution, il a été décidé que les Conditions particulières priment sur les Conditions générales. Quant aux Conditions générales, elles l'emportent sur les autres annexes. Puisque la Convention de contribution est un instrument juridique, il est particulièrement important que les personnes chargées de sa rédaction maîtrisent parfaitement les dispositions ordinaires, qui découlent du FAFA³⁸, comme énoncé dans les Conditions générales. Les obligations ordinaires prévues dans les accords entre l'UE et l'ONU, et notamment le FAFA, les Conditions générales et les Lignes directrices opérationnelles, doivent aussi être prises en compte.

La Convention de contribution doit être rédigée de façon rigoureuse afin de veiller à ce que les parties comprennent clairement le déroulement de la phase de mise en œuvre.

Note à l'intention des collègues du PNUD : il convient de noter que tout projet de Convention de contribution UE-PNUD fait l'objet d'une procédure de validation interne méthodique qui doit être suivie avant signature. Les collègues du PNUD sont priés de se référer au Mémorandum de l'Observateur associé portant sur la procédure de validation ordinaire des accords UE-PNUD, en date du 12 juillet 2007.

37 Dans le langage de programmation de l'UE, le terme « action » fait référence à l'activité ou aux activités financées par les fonds de l'UE.

38 Voir le texte intégral du FAFA ici : http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/financing/international_organisations/other_documents_related_united_nations/document/un_ec_fw_en.pdf

TRUCS ET ASTUCES



Les bureaux pays qui négocient un accord avec l'UE devraient prendre soin d'impliquer le bureau du PNUD à Bruxelles (ecsupport@undp.org) dès le début des négociations.

Conditions particulières

Les Conditions particulières énoncent les principaux éléments de la Convention de contribution entre l'UE et le PNUD, tels que l'objet de l'action UE-PNUD, sa période de mise en œuvre, son coût total et la quantité de fonds que l'UE consacrerait à l'action, ainsi que les modalités des paiements effectués par l'UE, etc. Les Conditions particulières sont un document relativement succinct, qui ne fait généralement pas plus de cinq pages.

Sections des Conditions particulières

Article 1	Objet de l'action
Article 2	Entrée en vigueur, période de mise en œuvre et période d'exécution
Article 3	Financement de l'action
Article 4	Rapports descriptifs et financiers et modalités de paiement
Article 5	Adresses pour communications
Article 6	Liste des annexes
Article 7	Conditions spécifiques supplémentaires applicables à l'action

Ce document détaille aussi les **modalités de mise en œuvre par l'UE** (à l'article 1.4) et il stipule si l'UE est le seul donateur de l'action ou si l'action sera financée par deux **sources financières** ou plus³⁹. Dans ce dernier cas, l'article 1.5 devrait stipuler « L'Action est une Action multi-donateurs au sens de la présente Convention. » Aux termes d'un accord entre plusieurs donateurs, les fonds de l'UE sont mis en commun avec ceux des autres donateurs et ne sont pas réservés à un élément spécifique ou à des activités précises relevant de l'action. Le Document de projet du PNUD devient « l'Annexe 1 – Description de l'Action » (voir ci-dessous). Cet arrangement est jugé constituer la meilleure pratique, compte tenu de la façon dont il optimise la coordination entre les donateurs⁴⁰.

39 NB : si le PNUD engage ses propres fonds dans la réalisation du projet, alors, aux fins de la Convention de contribution, cela le qualifie comme un second donateur dans une « action multi-donateurs ».

40 Même lorsque l'UE est le seul donateur de l'action, le Mémoire de l'Administrateur associé du PNUD de 2007 stipule que le ProDoc du PNUD doit être utilisé en guise d'Annexe 1.

Aux termes du FAFA, le PNUD est autorisé à mettre en œuvre le projet en fonction de ses propres procédures, règles et règlements. En outre, s'il reste la seule partie responsable de l'action (aux yeux de la CE), le PNUD est libre de mettre en œuvre le projet (en tout ou partie) en collaboration avec d'autres entités (partenaires de mise en œuvre ou sous-traitants).

Période de mise en œuvre : La période de mise en œuvre est spécifiée aux articles 2.2 et 2.3 des Conditions particulières. Le premier stipule la date à laquelle la mise en œuvre de l'action débute. Il y a différentes options possibles, par exemple :

- le jour suivant la date de la dernière signature de la convention ;
- le premier jour du mois suivant la date de décaissement du premier préfinancement ;
- une date ultérieure ; ou
- une date antérieure à la signature de la Convention de contribution.

Si c'est une date antérieure à la signature de la Convention de contribution qui est retenue, il est important de veiller à ce que la date ne soit pas antérieure i) à la date d'entrée en vigueur de la Convention de financement de l'UE avec le gouvernement (qui autorise l'UE à financer l'action) ou une date antérieure fixée dans la Convention de financement à compter de laquelle la contribution de l'UE peut être utilisée ; et ii) à la date à laquelle le PNUD a demandé la contribution de la Délégation de l'UE. En d'autres termes, conformément aux dispositions du FAFA, l'UE peut rétroactivement financer des coûts éligibles encourus par le PNUD, si ceux-ci ont été approuvés par les deux organisations, avant la signature de la Convention de contribution⁴¹. La date de début doit être énoncée en clair car elle détermine à partir de quand les dépenses peuvent être imputées aux fonds de l'UE et constituer des coûts éligibles.

L'article 2.3 stipule la durée en nombre de mois de la période de mise en œuvre⁴². Lorsqu'il y a une Convention de financement de l'UE en place, il est nécessaire de faire attention à la date de fin qui y est stipulée. Les Conditions particulières devraient énoncer une période de mise en œuvre qui n'est pas plus longue que celle autorisée aux termes de la Convention de financement.

Contribution de l'UE et pourcentage : Les articles 3.1 et 3.2 des Conditions particulières décrivent brièvement le coût de l'action telle que celle-ci est décrite dans l'Annexe 1 (c.-à-d. le coût total des opérations auxquelles l'UE, et le cas échéant, d'autres donateurs, contribuent).

41 Conformément à l'article 2.4 du FAFA.

42 NB : à noter que dans le cas d'actions multi-donateurs, cette durée ne sera peut-être pas toujours la même que la période de mise en œuvre dans le ProDoc du PNUD, laquelle pourra être plus longue.

Il convient de noter une condition importante. Dans l'éventualité où 100 pour cent des fonds nécessaires à la mise en œuvre de l'action ne sont pas encore sécurisés au moment de la signature de la Convention de contribution UE-PNUD pour une action multi-donateurs, il ne doit pas être fait référence au pourcentage dans l'article 3.2 des Conditions particulières. Ce point est aussi précisé dans une note de bas de page du modèle de Conditions particulières de la CE⁴³.

Calendrier de paiement : Les chiffres énoncés à l'article 4.2 des Conditions particulières sont fixés sur la base des besoins indicatifs de décaissement pour l'ensemble de l'action.

Lorsque la durée de l'action ne dépasse pas 12 mois ou lorsque le montant de la contribution de l'UE est inférieur à 100.000 euros, l'UE fournit un préfinancement (dans les 30 jours suivant⁴⁴ la réception de la Convention de contribution dûment signée) et un paiement du solde (sur approbation du rapport final et sous réserve que le niveau des coûts éligibles autorise ce paiement). Le préfinancement constitue entre 80 et 95 pour cent de la contribution de l'UE (moins d'éventuelles dépenses imprévues), et le paiement du solde représente entre 5 et 20 pour cent de la contribution de l'UE. L'article 15 des Conditions générales énonce les conditions requises ordinaires à cet égard⁴⁵.

Lorsque la durée de l'action dépasse 12 mois et le montant de la contribution est égal ou supérieur à 100.000 euros, il convient de prévoir un préfinancement fourni par l'UE au début de chaque période de 12 mois, plus le paiement du solde. Comme dans le cas visé plus haut, le paiement du solde est effectué sous réserve de l'approbation du rapport final. Le premier préfinancement (exigible dans les 30⁴⁶ jours suivant la réception de la Convention de contribution dûment signée) représente entre 80 et 95 pour cent de la contribution de l'UE aux 12 premiers mois de la période de mise en œuvre. Le versement suivant constitue le solde (entre 5 et 20 pour cent) de la contribution de l'UE au budget de l'année précédente plus, cette fois encore, entre 80 et 95 pour cent de la contribution de l'UE au budget des 12 mois suivants de la période de mise en œuvre. Il devrait y avoir autant de préfinancements qu'il existe de périodes de 12 mois commençant dans la période de mise en œuvre⁴⁷.

Dans une action multi-donateurs, les paiements de l'UE sont établis en suivant la même logique que celle décrite ci-dessus, en tenant compte de la proportion du financement de l'UE vis-à-vis des budgets annuels indicatifs (au moment de l'entrée en vigueur).

43 Disponible en ligne <http://ec.europa.eu/europeaid/companion/annexes.do?chapterId=3> (voir « Convention de contribution »).

44 Pour une Convention de contribution entrant en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2013. 45 jours auparavant.

45 Sauf s'il existe des motifs solides pour procéder autrement, il est recommandé que le préfinancement initial soit fixé à 95 %.

46 Pour une Convention de contribution entrant en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2013. 45 jours auparavant.

47 Des détails supplémentaires sont repris dans le Tableau 1 de ce document (pour ce qui concerne l'article 15 des Conditions générales).

Annexe 1 :

Description de l'action

L'Annexe 1 de la Convention de contribution, intitulée « Description de l'Action », définit ce qu'il est prévu d'accomplir avec les fonds mis à la disposition du PNUD sur une période de temps donnée. Le PNUD est responsable de la réalisation des objectifs spécifiés dans la description de l'action, en s'acquittant de la mise en œuvre conformément à ce document et en établissant des rapports sur les indicateurs de progrès qui y sont spécifiés. Il n'y a pas de format spécifique imposé pour l'élaboration d'une « description de l'action ». Toutefois, il est recommandé d'utiliser le ProDoc du PNUD en guise d'Annexe 1 (ou tout au moins de veiller à ce que la description et le ProDoc correspondent et ne présentent pas de contradiction), aussi bien lorsque l'UE finance la totalité des coûts que lorsque d'autres partenaires contribuent au financement d'une action multi-donateurs. Le fait que le ProDoc représente le texte officiellement convenu entre le PNUD et le pays bénéficiaire constitue une incitation supplémentaire à l'utiliser directement. En outre, le ProDoc sert de base à la façon dont le PNUD code et gère le projet dans le système Atlas et à partir duquel sont tirées les données pour l'établissement de rapports à tous les donateurs. Ensemble, les raisons citées plus haut soulignent le fait qu'en utilisant le ProDoc, la Délégation de l'UE et le bureau pays du PNUD réalisent un gain de temps précieux dans la définition et la mise en œuvre de la Convention de contribution et facilitent la préparation et l'interprétation des rapports financiers.

Il n'en reste pas moins que la Délégation de l'UE et le PNUD doivent veiller à ce que l'Annexe 1 soit conforme à la fiche d'action de la CE, avec la Convention de financement que l'UE signe avec les autorités nationales dans la plupart des cas et avec le ProDoc du PNUD. L'échange rapide de la documentation pertinente entre la Délégation de l'UE et le bureau pays du PNUD facilite le processus d'harmonisation et simplifie la rédaction de l'Annexe 1.

