

EXAMEN DES OUTILS ET PROCEDURES OPERATIONNELS DU GESTIONNAIRE DU FONDS D’AFFECTATION SPECIALE DU CIR

RAPPORT FINAL

06 MAI 2014



Liste des matières

Liste des sigles	3
Synthèse	5
1 Introduction	6
2 Méthodologie	7
3 Rôles et responsabilités du GFAS du CIR	8
3.1 Évolution.....	8
3.2 Cadre actuel.....	12
4 Examen des responsabilités globales	1
4.1 Accords de partenariat globaux	1
4.2 Gestion et déclarations financières.....	3
4.3 Partage des connaissances	5
5 Examen des responsabilités en matière de projets	8
5.1 Conception de projet.....	8
5.2 Accords de partenariat par pays.....	14
5.3 Gestion et surveillance financière des projets	16
5.4 Prorogation et clôture des projets	29
6 Conclusion	32
Annexe 1 – Études de cas sur les pays	35
Annexe 2 – Liste des personnes interrogées.....	36

Liste des sigles

ALC	Assistance liée au commerce
ANMO	Arrangements nationaux de mise en œuvre
CCI	Centre du commerce international
CDCI	Comité directeur du Cadre intégré
CDN	Comité directeur national
CEC 1	Comité d'évaluation des projets de la catégorie 1
CEC 2	Comité d'évaluation des projets de la catégorie 2
CEP	Comité d'examen des projets
CI	Cadre intégré
CIC	Conseiller en commerce international
CIR	Cadre intégré renforcé
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
DE	Directeur exécutif UK Department for International Development (<i>département du RU pour le développement international</i>)
DFID	
EDIC	Étude diagnostique sur l'intégration du commerce
FAO	Organisation pour l'alimentation et l'agriculture
FASCIR	Fonds d'affectation spéciale multidonateur du CIR
FD	Facilitateur des donateurs
GFAS	Gestionnaire du Fonds d'affectation spéciale Deutsche Gesellschaft fuer Internationale Zusammenarbeit (<i>Société allemande pour la coopération internationale</i>)
GIZ	
GRP	Gestionnaire régional de projet du GFAS
ICIPE	Centre international de physiologie et d'écologie des insectes
MEC	Mission d'évaluation des capacités
NU	Nations Unies
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMC	Organisation mondiale du commerce
PEMO	Principale entité de mise en œuvre
PF	Point focal
PMA	Pays les moins avancés
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
RDC	République démocratique du Congo
REC	Rapport d'évaluation des capacités
S&E	Suivi et évaluation
SE	Secrétariat exécutif du CIR
UNMO	Unité nationale de mise en œuvre
UNOPS	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international

Liste des figures

Figure 1 : Rôles et responsabilités du GFAS.....	1
Figure 2 : Grandes étapes du FASCIR depuis sa création.....	9
Figure 3 : Projets du CIR approuvés depuis 2008	10
Figure 4 : Décaissements pour les projets du CIR depuis 2008	11
Figure 5 : Évolution de la notation des capacités des UNMO.....	12
Figure 6 : Rôles et responsabilités of GFAS.....	1
Figure 7 : Obligations de déclaration au Conseil du CIR	3
Figure 8 : Phase d'élaboration du projet	8
Figure 9 : Aperçu des réunions du CEP du GFAS dans les pays étudiés.....	11
Figure 10 : Processus de conception du projet dans les cas d'étude pour le projet de catégorie 2 en Gambie : facilitation du commerce grâce à une amélioration de l'infrastructure logistique et des services à l'aéroport international de Banjul	12
Figure 11 : Notification et surveillance de l'exécution des projets mis en œuvre par les gouvernements	16
Figure 12 : Missions par pays	18
Figure 13 : Nombre de pays gérés par les GRP	22
Figure 14 : Aperçu des audits des projets d'appui aux ANMO dans les dix pays étudiés.....	26
Figure 15 : Aperçu des prorogations de la phase 2 de catégorie 1.....	30

Synthèse

Le Cadre intégré renforcé (CIR) est un partenariat mondial d'assistance liée au commerce (ALC) qui rassemble des pays moins avancés (PMA), des donateurs et des organisations internationales et qui contribue à faire des PMA des acteurs plus actifs dans le système mondial d'échanges en les aidant à surmonter les obstacles au commerce. Les activités du CIR sont financées par l'entremise d'un fonds d'affectation spéciale multidonateur, le Fonds d'affectation spéciale du Cadre intégré renforcé (FASCIR).

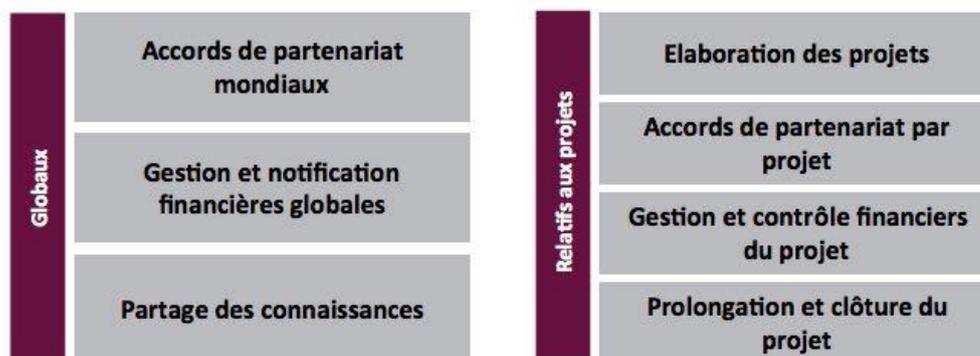
Le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) est le gestionnaire du Fonds d'affectation spéciale (GFAS) pour le CIR et en assume l'entière responsabilité fiduciaire. Après avoir prolongé la durée du Programme du CIR en février 2013, le Conseil du CIR a étudié et approuvé la prorogation du mandat de l'UNOPS en qualité de GFAS. Dans le cadre de cette prorogation, le Conseil a décidé de commander un examen des outils et procédures opérationnels du GFAS.

L'objectif de cet examen est d'évaluer les outils et procédures opérationnels en relation au mandat fiduciaire du GFAS, notamment les conditions d'approbation et d'exécution des projets de catégories 1 et 2 et de contrôle fiduciaire et de vérification de la mise en œuvre des projets. Cet examen repose sur l'étude des documents du CIR et sur des entretiens avec 29 parties prenantes au niveau global et 33 au niveau national. Dix pays ont en outre été choisis pour faire l'objet d'une étude approfondie de la manière dont les outils et procédures adéquats ont été employés. Les résultats de cette analyse ont été validés lors d'entretiens avec les représentants des pays et lors de réunions en personne au Sénégal et en Gambie.

Les rôles et responsabilités assignés au GFAS par le mandat constituent le point de référence du présent examen. Aux fins de l'examen, ces rôles et responsabilités sont classés en trois catégories de responsabilités au niveau global, et quatre fonctions propres aux projets, comme l'indique la figure 1. Les trois catégories au niveau global concernent : (1) les accords de partenariat globaux (2) la gestion et les déclarations financières globales et (3) le partage des connaissances. Les catégories propres aux projets sont : (1) élaboration des projets, (2) accords de partenariat spécifiques par pays, (3) Gestion et déclarations financières des projets et (4) prorogation et clôture des projets.

Figure 1 : Rôles et responsabilités du GFAS

Rôles et responsabilités du GFAS



Dans l'ensemble, l'examen révèle que le GFAS remplit son mandat. Le GFAS a élaboré une série de procédures et d'outils conçus sur mesure pour l'exécution de ses responsabilités fiduciaires, et continue de les modifier à la lumière des enseignements tirés. Le GFAS a par ailleurs pris les mesures nécessaires pour contenir la tension entre les deux premiers dangers identifiés par le cadre de responsabilité mutuelle : (1) le risque de détournement de fonds et (2) l'introduction de mesures de contrôle d'une telle complexité qu'il en devient impossible d'accéder aux financements.

Les conclusions découlant de l'examen des outils et procédures du GFAS sont les suivantes :

Accords de partenariat globaux

Les accords juridiques avec les donateurs et les organisations participantes facilitent le bon fonctionnement du CIR. En évitant un long processus d'adaptation des dispositions standards requis par la renégociation des accords de partenariat individuels, le GFAS a agi opportunément dans l'intérêt du CIR, en facilitant la mise en œuvre. Les accords de partenariat avec les agences participantes au niveau global ont favorisé l'efficacité de la mise en œuvre des projets au niveau national.

Gestion et déclarations financières globales

Les rapports remis au Conseil du CIR sur les aspects financiers et fiduciaires du CIR sont ponctuels et de bonne qualité. L'examen révèle que les rapports ont progressivement gagné en détail. Les parties prenantes ont exprimé leur satisfaction à l'égard des rapports du GFAS, et de sa réactivité lorsque celui-ci est prié d'apporter des précisions ou de fournir un complément d'information. Un

cadre de résultats du GFAS avait été élaboré ; considéré comme n'apportant guère de valeur, il n'est cependant pas employé actuellement.

La collaboration entre le SE et le GFAS est efficace et facilite la bonne gestion du CIR. La collaboration se manifeste par de fréquentes interactions formelles et informelles sur tous les aspects de la gestion globale du CIR, de même que des tâches spécifiques aux pays. Quasiment toutes les personnes interrogées ont loué la bonne relation de travail entre les deux organes.

Partage des connaissances

Le renforcement des capacités par des formations formelles est apprécié des pays, mais n'a pas été jusqu'ici l'objet prioritaire des activités du GFAS. Le GFAS a participé à plusieurs formations et ateliers sur des aspects fiduciaires, mais le renforcement des capacités a surtout été mené par des formations informelles en cours d'emploi. Les gouvernements des PMA ont affirmé qu'ils désiraient vivement que les activités s'intensifient dans ce domaine.

Le Pôle de connaissances du CIR constitue un bon outil pour la promotion des échanges de connaissances, mais pourrait être employé plus efficacement dans certains domaines. Les informations fournies sont généralement complètes et favorablement accueillies par les utilisateurs. Des lacunes subsistent dans les documents publiés. Des problèmes techniques peuvent survenir et le Pôle est parfois malaisé à consulter pour les utilisateurs occasionnels. Le GFAS développe actuellement une deuxième version du Pôle de connaissances du CIR.

Conception de projet

Le GFAS a déployé des efforts considérables en faveur de la phase d'élaboration des projets et contribue à la qualité des propositions. Des observations sont formulées par l'intermédiaire du gestionnaire de portefeuille régional (GRP), et les propositions de projets sont examinées au moins une fois dans l'ensemble des pays par le comité d'examen des projets du GFAS (CEP), souvent à plusieurs reprises. Les gouvernements des PMA sont sensibles à cet appui.

Le processus d'évaluation des capacités est une étape importante en ce qu'il aide les pays à se familiariser avec les procédures du CIR et qu'il permet au GRP d'appréhender les aspects fiduciaires du projet. Les outils et documents-types pour l'évaluation des capacités sont conformes aux bonnes pratiques en vigueur dans les organisations similaires, et ont été appliqués systématiquement dans les dix pays étudiés. Des missions d'évaluation des capacités ont été menées pour l'ensemble des projets de catégorie 1 avant approbation du projet par le Conseil du CIR. Les points identifiés sont systématiquement suivis au moment d'entériner les aspects fiduciaires du projet.

Accords de partenariat par projet

Les accords avec les gouvernements des PMA et les organismes ont généralement été signés rapidement et efficacement. Dans la plupart des cas, les accords ont été signés peu de temps après leur approbation par le Conseil. Les accords avec les PMA suivent un document-type standard qui couvre tous les thèmes pertinents. Les recommandations formulées via le Conseil du CIR sont systématiquement stipulées dans les accords. Les accords de partenariat au niveau global facilitent

ce processus pour les organisations participantes, même si plusieurs difficultés ont été signalées lorsque les organisations participantes interviennent en sous-traitance des gouvernements des pays.

Gestion et suivi financiers des projets

Le GFAS contrôle de près les aspects fiduciaires de l'exécution des projets. La gestion financière des projets et le suivi des outils et procédures sont conformes aux bonnes pratiques en vigueur dans les organisations similaires. Les missions de démarrage et de supervision sont menées fréquemment, à une moyenne annuelle de 1,4 missions par pays dans les cas d'étude. Remis dans quelques cas avec un certain retard, les rapports financier et descriptif de la principale entité de mise en œuvre (PEMO) sont disponibles pour l'ensemble des pays étudiés. La mise en œuvre des recommandations du Conseil du CIR est généralement contrôlée au cours des missions de démarrage et de supervision et au cours du processus de déclaration par les pays.

Les décaissements sont réalisés avec efficacité après remise des rapports financiers requis au GFAS. Les premiers décaissements ont généralement eu lieu dans les quelques jours suivant la signature du protocole d'accord. Les décaissements ultérieurs sont directement liés à la présentation de propositions financières satisfaisantes. Dans de rares cas et à titre exceptionnel, des décaissements ont été effectués en l'absence de rapport financier et ce, afin d'éviter toute perturbation dans le projet. Le secrétariat exécutif (SE) autorise les décaissements, mais l'avancement du projet n'est pas directement lié à la remise de rapports.

La connaissance approfondie du contexte spécifique des pays que possèdent les GRP permet au GFAS d'adopter pour chaque projet une approche sur mesure. L'équipe chargée de l'examen a bénéficié d'enregistrements détaillés pour tous les pays. Lorsque l'examen a soulevé des questions concernant certains aspects des études de cas, le GFAS a apporté des réponses et des commentaires détaillés. Dans les pays, les personnes interrogées ont fourni d'autres éléments étayant le niveau de connaissances du GFAS.

