



GEF/C.41/06/Rev.01
3 novembre 2011

Réunion du Conseil du FEM
8 – 10 novembre 2011
Washington

Point 11 de l'ordre du jour

**Normes fiduciaires minimales du FEM :
Séparation entre les fonctions de maîtrise d'ouvrage et de
maîtrise d'œuvre exercées par les Entités partenaires du FEM**

(Préparé par l'Administrateur)

Décision recommandée au Conseil

Ayant examiné le document GEF/C.41/06/Rev.01, *Normes fiduciaires minimales du FEM : Séparation entre les fonctions de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre exercées par les Entités partenaires du FEM*, le Conseil décide que la Section A.2 (g) des Normes fiduciaires minimales du FEM sera révisée pour régler la question de la séparation des fonctions de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre pour toutes les Entités partenaires du FEM, tel que présenté de façon détaillée au paragraphe 7 du document.

Normes fiduciaires minimales du FEM : Séparation entre les fonctions de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre exercées par les Entités partenaires du FEM

1. Le présent document a trait à la nécessité d'actualiser l'un des aspects des Normes fiduciaires minimales du FEM, à savoir la séparation de fonctions visée à sa Section A.2. L'objectif est de prendre en compte les risques pouvant éventuellement découler de l'absence d'une séparation nette entre les fonctions de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre dans le cadre des projets du FEM, notamment lorsque ces fonctions sont assurées par la même Entité partenaire du FEM¹.

2. Depuis l'année écoulée, et dans le cadre d'un nouveau dispositif pour l'administration des fonds d'intermédiation financière (FIF), qui est en cours d'élaboration en consultation avec les partenaires auxdits fonds, la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) examine une série de questions et de problèmes associés aux fonctions qu'elle exerce en qualité d'administrateur des FIF et à la responsabilité des organismes utilisant les ressources des FIF qui leur sont transférées par la BIRD en tant qu'administrateur. Une fonction de contrôle importante porte sur la séparation claire des fonctions de maîtrise d'ouvrage (supervision) de celles de maîtrise d'œuvre. Cette séparation aide à assurer une supervision appropriée des ressources reçues par les Entités partenaires concernées. D'une manière générale, une Entité partenaire responsable de la maîtrise d'ouvrage des projets a des obligations différentes de celles de l'organisme ou des organismes qui en assurent la maîtrise d'œuvre. La maîtrise d'ouvrage des projets renvoie à la supervision de la maîtrise d'œuvre en vue de s'assurer que le projet est réalisé dans le respect des normes et critères convenus. La procédure privilégiée dans ce cas, lorsque les deux organes sont indépendants l'un de l'autre, est la suivante : le maître d'œuvre est comptable au maître d'ouvrage, ce dernier supervisant le premier et étant comptable à l'organe directeur du FIF. Si la même institution assure les deux fonctions, celles-ci doivent être bien définies et exercées de façon séparée.

3. Dans le cadre du FEM, l'Administrateur a pris acte de la séparation des fonctions comme bonne pratique² à la réunion du Conseil de mai 2011 lors de la discussion sur l'élargissement du réseau du FEM à de nouvelles Entités partenaires autres que les banques multilatérales de développement et les agences spécialisées des Nations Unies déjà en place (« Entités de projet du FEM ») (voir l'encadré 1 pour une description des Entités partenaires du FEM)). L'élargissement, à titre expérimental, du réseau du FEM présente des opportunités et des risques pour le FEM, lesquels doivent être gérés. La diversité croissante du groupe d'institutions pouvant éventuellement assurer la maîtrise d'ouvrage