TRUCS ET ASTUCES:

- Adopter une approche raisonnable et réaliste : il est préférable de livrer plus de résultats que moins de résultats que prévu. Il ne faut pas perdre de vue qu'il pourra se révéler impossible de prolonger la durée de l'accord avec l'UE (c.-à-d. en raison de la Convention de financement de l'UE avec le gouvernement) ;
- La structure de la « description de l'action » devrait être maintenue dans tous les rapports descriptifs et le niveau de détails dans le « budget de l'action » prédétermine le niveau de détails à présenter dans tous les rapports financiers (c.-à-d. que vous devriez rendre des comptes sur toutes les rubriques du budget) ;
- Prendre soin d'expliquer rigoureusement la répartition des tâches entre les différents acteurs concernés ;
- Décrire brièvement les mécanismes qui seront utilisés pour assurer le suivi/évaluer la mise en œuvre (p. ex. les obligations types énoncées dans le ProDoc, les visites sur le terrain, etc.) ;
- Expliquer clairement la structure de l'encadrement. Cela devrait comprendre des domaines comme la question de savoir s'il est prévu un mécanisme de coordination des donateurs ou autre forum officiel de partage de l'information, et les dispositions ainsi que la composition du Comité directeur, l'Unité de gestion du programme (si elle existe) et tout Comité technique éventuel ;
- Identifier les risques et les hypothèses et montrer comment ils sont pris en compte dans la conception de l'action ;
- Décrire les grande lignes de la « stratégie de sortie » du projet et comment on préservera la durabilité des résultats ;
- Indiquer expressément la valeur ajoutée de la coopération entre les deux institutions dans la description de l'action ;
- Définir comment le projet garantira la visibilité⁴⁸ des partenaires. Il est conseillé de discuter ces questions de front, en amont du projet et de s'accorder sur la visibilité et sur le plan de communication qu'il faudra mettre en œuvre ;
- Décrire la stratégie grâce à laquelle le projet sera évalué et discuter de cette stratégie à l'avance pour éviter la duplication des efforts dans ce domaine.

48 Le lecteur trouvera des informations détaillées sur la visibilité du projet à la Section 4.5 de ce document.



Annexe 2 :

Conditions générales

Les Conditions générales – qui englobent les dispositions énoncées dans le FAFA – énoncent les obligations types qui s'appliquent à toutes les Conventions de contribution UE-PNUD. En cas d'écart, les dispositions des Conditions générales l'emportent sur celles des autres annexes de la Convention de contribution. Il est donc important que toutes les parties (Délégation de l'UE, bureau pays du PNUD et éventuellement une Unité de gestion du projet établie dans le cadre du projet) accordent à ce document une attention particulière.

TRUCS ET ASTUCES:



Les personnes impliquées dans la rédaction et la mise en œuvre de la Convention de contribution devraient connaître les Conditions générales par cœur. Dans la hiérarchie juridique, en cas d'écart, les Conditions particulières l'emportent sur les Conditions générales. Les Conditions générales l'emportent sur les dispositions des autres annexes.

Les Conditions générales renferment 18 articles qui restent les mêmes dans toutes les conventions de contribution⁴⁹. Les articles et un bref résumé de leur contenu sont résumés dans le tableau ci-dessous :

49 Les conventions de contribution entre l'UE et l'ONU signées dans le contexte de l'aide humanitaire sont régies par un ensemble légèrement différent de Conditions générales.

Point	Contenu
<p>Obligations générales</p> <p>CG, Article 1</p>	<p>L'action doit être réalisée en conformité avec les Annexes 1 et 3.</p> <p>L'établissement de rapports devrait se faire sur la base des indicateurs définis à l'Annexe 1.</p> <p>Il est possible de sous-traiter mais il n'y a pas de transfert de responsabilité de la part du PNUD.</p> <p>Les partenaires doivent approuver les Conditions générales.</p>
<p>Présentation des rapports</p> <p>CG, Article 2</p>	<p>L'organisation (en l'espèce, le PNUD) fournira toutes les informations relatives à la mise en œuvre de l'action, y compris des rapports d'avancement, des publications, des communiqués de presse et des mises à jour.</p> <p>Il n'y a pas de format/modèle prédéfini pour les rapports d'avancement, mais la structure des rapports devrait correspondre à l'Annexe 1 (rapport descriptif) et à l'Annexe 3 (rapport financier) avec le même niveau de détails, plus un schéma des obligations minimales.</p> <p>Il y a obligation de fournir des informations sur tout événement susceptible d'entraver la mise en œuvre de l'action. Voir la Section 4.3 de ce document sur l'établissement de rapports descriptifs et financiers.</p>
<p>Responsabilité</p> <p>CG, Article 3</p>	<p>Le PNUD assume seul la responsabilité de se conformer à toute obligation légale qui lui incombe et qui découle de l'action.</p>

Point	Contenu
<p>Conflit d'intérêts CG, Article 4</p>	<p>Le PNUD prendra toutes les précautions nécessaires pour prévenir tout risque de conflit d'intérêts et informera la Délégation de l'UE, en temps utiles, si tout conflit de ce type vient à survenir.</p>
<p>Confidentialité CG, Article 5</p>	<p>Les deux parties préserveront la confidentialité de tout document, information ou autre matériel en rapport direct avec la Convention de contribution et les considéreront comme étant confidentiels, au moins pendant cinq ans à compter de la date d'expiration de la Convention de contribution.</p>
<p>Visibilité CG, Article 6</p>	<p>La visibilité du financement de l'UE est une obligation contractuelle.</p> <p>Le PNUD veillera à la visibilité appropriée de la contribution de l'UE au projet et communiquera les résultats positifs du partenariat UE-ONU auquel il sensibilisera l'opinion.</p> <p>On veillera à la transparence dans la publication des bénéficiaires de subventions substantielles et de contributions pour l'achat d'équipement. Voir la Section 4.5 de ce document sur la visibilité.</p>
<p>Propriété et utilisation des résultats et des équipements CG, Article 7</p>	<p>La CE conserve le droit d'utiliser, à titre gracieux et si elle le juge opportun, tout document découlant de l'action à condition de ne pas enfreindre les droits de propriété industrielle et intellectuelle.</p> <p>Les équipements, véhicules et matériels financés par l'UE devraient être transférés aux autorités ou partenaires locaux ou aux bénéficiaires finaux de l'action au plus tard à la fin de l'action.</p> <p>La preuve documentaire du transfert de propriété sera conservée à des fins de vérification.</p>

Point	Contenu
<p>Évaluation/suivi</p> <p>CG, Article 8</p>	<p>La CE sera invitée à participer aux principales missions de suivi et d'évaluation relatives à l'exécution de l'action.</p> <p>La CE pourra, en tant que donateur, déployer des missions d'évaluation qui sont planifiées à l'avance et réalisées dans un esprit de collaboration et les questions de procédure s'y rapportant devront être réglées d'un commun accord entre la CE et le PNUD.</p>
<p>Modifications</p> <p>CG, Article 9</p>	<p>Toute modification doit être demandée par écrit au moins un mois avant la date à laquelle elle doit prendre effet (y compris les demandes de prolongation de la durée de la Convention).</p> <p>Lorsqu'une réallocation budgétaire n'affecte pas le but essentiel de l'action et se limite à un transfert à l'intérieur d'une même rubrique du budget, le PNUD peut procéder à cet amendement unilatéralement et en informera la CE par écrit par la suite.</p> <p>Pour les réallocations entre rubriques du budget qui n'affectent pas le but essentiel de l'action, les réallocations de fonds qui se montent à moins de 15 pour cent de la valeur initiale de la rubrique peuvent être traitées directement par le PNUD, qui devra en informer la Délégation de l'UE par écrit ultérieurement.</p> <p>Pour les réallocations budgétaires entre différentes rubriques du budget où l'impact est supérieur ou égal à 15 pour cent de la valeur initiale de l'une quelconque des rubriques concernées, le PNUD doit d'abord soumettre une demande formelle de révision budgétaire. Une fois que le budget révisé est rédigé et approuvé aux termes d'un avenant à la Convention de contribution, les décaissements peuvent être effectués conformément au budget révisé. Ces demandes doivent être soumises au moins un mois avant la date à laquelle elles sont espérées prendre effet.</p>

Point	Contenu
<p>Sous-traitance et passation de marché</p> <p>CG, Article 10</p>	<p>Les modalités de sous-traitance (y compris les principes d'octroi de subventions) doivent être stipulées à l'Annexe 1. Si elles ne sont pas encore connues au moment de l'élaboration de la Convention de contribution, elles doivent être présentées à la Délégation de l'UE dès qu'elles sont disponibles.</p> <p>En cas de modifications des modalités de sous-traitance, le PNUD informera la Délégation de l'UE en lui donnant le plus de préavis possible.</p> <p>Les règles et procédures du PNUD s'appliquent à la passation de marché (les principes généraux et les exclusions sont précisés).</p>
<p>Période de mise en œuvre de l'action, suspension et force majeure</p> <p>CG, Article 11</p>	<p>Le PNUD informera la Délégation de l'UE par écrit et sans délai de toute suspension de la mise en œuvre de l'action et il doit lui fournir une explication détaillée du ou des motifs de cette suspension.</p> <p>La période de mise en œuvre est automatiquement prorogée d'une durée équivalente à celle de la suspension.</p>
<p>Résiliation de la Convention</p> <p>CG, Article 12</p>	<p>La Convention peut être résiliée si ses objectifs ne peuvent plus être réalisés de façon effective ou appropriée ou si le PNUD ne s'acquitte pas des obligations d'établissement de rapports qui lui incombent.</p>
<p>Règlement des différends</p> <p>CG, Article 13</p>	<p>Les parties mettront tout en œuvre pour régler à l'amiable tout différend ou toute réclamation se rapportant à l'interprétation, l'application ou l'exécution de la Convention.</p>

Point	Contenu
<p>Coûts éligibles</p> <p>CG, Article 14</p>	<p>Il y a deux types de coûts éligibles : les coûts directs et les coûts indirects.</p> <p>Les coûts directs sont éligibles s'ils sont i) nécessaires à la mise en œuvre de l'action, prévus expressément au budget et conformes aux principes de bonne gestion financière ; ii) encourus durant la période de mise en œuvre ; et iii) correctement enregistrés dans la comptabilité du PNUD (et/ou de ses partenaires), attestés par les pièces justificatives correspondantes.</p> <p>Les coûts indirects ne peuvent pas dépasser 7 pour cent du total des coûts directs éligibles ayant trait à l'action.</p> <p>Les coûts directs non éligibles sont les pertes sur change, les taxes (sauf si elles sont non recouvrables), les achats de terrains ou d'immeubles, les dettes et les intérêts de ces dettes dus à un tiers, et les contributions en nature (sauf les coûts de personnel).</p>
<p>Paiements</p> <p>CG, Article 15</p>	<p>Le préfinancement doit être fixé à un montant compris entre 80 et 95 pour cent de la contribution de la CE à un budget annuel donné. La CE paiera le solde (compris entre 5 et 20 pour cent) au titre de la première année, plus un paiement anticipé (compris entre 80 et 95 pour cent de sa contribution au budget de l'année suivante) dans les 45 jours suivant l'approbation du rapport d'avancement. (Le rapport d'avancement est réputé approuvé sauf si des demandes de clarification sont effectuées dans les 45 jours suivant sa soumission.)</p> <p>Un modèle type de demande de paiement devra être utilisé. (Depuis janvier 2011, il n'est plus nécessaire de s'en servir pour demander le premier préfinancement).</p>

