



FONDS POUR L'ENVIRONNEMENT MONDIAL
POUR INVESTIR DANS NOTRE PLANÈTE

GEF/C.38/10
4 juin 2010

Conseil du FEM
29 juin – 2 juillet 2010
Washington

Point 16 de l'ordre du jour

PROGRÈS DES ENTITÉS D'EXÉCUTION DANS L'APPLICATION DES NORMES FIDUCIAIRES MINIMALES DU FEM

Décision recommandée au Conseil :

Ayant examiné le document GEF/C.38/10 intitulé *Progrès des Entités d'exécution dans l'application des normes fiduciaires minimales du FEM*, le Conseil se félicite des progrès accomplis par les Entités d'exécution sur la voie de la conformité aux normes fiduciaires et s'attend à ce qu'elles respectent les délais proposés pour l'application des normes au cours des prochaines années.

Le Conseil demande :

- À la Banque asiatique de développement (BASD) de rendre compte au Conseil, d'ici à novembre 2010, des mesures qu'elle a prises pour instaurer un certificat annuel signé par le personnel indiquant que ses activités sont conformes au code de conduite de la BASD et à sa politique de lutte contre la corruption.
- À l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) de rendre compte au Conseil des mesures prises pour créer un Comité d'éthique et publier des directives sur la conduite des investigations d'ici à novembre 2010.
- À la FAO de rendre compte au Conseil d'ici à novembre 2010 des mesures, assorties d'un calendrier précis, qu'elle prendra pour appliquer les normes fiduciaires du FEM relatives à la gestion financière et aux dispositifs de contrôle, à commencer par la mise en œuvre d'un dispositif de contrôle interne formel.
- À la FAO d'appliquer les normes du FEM en matière d'investigation et de protection des « informateurs », notamment en ce qui concerne la révision de ses directives d'investigation et leur harmonisation avec les Lignes directrices uniformes internationales en matière d'enquête d'ici à la nouvelle échéance fixée à juillet 2010.
- Au FIDA d'appliquer les normes du FEM en matière d'information financière d'ici à la nouvelle échéance fixée à décembre 2010.
- Au PNUE d'appliquer les normes du FEM en matière d'audit externe, notamment en adoptant les normes comptables IPSAS à l'horizon 2012, comme d'autres agences des Nations Unies se sont engagées à le faire.

Le Conseil approuve :

- La démarche adoptée par la FAO pour appliquer la norme du FEM en matière de passation des marchés en rendant publics les marchés attribués dans le cadre des projets du FEM. Le Conseil demande au Secrétariat du FEM de parvenir à un accord avec la FAO sur le contenu et les modes de publication d'ici à novembre 2010.

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Au mois de mai 2010, seulement trois Entités d'exécution — la Banque mondiale, la Banque interaméricaine de développement (BID) et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) — satisfaisaient aux normes fiduciaires minimales du FEM. Les sept autres Entités qui ne respectaient pas entièrement ces normes — BAfD, BAsD, FAO, FIDA, ONUDI, PNUD et PNUE — ont établi des plans d'action vérifiables dans les domaines où des progrès restaient à accomplir.

Le présent document passe en revue les mesures prises par chacune de ces sept Entités d'exécution pour se conformer aux normes fiduciaires du FEM et décrit les points en suspens ainsi que les dates auxquelles ils devraient être réglés.