Les audits dans les pays étudiés ont été transmis ou sont en cours. Cinq pays ont remis des rapports d'audit satisfaisants pour 2012 et pour les années précédentes le cas échéant. Dans le cas de quatre pays, les rapports d'audit qui devaient être remis en juin 2013 sont actuellement en cours d'élaboration. Dans deux de ces pays, des rapports d'audit avaient été transmis préalablement. Dans le cas d'un pays, aucun rapport d'audit n'était attendu à ce jour.

Les audits n'ont généralement soulevé aucun problème majeur, et le GFAS a assuré un suivi rapproché en cas de besoin. Les rapports d'audit étaient conformes aux bonnes pratiques et présentaient certaines conclusions destinées à améliorer la gestion financière, la planification et la présentation de rapports, sans relever d'incident. Dans les cas où les recommandations étaient plus importantes, le GFAS a assuré un suivi rapproché de leur exécution et des mesures adéquates ont été prises pour résoudre les difficultés. Tout en jugeant le suivi adéquat, certains ont signalé qu'aucune procédure standardisée n'était définie en cas d'incident d'audit.

Prorogation et clôture des projets

Les outils et procédures de prorogation sans frais et de clôture des projets sont conformes aux bonnes pratiques et ont été employés efficacement. Les prorogations sans frais des projets ont été relativement fréquentes et menées avec efficacité. Les dix pays étudiés présentent peu d'exemples de clôture de projets compte tenu du nombre limité de projets arrivés à leur terme à ce jour.

Les conditions de prorogation des projets de catégorie 1 en phase 2 posent plusieurs difficultés pour les pays. Dans certains pays, le processus a pris plusieurs mois et une prorogation sans frais de la phase 1 a été sollicitée pour couvrir le laps de temps jusqu'à l'approbation de la phase 2. Cet aspect a déjà été identifié et les orientations du CIR en vigueur sont actuellement en cours de révision.

En vue d'améliorer davantage certains aspects des travaux du GFAS, l'équipe chargée de l'examen a formulé des recommandations sur certains aspects spécifiques, lesquelles peuvent avoir une incidence sur l'ensemble de la charge de travail du GFAS. Nous sommes conscients des difficultés que cela peut représenter compte tenu du volume de travail actuel et anticipé du fait des projets en cours et de la complexité accrue découlant des projets de catégorie 2. Nous préconisons au GFAS d'étudier les solutions possibles qui permettraient de donner suite à ces recommandations sans compromettre sa responsabilité fiduciaire.

- **Rapports au Conseil** – Afin d'améliorer la visibilité de ses activités auprès du Conseil, le GFAS devrait envisager d'ajouter deux sections supplémentaires dans ses rapports annuels : tout d'abord, une section étayant les processus du GFAS (le nombre d'ébauches de propositions examinées par projet, par exemple) ; et en second lieu un point d'information sur les questions relatives au contenu. À ce titre, les rapports pourraient comprendre un aperçu de haut niveau (et anonyme) des types d'incidents identifiés durant l'année, tels que les dossiers suivis sur recommandation de l'audit, les problèmes identifiés dans les rapports financier et descriptif des PEMO et la manière dont les rapports ont évolué en ponctualité et en qualité tout au long de l'année.
- **Partage des connaissances** – Le CIR ayant pour objectif le renforcement des capacités dans les pays, il serait utile d'étudier s'il convient d'élargir le champ et le financement des activités formelles de renforcement des capacités par le GFAS. De telles formations pourraient aider davantage les pays et ainsi faciliter l'adhésion aux outils et procédures du GFAS, tout en permettant la poursuite des activités.
- **Partage des connaissances** - Le GFAS devrait poursuivre ses efforts en vue de combler certaines lacunes qui subsistent et veiller au bon fonctionnement du Pôle de connaissances du CIR. Un mode d'emploi, qui indiquerait où trouver chaque type d'information, pourrait être utile. Élargir dans les pays du CIR, notamment aux coordonnateurs des unités nationales de mise en œuvre (UNMO), l'accès aux informations non sensibles relatives à d'autres projets, par ex. aux propositions finales, pourrait contribuer à promouvoir le partage des pratiques exemplaires et des connaissances.

- **Accords de partenariat par projet** – Dans le cas où des organisations participantes interviennent en sous-traitance des gouvernements des PMA, le GFAS devrait envisager d’endosser un rôle de facilitateur, par ex. en rédigeant des ébauches de modèles d’accords, en collaboration avec les organisations participantes. Ce faisant, il importe toutefois de veiller à préserver l’appropriation par le pays.
- **Gestion et déclarations financières des projets** – Conformément à la recommandation sur le renforcement des capacités et compte tenu de l’importance, soulignée par les personnes interrogées dans les PMA, que revêtent les missions pour la “formation en cours d’emploi”, le GFAS devrait s’employer à se conformer autant que possible à l’objectif fixé de deux missions de supervision par an, le cas échéant avec le SE.
- **Gestion et déclarations financières des projets** – Le GFAS devrait continuer de travailler étroitement avec le SE du CIR de sorte que les dépenses financières du projet coïncident avec l’avancement des programmes, et que le SE reçoive les informations requises des PEMO.
- **Gestion et déclarations financières des projets** – Afin de conférer au Conseil du CIR davantage de transparence concernant les audits, des critères formels devraient être formulés pour le cas où des conclusions négatives se dégageraient des audits, ou des retards se produiraient dans la remise de rapports. Ainsi, il pourrait être utile de stipuler les types d’incidences qu’il convient de notifier au Conseil du CIR, et les cas qui seront suivis par le GFAS sans qu’il soit nécessaire d’en saisir le Conseil du CIR.
- **Gestion et déclarations financières des projets** – Pour les projets de catégorie 2, les éventuels conflits d’intérêts parmi les personnes qui siègent dans les comités directeurs nationaux et/ou le comité directeur du projet, et qui sont également chargées de la mise en œuvre, devront être suivis de près par le GFAS en collaboration avec le SE.

Prorogation et clôture des projets – Le GFAS devrait s’inspirer de son expérience et conseiller les pays en ce qui concerne les périodes de prorogation appropriées, de manière à prévenir la répétition de prorogations sans frais sur de courtes périodes.

1 Introduction

Le Cadre intégré renforcé (CIR) est un partenariat mondial d'assistance liée au commerce (ALC) qui rassemble des pays économiquement moins avancés (PMA), des donateurs et des organisations internationales. Le CIR contribue à faire des PMA des intervenants plus actifs dans le système mondial d'échanges en les aidant à surmonter les obstacles au commerce. Les activités du CIR sont financées par l'entremise d'un fonds d'affectation spéciale multidonateur, le fonds d'affectation spéciale du cadre intégré renforcé (FASCIR).

Le CIR a pour objet : (1) d'intégrer le commerce dans les stratégies nationales de développement, (2) de mettre en place les structures nécessaires à la coordination de l'assistance technique liée au commerce, et (3) de faire en sorte que les PMA soient aptes à faire du commerce, ce qui consiste notamment à atténuer les principales contraintes du côté de l'offre.

L'UNOPS intervient comme gestionnaire du fonds d'affectation spéciale (GFAS) pour le FASCIR. Il assume l'entière responsabilité fiduciaire du FASCIR, notamment une fonction d'administration, de négociation et de conclusion des accords avec les parties prenantes, de gestion financière des projets, d'évaluation des projets et des capacités et de suivi et d'évaluation. Après avoir prolongé la durée du Programme du CIR en février 2013, le Conseil du CIR a étudié et approuvé la prorogation du mandat du GFAS. Dans le cadre de cette prorogation, le Conseil a commandé un examen des outils et procédures opérationnels du GFAS ainsi que des pratiques mises en œuvre pour l'exécution de ses obligations fiduciaires.

Le présent examen a pour objectif d'évaluer les outils et procédures opérationnels en lien avec le mandat fiduciaire du GFAS, notamment les conditions d'approbation et de mise en œuvre des projets de catégories 1 et 2 et de suivi fiduciaire contrôle fiduciaire et vérification de la mise en œuvre des projets.

Le présent rapport provisoire a été préparé par Dalberg Global Development Advisors à l'issue de l'examen des outils et procédures opérationnels du GFAS, lequel a été mené conformément au mandat initial et à la note méthodologique approuvée. Le rapport s'adresse en premier lieu Conseil du CIR, et formule des recommandations claires et pratiques permettant au GFAS de donner suite aux résultats de l'examen. Ceux-ci devraient être pris en compte dans l'évaluation du CIR, qui devrait démarrer au milieu de l'année 2014.

Ce document s'articule en quatre grandes sections : (1) rôles et responsabilités du GFAS, (2) examen des responsabilités globales (3) examen des responsabilités en matière de projets et (4) conclusion.

2 Méthodologie

L'objectif de cet examen consiste à évaluer les outils et procédures opérationnels en lien avec le mandat fiduciaire du GFAS, notamment les conditions d'approbation et de mise en œuvre des projets de catégories 1 et 2, et de suivi fiduciaire et de vérification de l'exécution des projets.

L'examen déterminera ainsi précisément si :

1. Les outils et orientations requis existent et permettent au GFAS d'exécuter ses fonctions telles que les prévoient les documents de référence ;
2. Les outils ont été efficacement employés ;
3. Les processus internes au sein du GFAS sont efficaces.

Pour répondre à ces questions, l'examen s'est employé à dresser un tableau complet des outils et procédures déployés en vue de remplir les obligations fiduciaires générales et propres aux projets. L'examen se fondera tout particulièrement sur trois analyses.

La première analyse consiste à appréhender la manière dont les rôles et responsabilités du GFAS ont évolué depuis le démarrage. Conçus pour satisfaire les besoins du CIR, les outils et procédures ont été progressivement modifiés à l'aune des projets en cours. Cette analyse se fonde sur une étude sur dossier des outils et procédures employés pour faciliter la mise en œuvre, ainsi que des conclusions des entretiens auprès de parties prenantes menés au niveau global et dans les pays.

La deuxième analyse s'appuie sur un examen détaillé de la manière dont ont été déployés les outils et procédures dans les pays. Conformément à la méthodologie de l'examen approuvée par le Conseil du CIR, dix pays ont été sélectionnés sur les critères suivants : (1) type de projet du CIR, (2) région, (3) capacités et stabilité de l'État, (4) lieu de gestion des pays par le GFAS et (5) indicateur du GFAS classant la capacité fiduciaire de l'UNMO.

L'équipe chargée de l'examen a réalisé des études de cas pour chacun des pays concernés par des projets achevés ou en cours, étudiant l'évaluation des capacités, les accords juridiques, la Gestion et déclarations financières des projets, et prorogation et clôture des projets. Les études de cas ont été validées lors d'entretiens avec les points focaux dans les pays et lors de missions en Gambie et au Sénégal. Les dix pays suivants ont été sélectionnés pour les études de cas détaillées : Cap-Vert, République démocratique du Congo, Gambie, Haïti, RDP lao, Népal, Sénégal, Îles Salomon, Ouganda et Yémen.

La troisième et dernière analyse porte sur les impressions des parties prenantes, parmi lesquelles : des membres du Conseil du CIR, du secrétariat exécutif du CIR, du GFAS aux niveaux global et national, des organisations participantes, ainsi que des acteurs locaux en Gambie et au Sénégal. Les résultats de ces entretiens ont pour but de valider les conclusions tirées de l'étude sur dossier et d'approfondir l'analyse en cas de besoin.

3 Rôles et responsabilités du GFAS du CIR

3.1 Évolution

Le CIR a été précédé du Cadre intégré (CI). Créé en 1997, le CI était une initiative internationale, bénéficiant de l'appui concerté des principales institutions multilatérales concernées, destinée à doter les PMA des capacités de formuler, négocier et mettre en œuvre les politiques commerciales propices à une meilleure intégration de ces pays dans le système mondial d'échanges. Le Programme des Nations Unies pour le développement gérait le Fonds d'affectation spéciale du CI.

Suite à une série d'évaluations, une équipe spéciale (*Task Force*) a été mise sur pied et a conclu : "que l'efficacité du Cadre intégré est entravée par la structure de gestion fragmentée existant actuellement et par la division non optimale des tâches entre les organisations différentes organisations, principalement entre l'OMC (secrétariat), la Banque mondiale (diagnostic) et le PNUD (Fonds d'affectation spéciale), ainsi que par l'absence de cadre de responsabilité précis."¹ Les résultats dégagés par l'équipe spéciale ont inspiré en 2007 une restructuration du CI, qui est devenu l'actuel CIR. Le programme du CIR a pour objectif de créer un partenariat robuste et efficace, axé sur les résultats, parmi l'ensemble des parties prenantes du CIR. Un tel partenariat appelle une étroite collaboration entre les PMA, les 23 donateurs actuels, les six organisations participantes, les deux organisations ayant qualité d'observateur, le SE pour le CIR, le GFAS et d'autres partenaires de développement.

Entre autres recommandations d'ensemble, l'équipe spéciale a préconisé qu'une enquête soit menée afin de déterminer la méthode la plus rentable pour diriger le Fonds d'affectation spéciale (p. 8). Après approbation des recommandations par le Comité directeur du Cadre intégré (CDCI), il a été décidé qu'une mise en concurrence serait effectuée pour identifier la méthode la plus économique de diriger le Fonds d'affectation spéciale.

