

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

Troisième session ordinaire  
du Conseil d'administration

Rome, 11-14 octobre 2004

## RAPPORTS D'ÉVALUATION

Point 6 de l'ordre du  
jour

*Pour information\**



Distribution: GÉNÉRALE  
**WFP/EB.3/2004/6-F/Rev.1**  
13 septembre 2004  
ORIGINAL: ANGLAIS

## NOTE D'INFORMATION SUR L'EXAMEN DE L'UNITÉ DE BASE DE L'UNJLC

\* Conformément aux décisions relatives à la gouvernance que le Conseil d'administration a approuvées à sa session annuelle et à sa troisième session ordinaire de 2000, les documents soumis au Conseil pour information ne sont discutés que si un de ses membres le demande expressément, suffisamment avant la séance, et si la présidence décide de faire droit à cette demande, considérant qu'il s'agit d'une utilisation appropriée du temps du Conseil

Le tirage du présent document a été restreint. Les documents présentés au Conseil d'administration sont disponibles sur Internet. Consultez le site WEB du PAM (<http://www.wfp.org/eb>).

## NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

**Le présent document est soumis au Conseil d'administration pour information.**

Le Secrétariat invite les membres du Conseil qui auraient des questions de caractère technique à poser sur le présent document, à contacter les fonctionnaires du PAM mentionnés ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

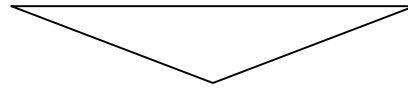
Directeur, Bureau de l'évaluation M. K. Tuinenburg tél.: 066513-2252  
(OEDE):

Chargé de l'évaluation, OEDE: M. P. Mattei tél.: 066513-2981

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter le Superviseur de l'Unité des réunions et de la distribution (tél.: 066513-2328).



## PROJET DE DECISION\*



Le Conseil prend note des informations contenues dans la "Note d'information sur l'examen de l'unité de base de l'UNJLC" (WFP/EB.3/2004/6-F/Rev.1).

---

\* Ceci est un projet de décision. Pour la décision finale adoptée par le Conseil, voir le document intitulé "Décisions et recommandations" publié à la fin de la session du Conseil.



---

## INTRODUCTION

1. Le présent examen fait suite à une série de trois premiers examens des opérations du Centre conjoint de logistique des Nations Unies (UNJLC) menées sur le terrain i) en Afghanistan en juin 2003; ii) en Iraq en septembre 2003; et iii) au Libéria en février 2004. Il sera suivi d'ici à la fin de l'année par une évaluation de synthèse à laquelle se livreront conjointement le PAM, le Bureau pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). Le rapport sera présenté pour examen au Conseil d'administration en 2005. L'objectif de ces quatre examens est de tirer des enseignements et d'identifier les meilleures pratiques à suivre pour améliorer le rôle joué par l'UNJLC lors des déploiements futurs.
2. L'examen a été entrepris par un consultant externe sous la supervision du PAM, par l'intermédiaire du Bureau de l'évaluation (OEDE), en collaboration avec le Service du transport de surface (OTL) et l'UNJLC.
3. L'unité de base de l'UNJLC est constituée de membres du personnel du PAM, du HCR, de l'UNICEF et de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) détachés à temps plein. Cette unité dépend principalement de ressources extrabudgétaires. Elle a pour fonctions i) de superviser le processus d'institutionnalisation, ii) d'assurer les formations de l'UNJLC, iii) de concevoir, de mettre en œuvre et d'appuyer tous les déploiements de l'UNJLC et iv) de fournir des orientations normatives aux organisations humanitaires en matière de logistique.

---

## PROCESSUS

4. L'examen se fonde sur une approche faisant appel à la participation et à la collaboration et s'est déroulé en deux étapes. Pendant la première étape "Préparation/documentation au siège", le consultant a examiné des documents et mené des entretiens avec des membres du personnel des institutions des Nations Unies. La deuxième étape, "Identification des enseignements: rapport", a permis d'élaborer une synthèse exposant les enseignements tirés de l'expérience acquise par l'unité de base de l'UNJLC et formulant des recommandations visant à améliorer les activités de l'UNJLC dans les déploiements futurs. Ce document est disponible auprès de l'OEDE.
5. Le présent examen porte essentiellement sur l'unité de base, bien qu'il soit impossible de dissocier les activités de cette unité de celles menées par l'UNJLC sur le terrain.