Point	Contenu
<p>Comptabilités et contrôle technique et financier</p> <p>CG, Article 16</p>	<p>Les comptes et finances sont gérés conformément aux règles et règlements applicables au PNUD.</p>
<p>Montant final du financement par l'UE</p> <p>CG, Article 17</p>	<p>Le montant final du financement par la CE « [devra être] limité au montant nécessaire pour équilibrer les recettes générées par l'action, [...], et les dépenses de l'action et ne pourra en aucun cas procurer un excédent à l'organisation » (en l'espèce le PNUD).</p> <p>Le PNUD doit conserver des états financiers pendant au moins cinq ans après l'expiration de la Convention car ceux-ci peuvent faire l'objet d'une vérification par la CE (des contrôles, y compris des vérifications par sondage). Les vérifications sont effectuées en étroite consultation avec le siège de la CE et le bureau du PNUD à Bruxelles.</p>
<p>Recouvrement</p> <p>CG, Article 18</p>	<p>S'il y a un reliquat ou une dépense inéligible qui nécessitent d'être remboursés à la CE, le paiement doit être versé par le PNUD dans les 45 jours suivant la date d'émission d'une note de débit. Cette opération est effectuée par le biais du siège. Les bureaux pays qui reçoivent une note de débit doivent se rapprocher du bureau du PNUD à Bruxelles pour obtenir ses conseils (ecsupport@undp.org).</p> <p>La procédure de recouvrement est expliquée dans les Guidelines on Recovery Orders and Recovery by Offsetting under FAFA [Lignes directrices sur les ordres de recouvrement et le recouvrement par compensation aux termes du FAFA]⁷.</p> <p>Lorsque les délais de paiement ne sont pas respectés, des intérêts de retard sont exigibles.</p>

Tableau 1. Articles et principaux points des Conditions générales

Annexe 3 :

Budget

L'Annexe 3, qui se concentre sur le budget de l'action, énonce **en euros** les coûts nécessaires pour la mise en œuvre des activités prévues à l'Annexe 1, Description de l'action (les dépenses dans d'autres monnaies, p. ex. en dollars US et en monnaie locale, peuvent apparaître en regard des chiffres en euros, toutefois ce sont les chiffres en euros à l'Annexe 3 qui sont pris en compte dans la définition du budget de l'action). Comme pour l'Annexe 1, il n'y a pas de format imposé pour le budget. Toutefois, **il est vivement recommandé que la structure du budget reflète celle qui est normalement utilisée par le PNUD dans son propre système de comptabilité financière, Atlas⁵⁰**. Cela permet de réconcilier les dépenses présentées dans les rapports financiers avec la documentation justificative et cela devrait réduire le temps requis pour préparer les rapports à présenter à l'UE. L'Annexe 3 donne le détail des dépenses à effectuer sous la responsabilité fiduciaire du PNUD.

Comme pour l'Annexe 1, il est important de tenir compte des implications du format de l'Annexe 3 pour **l'établissement de rapports**. En effet, il est nécessaire que les rapports financiers, au fil du temps, reflètent la structure et le niveau de détails indiqués dans le budget prescrit à l'Annexe 3. Là encore, l'usage d'une structure budgétaire qui correspond à (ou mieux encore, qui est basée sur) celle utilisée dans Atlas facilite la préparation de rapports ponctuels et exacts pour la Délégation de l'UE. La principale raison est qu'il faut moins de temps pour convertir les données Atlas au format de l'Annexe 3, ce qui réduit aussi le risque d'introduire des erreurs manuelles ou des disparités.

Tout comme les méthodes de budgétisation, les provisions de coûts à l'Annexe 3 doivent être préparées conformément aux règles et règlements applicables au PNUD. Cela concerne, par exemple, les frais de personnel définis conformément aux barèmes de salaires applicables à l'ONU, les indemnités de subsistance estimées en fonction du barème journalier de l'ONU, les achats définis selon les règles et règlements applicables aux Nations Unies, etc.

50 Suivant la Question fréquemment posée 22, disponible en ligne sur http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/faq/international_organizations_en.htm

TRUCS ET ASTUCES:



Il est vivement recommandé que la structure du budget de l'Annexe 3 reflète celle qui est normalement utilisée par le PNUD dans son propre système de comptabilité. Dans la mesure où le budget du ProDoc remplit ces conditions, ce budget devrait être utilisé en guise d'Annexe 3 à la Convention de contribution.

Les allocations budgétaires pour la mise en œuvre de plans pour **imprévus** peuvent totaliser un maximum de 5 pour cent du total des coûts éligibles de l'action. Il convient toutefois de noter que le déblocage des fonds pour imprévus nécessite l'autorisation écrite de la Délégation de l'UE. Compte tenu du fardeau administratif supplémentaire, l'inclusion des fonds pour imprévus devrait donc être soigneusement réfléchie.

Lors de la préparation du budget de l'action, il est également important de garder à l'esprit le fait que les versements payables par l'UE sont établis sur la base des coûts indicatifs de chaque période de 12 mois de la mise en œuvre comme énoncé dans les articles 2.2 et 2.3 des Conditions particulières de la Convention de contribution. Les montants à verser sont spécifiés à l'article 4.2 des Conditions particulières.

Tout en préparant le budget, il faut garder à l'esprit le fait que, comme l'indique l'article 3.1 du FAFA, pour être éligibles comme **coûts directs** dans le contexte d'une action financée ou cofinancée par la CE, les coûts doivent :

- être nécessaires à l'exécution de l'action, prévus expressément aux termes de la Convention de contribution et répondre aux principes d'une saine gestion financière, en particulier en matière d'économie et de rapport coûts/bénéfices ;
- avoir effectivement été encourus⁵¹ durant la période de mise en œuvre de l'action visée dans la Convention de contribution, quelle que soit la date du décaissement réel par l'organisation des Nations Unies ; et
- figurer dans la comptabilité des Nations Unies, être identifiables, accompagnées des originaux des justificatifs et être vérifiables.

51 Veuillez noter que le terme « encouru » (selon la terminologie de l'IPSAS) a trait aux coûts liés aux services et aux travaux effectivement fournis qui se rapportent à des activités réalisées durant la période de mise en œuvre. Les coûts ayant trait aux fournitures se rapporteront à la livraison et à l'installation des équipements durant la période de mise en œuvre. Par conséquent, les transferts d'espèces entre l'organisation et ses partenaires, la signature d'un contrat, le placement d'une commande, ou la négociation d'un engagement pour la livraison future de services, de travaux ou de fournitures souscrit avant la période de mise en œuvre ou après son expiration ne satisfont pas à cette condition. Hormis dans le cas d'actions multi-donateurs, les coûts encourus devraient être payés avant la soumission du rapport final. Ils pourront être payés après, sous réserve d'être recensés dans le rapport final en précisant la date de paiement approximative. Il pourra être fait une exception dans le cas des coûts ayant trait aux rapports finaux, y compris la vérification des dépenses, les procédures d'audit et l'évaluation finale de l'action, qui pourront être encourus après la période de mise en œuvre de l'action. Les procédures d'attribution de marchés, telles que visées à l'article 10 des Conditions générales, peuvent avoir été initiées par l'organisation et les marchés peuvent être négociés par l'organisation et ses partenaires avant le début de la période de mise en œuvre de l'action.



Exemple de coûts directs éligibles types :

- Coûts du personnel
- Frais de voyage et de séjour
- Achat d'équipement et de services
- Coûts de matériels consommables, de biens et de fournitures
- Sous-traitance
- Espace de travail (y compris la proportion de coûts des bureaux de terrain requis pour la mise en œuvre de l'action)
- D'autres coûts qui sont nécessaires à la bonne exécution de l'action.

Exemple de coûts directs non éligibles :

- Dettes et provisions pour de futures pertes ou dettes possibles
- Intérêts dus par les Nations Unies à un tiers quelconque
- Coûts déjà financés sur d'autres ressources
- Achats de terrains ou d'immeubles
- Pertes de change
- Taxes, droits et charges (sauf si l'ONU n'est pas en mesure de se faire rembourser et si les dispositions réglementaires en vigueur l'autorisent).



Les **coûts indirects** éligibles ou « coûts administratifs généraux » (que l'on appelle GMS dans le système du PNUD pour général management support [appui à la gestion générale]) ont été fixés à un pourcentage plafonné à 7 pour cent de la valeur des coûts directs éligibles. Les coûts indirects n'ont pas besoin d'être attestés par des documents comptables (pour en savoir plus, voir l'article 4 du FAFA).

Coût des élections : un défi pour la formulation du budget d'un projet

La budgétisation des coûts d'un projet d'assistance électorale peut être extrêmement difficile. L'organisation d'une élection est onéreuse et l'anticipation des coûts précis de toutes les activités ayant trait à la mise en œuvre d'un scrutin n'est pas chose aisée. Toutefois, un OGE ne peut pas être géré (et une élection ne peut pas être organisée) sans un budget crédible. En fonction du niveau d'assistance escompté, et en particulier si l'on s'attend à ce que le soutien international représente une proportion importante d'un processus électoral (y compris les activités le jour du scrutin), la production d'un budget réaliste et exact (autant que faire se peut) pour l'OGE (et les élections) est cruciale avant toute élection et pour toute interaction avec les donateurs ou autres sources attendues d'assistance. En bref, les partenaires internationaux ont plus de chance d'être en mesure de présenter des arguments en faveur de niveaux supérieurs d'appui international pour un processus électoral lorsqu'il existe plus de transparence dans les niveaux de financement émanant du budget national.

L'exercice de budgétisation, bien qu'il ait lieu de préférence durant la phase préélectorale de la planification initiale, est un document dynamique soumis à des ajustements constants tout au long du cycle électoral dans un environnement politique et opérationnel en constante mutation.

Les élections de première génération sont le plus souvent celles qui sont réalisées dans les pays sortant d'un conflit ou dans des États nouvellement constitués. Ce sont souvent les types d'élection les plus coûteux pour lesquels il est demandé une contribution de la communauté internationale. Les élections de première génération sont particulièrement coûteuses en raison du nombre d'activités qui doivent avoir lieu pour la première fois, ce qui exige le développement de l'ensemble des opérations en partant de zéro – et bien souvent dans des délais relativement serrés (et souvent également dans un contexte sécuritaire compliqué).

Les élections de deuxième ou troisième génération peuvent elles aussi nécessiter des coûts de mise en œuvre élevés. Ceci s'explique principalement par des changements systématiques et méthodologiques, des processus d'enregistrement des électeurs par exemple, lorsqu'on passe d'un système ponctuel à un système permanent pour l'enregistrement des électeurs, des investissements dans de nouvelles technologies, etc. Des réductions de coûts devraient toutefois être réalisées au fil du temps en raison, notamment, des améliorations apportées à la planification et la formation et du fait de la réutilisation des équipements et des kits installés dans les bureaux de vote. Toutefois, il y a beaucoup de facteurs logistiques pertinents susceptibles d'affecter la réduction des coûts, tels que des considérations de sécurité, des difficultés géographiques ou topographiques, et les conditions météorologiques. Des facteurs techniques et politiques peuvent aussi avoir une incidence sur les coûts, par exemple s'ils donnent lieu à des changements du système électoral, du système d'enregistrement des électeurs, etc.