Le cadre du mandat a été prévu par le cadre de responsabilité mutuelle pour la gestion du fonds d'affectation spéciale multilatéral, lequel a été créé dans le sillage des recommandations de l'équipe spéciale. Le cadre de responsabilité mutuelle pose les principes, les principaux objectifs et les procédures envisagées pour le Gestionnaire du Fonds d'affectation spéciale.

L'UNOPS comptait parmi les trois organisations ayant participé à cette mise en concurrence et c'est à elle que le contrat a finalement été attribué. L'une des raisons qui expliquent cette distinction tient à l'absence d'intérêt programmatique commun entre l'UNOPS et le CIR. Ce facteur permet à l'UNOPS de conserver une distance vis-à-vis des intérêts programmatiques et de porter toute son attention sur la gestion des risques identifiés dans le cadre de responsabilité, autrement dit les

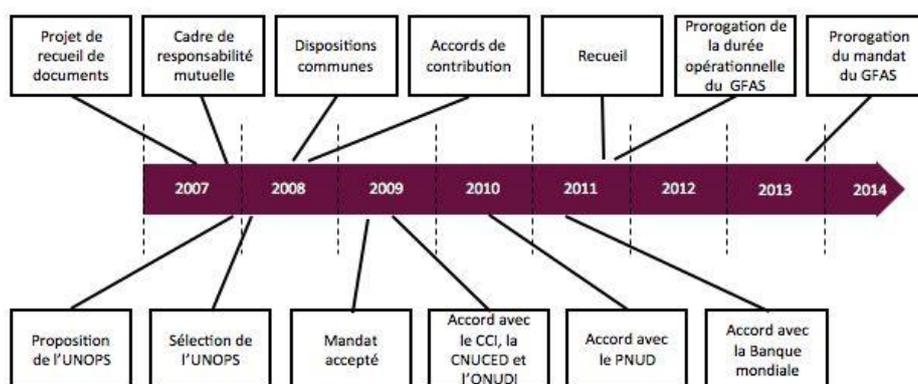
¹ P15 Organisation mondiale du commerce, Comité directeur du Cadre intégré : Un cadre intégré renforcé : Rapport du Président de l'Équipe spéciale du Cadre intégré renforcé, y compris les recommandations.

obstacles éventuels à l'utilisation des fonds liés à la complexité des procédures, et les risques de détournement de fonds.

La figure 2 ci-dessous illustre les principaux jalons de l'évolution du CIR.

Figure 2 : Grandes étapes du FASCIR depuis sa création

Grandes étapes du FASCIR depuis sa création

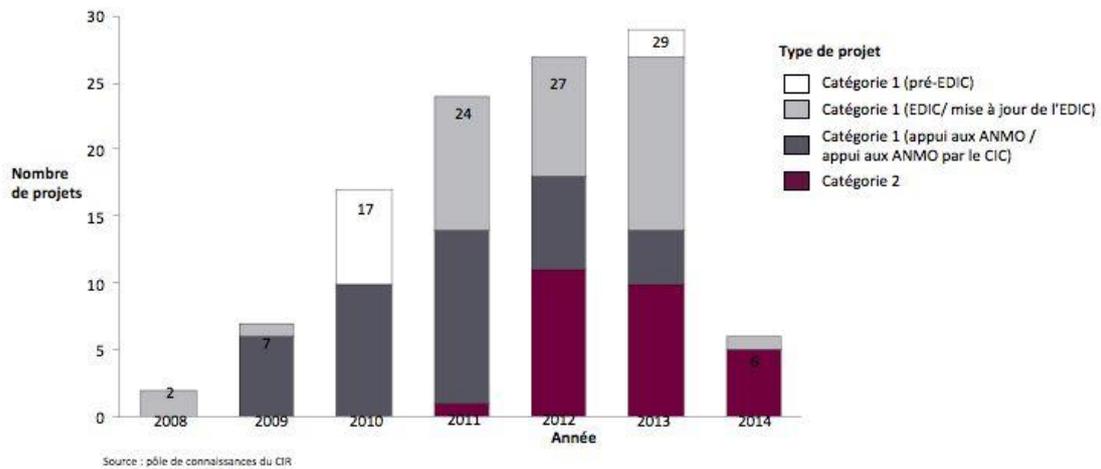


Dalberg 3

Au moment où le présent examen du GFAS a été entrepris, le GFAS a assuré la surveillance fiduciaire de 112 projets : 9 pré-EDIC, 37 EDIC/mise à jour de l'EDIC, 40 projets d'appui aux ANMO/appui aux ANMO par un CIC et 26 projets de catégorie 2, comme l'illustre la figure 3.

Figure 3 : Projets du CIR approuvés depuis 2008

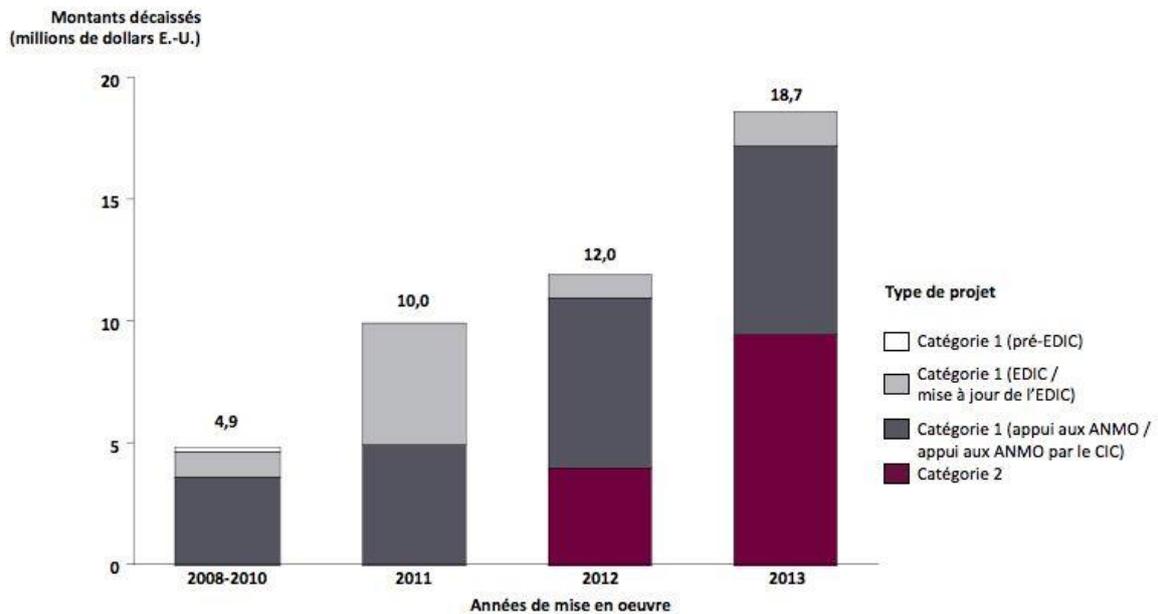
Projets du CIR approuvés depuis 2008



Le GFAS a décaissé une valeur totale de 77,4 millions de dollars É.-U. : 4,2 millions de dollars É.-U. pour les activités globales ; 14,2 millions de dollars É.-U. pour le SE ; 11,4 million de dollars É.-U. pour le GFAS ; 576 294 dollars É.-U. pour la commission de transaction du GFAS ; 350 000 dollars É.-U. pour la pré-EDIC, 8,3 millions de dollars É.-U. pour l'EDIC / les mises à jour de l'EDIC, 23,9 millions de dollars É.-U. pour l'appui aux ANMO/appui aux ANMO par un CIC et 13,9 millions de dollars É.-U. pour les projets de catégorie 2. La figure 4 offre un aperçu des décaissements pour les projets de catégories 1 et 2.

Figure 4 : Décaissements pour les projets du CIR depuis 2008

Décaissements pour les projets du CIR depuis 2008

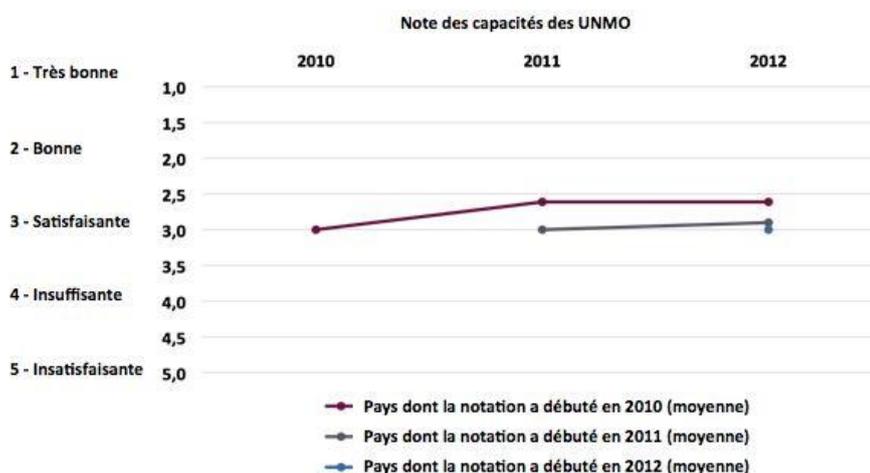


Source : rapports d'avancement annuels

À mesure que s'est accru le volume des projets et que les pays ont acquis une expérience de la mise en œuvre des projets, la capacité fiduciaire des pays s'est renforcée au fil des ans, comme l'illustre le graphique 5.

Figure 5 : Évolution de la notation des capacités des UNMO

Evolution de la notation des capacités des UNMO



Dalberg 6

Les graphiques 2 à 5 indiquent la manière dont la priorité des activités du GFAS a évolué depuis 2008. Dans les premiers temps, alors que le volume des projets était relativement modeste, les activités portaient prioritairement sur la mise en place d'un cadre juridique propice. À mesure que les projets de catégorie 1 ont été approuvés, l'accent a été mis sur l'évaluation des capacités, sur la conception de projet et sur l'accompagnement et le suivi des pays dans les premières étapes de la mise en œuvre. Avec l'augmentation du nombre de projets de catégorie 2 depuis 2011 et la consolidation des capacités au niveau des pays, il est vraisemblable que du temps et des ressources accrues seront dévolus à la gestion fiduciaire des projets de catégorie 2 et leurs conditions spécifiques.

3.2 Cadre actuel

Les responsabilités du GFAS telles que le stipule le mandat actuel du GFAS constituent le point de référence du présent examen. Ces fonctions sont répertoriées dans le tableau ci-après – pour les besoins du présent examen, celui-ci distingue entre responsabilités globales et responsabilités en matière de projets. Les responsabilités globales du GFAS consistent à préparer un environnement propice aux opérations du CIR dans le pays en termes de cadres juridiques et de gestion financière au niveau global du CIR. Quant aux responsabilités en matière de projets, elles épousent le cycle du projet suivi par le SE au niveau national pour des projets particuliers.

Figure 6 : Rôles et responsabilités of GFAS*

Rôles et responsabilités du GFAS		
Globaux	Accords de partenariat mondiaux	<ul style="list-style-type: none"> • Négociation et conclusion des accords de partenariat avec les organismes participants du CIR, les donateurs et les autres organismes, avant approbation par le Conseil du CIR
	Gestion et notification financières	<ul style="list-style-type: none"> • Rapports financiers et descriptifs au Conseil du CIR • Coordination avec le secrétariat exécutif, notamment pour la préparation des plans de travail et des budgets
	Partage des connaissances	<ul style="list-style-type: none"> • Promotion du partage des connaissances sur les aspects fiduciaires parmi tous les partenaires du CIR, notamment par des actions de formation à tous les niveaux
Relatifs aux projets	Elaboration des projets	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation fiduciaire initiale, aide aux pays pour la formulation des projets (aspects fiduciaires) • Évaluation des capacités • Approbation des aspects fiduciaires des projets
	Accords de partenariat par projet	<ul style="list-style-type: none"> • Négociation et conclusion des accords de partenariat avec les gouvernements des pays du CIR, les autres organismes d'exécution et entreprises privées/société civile le cas échéant
	Gestion et surveillance financière du projet	<ul style="list-style-type: none"> • Surveillance des aspects fiduciaires de l'exécution des projets • Décaissement des fonds
	Prorogation et clôture des projets	<ul style="list-style-type: none"> • Gestion des prorogations de projets • Rapport d'achèvement des projets • Gestion de la clôture financière des projets

Dalberg 7

*La gestion et les déclarations financières comprennent aussi la gestion des contributions des donateurs et l'allocation des fonds au SE. Ces responsabilités ne figurent pas dans les figures car elles excèdent le champ du présent examen.

4 Examen des responsabilités globales

Ce chapitre présente un aperçu des conclusions dégagées par l'évaluation des responsabilités globales de l'UNOPS en tant que GFAS. Comme l'illustre le figure 6, ces responsabilités globales comprennent (1) les accords de partenariat globaux, (2) la gestion et les déclarations financières et (3) les pratiques de partage des connaissances.

4.1 Accords de partenariat globaux

Le GFAS est chargé de la négociation et de la conclusion des accords de partenariat au nom du Conseil du CIR. Entre 2008 et 2011, cet aspect a constitué une part importante des travaux du GFAS, et des accords ont ainsi été signés au niveau global avec des donateurs et des organisations participantes du CIR.

4.1.1 Accords conclus avec les donateurs

Les dispositions standards approuvées en octobre 2008 sont le fondement des accords conclus entre les donateurs et l'UNOPS. Ils encadrent les procédures et les responsabilités du GFAS en termes : d'administration des contributions au fonds d'affectation spéciale du CIR ; de

responsabilités de comptabilité et de déclaration par le GFAS envers les donateurs par l'entremise du Conseil du CIR.