---

## STATUT ACTUEL DE L'UNJLC ET DE L'UNITE DE BASE

6. L'UNJLC est né d'une initiative lancée par le PAM dans l'objectif de mettre en commun les acquis logistiques, initialement dans le domaine aérien. Le Centre est par la suite devenu indépendant du PAM sur le plan opérationnel, même si le Programme abrite le siège de l'UNJLC et s'il lui fournit des services d'appui. En mars 2002, le groupe de travail du Comité permanent interorganisations (IASC) a désigné le PAM comme autorité responsable de l'UNJLC.



7. Le PAM fournit à l'UNJLC un appui administratif et financier, ainsi que pour les ressources humaines. L'unité de base de l'UNJLC relève du Directeur adjoint de la Division du transport, de la planification préalable et des interventions (OTP) au siège du PAM. Le système d'établissement des rapports au PAM pourrait connaître des modifications suite à la restructuration prévue de la division en août 2004.
8. Les organisations associées à l'UNJLC se réunissent chaque trimestre afin de passer en revue les progrès accomplis et définir les grandes lignes des opérations et de la politique générale. Les principales parties prenantes sont le HCR, l'UNICEF, l'OCHA, l'OIM, l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR), des consortiums d'organisations non gouvernementales (ONG) et le PAM. L'UNJLC rend compte au groupe de travail du IASC, son organe de contrôle, conformément à ce qui est requis.
9. L'unité de base a vu le jour à Rome afin de servir de base au lancement et à la gestion des opérations menées par l'UNJLC. Cette unité i) assure le contact avec les autres institutions; ii) participe au lancement des appels; iii) allège, pour ce qui est des opérations sur le terrain, une grande partie de la tâche que constitue l'établissement des rapports; iv) relie les opérations sur le terrain aux services d'appui du PAM; v) met en place la formation; vi) gère l'information; et vii) prend l'initiative d'améliorer l'efficacité et les compétences de l'UNJLC. L'unité de base représente également une plate-forme permettant aux partenaires de l'UNJLC d'échanger leurs vues et de prendre des mesures concernant les questions logistiques générales.
10. Un membre du personnel du PAM, au titre du budget administratif et d'appui aux programmes, gère l'unité de base. L'UNICEF, le HCR et l'OIM ont détaché du personnel international, les dépenses de personnel étant imputées au budget de l'UNJLC.
11. Les opérations de terrain de l'UNJLC sont financées à partir des fonds mobilisés au titre des opérations spéciales du PAM. Le PAM a mis en place un compte spécial pour l'UNJLC permettant de recevoir les financements des donateurs destinés à l'unité de base et à satisfaire les autres besoins.

---

## PRINCIPAUX RESULTATS

12. L'UNJLC a permis de combler les lacunes constatées dans les activités logistiques, en menant de manière adaptée, novatrice et concrète les activités de coordination et de mise en œuvre. Les donateurs, le CICR et les ONG sont satisfaits de l'approche "volontaire" adoptée par l'UNJLC. L'unité de base sert de base opérationnelle et administrative à la discussion et la prise de décisions concernant les activités logistiques qui sous-tendent les opérations à mener, comme dans le domaine de la gestion stratégique des entrepôts par exemple, les systèmes de suivi des articles ou la normalisation des parcs de camions.
13. L'UNJLC a assuré la coordination logistique dans plusieurs situations d'urgence complexes, essentiellement grâce à i) des activités de planification d'urgence interorganisations; ii) la mobilisation rapide d'un personnel expérimenté; iii) la création de l'unité de base; iv) la formation à la logistique dispensée à tous ses partenaires; et v) au développement et à la diffusion de données ayant trait à la logistique au moyen d'enquêtes, du site web du PAM et de la cartographie.



14. L'UNJLC a joué un rôle déterminant dans l'identification des goulets d'étranglement logistiques entravant les opérations, et des questions non abordées par les autres institutions, comme la planification du transport aérien, l'approvisionnement en carburant pour les opérations humanitaires et l'établissement de priorités pour le fret aérien.