Passation de marché : un défi pour la formulation du budget d'un projet

Dans un processus électoral, la passation de marché fait référence à l'achat de tout le matériel et l'équipement requis pour mettre en œuvre les activités du projet, y compris sans pour autant s'y limiter, par exemple, les supports électoraux, mais aussi les services tels que l'impression (bulletins de vote, formulaires d'enregistrement des électeurs, éducation civique et des électeurs, etc.) ; logistiques ; gestion de la base de données ; recrutement de tout le personnel de projet et des consultants experts. Outre la fourniture d'un appui financier à l'achat du matériel et des services requis, les projets d'assistance électorale peuvent fournir une contribution technique précieuse aux pratiques de passation de marché de l'OGE. Grâce à l'orientation et aux conseils des experts techniques et en passation de marché, les OGE peuvent améliorer leur production de spécifications techniques exhaustives, génériques et adéquates pour les produits et leurs cahiers des charges pour les services dans le cadre de la préparation d'un marché public (local ou international). De même, les projets d'assistance électorale aident souvent les OGE à établir une stratégie viable de passation de marché et un plan opérationnel, y compris une analyse des coûts mais aussi des risques et des défis que présente la passation de marché.

Le stade de la planification représente la période où les coûts, la qualité et les calendriers peuvent être traités le plus efficacement. Une planification appropriée au début du projet contribue à une passation de marché rapide et une meilleure allocation des ressources, ce qui prévient les risques de coûts supérieurs injustifiés en raison d'une action tardive – sans pour autant compromettre la réglementation établie ou les niveaux de qualité.

Toutefois, il est important de souligner que les plans d'acquisition, tout comme les plans opérationnels et les budgets, sont des exercices « vivants » qui nécessitent une mise à jour constante tout au long des projets pour pouvoir efficacement répondre aux changements et aux défis qui peuvent se présenter. Ainsi, des défis potentiels peuvent survenir en raison de la disposition des Conditions générales qui stipule que la marge de manœuvre (dans la révision du budget) est limitée à 15 pour cent entre les rubriques du budget. Sachant que tout chiffre dépassant cette limite exige l'autorisation préalable de l'UE, il est vivement recommandé de maintenir dès le début une ligne de dialogue et de communication entre le projet et la Délégation de l'UE sur les changements nécessaires.

En 2010, le PNUD a introduit la **mise en œuvre accélérée (fast-track)** qui comporte des dispositions expresses pour permettre une réduction notable du temps qu'il faut pour réaliser certaines des principales procédures opérationnelles qui doivent être suivies pour se procurer des biens et services, recruter des capacités en ressources humaines à court ou long terme, ou effectuer des versements. La mise en œuvre accélérée peut être déclenchée et officiellement activée en ligne par le Représentant résident si l'on est en présence d'au moins un des trois événements ci-après :

- i. Une crise a été déclarée par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) ou l'équipe pays des Nations Unies (UNCT) ;
- ii. Une subvention d'urgence a été approuvée par le Bureau de la prévention des crises et du relèvement ; et/ou
- iii. Le plan SURGE a été activé.

La mise en œuvre accélérée peut aussi être officiellement activée par le Représentant résident en dehors du contexte d'une crise urgente, p. ex. lorsqu'une intervention stratégique et/ou urgente est requise pour préserver la crédibilité et la pertinence du PNUD. Cette dernière situation a été utilisée pour invoquer le mode accéléré pour des projets d'assistance électorale. La mise en œuvre accélérée permet une intervention de relèvement précoce rapide et exhaustive au sein de l'objectif global de renforcement des capacités programmatiques et opérationnelles de l'organisation. Cette initiative a été conçue comme une véritable solution politique créative qui encouragera et soutiendra les bureaux pays du PNUD à opérer avec la célérité et l'agilité requises dans un contexte de crise, ce qui est souvent le cas de l'assistance électorale, sans toutefois compromettre la responsabilité. Le mode accéléré du PNUD autorise automatiquement l'utilisation de la mise en œuvre directe (DEX/DIM52), qui est la modalité par défaut des projets électoraux.

52 DEX/DIM veut dire Direct Execution/Implementation [Exécution/Mise en œuvre directes]. Le lecteur trouvera un complément d'information à ce sujet sur www.undp.org.af/Projects/Direct_Implementation.pdf

Annexes 4 et 5 :

Formulaire « signalétique financier »
d'identification financière et
demande type de paiement

Les Annexes 4 et 5 comportent des modèles types. Le bureau du PNUD à Bruxelles communique la dernière version de l'Annexe 4 (courriel : ecsupport@undp.org). L'Annexe 5 est le modèle type de la CE qui doit être rempli (par le bureau pays du PNUD) afin de demander un paiement à l'UE. Il n'est pas nécessaire de remplir ce formulaire afin de recevoir le premier versement, mais sa soumission est obligatoire pour demander les paiements supplémentaires. L'article 15 des Conditions générales énonce la procédure à suivre.

3.6.2 Autorisation, signature et prise d'effet

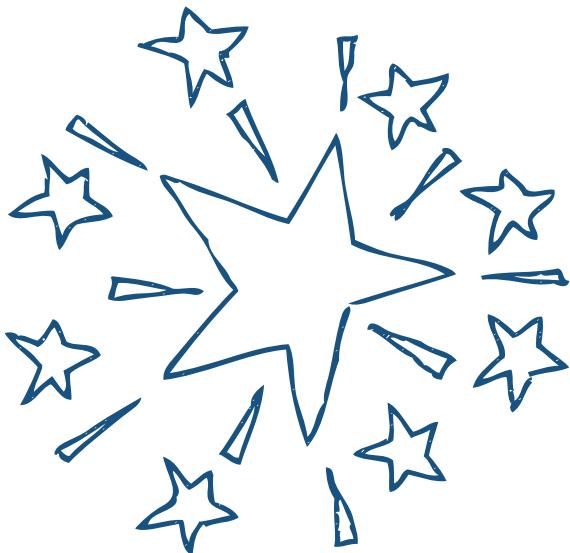
Avant de pouvoir être signée, le plus souvent par le chef de la Délégation de l'UE et le Représentant résident du bureau pays du PNUD, la Convention de contribution a besoin d'être autorisée du côté de l'UE comme du côté du PNUD. L'autorisation par le PNUD fait intervenir le bureau pays concerné et le bureau du PNUD à Bruxelles. Afin de pouvoir garantir le bon déroulement du processus, le projet de Convention de contribution proposée entre l'UE et le PNUD doit être demandé auprès de la Délégation de l'UE et transmis à ecsupport@undp.org. Il est important de noter que c'est la Délégation de l'UE qui est chargée de rédiger la version provisoire des Conditions particulières, qui sont ensuite transmises au bureau pays du PNUD (et de là au Bureau du PNUD à Bruxelles pour autorisation).

Une fois que le projet de Convention de contribution (plus précisément les Conditions particulières et ses Annexes respectives) a été autorisé par la Délégation de l'UE (par la Section Contrats et Finance) et sa conformité avec le FAFA confirmée par le bureau du PNUD à Bruxelles, le bureau pays reçoit l'autorisation de signer la Convention de contribution avec la Délégation de l'UE. L'Ambassadeur de l'UE signe la Convention de contribution au nom de l'UE et le Représentant résident la signe au nom du PNUD.



4.

**DE LA MISE
EN ŒUVRE À
L'ÉVALUATION**



4.1 Gestion et coordination de projet

Les modalités de coordination et de gestion des programmes d'assistance électorale peuvent prendre différentes formes en fonction du contexte du projet. Toutefois, ils comprendront habituellement un certain nombre d'éléments différents :

Un Comité de Pilotage de projet (officiellement appelé « Conseil de projet » au sein du régime de gestion de projet PRINCE2 du PNUD) est l'organe responsable de la supervision et de la direction du projet d'assistance électorale. C'est la principale tribune qui permet au PNUD, à la Délégation de l'UE, aux autres partenaires de financement et aux autorités du gouvernement hôte (y compris l'OGE) de guider la mise en œuvre du projet⁵³. Pour ce qui est de l'approbation des programmes de travail annuels, cela comprend des décisions sur les allocations de financement ou des décisions sur des changements stratégiques ou financiers à apporter au projet. Il est chargé de veiller à ce que le projet reste bien engagé, dans les temps et dans les limites du budget prescrit. Lorsque des changements imprévus surviennent sur la scène politique et font qu'il est nécessaire de modifier ou d'amender le ProDoc et/ou le budget associé, les révisions doivent être approuvées par le Comité de Pilotage. En outre, ces changements peuvent également nécessiter l'amendement des conventions du PNUD avec ses partenaires de financement (et avec l'UE en particulier).

53 Le Comité de Pilotage comprend parfois d'autres parties prenantes nationales de premier plan en fonction des besoins (y compris d'autres agences gouvernementales et/ou des organisations de la société civile).

Le Comité de Pilotage des projets d'assistance électorale au niveau du pays est généralement co-présidé par l'OGÉ principal (lorsque plusieurs organismes sont chargés des principales tâches de gestion électorale) et le PNUD, et les décisions sont généralement prises par consensus. Bien qu'il soit rare qu'un calendrier de réunions soit fixé dès le début d'un projet, le Comité de Pilotage se réunit généralement sur une base trimestrielle ou semestrielle, en fonction des besoins, et souvent plus fréquemment lorsque le jour du scrutin approche.

Le Comité de Pilotage peut aussi servir de forum de communication sur les questions liées au projet entre les donateurs. Les divers donateurs peuvent avoir des attentes différentes en ce qui concerne la mise en œuvre du projet et concernant d'autres problèmes potentiels d'une nature plus procédurale tels que l'établissement de rapports, la visibilité et d'autres questions.

Les plus grands projets notamment peuvent comporter une Unité de gestion du projet (UGP)⁵⁴. L'UGP administre, met en œuvre et surveille le projet et elle est composée d'experts ayant différentes formations et expériences issues des diverses composantes du projet en question, en fonction des besoins des bénéficiaires (comme convenu entre les autorités hôtes et les partenaires internationaux). L'UGP est généralement dirigée soit par le conseiller technique principal (CTA) soit par un responsable de projet/programme⁵⁵. Pour accroître l'appropriation et veiller au transfert de capacités approprié aux parties prenantes nationales, l'UGP est souvent située à l'intérieur même des locaux de l'OGÉ. Toutefois, dans le même temps, elle travaille en étroite collaboration avec le bureau pays du PNUD, auquel elle rend compte régulièrement. L'UGP est aussi tenue de rendre compte régulièrement au Comité de Pilotage et elle fait habituellement office de secrétariat du Comité de Pilotage, en fournissant des rapports sur les activités et les dépenses, l'avancement du programme de travail, les risques, etc.

Dans certains contextes, les ordres du jour des réunions du Comité de Pilotage sont préparés par un Comité technique, un organe plus opérationnel souvent constitué de certains des membres du Comité de Pilotage à un niveau plus technique, et qui comprend aussi, par exemple, des conseillers sur le projet qui peuvent ne pas siéger au Comité de Pilotage. Le Comité technique tiendra généralement des réunions plus fréquentes afin de discuter des questions électorales à mesure qu'elles se présentent.

54 Ou « Unité de gestion du programme »

55 Ou les deux. Lorsque les deux postes existent, généralement dans les projets de plus grande taille, le CTA s'attachera souvent davantage à apporter au jour le jour son savoir-faire électoral et ses conseils techniques à l'organisme de gestion des élections et aux autres parties prenantes nationales, alors que le responsable de projet se concentrera davantage sur la gestion financière, la passation de marché, le contrôle budgétaire du projet, le recrutement et les relations avec les donateurs, etc. Dans les projets de plus petite envergure (comme le projet 2012-2016 en Jordanie), un expert remplira souvent les deux fonctions et il portera le titre de CTA ou de responsable de projet.