Conformément à ces dispositions standards, le GFAS a négocié et signé des accords avec des donateurs individuels. Au total, le GFAS a signé des accords avec 23 donateurs ; l'essentiel des accords d'origine a été conclu entre 2008 et 2009. Ces accords ont été depuis révisés pour couvrir des contributions supplémentaires de donateurs existants.

Dans l'ensemble, les accords signés sont très similaires et conformes au document-type standard élaboré par le GFAS. Certains éléments peuvent varier, comme le calendrier et la fréquence des décaissements, ou les conditions à remplir avant le décaissement, par ex. la réception du rapport annuel d'avancement du SE-GFAS ou d'un rapport d'audit. L'accord de contribution avec l'Union européenne est plus complexe que ceux conclus avec des donateurs bilatéraux. Il suit le document-type de l'Union européenne et prévoit, outre les renseignements fournis dans les rapports d'avancement annuels et les plans de travail annuels reçus par l'ensemble des donateurs, la possibilité pour l'Union européenne d'exiger un complément d'information.

En 2011 et en 2013, compte tenu de la prorogation du mandat opérationnel du GFAS jusqu'en 2015 puis 2017, le GFAS a lancé un processus de modification des accords conclus avec les donateurs. La modification des dispositions standards eût été d'une telle complexité que le GFAS a opté pour un amendement des accords de contribution individuels avec chaque donateur. À ce jour, l'ensemble des accords a été amendé à cette fin.

Les personnes interrogées se sont déclarées satisfaites du processus et ont loué le professionnalisme avec lequel les négociations et la signature des accords ont été menées.

4.1.2 Accords de partenariat avec les organismes

Le procédé employé pour la signature des accords de partenariat a consisté à signer des protocoles d'accord avec l'organisme partenaire au niveau global et des lettres d'exécution pour les projets précis. Les protocoles d'accord globaux précisent les modalités standards pour l'exécution des projets, notamment les responsabilités concernant la gestion financière, la structure tarifaire et les obligations de déclaration applicables à chaque projet. Ce système devrait promouvoir une mise en œuvre sans heurt après approbation des projets.

Des accords de partenariat globaux ont été signés entre 2008 et 2011 avec les organisations participantes. En pratique, certaines négociations ont pris un temps considérable. La CNUCED, le CCI et l'ONUDI ont été les premiers à signer un accord en juin et juillet 2009. La CNUCED et le CCI ont signé un accord conjoint. L'accord de l'ONUDI a été signé séparément, mais suit le même modèle-type.

Les accords avec le PNUD, la BM et l'UNOPS diffèrent dans leur contenu des autres accords, et ont été conclus en 2011. L'accord avec la BM se distingue en ce qu'il prévoit la création d'un fonds d'affectation spéciale séparé. Quant à l'accord avec le PNUD, il prévoit des clauses particulières relatives aux obligations de déclaration, de politiques d'évaluation et d'évaluation des capacités.

En général, la création d'accords globaux et de lettres d'exécution pour des projets particuliers est considéré comme efficace. Les commentaires des organisations participantes ont été positifs, louant la réactivité et le niveau de professionnalisme tout au long des négociations avec le GFAS.

Conclusions

- Les accords juridiques négociés avec les donateurs et les organisations participantes facilitent le bon fonctionnement du CIR dans son ensemble et ont suscité un environnement propice aux opérations du CIR dans les pays. En préférant renégocier individuellement les accords de partenariat plutôt que d'adapter les dispositions standards, ce qui aurait provoqué de longs délais, le GFAS a agi opportunément dans l'intérêt du CIR et de sorte à faciliter l'exécution. Les accords de partenariat avec les agences participantes au niveau global ont facilité l'exécution efficace projets au niveau des pays.

Recommandations

- Aucune

4.2 Gestion et déclarations financières

Rapports présentés au Conseil du CIR

Les dispositions standards décrivent les responsabilités du GFAS en matière de déclaration au Conseil du CIR. Le tableau ci-après répertorie ces obligations et leur mise en œuvre.

Figure 7 : Obligations de déclaration au Conseil du CIR

Obligations de déclaration	Rapports effectivement remis	Date de rapports	Date effectives des rapports
Rapports financiers trimestriels	Remis pour chaque trimestre depuis T1 2010	30 mai 31 août 30 novembre 28 février	8 au 28 juin 6 sept au 19 novembre 29 nov au 11 février 11 février au 13 mai
Rapports descriptifs d'avancement annuels	Remis annuellement dès sept 2009, et à partir de 2011 sous forme de rapport conjoint avec le SE	1 septembre 09 1 mars 10 1 mars 11 31 août 12	11 novembre 2009 16 juin 2010 9 juin 2011 16 octobre 2012
Rapports financiers annuels certifiés	Remis annuellement depuis 2008	31 juillet	11 juin au 6 juillet
Rapport final d'avancement	Pas encore applicable	N/A	N/A
Audits (réguliers et à la demande du Conseil)	Audit interne du centre d'opérations de l'UNOPS-Suisse (couvre aussi le CIR)	N/A	N/A

La remise de rapports au Conseil s'est faite conformément aux exigences établies dans les dispositions standards. Le GFAS a progressivement étendu le champ et le niveau de détail de ses rapports au Conseil du CIR. La documentation financière est devenue plus détaillée, et elle est présentée de manière plus cohérente au sein des équipes du SE et du GFAS.

Initialement, le GFAS et le SE ont remis séparément leurs rapports au Conseil du CIR. Suite à une recommandation du Conseil du CIR en 2011, un rapport du CIR, couvrant à la fois le GFAS et le SE, a été élaboré afin de fournir aux donateurs du CIR un résumé plus complet des travaux financés.

Dans l'ensemble, les personnes interrogées membres du Conseil ont indiqué qu'ils étaient satisfaits des rapports du GFAS, et que le GFAS leur apparaissait réactif lorsqu'il était sollicité pour apporter des précisions ou un complément d'information. Il a été relevé que la communication des rapports s'était améliorée avec le temps. Il convient de noter que la ponctualité des rapports n'est que partiellement liée aux travaux du GFAS, et que la date de remise des rapports du GFAS au Conseil du CIR dépend d'autres facteurs, notamment les rapports remis par les PMA, les organismes et les partenaires.

Comme l'indique le mandat, le GFAS avait initialement élaboré un cadre de résultats afin de surveiller sa performance, mais cette démarche a été interrompue car elle était vue comme peu productive. Or, ceci a eu pour incidence inattendue de limiter les rapports du GFAS concernant ses propres activités. Ainsi, les mesures prises en collaboration avec le SE pour combler les lacunes de capacités ou pour résoudre les retards dans la remise des rapports ne sont plus explicitement notifiées. Les incidents mineurs, par exemple rapports remis tardivement, sont suivis directement par le GFAS, tandis que les incidents plus importants, liés à l'exécution ou à des détournements de fonds, sont communiqués d'abord au DE du SE et à la présidence du Conseil. Cette dernière décide si un incident doit être mis à l'ordre du jour d'une réunion du Conseil.

Collaboration secrétariat exécutif du CIR – GFAS

La collaboration et l'échange de connaissances entre le SE et le GFAS constitue un élément important de la gestion efficace du CIR, aux niveaux global et des pays. Cette collaboration a bien fonctionné et les personnes interrogées ont toutes souligné leur appréciation positive. Au fil des ans, de fréquentes réunions de coordination et des ateliers annuels ont eu lieu (par ex. neuf réunions de coordination régulières en 2011 et 2012) en plus des communications quotidiennes entre coordonnateurs au SE et leurs homologues GRP.

Conclusions

- Les rapports en matière financière et fiduciaire du CIR au Conseil ont gagné en détail au fil du temps, et sont, dans leur forme actuelle, ponctuels et de bonne qualité. Les membres du Conseil se sont déclarés satisfaits des rapports et de la réactivité du GFAS lorsque des éclaircissements ou un complément d'information étaient sollicités.
- La collaboration entre le SE et le GFAS est marquée par de fréquentes interactions formelles et informelles touchant tous les aspects de la gestion globale du CIR et des tâches concernant les pays. Quasiment toutes les personnes interrogées ont loué les bonnes relations de travail entre les deux organes.

Recommandations

- Afin d'améliorer la visibilité de ses activités auprès du Conseil, le GFAS devrait envisager d'ajouter deux sections supplémentaires dans ses rapports annuels : tout d'abord, une section étayant les processus du GFAS (le nombre d'ébauches de propositions examinées par projet, par exemple) ; et en second lieu un point d'information sur les questions relatives au contenu. À ce titre, les rapports pourraient comprendre un aperçu de haut niveau (et anonyme) des types d'incidents identifiés durant l'année, tels que les dossiers suivis sur recommandation de l'audit, les problèmes identifiés dans les rapports financier et descriptif des PEMO et la manière dont les rapports ont évolué en ponctualité et en qualité tout au long de l'année.

4.3 Partage des connaissances

En vertu du mandat du GFAS, le GFAS doit promouvoir parmi tous les partenaires du CIR le partage des connaissances sur les aspects fiduciaires et participer et contribuer aux actions de formation aux niveaux global, régional et national.

Actions formelles de formation

Certaines activités formelles de formation ont été organisées aux niveaux régional et national par le SE et/ou d'autres partenaires, et menées avec la participation du GFAS. Cela n'a toutefois pas été l'objet prioritaire des travaux du GFAS. Le renforcement des capacités a principalement été mené à l'occasion de formations plus informelles "en cours d'emploi", durant des missions et des

interactions avec les partenaires du projet (pour davantage de détails, veuillez vous référer à la section ci-après relative aux missions de supervision). Cette formation informelle est généralement jugée utile et efficace. La liste qui suit offre un bref aperçu des actions de formation entreprises :

- En 2009 : atelier global du CIR à Genève,
- En 2010 : ateliers régionaux dans le Pacifique Sud, au Népal, au Mali,
- En 2011 : atelier régional au Lesotho, atelier sur le S&E en Ouganda
- En 2012 :
 - Formation de renforcement des capacités en S&E pour les UNMO dans les pays francophones du CIR, au Burkina Faso
 - Atelier au Tchad couvrant les procédures du CIR destinées à sensibiliser les parties prenantes
 - Atelier sur les aspects financiers et fiduciaires des projets du CIR au Niger
 - Module sur la conception de projet lors d'un atelier de formation au Sénégal
- En 2013 : atelier du CIR sur la déclaration des résultats et le développement des capacités de communication ; séance sur la gestion d'une prorogation de catégorie 1 en Zambie

Les personnes interrogées dans les pays ont exprimé un vif intérêt pour les activités de formation plus formelles liées à la gestion financière et générale des projets. Compte tenu de l'accent mis par le CIR sur le renforcement des capacités, cette demande mérite d'être prise en considération.

Outils de partage des connaissances

Afin de faciliter le partage des informations, le Pôle de connaissances du CIR a été créé et lancé en 2012. Le Pôle renferme des renseignements financiers concernant le niveau global, et des informations détaillées au niveau des projets, notamment relatifs aux décaissements, aux missions menées et aux rapports reçus. Les points focaux et les membres du Conseil du CIR y ont actuellement accès.

Le Pôle de connaissances du CIR est dans l'ensemble un outil complet dont le Conseil du CIR, le GFAS et le SE sont très satisfaits, à la fois par le contenu et le fonctionnement de la plateforme. Les informations fournies sur le Pôle de connaissances du CIR ne présentent plus que de rares lacunes. L'examen de la documentation pour les pays étudiés a révélé l'absence de quelques rapports de mission, qui ont toutefois été publiés ultérieurement à la demande au GFAS, qui a progressivement mis en ligne des rapports anciens. Par ailleurs, certaines informations manquent de détails, par exemple les raisons pour lesquelles certaines missions ont été repoussées. Ces informations pourraient être utiles car elles renseignent les utilisateurs sur l'état d'avancement des projets.

Le Pôle de connaissances du CIR a été présenté et expliqué au Conseil du CIR en octobre 2012. Le Pôle de connaissances du CIR demeure malaisé à consulter pour les utilisateurs occasionnels et le site tombe en panne relativement fréquemment, selon les paramètres des navigateurs. Un mode d'emploi pouvant s'avérer utile, le GFAS élabore un manuel d'utilisation pour la deuxième version du Pôle de connaissances du CIR, actuellement en cours de création. Le Pôle mis à jour comprendra un outil permettant de suivre chaque étape franchie lorsqu'un projet est en cours.

Conclusions

- Le renforcement des capacités sur les aspects fiduciaires a été réalisé à l'occasion de formations informelles en cours d'emploi, de conseils personnalisés au cours des communications quotidiennes avec le GRP et durant les missions. Les gouvernements des PMA sont très sensibles à cet appui. Jusqu'ici, les activités du GFAS n'ont pas porté prioritairement sur le renforcement des capacités dans les aspects fiduciaires lors d'ateliers formels de formation. Lorsque des formations formelles ont eu lieu, les participants les ont jugées très utiles.
- Le Pôle de connaissances du CIR est un outil efficace de promotion des échanges de connaissances ; il est généralement complet et bien reçu des utilisateurs.

Recommandations

- Le CIR ayant pour objectif le renforcement des capacités dans les pays, il serait utile d'étudier s'il convient d'élargir le champ et le financement des activités formelles de renforcement des capacités par le GFAS. De telles formations pourraient aider davantage les pays et ainsi faciliter l'adhésion aux outils et procédures du GFAS, tout en permettant la poursuite des activités.
- Le GFAS devrait poursuivre ses efforts en vue de combler certaines lacunes qui subsistent et veiller au bon fonctionnement du Pôle de connaissances du CIR. Un mode d'emploi, qui indiquerait où trouver chaque type d'information, pourrait être utile. Élargir dans les pays du CIR, notamment aux coordonnateurs des unités nationales de mise en œuvre (UNMO), l'accès aux informations non sensibles relatives à d'autres projets, par ex. aux propositions finales, pourrait contribuer à promouvoir le partage des pratiques exemplaires et des connaissances.