---

## CRITIQUES ADRESSEES A L'UNJLC

15. L'organisation hôte n'a pas exprimé les mêmes marques de satisfaction que les donateurs, le CICR et les ONG. Le chevauchement des efforts et le non-respect des règles régissant les services d'appui représentent les critiques les plus courantes. Les bureaux du PAM sur le terrain estiment que les efforts déployés par l'UNJLC bénéficient aux autres parties et qu'ils confèrent au Coordonnateur pour les affaires humanitaires un rôle de mise en oeuvre, réduisant ainsi le rôle premier joué par le PAM dans le domaine logistique.
16. Le personnel de l'UNJLC ne connaissant pas suffisamment les procédures du PAM, et le personnel directeur du PAM sur le terrain ne saisissant pas suffisamment le rôle de l'UNJLC, de nombreux malentendus se sont produits.
17. Il n'a pas été possible de déléguer des pouvoirs dans le domaine financier à de nombreux membres du personnel de l'UNJLC, qui sont employés en tant que consultants ou détachés/prêtés par d'autres organisations des Nations Unies et ONG.
18. Il a été difficile pour l'UNJLC de trouver rapidement pour les opérations sur le terrain des chefs possédant l'expérience requise, ainsi qu'une bonne connaissance des services d'appui du PAM.
19. L'UNJLC ne tient pas assez de réunions d'information et de bilan avec son personnel, et ne l'informe pas suffisamment des directives administratives types. La majorité des consultants ne connaissent pas leurs droits contractuels, ni la nature de leur couverture médicale ou les modalités administratives.
20. Le financement de l'UNJLC n'est pas toujours transparent aux yeux de ses partenaires.

---

## PRINCIPALES CONCLUSIONS

21. L'unité de base a scrupuleusement tenu compte des critiques dont l'UNJLC a été l'objet en procédant à un examen interne approfondi de ses relations de travail avec le PAM et en faisant mener un examen des principales opérations sur le terrain. Des examens en règle ont été menés par la Sous-Division de l'analyse et de l'examen financiers (FSR) et la Division des ressources humaines (HR). La Division des technologies de l'information et de la communication (ICT) procède actuellement à un examen, et un examen des achats sera effectué en juillet 2004. Des évaluations sur le terrain ont été entreprises en Afghanistan, en Iraq et au Libéria. L'unité de base a déjà donné suite à nombre de recommandations formulées à l'issue de ces évaluations et les a intégrées dans son plan de travail pour l'année 2004.
22. Le déclenchement des opérations de l'UNJLC continuera d'être assuré par le groupe de travail du IASC. L'UNJLC ne devrait pas avoir à demander le lancement de ses propres opérations. Cette demande devrait émaner des bureaux de pays et des bureaux régionaux, conjointement avec OTP, qui devrait veiller à ce que des cadres soient représentés au sein du groupe de travail du IASC.



23. L'UNJLC devrait en principe s'occuper uniquement des questions ayant trait à la logistique. Son approche volontaire consistant à résoudre des "questions non abordées par les autres institutions" (questions orphelines) renforce son crédit, mais ces questions ne devraient être prises en main qu'à titre très exceptionnel et avec l'aval des partenaires de l'UNJLC.
24. La préparation des opérations de l'UNJLC pour l'Iraq représente un très bon exemple de planification d'urgence; le déclenchement rapide de cette phase s'est avéré être très opportun. L'UNJLC procède actuellement à l'harmonisation des plans de planification d'urgence des équipes de pays des Nations Unies au Népal (UNCT). Il ne s'agit pas d'une situation d'urgence complexe, mais cela montre clairement le rôle utile qui pourrait être ajouté au mandat de l'UNJLC dans le cas de situations risquant nettement d'évoluer en des situations d'urgence complexes. L'UNJLC doit établir clairement que sa participation à l'évaluation des capacités est i) temporaire; ii) spécifique à chaque situation d'urgence; et iii) contribue à enrichir la base d'informations du PAM.
25. La réunion trimestrielle entre les parties prenantes constitue le cadre directeur de l'UNJLC. Le personnel directeur du PAM devrait toujours être représenté à ces réunions de façon à ce que les délibérations de l'UNJLC et de ses partenaires soient transmises au PAM de façon indépendante.
26. L'unité de base devrait prévoir un mémorandum d'accord conjoint au lieu d'en élaborer plusieurs afin de clarifier la relation entre l'UNJLC et ses partenaires. Ce mémorandum devrait être débattu avec les autres partenaires et définir précisément leurs attributions.
27. Dans le cadre des services humanitaires communs, l'unité de base devrait également élaborer une définition des relations avec la coordination des opérations civiles et militaires (CMCoord), les centres d'information des Nations Unies pour les affaires humanitaires et le groupe de travail sur les télécommunications d'urgence, et la soumettre pour discussion au groupe de travail du IASC.
28. L'UNJLC est parvenu à un accord avec l'Équipe des Nations Unies pour l'évaluation et la coordination en cas de catastrophe pour que le personnel de l'UNJLC fasse partie de la réserve de candidats de l'Équipe et puisse être affecté dans les 24 heures dans son équipe pour la coordination dans l'éventualité d'une catastrophe naturelle. Compte tenu de la pénurie actuelle de personnel, l'UNJLC informera l'Équipe dès que des membres de son personnel seront disponibles pour rejoindre une équipe. Il s'agit là d'une démarche novatrice dans la coopération interorganisations.
29. Le niveau de dotation en personnel de l'unité de base correspond aux fonctions qui lui incombent, y compris en ce qui concerne le personnel affecté sur le terrain pour de courtes durées pendant les opérations.
30. L'unité de base est actuellement financée au moyen de fonds non utilisés provenant de précédentes opérations, faute d'autres sources de financement disponibles. L'approbation donnée à la création d'un compte spécial permettra aux donateurs de financer directement l'unité de base, un souhait qu'ils ont déjà manifesté. La mise en place définitive du compte spécial pour les opérations de l'UNJLC est indispensable pour garantir l'efficacité opérationnelle de l'unité de base.
31. L'unité de base prévoit de procéder en juillet à un examen des activités d'achat par le biais de la Sous-Division des achats et des contrats (MSP). Les problèmes liés à l'achat d'articles relativement secondaires peuvent créer des obstacles, mais il est possible, en maintenant une relation étroite avec le directeur de pays, d'obtenir une dérogation, par exemple à la règle d'obtenir trois tarifs pour tout achat. Une petite caisse initiale est prévue