D'autres mécanismes informels de coordination peuvent inclure un Mécanisme de coordination des donateurs qui, lorsqu'il existe, est un forum de haut niveau au sein duquel peuvent participer les dirigeants de toutes les agences des donateurs qui contribuent au projet du PNUD. Ce mécanisme peut fournir une tribune pour mettre en commun des plans et des activités et discuter de leurs préoccupations communes. Un Forum informel de partage de l'information peut veiller à ce que les connaissances sur le processus électoral soient bien maîtrisées par toutes les organisations et les agences de donateurs sur le terrain. Lorsqu'il existe, il est généralement convoqué par l'OGE, qui prépare et présente des mises à jour sur les activités permanentes.

Préparation du budget et du programme de travail annuel du projet

Le budget et le programme de travail annuel (PTA) des projets du PNUD sont souvent intégrés dans un même document, où les activités planifiées sont détaillées ligne par ligne, et budgétisées. Bien évidemment, le calendrier des activités diffère mais il est habituellement établi sur une base annuelle uniquement ou par an/trimestre. Par souci de clarté, la structure du budget est habituellement alignée sur le Cadre résultats-ressources (RRF). Ainsi, les composantes et activités du projet dans le RRF comprennent les principales rubriques et sous-rubriques du budget. Le fait de garder les titres des composantes du projet qui correspondent aux titres et numéros du plan comptable facilite le transfert du budget du projet sous Atlas, le système financier du PNUD.

Il est important que les projets d'assistance électorale soient transposés aussi exactement que possible dans le système Atlas⁵⁶. Ceci facilite l'établissement de rapports financiers, une tâche qui s'est révélée être l'un des principaux goulots d'étranglement de la collaboration entre les Délégations de l'UE et le PNUD dans ce domaine.

56 En 2004, le PNUD a adopté un nouveau progiciel de gestion intégré (ERP) appelé Atlas. Avec ce système, tous les processus métiers ont été saisis dans une plateforme en ligne d'où il est possible d'obtenir des informations actualisées et de gérer différents modules, y compris entre autres la gestion de projet, les finances, les ressources humaines, la passation de marché, le recouvrement des coûts et la gestion des déplacements. Afin d'accroître la transparence et d'améliorer l'établissement de rapports financiers, le PNUD a adopté les Normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS) depuis 2008.

Cadre résultats-ressources (RRF)

Résultats escomptés tels qu'énoncés dans le Cadre résultats-ressources du programme de pays :

Indicateurs de résultats tels qu'énoncés dans le Cadre résultats-ressources du programme de pays, y compris des données de référence et des cibles :

Domaine de résultats clés applicable (tiré du Plan stratégique) :

Stratégie de partenariat :

Intitulé et ID du projet (ID attribué par ATLAS)

RESULTATS ATTENDUS	CIBLES ANNUELS	ACTIVITÉS INDICATIVES	PARTIES RESPONSABLES	APPORTS
Résultat 1	Cibles (année 1)	Résultat de l'activité		
État de référence :	-	Action		
Indicateurs :	-	Action		
	Cibles (année 2)	Résultat de l'activité		
	-	Action		
	-	Action		
Résultat 2	Cibles (année 1)	Résultat de l'activité		
État de référence :	-	Action		
Indicateurs :	-	Action		
	Cibles (année 2)	Résultat de l'activité		
	-	Action		
	-	Action		

Tableau 2. Cadre résultats-ressources (RRF)

4.2 Sélection d'experts pour le projet

Depuis 1992, la Division de l'assistance électorale du Département des affaires politiques aux Nations Unies à New York gère un fichier d'experts en questions électorales au nom de la totalité du système onusien. Conformément à la décision du Comité des politiques du Secrétaire Général sur la maintenance d'un fichier unique d'experts onusiens en questions électorales, ce fichier devrait être « le premier recours » pour le recrutement d'experts en questions électorales, bien que les entités onusiennes telles que le PNUD soient aussi libres de recruter par d'autres moyens, si nécessaire. S'il n'est pas fait de sélection dans le fichier unique d'experts, les entités onusiennes pourront chercher à recruter par d'autres méthodes. Tous les projets d'assistance électorale gérés par le PNUD sont donc invités à consulter l'EAD, qui gère actuellement le fichier unique, pour obtenir des conseils sur les candidats à des postes d'experts au sein du projet. Parmi les autres méthodologies qui peuvent être utilisées par le PNUD figure le passage d'une annonce de vacance de poste par le biais du site web de recrutement du PNUD⁵⁷ ou, notamment si la position concerne un contrat individuel de mission conseil, par le biais du fichier d'experts en gouvernance démocratique du PNUD. Suivant un certain nombre de facteurs (y compris la durée des projets et la durée de la mission d'expert proposée, l'urgence pour remplir le poste, etc.), les postes d'expert pourront faire l'objet d'un contrat d'engagement ou d'un contrat de mission conseil. On compte sur une consultation et une collaboration étroites entre le bureau pays du PNUD et la Délégation de l'UE dans les projets sur lesquels l'UE et le PNUD collaborent, un point qui est souligné dans les Lignes directrices opérationnelles CE-PNUD sur la mise en œuvre des programmes et projets d'assistance électorale :

« Les parties conviennent que la sélection des experts en matière d'assistance électorale qui travaillent sur les projets/programmes se fera en collaboration... entre les bureaux pays du PNUD, les Délégations de l'UE, d'autres partenaires du développement contribuant au panier de fonds géré par le PNUD et notamment avec les OGE locaux, moyennant un appui spécifique de PNUD/EAD et d'EuropeAid. »

– Lignes directrices opérationnelles, article 3.6.1

4.3 Établissement de rapports descriptifs et financiers

Aux termes du FAFA et des Conditions générales, et par souci d'une gestion saine du projet, le PNUD doit présenter des rapports d'avancement réguliers et un rapport final à la Délégation de l'UE. Il n'y a pas de format ou de modèle défini, mais tous les rapports d'avancement (et le rapport final) doivent refléter la structure de l'Annexe 1 (pour ce qui est du rapport descriptif) et de l'Annexe 3 (pour ce qui est du rapport financier) de la Convention de contribution. Il est important que les rapports reflètent le même niveau de détails que celui contenu dans les Annexes.

Les Conditions générales (article 2) de la Convention de contribution établissent aussi que le PNUD fournira des publications, des communiqués de presse et les informations associées qui pourraient être utiles à la Délégation de l'UE. En outre, il y a obligation de fournir des informations sur tout événement susceptible d'entraver la mise en œuvre de l'action.

Comme expliqué dans le Tableau 1 ci-dessus, les Conditions générales prévoient un rapport d'avancement une fois par an. Toutefois, le bureau pays du PNUD devrait aussi garder à l'esprit qu'un rapport d'avancement descriptif et financier est requis en cas de demande de reconstitution des ressources – par exemple, si le PNUD dépense les fonds plus rapidement qu'il ne le prévoyait au départ, une demande de deuxième paiement peut être soumise à l'UE dès que le PNUD a encouru des coûts qui se montent à au moins 70 pour cent de la valeur du paiement précédent reçu de l'UE. De telles demandes doivent être accompagnées d'un rapport d'avancement descriptif et financier dans lequel sont identifiés les activités mises en œuvre et les coûts encourus jusqu'alors.

Les rapports préparés par le PNUD devraient permettre à la Délégation de l'UE de comparer l'exécution d'une action avec le but initialement convenu de l'entreprise pour laquelle les fonds de l'UE ont été mobilisés, sur la base de résultats et d'indicateurs préalablement convenus⁵⁸.

58 Voir les Joint guidelines on reporting obligation under the FAFA - 2011 [Lignes directrices conjointes sur l'obligation d'établissement de rapports aux termes du FAFA – 2011], disponible en ligne sur http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/financing/international_organisations/other_documents_related_united_nations/document/joint_guidelines_reporting_2011_en.pdf

TRUCS ET ASTUCES:



La Délégation de l'UE et le bureau pays du PNUD devraient examiner en détail la question de l'établissement de rapports avant la signature de la Convention de contribution pour veiller à ce que les attentes mutuelles soient bien claires pour les deux parties.

Ainsi, tout rapport descriptif devrait préserver la structure de l'Annexe I (description de l'action) et comporter au moins les éléments requis par le FAFA et les Conditions générales. À ce titre, le rapport devrait comprendre :

- un résumé exécutif ;
- le contexte de l'action ;
- les activités réalisées durant la période concernée par le rapport (c.-à-d. directement associée à la description de l'action et aux activités prévues dans la Convention de contribution) ;
- toute difficulté rencontrée et les mesures prises pour surmonter les problèmes ;
- tout changement introduit dans la mise en œuvre ;
- les réalisations et les résultats de l'action en se servant des indicateurs figurant dans la Convention de contribution ; et
- le programme de travail pour la période suivante, y compris les objectifs et les indicateurs de succès. Si le rapport est envoyé après la fin de la période couverte par le programme de travail précédent, un nouveau programme de travail, même s'il est provisoire, est toujours exigé avant cette date.

Pour résumer, un bon rapport d'avancement permet à l'UE de comparer les résultats et les réalisations avec les objectifs initiaux, et d'identifier les moyens de les atteindre, qu'ils soient envisagés ou déployés. Il devrait :

- comporter le même niveau de détails que la description de l'action et son budget ;
- couvrir la totalité de l'action décrite dans la Convention de contribution pertinente (c.-à-d. non seulement la contribution de l'UE, mais aussi les succès obtenus avec la contribution de tous les donateurs, dans le cas d'actions multi-donateurs) ;
- comprendre des informations sur les mesures prises pour identifier la contribution de l'UE (selon les dispositions en matière de visibilité du FAFA et des Conditions générales) ; et
- inclure le programme de travail pour la tranche ultérieure de la période de mise en œuvre.

Les écarts entre les activités planifiées et réelles et les réalisations doivent être énoncés clairement, d'un point de vue qualitatif et quantitatif, et le rapport doit aussi expliquer ces variations. Le rapport peut aussi être utilisé pour anticiper les changements à apporter pour la période suivante. Dans le contexte de tels écarts, il est recommandé que le rapport comprenne une section sur les « enseignements tirés du projet », s'ils ont été identifiés.

Conformément à l'article 6 des Conditions générales, il est important d'établir un rapport sur la visibilité des contributions de l'UE à l'action et sur la mise en œuvre du plan de visibilité/communication. Il est recommandé d'inclure des exemples concrets dans le rapport descriptif sur la façon dont le projet a assuré la visibilité de l'UE – p. ex. dans des communiqués de presse, sur des équipements et lors d'événements. (Voir la Section 4.5 de ce document pour en savoir plus sur l'établissement d'un plan de communication et de visibilité).

Tous les rapports financiers à la Délégation de l'UE doivent être soumis en euros et dans la « devise de tenue de comptes » (ainsi le PNUD peut aussi inclure des références au dollar des États-Unis, puisque c'est la devise par défaut du système Atlas).

Le taux de change doit, sauf dispositions contraires à l'article 4.3 des Conditions particulières, être établi en fonction de la date à laquelle le PNUD reçoit la contribution de l'UE dans ses comptes. Pour en savoir plus, veuillez vous référer à l'article 2.7 des Conditions générales.