5 Examen des responsabilités en matière de projets

La section suivante analyse les responsabilités du GFAS relatives aux pays en fonction du cycle des projets du CIR. À cette fin, la section décrit chaque étape du cycle du projet a) quels outils et procédures existent, b) sont-ils appropriés et c) comment ces outils ont été appliqués dans les dix pays étudiés.

5.1 Conception de projet

5.1.1 Outils et procédures

Le tableau suivant présente un aperçu des différentes étapes du processus d'élaboration des propositions, le rôle et les activités du GFAS à chaque étape ainsi que les outils et les documents-types appliqués.

Figure 8 : Phase d'élaboration du projet

Phase d'élaboration du projet			
	Formulation du projet	Evaluation des capacités	Approbation du Conseil
Rôle et activités du GFAS	<ul style="list-style-type: none"> • Fourniture de documents-types de projet et des exemples de propositions de projets • Commentaires sur les aspects fiduciaires lors de cycles successifs d'ébauches de propositions faisant suite aux commentaires des GRP et du CEP du GFAS 	<ul style="list-style-type: none"> • Mener des évaluations des capacités lorsque le projet touche à sa fin, à l'aune de l'examen des propositions et <ul style="list-style-type: none"> ➢ Pré-EDIC: examen sur dossier ➢ Catégories 1 et 2: mission d'évaluation des capacités ➢ Mise en œuvre par l'organisme: examen sur dossier 	<ul style="list-style-type: none"> • Entériner la capacité fiduciaire de l'organisme de mise en œuvre • Fournir une évaluation générale si les capacités sont jugées satisfaisantes, et des recommandations / exigences éventuelles
Outils et documents-types	<ul style="list-style-type: none"> • Divers projets-types figurant dans le recueil • Liste de contrôle du CEP du GFAS 	<ul style="list-style-type: none"> • Cahier des charges de la mission d'évaluation des capacités • Outils d'évaluation • Modèles de rapport • Modèle d'examen sur dossier du GFAS 	<ul style="list-style-type: none"> • Modèle résumé du SE du GFAS

Dalberg 8

Formulation des projets

Durant la phase de formulation du projet, le GFAS aide les pays par l'entremise du GRP et du processus d'examen du comité d'examen des projets (CEP). Cet appui se manifeste par la fourniture de modèles de propositions et d'exemplaires des propositions de projets achevées (à titre de référence), et par de multiples cycles de commentaires sur les diverses versions préliminaires la proposition. Le GRP correspond régulièrement avec le pays et le SE, prodiguant des conseils sur la formulation de la proposition afin que celle-ci satisfasse les conditions du GFAS et du Conseil du

CIR. Le calendrier de ce processus varie sensiblement, comprenant en général une à trois propositions préliminaires, selon les besoins du pays.

Lorsque le GRP est satisfait d'une version de la proposition, celle-ci est systématiquement étudiée par le CEP du GFAS composé de l'équipe du GFAS à Genève et du GRP concerné. À l'aide d'une liste de contrôle, le comité examine les propositions, en s'intéressant entre autres : au cadre juridique et institutionnel, au système de gestion financière, au système de passation de marchés, à la structure organisationnelle et aux modalités de l'audit.

Le CEP du GFAS formule des observations et des recommandations sur chaque domaine abordé dans la liste de contrôle et les consigne dans le procès-verbal de la réunion. Des recommandations sont adressées à l'UNMO/gouvernement du pays par l'intermédiaire du GRP afin d'être intégrées dans une nouvelle version du document. La réunion du CEP du GFAS permet aussi de dégager les domaines sur lesquels la mission d'évaluation des capacités devra porter prioritairement. Selon le projet, une proposition est parfois examinée plusieurs fois par le CEP du GFAS.

Dans l'ensemble, les documents-types et le processus de formulation des projets sont jugés adaptées et conformes aux pratiques exemplaires en vigueur dans les organisations similaires. Des propositions-types existent pour chaque type de projet, et couvrent les domaines habituels comme les détails du projet, la stratégie de durabilité, le cadre logique, le plan de travail et le budget, l'autoévaluation des risques soulevés par le projet, et les dispositions de responsabilisation.

Évaluation des capacités

Lorsqu'une ébauche de proposition de projet approche du stade final de rédaction, une évaluation des capacités est entreprise. L'évaluation des capacités pour les projets de pré-EDIC est généralement réalisée grâce à une étude sur dossier. Pour les projets mis en œuvre par un des organisations participantes, une étude du seul projet est entreprise plutôt qu'une analyse des capacités de l'organisation. Pour les projets de catégories 1 et 2 mis en œuvre par le gouvernement ou par une organisation non participante, le GRP entreprend une mission d'évaluation des capacités du pays, laquelle a plusieurs objectifs : (i) évaluer les capacités institutionnelles et d'exécution de la PEMO ; (ii) examiner les capacités de gestion financière de la PEMO ; (iii) étudier les capacités de passation de marchés et d'approvisionnement ; (iv) étudier les systèmes existants de S&E ; (v) étudier les modalités d'audit.

Le GRP est guidé dans la mission d'évaluation des capacités par les outils d'évaluation des capacités afin de passer en revue la capacité de la PEMO en matière d'exécution, de gestion financière, de gestion des passations de marchés et de l'approvisionnement, et de suivi et de supervision. Plus largement, les aspects fiduciaires et de gestion sont également examinés, ainsi que la pertinence des politiques en vigueur, par exemple de recrutement et d'approvisionnement. Les politiques sont comparées aux standards internationalement admis, par exemple en matière de corruption, de transparence et de bonne gouvernance. Le GRP mène l'évaluation en réunissant toutes les parties prenantes concernées dans le pays et en examinant la documentation utile.

Après achèvement de la mission d'évaluation des capacités, le GRP élabore un rapport d'évaluation des capacités précisant les capacités institutionnelles et d'exécution, financières, de gestion des passations de marchés et de l'approvisionnement et de suivi et de supervision, et formule des recommandations détaillées à ces égards.

Le rapport de la mission d'évaluation des capacités est communiqué au personnel du SE et du GFAS. Le SE réalise également une étude sur dossier du projet, qu'il remet au GFAS. De l'étude sur dossier et de l'évaluation des capacités, le SE et le GFAS tirent conjointement des recommandations à l'intention du Conseil du CIR.

Les outils et les processus pour l'évaluation des capacités décrits plus haut sont jugés convenir à leur objet et conformes aux pratiques exemplaires en vigueur dans les organisations similaires. Les outils couvrent les domaines habituels et le processus observent les bonnes pratiques.

Approbaton du Conseil

Après que les pays ont suffisamment intégré les observations fournies par le SE et le GFAS, la proposition est soumise à l'approbation du Conseil du CIR. Un résumé conjoint du projet par le SE-GFAS est présenté au Conseil du CIR, précisant si les capacités fiduciaires sont jugées satisfaisantes et comportant d'éventuelles recommandations pour l'exécution des projets. Le GFAS émet des recommandations concernant les capacités de la PEMO en matière d'exécution, de gestion financière, de gestion des passations de marchés et de l'approvisionnement et de S&E. Le GFAS peut également stipuler des conditions préalables qu'il convient de satisfaire dans un certain délai. Ce processus est conforme aux bonnes pratiques des autres organisations.

Les sections qui suivent présentent la manière dont ces outils et procédures ont été appliqués dans les dix pays étudiés.

5.1.2 Appui à la formulation de projets

En pratique, le GFAS a essentiellement porté ses efforts sur l'appui aux pays pendant la phase de conception du projet, sous forme d'un appui quotidien et de recommandations émanant des réunions avec le CEP du GFAS et des missions dans le pays. Pour les dix pays étudiés, entre une et trois propositions préliminaires ont été élaborées, selon la complexité des projets et l'expérience de la PEMO en matière d'élaboration de proposition. Ces différences se traduisent également dans le nombre de réunions du CEP du GFAS par projet.

Figure 9 : Aperçu des réunions du CEP du GFAS dans les pays étudiés

Pays ²	Nombre de réunions de CEP d'appui aux ANMO	Nombre de réunions du CEP pour chaque projet de catégorie 2 ³	Pays	Nombre de réunions du CEP d'appui aux ANMO	Nombre de réunions du CEP pour chaque projet de catégorie 2 ²
Cap-Vert	2	n/a	Népal	1	2,1
RDC Congo	1	1	Sénégal	2	1
Gambie	2	3,3,1	Îles Salomon	3	1
Haïti	1	n/a	Ouganda	2	1,1
RDP lao	1	1	Yémen	1	2,1

Les recommandations et les commentaires figurant dans les procès-verbaux des réunions du CEP du GFAS pointent les lacunes ou l'insuffisance de détails dans les propositions des pays qui doivent être comblés ou corrigés avant remise de la proposition au Conseil du CIR. Parmi les dix pays étudiés, les recommandations appellent des éclaircissements ou la révision des éléments suivants :

- budget - par ex. le format de l'UNOPS n'a pas été employé, ou des postes budgétaires manquants
- ressources humaines - par ex. mandat du personnel, organigramme et grille salariale
- sous-traitance : les contrats de sous-traitance/subventions doivent être soumis au GFAS avant leur démarrage
- rôle fiduciaire du Comité directeur national
- contribution gouvernementale au projet
- mécanismes administratifs dans l'UNMO
- plan de passation de marchés
- plan de S&E

Le GFAS examine les aspects fiduciaires de la proposition par l'entremise du CEP du GFAS, tout en mettant en avant, à l'intention du SE, tout élément de fond de la proposition appelant une attention particulière du SE. On en trouve des exemples dans procès-verbal des réunions du CEP du GFAS, en particulier les projets de catégorie 2. Nombre de ces commentaires se situent dans une "zone grise", les aspects fiduciaires et de fond ne pouvant pas toujours être clairement distincts. Voici quelques exemples des commentaires formulés :

- Le comité directeur national devrait comprendre davantage de membres du secteur privé ;
- Les membres du personnel recrutés par l'UNMO n'ont pas les qualifications nécessaires pour assumer leur rôle ;
- Nécessité de recruter des experts techniques dans un domaine particulier lié au projet ;

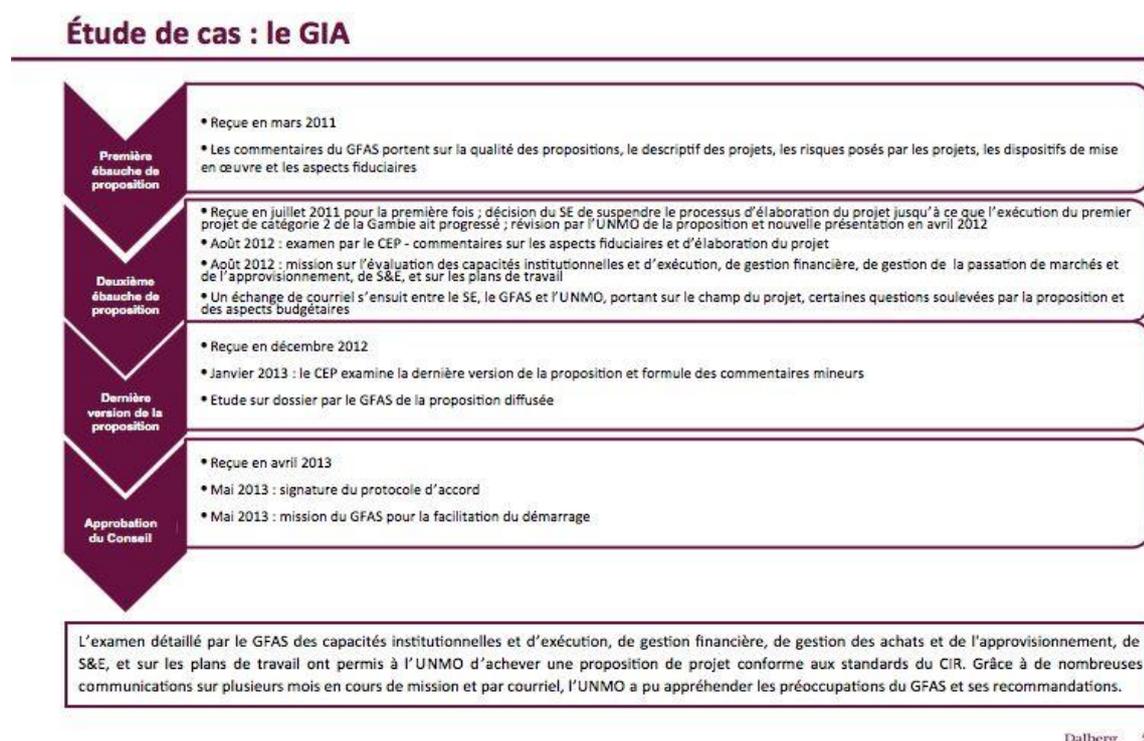
² Gambie : examen interne (hors CEP du GFAS) de la phase 1 de la catégorie 1 et CEP du GFAS pour la phase 2 ; Ouganda : un CEP du GFAS par phase de la catégorie 1 ; Yémen : examen interne (hors CEP du GFAS) pour la catégorie 1.

³ Pour les pays dotés de plusieurs projets de catégorie 2, les nombres de réunions du CEP du GFAS sont séparés par une virgule.