dans les kits lors des déploiements rapides du personnel de l'UNJLC dans les situations d'urgence (kits de déploiement immédiat).

32. Le site web et la cartographie de haute qualité mis en place par l'UNJLC ont été le plus souvent jugés comme des instruments précieux pour la coordination logistique et les opérations. Le site web s'avère encore plus utile au siège et pour les donateurs que pour les opérations logistiques sur le terrain, principalement en raison des problèmes d'accès. Les cartes et le site web rencontrent un tel succès que l'unité de base doit faire preuve de rigueur en validant les sources utilisées. Un examen constant de ce que les clients de l'UNJLC recherchent sur le site permettra de préserver sa spécificité. La participation aux réunions de coordination augmente dès lors qu'un bulletin est affiché sur le site web.

---

## PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

33. Une unité de base efficace est indispensable aux activités de l'UNJLC car elle constitue la base d'où sont lancées les opérations du Centre sur le terrain.
34. L'UNJLC devrait entrer en action uniquement lorsque les autres partenaires sont dans l'incapacité d'agir ou ne souhaitent pas le faire, et il devrait recevoir l'accord officiel des autres partenaires. Malgré ce "principe d'intervention", il restera inévitablement un nombre de tâches importantes dont l'UNJLC devra s'acquitter, comme cela a été le cas lors des précédentes opérations. Ce principe ne remettra pas en cause la dimension pratique de l'UNJLC et permettra d'éviter tout double emploi. Il permettra de maintenir la position de force de l'UNJLC dans le domaine de la coordination, qui est propre à un rôle opérationnel efficace.
35. L'UNJLC devrait veiller à ce que les chefs recrutés pour ses opérations sur le terrain viennent de secteurs variés afin d'enrichir la réserve de personnel disponible possédant l'expérience appropriée, d'accélérer le déploiement des missions et de refléter son rôle interorganisations. Il est crucial que ce personnel ait une bonne connaissance des services d'appui du PAM, et que le Programme lui délègue des pouvoirs dans le domaine financier. L'UNJLC doit pouvoir compter sur un personnel très qualifié lui permettant de se prévaloir de sa réputation.
36. Il faudrait maintenir les réunions trimestrielles entre les parties prenantes, en conservant une approche souple quant au rôle croissant joué par les institutions concernant les questions relatives aux services humanitaires communs et le financement. Cela est important i) pour parvenir à une position commune aux réunions de contrôle du groupe de travail du IASC; et ii) à un moment où les autres organisations envisagent de s'investir davantage dans l'UNJLC en finançant l'affectation de leur propre personnel aux opérations.
37. L'actuel Directeur adjoint d'OTP est à l'origine de l'idée de créer l'UNJLC et de son évolution. L'UNJLC s'efforce de devenir indépendant de son initiateur, et il a réussi à gagner en autonomie en obtenant la responsabilité des opérations sur le terrain, mais l'avenir ne laisse pas présager d'un changement de direction. La façon dont le Centre est dirigé est reconnue et appréciée à sa juste valeur dans le milieu interorganisations et constitue la force motrice de son évolution. Un changement pourrait réduire l'appui des donateurs et des partenaires à une étape décisive de développement de l'UNJLC. Ce point revêt une importance stratégique pour le PAM à un moment où les Nations Unies tendent à coordonner tous les services humanitaires communs.