Il est également important de garder à l'esprit le besoin de clarifier les transferts entre rubriques du budget si jamais il s'en produit. Comme mentionné précédemment dans ce document, le PNUD peut transférer des fonds entre rubriques du budget à condition que la réaffectation ne dépasse pas 15 pour cent du montant initial prévu pour la rubrique. (NB : les 15 pour cent sont calculés sur les deux rubriques, celle d'où les fonds sont prélevés et celle qui reçoit les fonds). En outre, les 15 pour cent sont calculés sur le total des coûts éligibles de l'action et pas seulement sur la contribution de l'UE. Si ces conditions s'appliquent, la Délégation de l'UE a seulement besoin d'être informée du changement par écrit. En revanche, les transferts qui dépassent 15 pour cent exigent que l'Annexe 3 (Budget de l'Action) soit amendée *a priori*. Dans le cas i) où la Délégation de l'UE n'a pas été informée par écrit de la réallocation budgétaire de 15 pour cent ou moins et/ou ii) la Délégation de l'UE n'a pas approuvé un amendement portant sur des révisions budgétaires supérieures au plafond de 15 pour cent entre rubriques du budget, les coûts associés pourront être jugés non éligibles par l'UE.

TRUCS ET ASTUCES:



Aux fins de l'Annexe 3, il est important, compte tenu des contraintes sur les transferts entre les rubriques du budget, de clarifier exactement ce qui constitue une « rubrique du budget » dans un budget. Chaque ligne budgétaire, par exemple, ne doit pas être considérée comme une rubrique du budget. Une « rubrique du budget » doit habituellement englober une série de lignes budgétaires sous un élément ou une série d'intrants qui constituent l'engagement à une activité particulière. Afin d'éviter toute confusion éventuelle, il est recommandé d'inclure une ligne ou un astérisque à l'Annexe 3 qui stipule « qu'aux fins de l'article 9.2 des Conditions générales, le terme « rubrique du budget » est réputé signifier (par exemple) « les sous-totaux d'un élément ».

Outre les conditions énoncées plus haut, le rapport final doit présenter des clarifications concernant les transferts d'actifs. Il est établi des dispositions à l'article 7.3 des Conditions générales qui stipulent que « les équipements, véhicules et matériel financés par l'Administration contractante sont transférés aux autorités ou partenaires locaux de l'Organisation (à l'exception des contractants commerciaux) ou aux bénéficiaires finaux de l'Action au plus tard au moment de la soumission du rapport final ». Pour les Conventions signées avant janvier 2011, l'article 7.3 prévoyait des informations supplémentaires concernant les actions multi-donateurs : « [...] À titre de dérogation à l'alinéa précédent, l'équipement, les véhicules ou les fournitures achetés dans le cadre d'Actions financées conjointement par plusieurs donateurs et qui continuent après la fin de la Période de mise en œuvre de cette Convention, peuvent être transférés à ces autorités locales, partenaires ou bénéficiaires finaux à la fin du projet, programme ou action de l'Organisation. L'Organisation s'engage à utiliser ces fonds au profit de ceux qui bénéficient de l'Action. L'Organisation doit informer l'Administration contractante de l'utilisation finale de ces actifs dans le rapport final [...] ». Veuillez vérifier quelle version des Conditions générales a été utilisée dans le cas de votre convention pour connaître la disposition applicable. Il est vivement recommandé d'ouvrir une consultation conjointe entre le PNUD et la Délégation de l'UE concernant l'utilisation finale des actifs financés par le projet⁵⁹.

59 Il convient de noter toutefois qu'avec la révision des Conditions générales en 2011, il est désormais possible pour les actions multi-donateurs de conserver les actifs jusqu'à la fin de la période couverte par le projet. Bien entendu, ceci ne vaut que pour les cas où la date de fin du projet est postérieure à la date d'expiration de la Convention de contribution avec l'UE.

Fréquence de l'établissement des rapports :

La fréquence de l'établissement des rapports est définie dans les Conditions générales et, éventuellement, dans les Conditions particulières, si cela est jugé nécessaire par les deux parties. L'article 2 des Conditions générales prévoit que les rapports doivent être soumis avec chaque demande de financement ultérieur et sur une base de 12 mois. Cela signifie que dans le cas d'une action qui dure moins de 12 mois, seul un rapport sera requis – à savoir le rapport final. Dans les autres cas, des rapports intermédiaires/d'avancement devront être soumis dans chaque période de 12 mois. Le rapport final est dû au plus tard six mois après la fin de la période de mise en œuvre définie à l'article 2.2 et 2.3. des Conditions particulières.

Tous les rapports sont liés au calendrier de paiement. Sur approbation des rapports intermédiaires/d'avancement, l'UE émet le versement suivant. Sur approbation du rapport final, la clôture de l'action peut avoir lieu – cela veut dire que l'UE procède au règlement final pour équilibrer les recettes et les dépenses ou recouvre les fonds non dépensés (conformément aux articles 17 et 18 des Conditions générales).

SOUVENEZ-VOUS QUE :



Le respect des délais de présentation de rapport est essentiel pour préserver une collaboration sans heurts entre la Délégation de l'UE et le bureau pays du PNUD et tout manquement aux dispositions en matière d'établissement de rapports pourrait avoir de graves répercussions sur la mise en œuvre de l'action. Si le bureau pays du PNUD ne soumet pas un rapport intermédiaire/d'avancement ou le rapport final sans avoir donné une explication acceptable sur les raisons pour lesquelles il n'a pas pu satisfaire à ses obligations, la Délégation de l'UE pourra (conformément à l'article 2.9 des Conditions générales) refuser de verser les montants restant à payer et procéder au recouvrement de tout montant indûment versé au projet. Elle pourra aussi résilier l'intégralité de la Convention (article 12.2 des Conditions générales).

Les conditions types d'établissement de rapports applicables aux Conventions de contribution UE-PNUD, telles qu'énoncées plus haut, ne se substituent pas aux communications régulières entre l'UE et le PNUD ni à celles avec d'autres parties prenantes impliquées dans le processus électoral. En outre, le maintien d'un bon échange d'informations à intervalles réguliers est vivement recommandé, surtout dans les situations où le contexte du pays est particulièrement complexe (p. ex. élections de première génération où le contexte politique est volatil, les problèmes de sécurité vont croissants et les calendriers électoraux sont serrés).

Les bureaux pays du PNUD peuvent aussi demander au JTF CE-PNUD d'organiser des formations sur site du personnel chargé d'établir les rapports liés au projet d'assistance électorale. Ces formations sont autorisées dans le cadre des obligations contractuelles du projet en question (comme prévu dans le FAFA ainsi que dans les Conditions particulières et les Conditions générales de la Convention de contribution). Ces obligations décrivent aussi brièvement les mesures à prendre dans la gestion quotidienne du budget sous Atlas afin de faciliter l'établissement de rapports.



4.4 Communication entre la Délégation de l'UE et le bureau pays du PNUD

Une communication efficace est cruciale compte tenu des circonstances volatiles dans lesquelles est souvent fournie l'assistance électorale. Ce point vaut tout particulièrement dans les pays où l'UE et le PNUD collaborent. Il est donc important pour la Délégation de l'UE et le bureau pays du PNUD de discuter de leurs attentes au tout début de la collaboration.

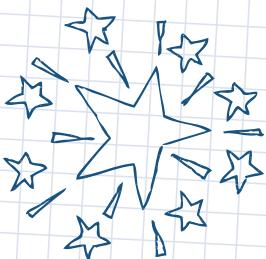
Durant la période de mise en œuvre, les Lignes directrices opérationnelles recommandent que l'UGP (lorsqu'elle existe) fournisse à la Délégation de l'UE (et aux autres donateurs potentiels) les éléments suivants :

- sur une base mensuelle, des notes techniques décrivant les progrès des activités par rapport aux effets et aux indicateurs de performance énoncés à l'Annexe 1 ;
- sur une base trimestrielle, une vue d'ensemble substantielle traduisant l'état des activités financées dans le contexte plus large de la préparation et de la mise en œuvre des élections. En plus des informations financières provisoires, ces vues d'ensemble devraient attirer l'attention sur des questions clés susceptibles d'avoir une incidence sur le calendrier électoral ;
- une note d'une page qui pourra servir de base à des communiqués de presse conjoints et/ou qui pourra être rediffusée au niveau du siège en tant que de besoin ; et
- les décisions et les délibérations des réunions du Comité de Pilotage (à l'issue de chaque réunion).



SOUVENEZ-VOUS QUE :

Toute modification doit être demandée par écrit au moins un mois avant la date à laquelle la modification doit prendre effet (y compris les demandes de prolongation de la durée de la Convention de contribution).



Il convient de noter également le besoin de maintenir des communications cohérentes et efficaces sur les transferts éventuels entre rubriques du budget qui ne dépassent pas 15 pour cent. Comme mentionné précédemment dans ce document, le PNUD peut transférer des fonds entre rubriques du budget à condition que la réaffectation ne dépasse pas 15 pour cent du montant initial prévu pour la rubrique. Dans de tels cas, c'est une excellente pratique que de tenir la Délégation de l'UE informée. Comme on l'a souligné auparavant, les transferts dépassant 15 pour cent exigent que la Convention de contribution soit amendée *a priori*, et dans une telle situation, un échange de communication plus formel est bien évidemment requis.

TRUCS ET ASTUCES:



Des communications fluides et régulières, formelles et informelles sont vitales pour le partenariat entre les bureaux pays du PNUD et les Délégations de l'UE.

4.5 Visibilité

L'UE et le PNUD s'engagent mutuellement à communiquer efficacement les résultats de leur collaboration aux bénéficiaires et aux parties prenantes extérieures. Cette priorité a encore été soulignée dans le contexte du Partenariat sur l'assistance électorale :



« Les parties conviennent que des mesures et initiatives spécifiques seront prises pour garantir la participation et une perception adéquate des efforts de la CE auprès de toutes les parties prenantes du processus électoral. »

– Lignes directrices opérationnelles, Article 3.5.2

Le plan de visibilité – formulation et mise en œuvre

Si les deux institutions en conviennent, chaque action UE-PNUD devra comprendre un plan de communication et de visibilité, pris en compte dans le budget, pour répondre à un triple objectif de communication : i) la contribution de l'UE au projet ; ii) les résultats positifs du partenariat ; et iii) l'impact de l'action elle-même.

Le plan devrait être convenu par les deux organisations, en tenant compte aussi du contexte local, afin de maximiser son application. Conformément aux Lignes directrices opérationnelles, le bureau pays du PNUD et/ou l'UGP devraient formuler le plan durant le premier mois du projet et le soumettre à la Délégation de l'UE pour remarques et suggestions. Au-delà des relations UE-PNUD, le plan de visibilité devrait aussi solliciter et tenir compte des points de vue du pays partenaire et, dans le cas d'actions multi-donateurs, des préoccupations des autres donateurs qui contribuent à l'action. Néanmoins, il y a toutefois des situations, où du fait de facteurs objectifs tels que le contexte politique, il est convenu qu'il ne sera entreprise aucune activité de visibilité. Dans tous les cas, en tenant compte de ce qui précède, les parties devraient prendre une décision, de préférence dès le début de l'action, sur une stratégie et un plan de visibilité. Une large sélection de bonnes pratiques et de conseils est disponible dans les Lignes directrices

de visibilité conjointe CE-ONU pour les actions sur le terrain (aussi connues sous l'appellation Lignes directrices de visibilité conjointe)⁶⁰.