CONTEXTE

1. En juin 2007, le Conseil du FEM a approuvé un ensemble de normes fiduciaires minimales recommandées par l'Administrateur et présentées dans le document GEF/C.31/6 intitulé *Normes fiduciaires minimales recommandées pour les Agents et Organismes d'exécution du FEM*¹. Le Conseil a demandé à chaque Entité d'exécution de communiquer au Secrétariat du FEM une autoévaluation de l'application desdites normes et, le cas échéant, d'élaborer des projets de plans d'action vérifiables pour remédier à toute carence. Par la suite, les Entités d'exécution ont préparé des rapports d'autoévaluation sur la base d'un modèle élaboré par l'Administrateur du FEM en consultation avec elles.
2. En avril 2008, le Conseil a demandé au Secrétariat d'engager un consultant (le « Consultant ») pour préparer un résumé et une analyse comparative des rapports d'autoévaluation des Entités d'exécution et déterminer dans quelle mesure celles-ci respectent les normes fiduciaires minimales recommandées qui sont définies dans le document GEF/C.31/6.
3. Le Consultant a établi un rapport de synthèse, formulé des recommandations et élaboré un plan d'action pour suivre les progrès accomplis par les Entités d'exécution sur la voie de l'application des normes fiduciaires, que le Conseil a examinés en juin 2009 (voir le document GEF/C.35/5 intitulé *Compliance of the GEF Agencies on the Implementation of Minimum Fiduciary Standards* (Application par les Entités du FEM des normes fiduciaires minimales) faisant le point sur l'application par les Entités d'exécution du FEM des normes fiduciaires minimales². Le Conseil a demandé à chaque Entité d'exécution qui n'avait pas encore pleinement appliqué lesdites normes de lui rendre compte tous les ans de la mise en œuvre de son plan d'action.
4. Au mois de mai 2010, seulement trois Entités d'exécution — la Banque mondiale, la Banque interaméricaine de développement (BID) et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) — satisfaisaient aux normes fiduciaires minimales du FEM. Les sept autres Entités qui ne respectaient pas entièrement ces normes — BAfD, BAsD, FAO, FIDA, ONUDI, PNUD et PNUE — ont établi des plans d'action vérifiables dans les domaines où des progrès restaient à accomplir.
5. Le Secrétariat a établi la fiche de suivi récapitulative de l'application des normes par ces sept Entités d'exécution, qui intègre les informations communiquées par ces Entités (annexe A). Les pièces justificatives fournies par les Entités d'exécution sont indiquées à titre de référence dans la fiche de suivi et font l'objet d'un document d'information de la réunion du Conseil de juin 2010 intitulé *Agency Supporting Documentation on Progress for Meeting GEF's Minimum Fiduciary Standards* (Pièces justificatives des Entités d'exécution relatives aux progrès réalisés dans l'application des normes fiduciaires minimales du FEM).

¹ <http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/C.31.6%20Fiduciary%20Standards.pdf>

² http://www.thegef.org/gef/sites/thegef.org/files/documents/C.35.5_Fiduciary_Standards.pdf

6. Ce document passe en revue les mesures prises par chacune des sept Entités d'exécution pour se conformer aux normes fiduciaires du FEM et décrit les points en suspens ainsi que les dates auxquelles ils devraient être réglés.

SITUATION DES ENTITÉS D'EXÉCUTION

Banque asiatique de développement (BAsD)

7. Questions réglées : La BAsD s'est mise en conformité avec les normes du FEM relatives à la *Permanence téléphonique et à la protection des « informateurs »* en séparant la fonction de réception des plaintes et la fonction d'investigation.

8. Questions à examiner : Dans son rapport de 2009, le Consultant a constaté que la BAsD n'appliquait pas pleinement les normes relatives à l'*information financière*, mais notait qu'elle n'avait pas initialement fixé de date limite pour leur application. La BAsD cherche actuellement à obtenir l'autorisation de sa direction pour instaurer un certificat annuel signé par le personnel indiquant que ses activités sont conformes au code de conduite de la BAsD et à sa politique de lutte contre la corruption. La direction de la BAsD sera invitée à prendre une décision à ce sujet lors de la réunion qu'elle tiendra en septembre 2010. Le Secrétariat recommande que ce point soit considéré comme un objectif à échéance déterminée et demande que la BAsD fasse savoir au Conseil si cet objectif a été atteint.

Banque africaine de développement (BAfD)

9. Questions réglées : En avril 2010, le Conseil d'administration de la BAfD a approuvé une nouvelle fonction de réception des « dénonciations » afin de mieux la séparer de la fonction d'investigation. Cette mesure a réglé la seule question en suspens au sein de la BAfD dans le domaine fondamental *Permanence téléphonique et protection des « informateurs »*. Le Secrétariat recommande au Conseil de considérer la BAfD est en conformité avec cette norme.

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)

10. En ce qui concerne la FAO, le Consultant a constaté dans son rapport que 14 questions restaient en suspens dans sept domaines fondamentaux relatifs aux normes fiduciaires du FEM. La FAO ne respecte entièrement aucune des normes concernées ; l'Organisation semble être toutefois en bonne voie pour respecter plusieurs d'entre elles. Des clarifications sont nécessaires dans trois domaines et la FAO demande un report d'échéance dans un autre domaine.

Questions sur lesquelles l'institution est en bonne voie :

11. *Audits externes : Application des normes IPSAS*. La FAO a fait savoir qu'elle était en bonne voie pour appliquer les normes comptables internationales du secteur public (IPSAS) d'ici à janvier 2012, ce qui répond à deux exigences des normes du FEM.