38. Une directive officielle définissant les relations entre le PAM et l'UNJLC devrait être émise par le Bureau du Directeur des opérations (ODO). **L'unité de base devrait définir les points qu'elle souhaiterait voir figurer dans la directive d'OD, en spécifiant le type de soutien que le PAM devrait apporter à l'UNJLC et ce que le PAM peut attendre de l'UNJLC.**
39. L'unité de base devrait dresser une liste des services qu'elle est en mesure d'offrir aux Coordonnateurs pour les affaires humanitaires et aux UNCT.
40. L'unité de base devrait poursuivre la mise au point et l'examen régulier des stratégies de retrait en collaboration avec les UNCT.

---

## CONCLUSIONS CONCERNANT L'UNITE DE BASE DE L'UNJLC

41. Le renforcement de liens constructifs avec le PAM tout en conservant une certaine autonomie est une clé du succès futur de l'unité de base de l'UNJLC. Le juste équilibre ne sera pas facile à obtenir. L'unité de base accomplit cependant des progrès tangibles dans ce sens grâce à i) une série d'examen du PAM; ii) la mise en œuvre des nombreuses mesures contenues dans le présent rapport; et iii) sa volonté de créer une synergie qui sera le fruit d'un partenariat véritable avec l'organisation hôte.
42. Les voies de communication de l'unité de base avec le PAM pourraient connaître des changements en août 2004. Cette question revêt un caractère crucial pour l'UNJLC, l'unité de base et dans la mise au point des services humanitaires communs, notamment à l'heure où des discussions sur ce sujet ont lieu au sein du groupe de travail du IASC. D'après l'examen mené, il est recommandé de ne pas changer maintenant la direction de cette initiative. Une voie de communication passant par l'intermédiaire d'OTL est actuellement à l'étude, mais cela risquerait de réduire le niveau de communication de l'UNJLC avec l'une des unités à laquelle le Centre fournit ses services de coordination, et aux yeux de ses partenaires, ce système n'apporterait pas l'équilibre escompté. Dans le cas où le PAM privilégierait l'autonomisation de l'UNJLC et non pas le maintien de la direction actuelle, l'UNJLC devrait alors rendre directement compte au Directeur d'OTP.
43. L'unité de base de l'UNJLC est devenue un bureau efficace doté d'un personnel en nombre suffisant pour garantir l'appui essentiel aux nouvelles opérations de l'UNJLC, en ne représentant qu'une charge limitée pour le PAM sur le plan financier et administratif hors situations d'urgence. Elle est composée d'un personnel dévoué aux principes de l'UNJLC.
44. L'unité de base au siège a déjà donné suite aux recommandations formulées à l'issue des précédents examens, les mesures qu'elle a prises étant l'objet d'étude principal du présent rapport. Elle a tenu compte des plus importantes recommandations dans son document de fond et dans son plan de travail pour l'année 2004. Elle représente la mémoire institutionnelle des opérations menées par l'UNJLC et constitue la base fixe de développement institutionnel.
45. L'unité de base devrait poursuivre son programme d'autoévaluation, puisqu'elle s'est fixée des standards élevés pour l'évaluation et la suite donnée aux recommandations.
46. L'UNJLC, avec l'administration et l'appui de l'unité de base, est une initiative séduisante pour les donateurs, et se révèle être un instrument utile pour les autres organisations des Nations Unies, le CICR, le FICR et les ONG.



---

## LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

CICR	Comité international de la Croix-Rouge
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FICR	Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
FSR	Sous-Division de l'analyse et de l'examen financiers
HCR	Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
HR	Division des ressources humaines
IASC	Comité permanent interorganisations
ICT	Division des technologies de l'information et de la communication
MSP	Sous-Division des achats et des contrats
OCHA	Bureau pour la coordination des affaires humanitaires
OD	Bureau du Directeur des opérations
OEDE	Bureau de l'évaluation
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
OTL	Service du transport de surface
OTP	Division du transport, de la planification préalable et des interventions
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
UNCT	Équipe de pays des Nations Unies
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNJLC	Centre conjoint de logistique des Nations Unies