Le Tableau 2 ci-dessous résume les principales questions à prendre en compte lorsqu'un plan de communication et de visibilité est formulé. Comme souligné, le ou les objectifs devraient se concentrer sur les résultats du partenariat, la contribution de l'UE et l'impact de l'action, et non sur des jalons de procédure et d'administration. Parmi le public devraient figurer divers groupes cibles, y compris des faiseurs d'opinion, des personnalités influentes, et des « élites » impliquées dans la coopération internationale, au sein de l'administration et des institutions médiatiques comme à l'extérieur, qui ont un intérêt par rapport à l'action ou qui sont affectés par elle. Les publics cibles dans le pays bénéficiaire comme dans le domaine de l'UE devraient être pris en compte.

Les activités de visibilité et de communication devraient être identifiées dans le plan, même s'il convient de souligner que le plan est un document flexible qui permet au PNUD de tirer parti d'opportunités nouvelles et futures afin de promouvoir les effets positifs du partenariat et de l'action. Quel que soit le contexte, toutes les activités devraient : i) être compatibles avec les normes sociales, religieuses, culturelles et autres du pays partenaire ; ii) faire preuve d'un respect affirmé pour l'environnement local ; et iii) utiliser les langues locales dans toute la mesure du possible.

60 Les Lignes directrices de visibilité conjointe sont disponibles en ligne sur http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/financing/international_organisations/other_documents_related_united_nations/document/joint_visibility_guidelines.pdf

OBJECTIF	<p>1. Objectif global</p> <p>2. Groupes cibles</p> <p>3. Objectifs spécifiques pour chaque groupe cible</p>	<p>Communiquer sur les résultats du partenariat et l'impact de l'action</p> <p>Souligner le fait que l'action a reçu un financement de l'UE</p> <p>(l'accent ne devrait pas être mis sur les jalons administratifs/de procédure)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Au sein du pays bénéficiaire • Au sein de l'UE <p>À titre d'exemples, on peut citer :</p> <ul style="list-style-type: none"> • S'assurer que la population bénéficiaire est bien consciente des rôles du PNUD et de l'UE dans l'action • Sensibiliser la population du pays hôte et/ou la population européenne au rôle du PNUD et de l'UE dans la fourniture de l'aide dans le contexte considéré • Faire prendre conscience de la façon dont l'UE et le PNUD collaborent pour promouvoir le processus électoral
ACTIVITÉS DE COMMUNICATION	<p>4. Principales activités qui seront organisées durant la période couverte par le plan de communication et de visibilité</p> <p>5. Outils de communication choisis</p>	<p>Seront détaillées :</p> <ul style="list-style-type: none"> • La nature des activités • Les responsabilités liées à l'exécution des activités <p>Avec une description détaillée des avantages offerts par certains outils (médias, publicité, événements, etc.) compte tenu du contexte local</p>
INDICATEURS DE SUCCÈS	<p>6. Réalisation des objectifs de communication</p> <p>7. Dispositions relatives au retour d'information (le cas échéant)</p>	<p>Inclure les indicateurs de succès pour les différents outils proposés</p> <p>Préciser et détailler les formulaires d'évaluation et autres moyens utilisés pour obtenir le retour d'information des participants sur l'activité</p>
RESSOURCES	<p>8. Ressources humaines</p> <p>9. Ressources financières</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Nombre de personnes/jour requis pour la mise en œuvre des activités de communication • Membres de l'équipe de gestion responsables des activités de communication <p>Budget requis pour mettre en œuvre les activités de visibilité/communication (en chiffres absolus et en pourcentage du budget global affecté à l'action)</p>

Les allocations budgétaires prévues pour les activités de visibilité devraient être clairement détaillées dans le budget de l'action (Annexe 3 de la Convention de contribution UE-PNUD) et les documents de travail tels que les programmes de travail annuels. La Délégation de l'UE et le bureau pays du PNUD devraient convenir et discuter d'un budget approprié à allouer à ce genre d'activités.

Des **ressources humaines** devraient être allouées pour suivre la mise en œuvre du plan de visibilité et de communication. L'UGP devrait attribuer cette responsabilité à un point focal au sein de l'équipe permanente de façon à ce que la Délégation de l'UE, les autres donateurs et les pays partenaires sachent à qui soumettre toute question précise ayant trait à la visibilité et la communication. Des experts pourront être recrutés afin de mettre en œuvre les activités de visibilité et de communication au nom du projet.

Tout le matériel produit et les actifs achetés dans le cadre de l'action doivent – sauf accord contraire entre les deux parties – **prendre acte de la contribution de l'UE** et faire apparaître l'emblème de l'UE d'une manière appropriée (article 6.1 des Conditions générales). En outre, toutes les publications imprimées et en lignes relatives à l'action doivent contenir une **clause de non-responsabilité** (article 6.3 des Conditions générales). Le texte de la clause de non-responsabilité devrait être le suivant : « Le présent document a été réalisé avec la participation financière de l'Union européenne. Les opinions qui y sont exprimées ne peuvent en aucun cas être considérées comme reflétant la position officielle de l'Union européenne. » Ces dispositions devraient être adaptées au contexte des actions multi-donateurs de manière à prendre en compte tous les bailleurs de fonds de l'action.

Comme mentionné précédemment dans cette publication, le PNUD est tenu de **rendre compte** de la visibilité des actions – d'un point de vue descriptif et financier – par le biais de mécanismes d'établissement de rapports périodiques. L'usage de photographies tirées de la mise en œuvre du projet et des grands événements, coupures de presse, transcriptions audio, etc. est fortement recommandé. Celles-ci peuvent être transmises à ecsupport@undp.org car le bureau du PNUD à Bruxelles reste en contact régulier avec les unités de la CE impliquées dans la couverture des événements de visibilité.

Enjeux ayant une incidence sur les attentes et les obligations en termes de visibilité

Les Lignes directrices de visibilité conjointe CE-ONU décrivent certains des enjeux d'importance aux yeux de l'UE et les obligations du PNUD en matière de visibilité. Tout d'abord, **la taille et la proportion du financement de l'UE sont pertinentes**. Pour les actions qui sont entièrement financées par l'UE, la visibilité des activités financées peut être maximisée. Toutefois, pour des actions entreprises dans le cadre d'une action multi-donateurs et lorsque l'UE n'est qu'un bailleur parmi beaucoup d'autres et peut même ne pas avoir donné la plus grosse contribution à l'action, les attentes de la part de l'UE sont plus modestes et le PNUD intègre la visibilité de l'UE dans le plan de visibilité des plus gros donateurs. D'autre part, dans le contexte des **interventions urgentes**, le PNUD n'est pas tenu d'établir un plan de communication et de visibilité immédiatement. Néanmoins, sauf accords contraires entre les parties, le PNUD devrait s'efforcer d'afficher le soutien de l'UE et se conformer à la réglementation énoncée dans le FAFA et les Conditions générales.

Troisièmement, et c'est peut-être le point le plus pertinent dans le contexte de l'assistance électorale, **la nature de l'action** pourrait affecter les attentes de l'UE et les obligations du PNUD. D'après les Lignes directrices de visibilité conjointe :

« Des facteurs tels que l'insécurité ou des sensibilités politiques locales peuvent restreindre les activités d'information dans certaines zones de crise, voire, dans des cas extrêmes, justifier l'omission pure et simple de toute action de visibilité. Certaines actions exigent un degré élevé de neutralité politique. Dans un tel cas, le public cible et les outils de visibilité seront alors sélectionnés en tenant compte de ce qui est approprié... »

Compte tenu de la sensibilité politique des questions électorales, l'UE et le PNUD pourront, dans des circonstances précises ou pour des activités particulières, convenir d'une visibilité « profil bas ».

Ci-après figure une liste de trois recommandations sur la façon de veiller à ce que la visibilité de la collaboration soit traitée d'une manière positive :

1. La Délégation de l'UE et le bureau pays du PNUD et/ou l'équipe de gestion du projet devraient arriver à un **accord sur le plan de visibilité** pour veiller à faire en sorte que leurs attentes mutuelles soient clairement comprises. Les deux parties devraient garantir une communication efficace concernant la mise en œuvre et la révision possible du plan en raison de l'évolution du scénario politique ou d'autres développements imprévus. La désignation d'un Point focal chargé des questions de visibilité au sein du bureau pays ou de l'UGP peut faciliter le processus.
2. Les **Délégations de l'UE ont la possibilité de jouer un rôle plus proactif** dans la communication des résultats positifs de leurs contributions aux projets mis en œuvre par le PNUD grâce à la publication d'annonces de presse, de mises à jour sur leur propre site web et d'outils de communication ou encore la participation à des événements de projet, etc. Le gestionnaire de tâches du côté de l'UE peut assurer un suivi plus étroit des questions de visibilité et s'efforce de communiquer tout mécontentement éventuel rapidement au Point focal de l'UGP chargé de la visibilité.
3. Le Point focal chargé de la visibilité du projet devrait veiller à collecter tous les produits et matériels de visibilité et de communication – p. ex. communiqués de presse, coupures de presse, photographies, autres publications et équipement où apparaît l'emblème de l'UE. Ces produits constituent un bon point de départ pour rendre compte des questions de visibilité et devraient être annexés au rapport final.

4.6 Audit et vérification

Audit

Les transactions financières et les états financiers font l'objet des procédures d'audit interne et externe énoncées dans les réglementations, règles et lignes directrices financières du PNUD. L'UE ne peut pas auditer un projet mis en œuvre par le PNUD. Le PNUD fournit à l'UE les états financiers audités de l'ensemble de sa comptabilité. Il s'agit d'un document à la disposition du public qui est communiqué à l'UE en dehors de la portée d'une Convention de contribution particulière.

L'UE peut demander des informations sur la gestion financière d'un projet spécifique du PNUD. Dans le cadre d'une vérification (voir plus loin) et conformément à l'accord entre le siège de la CE et le PNUD dans le « Protocole de divulgation des rapports d'audit interne du PNUD à la Commission européenne », l'UE peut obtenir des copies des résumés exécutifs des rapports d'audit ou les rapports eux-mêmes.

Les demandes de ce type sont traitées au cas par cas et soumises à l'attention du Bureau de l'audit et des investigations à New York. Les bureaux pays peuvent contacter le bureau du PNUD à Bruxelles et lui demander de faciliter le processus (ecsupport@undp.org).

À compter du 1^{er} décembre 2012 et conformément à la toute dernière politique en matière de divulgation de l'information, le PNUD affiche la version intégrale des rapports d'audit (dans un délai d'un mois de leur émission) sur son site web : <http://audit-public-disclosure.undp.org/>. Ces rapports sont accessibles aux États membres, aux donateurs, aux médias et au grand public.

En ce qui concerne les obligations contractuelles qui découlent des Conditions générales (articles 16.3 et 16.4), le PNUD est tenu de conserver les documents financiers relatifs aux projets financés par l'UE pendant cinq ans après la date d'achèvement de chaque Convention de contribution (c.-à-d. 5 ans après la clôture financière de la convention). Il est aussi tenu de mettre à disposition les informations financières pertinentes dans le contexte d'une éventuelle vérification par l'UE.

Vérification

L'objectif d'une mission de vérification est de permettre à l'UE d'acquérir une appréciation et de rendre compte de l'adéquation du système de comptabilité en place en termes de systèmes et procédures comptables, de procédures de contrôle et de passation de marché, d'établissement de rapports et de mécanismes de supervision/d'audit. Par conséquent, l'objectif de la vérification n'est pas d'auditer l'entité onusienne, et l'UE reconnaît expressément la primauté des systèmes de supervision et de contrôle de l'ONU.