Question à examiner :

12. *Gestion financière et dispositifs de contrôle.* Dans son rapport, le consultant a constaté que la FAO ne respectait que partiellement les normes relatives à un cadre de contrôle interne formel et intégré, tel que COSO, couvrant notamment l'évaluation annuelle des risques et la déclaration annuelle de la direction sur l'efficacité des contrôles internes (ceci concerne les domaines fondamentaux *Audits financiers externes* et *Gestion financière et dispositifs de contrôle*). Il ressort de l'évaluation que, s'il est vrai que la FAO a instauré des procédures dénotant l'existence d'un cadre de contrôle, d'activités de contrôle interne et de procédures de suivi, et qu'elle a mis en place des processus d'évaluation des risques, elle ne dispose pas de dispositif intégré de contrôle interne. La FAO n'a pas précisé dans quels délais elle prendrait des mesures sur ce point. Dans le rapport présenté cette année au Conseil, la FAO n'a pas progressé davantage ; elle fait valoir que « la mise en œuvre d'un dispositif de contrôle interne formel, tel que COSO, est un exercice coûteux qui nécessiterait des financements supplémentaires et l'accord des organes directeurs ». La décision recommandée au Conseil demande à la FAO de préciser d'ici à novembre 2010 quand elle sera en mesure de satisfaire aux normes du FEM dans ce domaine.

13. *Information financière et Code d'éthique.* La FAO a nommé un Chargé des questions d'éthique, dont les fonctions incluent le suivi du programme d'information financière de l'organisation. La FAO avait l'intention de créer un Comité d'éthique avant la fin décembre 2009, mais cette question est toujours à l'étude. La décision recommandée au Conseil demande à la FAO de rendre compte au Conseil, d'ici à novembre 2010, des progrès accomplis dans ces deux domaines.

14. *Procédures de passation des marchés.* Les procédures de passation des marchés de la FAO ne sont pas rendues publiques, comme le demande la norme, car la passation des marchés de fournitures, de travaux et de services spécialisés et réglementés est effectuée selon la méthode de l'appel d'offres restreint. La direction de la FAO est disposée à divulguer les attributions de marchés concernant les projets du FEM si le Conseil le juge nécessaire. La décision recommandée au Conseil demande à la FAO de publier les attributions de marchés relatives aux projets du FEM ; la FAO estime qu'elle peut commencer à le faire dans un délai de quelques mois.

Demande de report d'échéance :

15. Fonctions *Investigation* et fonction *Permanence téléphonique et protection des « informateurs »*. Dans son rapport, le Consultant a constaté que la FAO n'avait pas encore publié ses directives en matière d'investigation, car elle attendait l'approbation du directeur général. À l'époque où le consultant a réalisé son évaluation, la FAO indiquait que les procédures devraient être mises en place avant la fin décembre 2009. Les directives sont en cours de révision pour « être harmonisées avec le nouvel ensemble de Lignes directrices uniformes

internationales en matière d'enquête publiées en juin 2009 ». La FAO a reporté la date de publication de ces directives à juillet 2010. Le Secrétariat recommande au Conseil d'accepter ce report, mais de demander à la FAO de s'engager à respecter le calendrier révisé et de lui rendre compte des progrès accomplis.

Fonds international de développement agricole (FIDA)

16. En ce qui concerne le FIDA, le Consultant a constaté dans son rapport que huit questions restaient en suspens au regard des normes fiduciaires du FEM. Depuis, le FIDA a satisfait à six de ces critères. Par exemple, au chapitre *Gestion financière et dispositifs de contrôle*, le FIDA a publié un dispositif de gestion du risque d'entreprise qui formalise la gestion des risques, les activités de contrôle interne, le suivi et les procédures d'échange d'informations. Les modalités d'application ont été publiées. Dans le domaine fondamental *Permanence téléphonique et protection des « informateurs »*, les procédures internes du FIDA ont été modifiées pour les besoins de conformité.

Demande de report d'échéance :

17. Dans le domaine fondamental *Publication de l'information financière*, la finalisation de la révision de la politique du FIDA était prévue pour décembre 2009. Le FIDA a demandé le report de cette échéance à décembre 2010. La décision recommandée au Conseil demande au FIDA de s'engager à respecter le calendrier révisé et de rendre compte des progrès accomplis.

Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)

18. Comme dans le cas des autres agences des Nations Unies, le Consultant a constaté dans son rapport que les normes comptables des Nations Unies en vigueur ne couvrent que partiellement le domaine fondamental *Audits financiers externes* des normes fiduciaires. Le PNUD indique qu'il est en voie de se mettre pleinement en conformité grâce à l'adoption des normes IPSAS d'ici à janvier 2012.

Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE)

19. Comme dans le cas des autres agences des Nations Unies, le Consultant a constaté dans son rapport que les normes comptables en vigueur ne couvrent que partiellement le domaine fondamental *Audits financiers externes* des normes fiduciaires. Dans son plan d'action initial, le PNUE indiquait qu'il passerait aux normes IPSAS à l'horizon 2012 conformément au calendrier du système des Nations Unies. Le PNUE fait savoir maintenant qu'il ne sera pas en mesure de respecter le calendrier initial et demande que l'application des normes soit reportée de 2012 à 2014. « L'échéance prévue a été reportée dans l'attente de la mise en place par les Nations Unies, à l'horizon 2013, d'un nouveau dispositif de planification des ressources de l'organisation, qui produira les données requises pour rendre des comptes selon les normes IPSAS », explique le PNUE.

20. Le Secrétariat ne comprend pas bien pourquoi le PNUE n'est pas en mesure de respecter son calendrier initial prévoyant l'application des normes IPSAS à l'horizon 2012. La résolution 60/283 de l'Assemblée générale, qui inclut la décision de mettre en œuvre les normes IPSAS, a été adoptée en 2006 et les agences des Nations Unies se sont préparées depuis lors à ce changement. Toutes les autres agences des Nations Unies concernées par le FEM sont en voie de respecter l'échéance de 2012. En outre, dans son plan d'action initial, le PNUE indiquait qu'il se mettrait en conformité à l'horizon 2012 et, avant ce rapport, il n'avait pas indiqué qu'il aurait du mal à appliquer cette importante réforme. À moins que l'on explique plus clairement pourquoi le PNUE ne peut respecter l'échéance de 2012 alors que les autres agences sont en mesure de le faire, le Secrétariat recommande au Conseil de demander au PNUE de s'aligner sur le calendrier des autres agences des Nations Unies et de s'engager à appliquer les normes IPSAS à l'horizon 2012.

Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI)

21. S'agissant de l'ONUDI, le Consultant a constaté dans son rapport que 23 questions restaient en suspens dans cinq domaines fondamentaux. L'ONUDI a présenté un plan d'action révisé au Secrétariat en octobre 2009 pour répondre aux préoccupations exprimées par les membres du Conseil qui craignaient que le plan d'action initial ne soit insuffisamment détaillé en ce qui concernait la mise en œuvre. Depuis l'approbation par le Conseil du plan révisé, l'ONUDI a accompli des progrès importants sur la voie de la conformité aux normes fiduciaires du FEM. Selon son rapport, l'Organisation semble avoir réglé 7 des 23 questions en suspens, notamment celles relatives aux audits financiers externes, aux codes d'éthique et à la permanence téléphonique et à la protection des « informateurs ». Dans son plan d'action de 2009, l'ONUDI faisait savoir qu'elle appliquerait les autres normes d'ici à la fin de 2009. Elle indique maintenant qu'elle prévoit d'adopter les normes en suspens en 2010. On trouvera ci-dessous le résumé de l'état d'avancement de la mise en œuvre des points essentiels :

- *Audits financiers externes.* L'ONUDI a déjà commencé d'enregistrer ses transactions financières selon les normes IPSAS.
- *Gestion financière et dispositifs de contrôle.* Afin de se mettre en conformité avec les normes applicables, l'ONUDI a élaboré un dispositif de contrôle interne s'inspirant des Lignes directrices sur les normes de contrôle interne à promouvoir dans le secteur public, approuvées par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI). Le document a été approuvé par le Conseil d'administration de l'ONUDI et devait être finalisé en mai 2010.
- *Publication de l'information financière.* L'ONUDI a adopté des documents sur les déclarations financières et les déclarations d'intérêt reposant sur la politique du Régime commun des Nations Unies.
- *Code d'éthique.* L'ONUDI a élaboré un code d'éthique qui a été adopté par le directeur général le 1^{er} mars 2010. Par ailleurs, l'ONUDI a nommé un point focal indépendant pour les questions d'éthique et de responsabilité, qui occupe ses fonctions depuis le 1^{er} mars 2010.

- *Évaluation préalable des projets.* L'ONUDI a créé un groupe de travail inter-directions pour les questions d'assurance de la qualité dont la mission est d'évaluer le cycle actuel des programmes et des projets de l'ONUDI. Le groupe a été spécifiquement chargé de formuler des recommandations sur la façon d'appliquer les normes du FEM relatives à l'*évaluation préalable des projets*. Le Conseil d'administration de l'ONUDI a approuvé en février 2010 un ensemble détaillé de recommandations visant à assurer l'application des normes du FEM. Des mesures transitoires ont déjà été adoptées et sont mises en œuvre.

22. Les Entités d'exécution continueront de rendre compte, chaque année, de la mise en œuvre de leur plan d'action.