- Pourquoi une autorité ou un ministère donné du gouvernement ne figure pas dans la proposition.

En général, les personnes interrogées ont vivement apprécié l'aide qu'elles ont reçue pendant l'étape de formulation des projets. L'appui fourni sous la forme des contacts avec le GRP et le CEP du GFAS durant la formulation de la proposition influe la bonne qualité de la proposition qui sera produite et l'établissement des capacités de mise en œuvre requises. Certains se sont inquiétés de ce que les standards applicables au processus de formulation des projets sont d'une rigueur propre à poser problème à certains pays ou à être d'une telle complexité qu'il en devient impossible d'accéder aux financements du CIR. L'appui du GFAS pendant la formulation des projets semble d'autant plus important à la lumière de ces risques.

Figure 10 : Processus de conception du projet dans les cas d'étude pour le projet de catégorie 2 en Gambie : facilitation du commerce grâce à une amélioration de l'infrastructure logistique et des services à l'aéroport international de Banjul



5.1.3 Évaluation des capacités

Dans l'ensemble des projets d'appui de l'UNMO dans les dix pays étudiés, une mission d'évaluation des capacités a été entreprise avant la finalisation et la remise de la proposition au Conseil du CIR. La mission d'évaluation des capacités est considérée comme un élément important de l'élaboration de la proposition : pour le GRP, c'est en effet l'occasion d'appréhender le projet en profondeur, de faire le point sur tous les systèmes et processus applicables, et de rencontrer les principales parties

prenantes. Pour la PEMO, c'est aussi l'occasion de se familiariser complètement avec les processus et conditions du CIR en matière de projets.

Les outils d'évaluation des capacités fournissent une orientation pour les missions des GRP. Ces outils servent d'orientation et non pas une exigence ou conditions des missions. Le fait que certains GRP n'utilisent plus ces outils en vue de leur expérience acquise n'est pas un problème.

En règle générale, le rapport d'évaluation des capacités (REC) était conforme au modèle standard de REC. Si le niveau de détail varie quelque peu, le contenu est généralement de qualité semblable. Le REC formule des recommandations à mettre en œuvre ; parmi les recommandations courantes que l'on retrouve dans les dix cas étudiés, signalons la nécessité de renforcer/réviser :

- Le système de S&E ;
- Les capacités fiduciaires en offrant une formation au personnel ;
- Les dispositions d'audit ;
- Le système de gestion financière ;
- La composition de l'équipe : les rôles/mandats de membres donnés du personnel, la nécessité de recruter des personnes dotées d'une expertise spécifique ;
- Le processus de recrutement ;
- Les révisions du budget et du plan de travail.

Dans quatre pays (trois desquels ne figurent pas dans notre échantillon de cas d'étude), le SE (en consultation avec le GRP) a recommandé qu'un conseiller en commerce international (CIC) soit recruté afin d'offrir un appui à la phase une d'un projet de catégorie 1. Dans un pays, le gouvernement a lui-même offert l'appui d'un CIC. Dans trois pays (dont aucun ne figure dans notre échantillon de cas d'étude), les capacités du gouvernement ayant été jugées insuffisantes pour mettre en œuvre un projet de catégorie 1, l'exécution par un organisme a été recommandé.

5.1.4 Approbation des capacités fiduciaires

Pour les projets d'appui aux ANMO dans les dix pays étudiés, des conditions ont été posées en complément des recommandations et stipulées dans la lettre d'approbation du Conseil du CIR. Pour tous les autres types de projets (à l'exception d'un projet de catégorie 2) seules des recommandations ont été formulées. Les conditions sont d'ordre standard, le pays ayant trois mois (6 mois dans un cas) pour mettre en œuvre les dispositions institutionnelles fiduciaires, un plan de travail détaillé, une matrice de cadre logique et un budget. Ces exigences doivent être honorées avant le deuxième paiement.

Conclusions

- La phase d'élaboration du projet est une étape importante en ce qu'il aide les pays à se familiariser avec les procédures du CIR. Le GFAS a consenti des efforts considérables en faveur de cette étape, et contribue à la qualité des propositions. Cela dépasse les pratiques standard des GFAS. Les documents-types pour la formulation des projets et les outils d'évaluation des capacités sont conformes aux bonnes pratiques en vigueur dans les organisations similaires.
- La pratique adoptée à ce jour pour favoriser la mise en œuvre par les pays, conjuguée à un accompagnement rapproché – le cas échéant avec l'aide d'un CIC – est conforme au principe d'appropriation par le pays et à l'objectif de renforcement des capacités.

Recommandations

- Aucune

5.2 Accords de partenariat par pays

5.2.1 Outils et procédures

Le GFAS est responsable de la rédaction et de la conclusion des accords avec les gouvernements des pays du CIR et avec les autres organismes de mise en œuvre, notamment hors organismes principaux, après approbation par le Conseil du CIR d'un projet spécifique, laquelle est communiquée au GFAS par le DE.

Le GFAS a élaboré des modèles standards pour les projets de pré-EDIC, les projets de catégories 1 et les projets de catégorie 2 mis en œuvre par les gouvernements. Les modèles d'accords prévoient les responsabilités du GFAS, celles des bénéficiaires, la durée du projet, le calendrier de financement et les obligations de déclaration. Les accords comptent de surcroît un certain nombre d'annexes, notamment la proposition approuvée et les recommandations figurant dans la lettre d'approbation du Conseil du CIR.

Pour les projets mis en œuvre par les organisations participantes, des lettres d'exécution sont signées, lesquelles reprennent les termes des accords de partenariat globaux. Pour les projets exécutés par des organisations non participantes, les accords sont rédigés sur le modèle des accords standard avec les organisations participantes et adaptées au cas par cas.

Les modèles standards sont jugés convenables et couvrent tous les domaines utiles.

5.2.2 Protocoles d'accord avec les pays

Dans l'ensemble des dix pays étudiés, un protocole d'accord a été signé peu après l'approbation du Conseil du CIR : dans la plupart des cas le mois suivant, voire parfois quelques jours après. La signature des accords est suspendue au processus d'autorisation juridique dans le pays : le pays doit d'abord autoriser le protocole d'accord (dans certains cas, plusieurs ministères doivent passer le document au crible), puis le pays doit ouvrir un compte bancaire, un processus qui s'est avéré long dans presque la totalité des pays. Dans un cas, un retard de six mois s'est produit, qui s'explique par la complexité de la situation interne - les dispositions de mise en œuvre et le

ministère du Commerce ont en effet connu des modifications. Les accords suivent les modèles standards et intègrent les recommandations et les conditions du Conseil du CIR stipulées dans les lettres d’approbation du Conseil du CIR.

5.2.3 Protocoles d’accord avec les organisations

Des protocoles d’accord avec les organisations participantes et non participantes ont été signés généralement brièvement après l’approbation du Conseil du CIR : dans la plupart des cas le mois suivant, voire parfois quelques jours après. Faisant exception à cette règle, l’accord sur l’EDIC en RDC a été signé trois mois après l’approbation du Conseil, et l’appui du CIC aux ANMO apporté par le PNUD a été signé quatre mois après l’approbation. Ces retards s’expliquent toutefois par des facteurs échappant au contrôle du GFAS, notamment l’instabilité politique interne et les règles internes de l’organisation.

Parmi les accords signés avec des organisations non participantes dans les pays étudiés, signalons l’Organisation pour l’alimentation et l’agriculture (FAO) et la GIZ au Népal, ainsi que le Centre international de physiologie et d’écologie des insectes (ICIPE) au Yémen. En ce qui concerne la FAO, les accords suivent les accords de partenariat globaux élaborés avec les autres organisations de l’ONU. Les accords avec l’ICIPE et la GIZ couvrent des domaines similaires, tout en présentant une structure quelque peu différente. L’accord permet à la GIZ de déduire 7% de frais indirects pour ses coûts de gestion indirects – la commission de la GIZ est en effet supérieure à la commission de 7% convenue avec les autres exécuteurs de projets. Pour l’ICIPE, le paragraphe relatif à la commission ne figure pas dans le protocole d’accord, car elle est clairement stipulée dans le budget.

Lorsque les gouvernements des pays sous-traitent les organisations participantes, certaines se sont inquiétées de ce que les contrats ne suivent pas les standards négociés dans les accords des organisations participantes, et de la longueur des négociations. Les personnes interrogées ont exprimé le souhait, dans les cas où ce risque se poserait, que le GFAS intervienne plus activement comme facilitateur entre les gouvernements des pays et les organisations. Cette demande devra être pondérée par le désir d’appropriation par les pays.

Conclusions

- La signature des accords avec les gouvernements des pays du CIR et les organismes pour l'exécution de projets particuliers est intervenue en temps voulu et efficacement. Les modèles d'accords contribuent à faciliter ce processus et couvrent tous les domaines utiles areas.

Recommandations

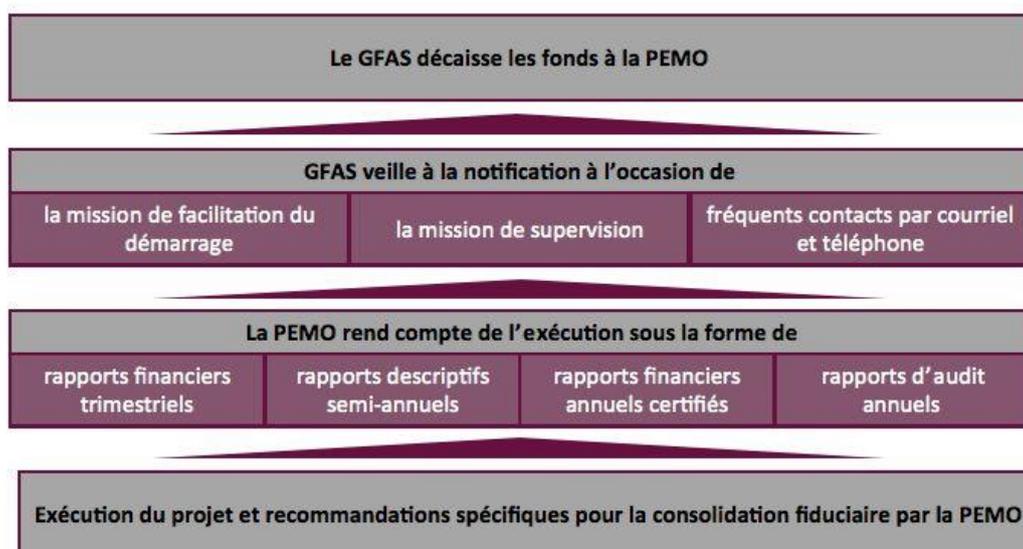
- Dans le cas où des organisations participantes interviennent en sous-traitance des gouvernements des PMA, le GFAS devrait envisager d'endosser un rôle de facilitateur, par ex. en rédigeant des ébauches de modèles d'accords, en collaboration avec les organisations participantes. Ce faisant, il importe toutefois de veiller à préserver l'appropriation par le pays.

5.3 Gestion et surveillance financière des projets

5.3.1 Outils et procédures

Figure 11 : Notification et surveillance de l'exécution des projets mis en œuvre par les gouvernements

Notification et surveillance de l'exécution des projets mis en œuvre par les gouvernements



Les obligations de déclaration dépendent de la nature de la PEMO, et sont spécifiés dans les accords respectifs. Pour les projets exécutés par le gouvernement, des rapports financiers trimestriels, des rapports financiers annuels certifiés et des rapports descriptifs semi-annuels et annuels doivent être remis, et des audits annuels doivent être réalisés. Des modèles de rapports financiers et descriptifs sont remis aux pays dans le protocole d'accord, et des éclaircissements peuvent être sollicités du GRP en cas de besoin. Lorsque le projet est mis en œuvre par l'organisation, les accords exigent généralement des rapports financiers et descriptifs semi-annuels et des états financiers annuels certifiés, ainsi que des rapports financiers annuels à l'achèvement du projet.

Les rapports transmis sont habituellement soumis à un processus de révision au cours duquel la PEMO remet une première ébauche de rapport, et le GRP formule des observations et demande des éclaircissements. Une fois l'ensemble des observations intégrées par le pays, le rapport final est remis assorti de toutes les signatures. Selon l'ampleur des observations, ce processus peut prendre plusieurs semaines.

Afin de surveiller les rapports financier et descriptif ainsi que l'exécution des recommandations, le GFAS entreprend des missions de facilitation du démarrage et de supervision. L'objectif est de mener une mission de facilitation du démarrage dans les trois à six mois suivant le moment où le projet devient opérationnel, et d'entreprendre deux missions de supervision par an. Il ne s'agit toutefois pas là d'une exigence formelle stipulée dans le mandat, et le calendrier réel des missions est lié à un éventail de facteurs, notamment : l'avancement du projet, la disponibilité des parties prenantes dans le pays, l'état de la sécurité / la situation politique dans le pays, et la coordination des missions conjointes (priorité). Au cours de ces missions, les GRP mènent diverses activités, par exemple : rencontrer les parties prenantes, et examiner les registres financiers, descriptifs, de recrutement et de passation de marchés, ainsi que l'état d'exécution des recommandations. Outre les missions de supervision, les GRP sont en contact permanent avec les PEMO afin d'élucider les questions éventuelles et de faciliter la mise en œuvre des projets.

Il est recommandé de procéder au premier décaissement de fonds dans les dix jours suivant la signature du protocole d'accord. L'accord stipule que les décaissements ultérieurs sont effectués "sous réserve de la remise par le Bénéficiaire de rapports financiers, entre autres, ponctuels et exacts, et de leur acceptation par le GFAS, de l'application satisfaisante des recommandations formulées par le secrétariat exécutif du CIR et le GFAS dans la lettre d'approbation du Conseil du CIR et au cours des missions de supervision, et du respect des recommandations de l'audit."