Dans une vérification, les représentants de l'UE peuvent réaliser une visite sur site (*walk-through*) dans un bureau pays donné pour vérifier que les processus de supervision et de contrôle mis en place pour la gestion d'un projet précis ont été suffisants. (La vérification mettra l'accent sur, par exemple, une bonne gestion financière, la conformité avec les règles et règlements du PNUD, et la conformité avec les conditions applicables à une Convention de contribution particulière). Dans le cadre du processus de vérification, l'UE peut demander accès à des informations financières (tirés des registres comptables) y compris la vérification des pièces justificatives. En plus ou à la place d'une visite de terrain, l'UE peut demander accès aux informations d'audit disponibles du PNUD (comme indiqué précédemment, l'UE pourra recevoir, au cas par cas, un résumé exécutif d'un rapport d'audit ou le rapport d'audit lui-même). Les détails de la procédure de divulgation étape par étape ont été convenus entre le siège de la CE et le PNUD dans le « Protocole de divulgation des rapports d'audit interne du PNUD à la Commission européenne ». Les bureaux pays peuvent contacter le bureau du PNUD à Bruxelles et lui demander de faciliter le processus.

Dans des situations où les données d'audit ne sont pas disponibles et si la CE a décidé d'effectuer une mission de vérification *in situ*, le processus détaillé est décrit dans les termes de référence (TDR) communs pour les missions de vérification⁶¹. En ce qui concerne l'examen des informations, la mission de vérification peut sonder un maximum de cinq transactions par processus clé (passation de marché, recrutement, y compris le traitement de la paie, les décaissements, la gestion budgétaire, la logistique et l'établissement de rapports) par projet. Si des problèmes sont détectés dans les échantillons, l'équipe de vérification sera autorisée à sonder cinq autres transactions du même processus. Si au moins une de ces cinq transactions supplémentaires révèle d'autres problèmes, l'équipe de vérification ne poursuit pas le sondage mais doit en référer au Contrôleur du PNUD (ecsupport@undp.org).

61 Les TDR communs pour les missions de vérification sont disponibles en ligne sur http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/financing/international_organisations/other_documents_related_united_nations/index_en.htm

Les règles et règlements régissant les missions de vérification sont prescrits dans le FAFA (dans la « clause de vérification ») et dans les articles 16.3 et 16.4 des Conditions générales. Les détails de la portée et de la méthodologie convenues sont présentés dans les « Termes de référence communs pour les missions de vérification (TDR) ».

La vérification fait intervenir de nombreuses parties aussi bien du côté de l'UE que du côté du PNUD :

- UE/CE : Des missions de vérification peuvent être déclenchées par le siège de la CE ou localement par la Délégation de l'UE. Elles peuvent être réalisées par des agents de l'UE ou par des sociétés privées mandatées directement par l'UE.
- PNUD : À réception d'une notification de mission de vérification, il est essentiel que le bureau pays du PNUD contacte le bureau du PNUD à Bruxelles. Le Bureau du PNUD à Bruxelles et le Bureau de l'audit et des investigations du PNUD aident le bureau pays dans ses préparatifs avant et pendant la mission de vérification et il assure une liaison étroite avec le siège de la CE sur toutes les questions ayant trait à la vérification. Une collaboration étroite entre le bureau pays du PNUD et l'UGP est essentielle pour garantir un processus de vérification sans heurts.

TRUCS ET ASTUCES:



La CE et/ou la Délégation de l'UE doivent veiller à donner au PNUD un préavis de la vérification prévue. À réception de cet avis, le bureau pays du PNUD doit immédiatement notifier le bureau du PNUD à Bruxelles (ecsupport@undp.org)

Les missions de vérification peuvent être déclenchées à tous les stades du cycle de projet – durant la programmation, la mise en œuvre et la clôture – ou dans les cinq ans qui suivent la clôture de la Convention de contribution. Dans la pratique, la plupart des missions se déroulent durant la période de mise en œuvre ou dans les 12 mois qui suivent sa clôture.

À son arrivée, l'équipe de vérification procède comme suit :

- elle organise des réunions, des entretiens et des discussions avec l'encadrement et le personnel ;
- elle passe en revue les systèmes, procédures et informations financières/de gestion ;
- elle réalise un « walk-through » test du cycle de gestion du programme/projet et des systèmes et procédures associés afin de déterminer comment les fonds sont gérés, enregistrés, suivis, contrôlés et rapportés ;
- elle examine les informations et demande des échantillons de transactions financières/pièces justificatives (mais les limites concernant le nombre de sondages doivent être respectées) ; et
- elle réconcilie les chiffres et analyse les procédures.

Cycle de gestion de projet	Domaines de vérification	Objets de la vérification	Méthodes et techniques de vérification
PROGRAMMATION	Questions propres à l'action	Organisation, fonctions et responsabilités premières	Examen des systèmes, procédures et informations financières et de gestion :
MISE EN ŒUVRE	Comptabilité	Systèmes	Entretiens, réunions et discussions
	Audit	Procédures	
CLÔTURE	Passation de marché	Information, documents, enregistrements	Walk-throughs
	Contrôle interne	Conformité avec le FAFA et la Convention de contribution	Réconciliation, procédures analytiques
		Objets particuliers : éligibilité des coûts, visibilité	Examen et vérification de l'information et des documents

Tableau 4 : Approche de la vérification

La mission de vérification donne lieu à l'émission d'un rapport qui présente les résultats factuels de la mission, y compris une conclusion et, le cas échéant, des recommandations pour une éventuelle suite à donner. Le PNUD est invité à commenter le rapport. Il est important de faire en sorte que l'équipe de vérification termine sa visite par un bilan détaillé à l'encadrement du bureau pays du PNUD. Cette séance de bilan constitue une bonne occasion pour discuter et clarifier les questions en suspens. Le rapport de la mission de vérification constitue une base de dialogue plus poussée entre la Délégation de l'UE et le PNUD, pour passer en revue les résultats et convenir de la suite à donner, le cas échéant.

4.7 Fin du projet et clôture de la Convention de contribution

La période de mise en œuvre de l'action est prescrite dans les articles 2.2 (date de commencement) et 2.3 (durée) des Conditions particulières. La période d'exécution, telle qu'elle est établie à l'article 2.4⁶², démarre lorsque la Convention entre en vigueur (article 2.1 des Conditions particulières) et dure jusqu'au moment où a lieu la clôture financière de l'action UE-PNUD – c.-à-d. lorsque le dernier paiement est versé par l'UE ou lorsque les fonds non dépensés sont restitués à l'UE et lorsque toute réclamation financière est réputée réglée. Lorsqu'il n'y a pas de financement final ou de restitution de fonds non dépensés, la période d'exécution cesse 18 mois après la fin de la période de mise en œuvre.

Le PNUD doit produire le rapport final et le soumettre à l'UE dans les six mois qui suivent la fin de la période de mise en œuvre. Lorsque, sur la base du rapport financier final, le montant total des fonds préfinancés par l'UE est inférieur au montant total des coûts éligibles imputables à la contribution de l'UE, la différence constitue le montant du paiement final que le PNUD demande à l'UE. (Cette hypothèse se base sur les dispositions de l'article 17 des Conditions générales sur la détermination du montant final de la contribution de l'UE). Dans un tel cas, le PNUD soumet à l'UE une demande de financement final (suivant le modèle fourni à l'Annexe 5 de la Convention de contribution) ainsi que le rapport final.

62 Applicable aux Conventions de contribution signées à partir de janvier 2011.

Dans le cas où, à la fin de l'action, il existe un reliquat (c.-à-d. que tous les fonds préfinancés par l'UE n'ont pas été dépensés) ce montant doit être restitué à l'UE conformément aux dispositions de l'article 18 des Conditions générales. Les détails de la procédure de recouvrement ont été approuvés dans les *Guidelines on Recovery Orders and Recovery by Offsetting under FAFA* [Lignes directrices sur les ordres de recouvrement et le recouvrement par compensation aux termes du FAFA]⁶³. Le siège de la Commission européenne a aussi mis au point un ensemble de questions fréquemment posées⁶⁴ qui fournit des conseils supplémentaires à ce sujet.

Une fois que le rapport a été officiellement soumis, l'UE dispose de 45 jours pour examiner son contenu. Le rapport est réputé approuvé si l'UE n'a pas réagi dans les 45 jours qui suivent la date de réception du rapport⁶⁵. Toutefois, si l'UE considère que le rapport ne satisfait pas aux conditions contractuelles, il peut demander au PNUD, dans la première période de 45 jours, de fournir des informations complémentaires dans un délai de 30 jours calendaires à compter de sa demande. La date butoir pour l'approbation du rapport est alors suspendue jusqu'à ce que l'information requise ait été reçue par l'UE.

Si l'UE juge que la demande de paiement ne peut pas être satisfaite, elle revient vers le PNUD, en expliquant les motifs et en stipulant les informations complémentaires qui sont demandées, dans la deuxième période de 45 jours. La date butoir de paiement est suspendue jusqu'à ce que l'information requise soit reçue par l'UE.

63 Les Lignes directrices sont disponibles en ligne sur http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/documents/implementation/international_organisations/other_documents_related_united_nations/guidelines_recoveries_en.doc

64 Elles sont disponibles en ligne sur http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/faq/international_organisations_en.htm

65 Généralement, les rapports devraient être envoyés par courrier recommandé/porteur spécial ou livrés contre un « accusé réception » (signature de l'agent de l'UE qui en prend réception et date indiquée sur, par exemple, une copie de la lettre de couverture).

4.8 Évaluations du projet

À tout moment durant la mise en œuvre d'un projet (mais habituellement soit à mi-parcours soit à la fin, ou parfois les deux), une évaluation peut avoir lieu (souvent demandée par le Comité de Pilotage du projet). Comme stipulé à l'article 8 des Conditions générales de la Convention de contribution, la CE sera invitée à participer aux principales missions de suivi et d'évaluation ayant trait à l'exécution de l'action.

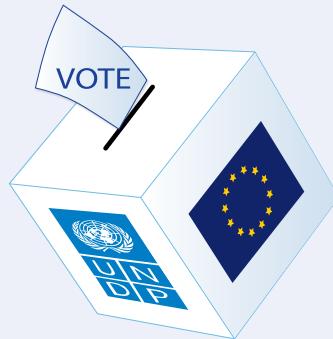
TRUCS ET ASTUCES:



Il est important, au moment de la formulation du projet, d'inclure un crédit budgétaire pour une évaluation possible du projet ou de ses résultats.

En outre la CE peut, en tant que donateur, déployer des missions d'évaluation qui sont financées par la CE, indépendamment du budget de la Convention de contribution. De telles évaluations seront planifiées à l'avance et réalisées dans un esprit de collaboration et les questions de procédure s'y rapportant devront être réglées d'un commun accord entre la CE et le PNUD. À cet égard, les services de la Commission veilleront à ce qu'un préavis des évaluations prévues et des exercices de suivi soit communiqué au PNUD dès qu'il est disponible. La mission proposera de mettre un projet de son rapport à la disposition de l'encadrement du PNUD pour commentaires avant son émission finale.

Au niveau du siège, la tâche de l'Unité d'évaluation de la DG DEVCO est d'intégrer le retour d'information sur les résultats des évaluations effectuées dans le processus de prise de décisions et de veiller à ce qu'ils soient pris en compte par les services de l'UE chargés des politiques et de la mise en œuvre de la programmation. Le retour d'information est également fourni en dehors de la Commission, aux parties prenantes et au public.



www.ec-undp-electoralassistance.org