¹ Comme indiqué dans le document du Conseil du FEM GEF/39.8/2, intitulé *Modalités d'accréditation des Entités de projet du FEM* (approuvé en novembre 2010), le terme « Entité partenaire du FEM » renvoie à toute Entité admise à demander et à recevoir directement des ressources du FEM pour la conception, la mise en œuvre et la supervision des projets du FEM. Ce terme englobe les dix Entités d'exécution existantes, à savoir les trois Agents d'exécution (Banque internationale pour la reconstruction et le développement, Programme des Nations Unies pour le développement, et Programme des Nations Unies pour l'environnement), et les sept Organismes d'exécution relevant du dispositif élargi (Banque africaine de développement, Banque asiatique de développement, Banque européenne pour la reconstruction et le développement, Organisation de Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, Banque interaméricaine de développement, Fonds international de développement agricole, et Organisation des Nations Unies pour le développement industriel), ainsi que toute Entité de projet du FEM qui sera accréditée en vertu du paragraphe 28 de l'Instrument du FEM. Voir également l'encadré 1.

² Prière de se référer aux documents du Conseil suivants : Agency Progress on Meeting the GEF Fiduciary Standards (*Progrès des Entités d'exécution dans l'application des normes fiduciaires minimales du FEM* (GEF/C.40/Inf.10) et Trustee Report: Global Environment Facility Trust Funds (*Rapport de l'Administrateur : Fonds fiduciaires du Fonds pour l'environnement mondial* (GEF/C.40/Inf.17))

et/ou la maîtrise d'œuvre des projets du FEM justifie un examen global des Normes fiduciaires minimales du FEM (« les Normes »), qui ont été approuvées par le Conseil en 2007. Cet examen est prévu en 2013³. Toutefois, à brève échéance, et pour soutenir le processus expérimental de l'élargissement, l'Administrateur et le Secrétariat recommandent la révision d'un aspect (la Section A.2) des Normes, décrit ci-dessous. À l'état actuel, les Normes prévoient spécifiquement la séparation des fonctions dans le cadre de la gestion des transactions financières, mais elles ne couvrent pas la séparation des fonctions et des responsabilités dans le cycle de projet.

4. Tout comme les Entités partenaires existantes, les Entités de projet du FEM devront se conformer aux Normes fiduciaires minimales du FEM qui ont été approuvées par le Conseil en juin 2007, et en faire rapport au Secrétariat, pour examen par le Conseil. Un Panel d'accréditation, à mettre sur pied par le Secrétariat du FEM, examinera chacune des institutions candidates à l'accréditation en tant qu'Entité de projet du FEM. Les Normes fiduciaires minimales du FEM (2007) sont basées sur des méthodes reconnues au plan international et reposent sur cinq principes fondamentaux : les normes professionnelles, l'indépendance, la transparence, le suivi et la résolution des questions soulevées, et l'optimisation des ressources. Soumises à des examens périodiques, les Normes se veulent dynamiques, évoluant au gré des besoins du FEM, afin que les règles de bonne pratique régissent la maîtrise d'ouvrage et le devoir de responsabilité voulus en ce qui concerne l'utilisation des fonds du FEM.

Encadré 1

Les Entités partenaires du FEM

Avec l'élargissement du réseau du Fonds au fil du temps, les types d'Entités du FEM se sont progressivement diversifiés.

- Les trois premières sont désignées « Agents d'exécution » dans l'Instrument du FEM. Il s'agit du PNUD, du PNUE et de la Banque mondiale.
- Sept autres Entités ont déjà rejoint le réseau du FEM et sont également chargées de la maîtrise d'ouvrage/la supervision des projets comme les Agents d'exécution initiaux. Il s'agit de la BafD, la BasD, la BERD, la BID, la FAO, du FIDA et de l'ONUDI.

Dans le document GEF/39.8/2, intitulé *Modalités d'accréditation des Entités de projet du FEM* (approuvé par le Conseil en novembre 2010), le terme « Entité partenaire du FEM » a été défini de sorte à englober les trois Agents d'exécution initiaux, les sept autres Entités et les Entités de projet du FEM. Ces Entités partenaires du FEM sont toutes comptables au Conseil de leurs activités financées par le FEM, y compris la préparation de projets du FEM et leur efficacité par rapport aux coûts, et de la mise en œuvre des politiques opérationnelles, stratégies et décisions applicables du Conseil (paragraphe 22 de l'Instrument).