Si les rapports sont remis avec retard, le GRP contacte le pays afin de comprendre les raisons de ce retard et aider la PEMO à trouver des solutions. Dans des circonstances exceptionnelles, les fonds peuvent être versés malgré des retards dans la remise des rapports financiers, par exemple pour veiller à ce que les salaires soient honorés.

Les accords des PMA stipulent que les états financiers doivent être "vérifiés chaque année par une entité d'audit conformément aux normes internationales reconnues en matière d'audit, soit par

une entité gouvernementale d’audit indépendante, soit par un cabinet d’audit indépendant et réputé, sur recommandation de la mission d’évaluation des capacités du Gestionnaire du Fonds d’affectation spéciale.” En pratique, soit un cabinet d’audit indépendant est employé à cette fin, soit le bureau du vérificateur de l’État procède à l’audit. Le GFAS a fourni des modèles de cahiers des charges pour le choix de l’entité d’audit afin d’aider les pays dans le processus de sélection. Dans le cas où l’issue de l’audit serait défavorable, le GFAS peut suspendre tout décaissement ultérieur.

Les outils et procédures de déclaration et de surveillance du projet décrites précédemment sont jugées convenir à cette fin et conformes aux pratiques exemplaires en vigueur dans les organisations similaires : la présentation de rapports financiers trimestriels, de rapports financiers annuels certifiés et de rapports descriptifs semi-annuels et annuels, et les audits annuels sont conformes aux exigences des autres organisations semblables. Les missions de supervision constituent une bonne pratique en l’absence de présence permanente dans le pays, de même que la corrélation entre les décaissements et la présentation de rapports financiers et descriptifs satisfaisants.

5.3.2 Facilitation du démarrage et missions de supervision

Le tableau ci-après présente un aperçu de la fréquence des missions de facilitation du démarrage et de supervision dans les dix pays étudiés.

Figure 12 : Missions par pays

Pays	Protocole d'accord Signature du projet d'ANMO	Mission du GFAS	Autres activités du CIR ¹
Cap-Vert	Déc 2011	<ul style="list-style-type: none"> Septembre 2012 : mission de facilitation du démarrage Octobre 2013 : mission de supervision 	<ul style="list-style-type: none"> Décembre 2008 : atelier de validation de l'EDIC Juillet 2009 : atelier global du CIR à Genève Décembre 2010 : atelier régional du CIR au Mali Novembre 2012 : mission d'appui du CIR par le SE Mai 2012 : atelier sur le S&E au Burkina Faso Août 2013 : mission d'appui de catégorie 2 et réunions de parties prenantes par le SE Novembre 2013 : atelier de formation du SE

Pays	Protocole d'accord Signature du projet d'ANMO	Mission du GFAS	Autres activités du CIR ¹
RDC Congo	Jui 2011	<ul style="list-style-type: none"> • Septembre 2012 : mission de facilitation du démarrage • Juin 2013 : mission de supervision, conjointement avec le SE 	<ul style="list-style-type: none"> • Juillet 2009 : atelier global du CIR à Genève • Octobre 2010 : atelier CNUCED/CIR à Kinshasa • Décembre 2010 : atelier régional du CIR au Mali • Mai 2012 : atelier sur le S&E au Burkina Faso
Gambie	Jan 2010	<ul style="list-style-type: none"> • Mai 2010 : Facilitation du démarrage • Septembre 2011 : mission de supervision • Juillet 2012 : mission conjointe de supervision SE-GFAS • Août 2012 : mission d'évaluation des capacités de catégorie 2 • Mai 2013 : mission de supervision 	<ul style="list-style-type: none"> • Juillet 2009 : Atelier global du CIR à Genève • Février 2011 :1 Atelier régional du CIR au Lesotho • Mai 2011 : atelier du CIR sur le S&E en Ouganda • Septembre 2012 : mission de supervision du SE • Juillet 2013 : mission de supervision du SE
Haïti	Déc 2012	<ul style="list-style-type: none"> • Octobre 2010 : mission de sensibilisation pré-EDIC • Septembre 2013 : Facilitation du démarrage 	<ul style="list-style-type: none"> • Juillet 2009 : atelier global du CIR Genève • Décembre 2010 : atelier régional du CIR au Mali, rendue possible par une disposition spéciale avec le GFAS • Août 2011 : atelier de familiarisation du CIR, parrainé par la CNUCED avec la participation du GFAS
RDP lao	Fév 2010	<ul style="list-style-type: none"> • Août 2010 : mission conjointe SE-GFAS de facilitation du démarrage • Février 2011 : mission de supervision • Novembre 2011 : mission de supervision • Mai 2012 : mission de supervision conjointe GFAS-SE • Février 2013 : mission de supervision • Août 2013 : mission de supervision et mission d'évaluation des capacités de catégorie 2 	<ul style="list-style-type: none"> • Juillet 2009 : Atelier global du CIR Genève • Mai 2010 : mission d'appui du CIR • Décembre 2011 : atelier du CIR sur le S&E en Ouganda • Novembre 2012 : mission annulée pour cause de non disponibilité de l'équipe dans le pays • Mai 2012 : atelier de mise à jour de l'EDIC • Janvier 2013 : mission de supervision du SE • Janvier 2014 : mission de supervision du SE

Pays	Protocole d'accord Signature du projet d'ANMO	Mission du GFAS	Autres activités du CIR ¹
Népal	Mars 2010	<ul style="list-style-type: none"> • Juin 2010 : mission de facilitation du démarrage • Novembre 2010 : mission de supervision • Mai 2011 : mission de supervision • Février 2012 : mission de supervision • Octobre 2012 : mission de supervision • Juin 2013 : mission de supervision 	<ul style="list-style-type: none"> • Janvier 2008 : mission d'appui du CIR • Juin 2008 : mission d'appui du CIR • Juillet 2009 : atelier global du CIR Genève • Juin 2010 : mission combinée avec l'atelier régional du CIR au Népal • Mars 2011 : mission menée par le SE • Septembre 2011 : mission menée par le SE • Décembre 2011 : atelier du CIR sur le S&E en Ouganda • Novembre 2012 : mission menée par le SE Avril 2013 : Participation à une réunion régionale sur l'assistance liée au commerce
Sénégal	Jan 2012	<ul style="list-style-type: none"> • Octobre 2012 : mission de facilitation du démarrage • Juillet 2013 : mission de supervision conjointe avec le SE 	<ul style="list-style-type: none"> • Juillet 2009 : atelier global du CIR Genève • 2010 : atelier régional du CIR au Mali • Mai 2011 : mission d'appui du CIR • Novembre 2012 : atelier du SE • Mai 2012 : atelier sur le S&E au Burkina Faso • Juin 2013 : mission de supervision par le SE • Juillet 2013 : atelier EDIC par le SE
Îles Salomon	Jan 2011	<ul style="list-style-type: none"> • Avril 2011 : mission de facilitation du démarrage • Octobre 2011 : mission de supervision • Novembre 2012 : mission de supervision • Juillet 2013 : mission de supervision 	<ul style="list-style-type: none"> • Avril 2008 : mission d'appui du CIR • Mai 2008 : mission pré-EDIC par le SE (GFAS par encore opérationnel) • Mars 2010 : atelier régional du CIR au Vanuatu • Décembre 2011 : atelier du CIR sur le S&E en Ouganda • Janvier 2014 : mission de supervision du GFAS

Pays	Protocole d'accord Signature du projet d'ANMO	Mission du GFAS	Autres activités du CIR ¹
Ouganda	Oct 2009	<ul style="list-style-type: none"> Avril 2010 : mission de facilitation du démarrage Mai 2011 : mission d'élaboration de catégorie 2 Mars 2012 : mission de supervision Novembre 2012 : mission de supervision Avril 2013 : mission de supervision Juin 2013 : mission de supervision Décembre 2013 : mission d'appui 	<ul style="list-style-type: none"> Juillet 2009 : atelier global du CIR Genève Février 2011 : atelier régional du CIR au Lesotho, rassemblant des délégués du pays ainsi que le GRP dans des séances de travail, afin de discuter des problèmes Décembre 2011 : atelier du CIR sur le S&E en Ouganda Novembre 2012 : réunion du SE avec les parties prenantes Juin 2012 : mission de supervision du SE Janvier 2014 : mission de supervision du SE
Yémen	Jui 2009	<ul style="list-style-type: none"> Novembre 2009 : mission de facilitation du démarrage Mars 2010 : mission de supervision Novembre 2010 : Mission d'évaluation des capacités de catégorie 2 Mai 2013 : mission de supervision 	<ul style="list-style-type: none"> Juillet 2009 : atelier global du CIR Genève 2010 : atelier régional du CIR au Lesotho décembre 2011 : atelier du CIR sur le S&E en Ouganda Du fait de la situation politique dans le pays, la mission de supervision en 2011 a été annulée et n'apparaît donc pas dans la présente analyse

¹ Les récits d'expériences en matière de commerce du CIR ne figurent pas dans ce tableau

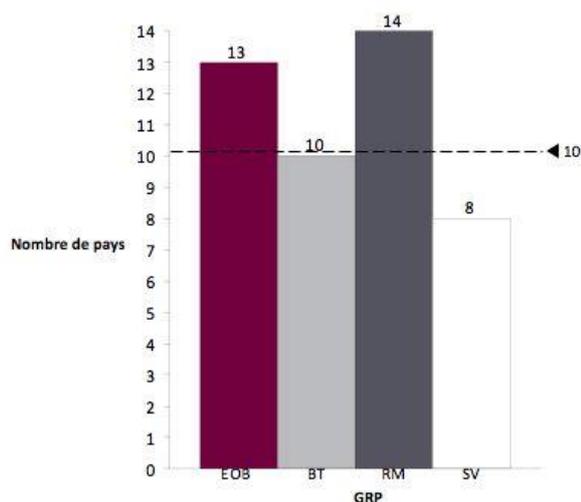
Dans l'ensemble, des missions ont été fréquemment menées dans les pays étudiés, soit une moyenne d'1,4 mission par an. Les missions et les ateliers réalisés par le SE complètent les missions du GFAS. Dans la plupart des cas, la mission de facilitation du démarrage a été menée dans les six mois suivant la signature du protocole d'accord, selon la rapidité avec laquelle les activités ont débuté dans ces pays. Lorsqu'un laps de temps important a décalé la mission de facilitation du démarrage, c'est que les activités ont commencé tardivement dans le pays.

Après la mission de facilitation du démarrage, la fréquence de la mission a varié d'un pays à l'autre, selon la situation du pays : certains pays ont reçu fréquemment des missions, soit deux par an, tandis que d'autres en ont accueilli moins. Ainsi, au Yémen, aucune mission n'a pu avoir lieu du fait de la situation sécuritaire du pays en 2011. En outre, pour la majorité des pays, une à deux missions conjointes ont été menées par le SE au cours du projet. Cette analyse doit tenir compte les hypothèses de départ l'offre de l'UNOPS approuvée, qui prévoyait qu'un GRP pourrait se charger de

huit à dix pays au maximum. À l'heure actuelle, tous les GRP basés dans les régions ont à leur charge au moins huit pays, avec un maximum de 14 pays par GRP, comme l'illustre la figure 13.

Figure 13 : Nombre de pays gérés par les GRP

Nombre de pays par GRP



Source : Pôle de connaissances du CIR
Note : pour réduire la charge de travail des GRP, trois pays sont gérés depuis Genève

Pour les dix pays étudiés, la plupart des rapports de mission sont publiés sur le Pôle de connaissances du CIR. Quant aux rapports qui n'étaient pas disponibles initialement, ils ont été mis en ligne à notre demande. Les rapports respectent dans la plupart des cas le document-type de la mission de supervision et couvrent tous les domaines ; les détails fournis dans chaque section varient toutefois, en fonction de la situation propre du pays. Il convient en outre de noter que les GRP se sont révélés très bien informés de l'évolution de la situation dans chaque pays.

Les personnes interrogées dans les pays sont très satisfaites de la réactivité des GRP, aussi bien durant la mission de supervision que lors de leurs contacts par courriel et par téléphone. Elles ont en particulier noté combien importaient les missions dans les pays afin de résoudre les interrogations et de mener une "formation en cours d'emploi". La plupart des pays ont exprimé le souhait d'accueillir des visites plus fréquentes.

5.3.3 Contrôle de l'application des recommandations

Le tableau ci-dessous présente un aperçu du suivi des recommandations, depuis la lettre d'approbation du Conseil du CIR jusqu'aux missions de supervision dans les dix pays étudiés. Dans la plupart des cas, l'application des recommandations a été contrôlée systématiquement dans les rapports de mission dans le pays. Les PEMO rendent également compte de l'état général d'avancement du projet, et notamment de la mise en œuvre des recommandations, dans leurs

rapports semi-annuels et annuels. L'application des recommandations n'est suivie systématiquement par les PEMO que depuis que le SE/GFAS a modifié le modèle de présentation des rapports en août 2012.