5. La disposition des Normes ayant trait à la séparation des fonctions est la Section A.2(g) de la partie intitulée « Dispositifs de gestion financière et de contrôle ». Cette disposition stipule que : « Les fonctions incompatibles sont séparées. Les fonctions apparentées sont soumises à un examen régulier de la direction ; des explications sont exigées lorsque des écarts ou des exceptions sont

³ La mise à jour de 2013 devrait prendre en compte les faits nouveaux et l'évolution sur le plan des normes fiduciaires et leur application depuis 2007 par les dix Entités d'exécution et les Entités de projet qui se seront ajoutées.

relevés ; et les fonctions suivantes restent séparées : traitement des règlements, traitement des dossiers de passation des marchés, gestion des risques/rapprochement de comptes et comptabilité. »

La disposition ci-dessus ne couvre pas à suffisance la question de la séparation entre les fonctions de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre des projets (voir l'encadré 2 pour une description de ces fonctions).

Encadré 2

Activités de maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre dans le cadre du FEM

La maîtrise d'ouvrage recouvre en général l'identification du projet, la préparation de l'idée de projet, l'évaluation préalable, la préparation du descriptif de projet détaillé, l'approbation et le démarrage du projet, la supervision, et l'achèvement et l'évaluation du projet, comme décrit de manière détaillée dans le document du Conseil GEF/C.39/9.

La maîtrise d'œuvre englobe la gestion et l'administration des activités courantes des projets (document GEF/C/39/9) conformément à des critères spécifiques définis en accord avec le maître d'ouvrage. La maîtrise d'œuvre implique la responsabilité de l'utilisation appropriée des fonds aux fins visées, et la passation des marchés et contrats de biens et services.

6. L'élargissement du réseau du FEM peut donner lieu à des situations où une Entité assure aussi bien la maîtrise d'ouvrage que la maîtrise d'œuvre. Pour prendre en compte de telles situations, en vertu des bonnes pratiques, il est recommandé de réviser les Normes de sorte à y inclure une disposition prévoyant une séparation nette entre ces fonctions au sein de l'Entité partenaire du FEM. Des mécanismes institutionnels appropriés devront être mis en place pour assurer le contrôle et l'obligation de responsabilité voulus à l'égard de l'utilisation des fonds du FEM, et pour gérer les conflits d'intérêts pouvant avoir lieu lorsque l'Entité partenaire est responsable aussi bien de la maîtrise d'ouvrage que de la maîtrise d'œuvre.

7. En conséquence, il est recommandé que la Section A.2 (g) soit remplacée (par le texte souligné) comme suit :

« (g) Séparation des fonctions et attributions

« (i) la règle privilégiée au FEM en ce qui concerne la séparation des fonctions est la suivante : le maître d'œuvre est comptable au maître d'ouvrage, le dernier cité supervisant le premier et étant comptable au Conseil du FEM. »

« (ii) Dans les cas où une Entité partenaire assure la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre des projets, elle doit séparer ces deux fonctions et mettre en place chacun des éléments suivants :

un mécanisme institutionnel satisfaisant pour séparer les fonctions de maîtrise d'ouvrage de celles de maîtrise d'œuvre dans des départements différents en son sein ;

des responsabilités nettement définies en son sein et clairement hiérarchisées entre les fonctions de maîtrise d'ouvrage et celles de maîtrise d'œuvre ».

(iii) Séparation des fonctions de gestion financière : Les fonctions incompatibles sont séparées. Les fonctions apparentées sont soumises à un examen régulier de la direction ; des explications sont exigées lorsque des écarts ou des exceptions sont relevés ; et les fonctions suivantes restent séparées : traitement des règlements, traitement des dossiers de passation des marchés, gestion des risques/rapprochement de comptes et comptabilité. »