Figure 14 : Suivi de l'exécution des recommandations et des conditions

Pays	Suivi de l'exécution des recommandations
Cap-Vert	<ul style="list-style-type: none"> Différentes missions ont contrôlé l'état d'exécution des recommandations antérieures, l'assortissant d'un calendrier et précisant celui ou celle à qui il incombe d'intervenir.
RDC Congo	<ul style="list-style-type: none"> La mission de facilitation du démarrage et la mission de supervision de juin 2013 ont contrôlé l'exécution des recommandations. Le premier rapport annuel d'avancement comprenait un bilan de l'état d'avancement des recommandations.
Gambie	<ul style="list-style-type: none"> Appui de l'UNMO : les recommandations sont systématiquement contrôlées dans les rapports de mission dans le pays, dressant un tableau de l'état d'exécution et formulant d'autres recommandations. Malgré des taux de conformité divers, la plupart des recommandations d'origine était en cours en septembre 2012 (dernière mission de catégorie 1). Projet de catégorie 2 pour la facilitation du commerce : application prévue de la plupart des recommandations, mais pas encore achevée comme le note la mission de facilitation du démarrage en mai 2013.
Haïti	<ul style="list-style-type: none"> Le rapport de la mission de facilitation du démarrage formule des recommandations détaillées concernant la gestion financière, la passation de marchés et l'approvisionnement, les plans de travail et les systèmes de S&E. Le suivi des recommandations antérieures n'a pas systématiquement été étayé dans le rapport de facilitation du démarrage, mais l'exécution de tous les points soulevés dans les recommandations du Conseil du CIR a été contrôlée. Des nouvelles recommandations ont en outre été fournies, et l'exécution des recommandations a été systématiquement contrôlée dans les rapports semi-annuel et annuel de 2013.
RDP lao	<ul style="list-style-type: none"> Les recommandations sont systématiquement contrôlées dans les rapports de mission de pays, chaque édition dressant le bilan des nouvelles recommandations.
Népal	<ul style="list-style-type: none"> Les rapports de mission comprennent généralement un point sur l'état d'exécution des recommandations, indiquant de nouvelles mesures le cas échéant. La mission de facilitation du démarrage a examiné l'état de l'exécution des conditions fixées dans la lettre d'approbation du Conseil du CIR pour l'appui de l'ANMO, concluant que toutes les exigences seraient satisfaites au plus tard en juillet 2010, quatre mois après la signature du protocole d'accord. Les missions de supervision contrôlent ensuite l'exécution des recommandations, la mission de mai 2011 concluant que les conditions ont été observées et que l'UNMO est pleinement opérationnelle.
Sénégal	<ul style="list-style-type: none"> Le rapport de facilitation du démarrage et celui de la mission de supervision qui l'a suivie contrôlent l'état d'exécution des recommandations antérieures, précisant le calendrier et celui ou celle à qui il incombe d'intervenir. La mission de supervision de juillet 2013 a conclu que l'exécution des recommandations avait progressé.
Îles Salomon	<ul style="list-style-type: none"> L'exécution des recommandations est systématiquement contrôlée dans les rapports de mission dans le pays, chaque rapport dressant un bilan des nouvelles recommandations. Au moment de la mission de démarrage en avril 2011, seules quelques recommandations découlant de l'évaluation des capacités avaient été exécutées. Au moment de la mission de novembre 2011, presque toutes les recommandations d'origine étaient exécutées. Le deuxième décaissement a été effectué en juillet 2011, au vu du rapport financier de juillet 2011.

Pays	Suivi de l'exécution des recommandations
Ouganda	<ul style="list-style-type: none"> • La mission de facilitation du démarrage a formulé une liste brève de recommandations, sans récapituler sous forme de tableau les recommandations issues de la lettre d'approbation du Conseil du CIR qui ont été exécutées. • Certains rapports de mission de supervision contiennent des recommandations et un résumé de l'état d'exécution des recommandations antérieures, d'autres offrent un bref aperçu de l'état d'exécution des recommandations, exception faite du rapport de mission de décembre 2013 qui ne comprend aucune information sur les recommandations antérieures. Cette lacune s'explique par le fait que la mission de décembre 2013 était une mission d'appui liée aux événements dans le pays, et non une mission de supervision.
Yémen	<ul style="list-style-type: none"> • Du fait de la situation politique et sécuritaire, seules deux missions de supervision ont eu lieu dans le pays depuis le démarrage du programme en octobre 2009, et les rapports correspondant ont contrôlé l'exécution des recommandations. Les rapports descriptifs semi-annuels et annuels ont également fait le bilan de leur exécution.

5.3.4 Suivi des rapports des PEMO

Les rapports remis par les PEMO au GFAS est un processus au cours duquel le GFAS, au fil de communications régulières avec la PEMO, appuie l'élaboration des rapports de qualité acceptable pour le Conseil du CIR. En termes de ponctualité, les pratiques déclaratives varient considérablement d'un pays et d'un projet à l'autre. 70% des rapports financiers trimestriels censés être remis pour des projets d'UNMO ont été présentés à la date voulue ou dans les deux mois, 24% ont été présentés deux à six mois après la date fixée, et 6% avec plus de six mois de retard. Il convient ici de noter que ces laps de temps correspondent à la date à laquelle les rapports finaux ont été remis. Dans la plupart des cas, le pays présente une ébauche de rapport en temps voulu, lequel est ensuite révisé et précisé en collaboration avec le GRP. Ce processus peut prendre jusqu'à plusieurs semaines selon la nature des éclaircissements demandés.

L'analyse des dix pays étudiés montre que pour la majorité des pays, les rapports ont gagné en qualité et en ponctualité au fil du temps. Les capacités de la PEMO s'améliorent en effet à mesure que la mise en œuvre progresse et que le personnel se familiarise avec les obligations de déclaration du GFAS.

Les rapports descriptifs sont en règle générale remis dans des délais plus longs. 66% des rapports descriptifs attendus pour les projets d'UNMO ont été soumis en temps voulu ou dans un délai de deux mois, 13% ont été présentés deux à six mois après la date prévue, et 20% avec un retard de six mois ou plus. Le même processus de présentation que les rapports financiers s'applique aux ébauches de rapports et aux révisions.

Pour les projets exécutés par le gouvernement, les rapports suivent dans la plupart des cas les modèles du GFAS. Les coordonnateurs de projet ont souligné qu'après avoir établi les rapports plusieurs fois, et avoir compris les attentes qui en découlaient, les modèles étaient faciles à comprendre et à remplir. Les coordonnateurs ont également souligné l'appui qu'ils recevaient du GFAS lorsqu'ils sollicitaient des éclaircissements.

Les rapports établis pour les projets mis en œuvre par les organismes ont suivi les dispositifs spécifiques posés dans les accords avec les organismes partenaires. En général, les rapports des organismes ont été présentés avec davantage de retard que les rapports des pays.

Le GFAS possède un système de suivi au sein du Pôle de connaissances du CIR qui aide chaque GRP à garder une trace des rapports qui doivent être remis. Lorsque les rapports ont été remis avec retard, le GFAS tente d'évaluer la situation qualitativement afin de comprendre les raisons de ce retard, trouver d'éventuelles solutions et fournir un appui approprié au pays.

5.3.5 Décaissements de fonds

Dans la plupart des dix pays étudiés, les premiers décaissements ont été effectués en temps opportun, habituellement dans le mois suivant la signature de l'accord du protocole d'accord ou de la lettre d'exécution avec les organisations participantes, dans de nombreux cas seulement quelques jours après la signature. Dans certains cas, ce processus a pris jusqu'à deux mois, par exemple en RDP lao où le retard était dû à l'ouverture d'un compte bancaire pour le projet, qui n'était possible qu'après la signature du protocole d'accord. En Ouganda, pour le projet de catégorie 2, projet d'appui aux services commerciaux du district, le premier décaissement a été effectué au bout de 4 mois pour des raisons échappant au contrôle du GFAS (autrement dit dans l'attente de la lettre officielle du bénéficiaire précisant les coordonnées bancaires).

Les décaissements ultérieurs sont liés directement à la présentation de rapports financiers ainsi qu'au solde non dépensé disponible dans le pays. Toutefois, ils ne sont systématiquement liés aux rapports descriptifs et à l'exécution des recommandations dans les pays étudiés. Le GFAS est néanmoins en contact constant avec le SE et suit l'exécution des recommandations dans les missions et les rapports descriptifs. Ceci n'a suscité aucune préoccupation majeure du côté du SE.

Lorsque des exigences ont été formulées dans la lettre d'approbation du Conseil du CIR, leur exécution est suivie : leur observation est d'abord contrôlée durant la mission de facilitation du démarrage, puis lors de la mission de supervision à l'approche du deuxième décaissement. Les missions de supervision ne coïncidant pas toujours exactement avec la date limite fixée, les rapports de mission n'indiquent pas dans tous les cas le moment exact où les recommandations ont été mises en œuvre et si le deuxième décaissement n'est intervenu qu'après leur exécution. Cela étant dit, le GRP suit l'avancement de l'exécution des recommandations dans leurs interactions journalières avec les PEMO. En temps normal, si les recommandations du Conseil du CIR ne sont pas exécutées dans les délais stipulés, si des mesures initiales ont été prises, et si une volonté ou un engagement sont manifestés, le deuxième décaissement est versé. Ainsi, lorsque le Conseil a recommandé l'établissement d'une UNMO dans les 4 mois et que la PEMO a pris des mesures pour recruter le personnel mais que celui-ci n'est pas totalement en place, cette démarche est considérée positivement et le deuxième décaissement est versé.

Pour les projets d'aide aux ANMO, les décaissements ont été effectués en petites tranches de 75 000 à 150 000 dollars É.-U. après la remise de rapports financiers trimestriels, après que les

montants décaissés ont été employés. Lorsque les rapports ont accusé un retard considérable, aucun fonds n'a été généralement décaissé avant présentation finale des rapports financiers.

Dans certains cas exceptionnels, les décaissements ont été effectués sans qu'aient été reçus les rapports financiers. Parmi les pays étudiés, le Yémen est l'un de ces cas, un petit montant des fonds ayant été transféré au pays durant la phase d'instabilité politique de 2011 et 2012. Le transfert était limité pour permettre le paiement continu des salaires du personnel, tandis que le Conseil du CIR statuait sur la poursuite du projet. Les diverses parties prenantes impliquées dans ce processus ont loué le GFAS pour leur gestion délicate de la situation, permettant à la fois la préservation des fonds du CIR et le règlement des honoraires du personnel.

Les projets mis en œuvre par les organismes suivent un calendrier de décaissement différent des projets exécutés par le gouvernement. Pour les projets d'EDIC/mise à jour de l'EDIC le premier décaissement correspond à 70% à 90% des fonds totaux, et le reliquat est versé sur remise des rapports stipulés dans les accords avec l'organisme. Les décaissements pour les projets de catégories 1 et 2 sont fondés sur les décaissements annuels, assortis de prévisions de trésorerie pour l'année suivante ainsi que des rapports financiers pour l'année précédente.

5.3.6 Audits

La présentation de rapports d'audit par les PEMO contribue également à la protection des fonds du CIR. Le tableau ci-dessous offre un aperçu de l'état des audits des projets d'appui aux ANMO dans les dix pays étudiés. À Haïti, aucun audit n'a été prévu à ce jour. Dans quatre pays, les rapports d'audit les plus récents (2012), dont la remise était fixée à juin 2013, sont actuellement en cours, mais deux de ces pays ont déjà présenté deux rapports d'audit chacun. Les cinq pays restants ont présenté des rapports d'audit satisfaisants pour 2012 et, le cas échéant, auparavant.

Figure 14 : Aperçu des audits des projets d'appui aux ANMO dans les dix pays étudiés

	2010	2011	2012
Cap-Vert	Non exigible	Non exigible	Présenté
RDC	Non exigible	Non exigible	En cours
Gambie	Présenté	Présenté	Présenté
Haïti	Non exigible	Non exigible	Non exigible
Laos	Non exigible	Présenté	Présenté
Népal	Présenté	Présenté	En cours
Sénégal	Non exigible	Non exigible	En cours
Îles Salomon	Non exigible	Présenté	Présenté
Ouganda	Présenté	Présenté	En cours
Yémen	Présenté	Non exigible	Présenté

Dans un cas l'audit a été mené par un cabinet d'audit international, dans trois cas par une entreprise privée d'audit nationale, et dans les cas restants par l'autorité nationale d'audit. Lorsque

l'audit a été effectué par un cabinet privé national, le GFAS a approuvé le cahier des charges et les procédures gouvernementales ont été respectées pour le choix du cabinet.

En général, les rapports d'audit ont été conformes aux bonnes pratiques internationales et dégagé certaines conclusions concernant la gestion financière, la planification et la présentation de rapports, sans relever d'incident majeur. Dans trois pays, les problèmes soulevés étaient sensiblement plus importants et liés aux procédures de passation de marchés, aux mécanismes de contrôle interne et à des aspects organisationnels.

Le GFAS a systématiquement suivi l'application des conclusions de l'audit à l'occasion des missions de supervision et d'autres contacts si nécessaire, et convenu avec la PEMO des mesures à prendre pour la mise en œuvre des recommandations de l'audit. Ce suivi a été particulièrement approfondi dans les cas où des problèmes plus importants ont été soulevés. En outre, dans deux cas, les problèmes identifiés au cours de l'audit avaient déjà été relevés dans les missions de supervision avant les audits, comme l'indiquent les rapports de mission – une preuve supplémentaire de la qualité du travail de suivi du GFAS. Ainsi, dans un cas, il a été indiqué que les problèmes avaient été détectés par le GRP à l'occasion de l'examen des états financiers, avant que l'audit n'ait été effectué. Ce point a été signalé au coordonnateur de l'UNMO puis porté à l'attention du conseil national d'audit, du SE/DE et du président du Conseil du CIR. Des mesures adéquates ont été prises pour corriger la situation. Dans un autre cas (hors pays étudiés), les décaissements ont été suspendus pendant qu'un audit externe était entrepris pour enquêter sur des allégations de détournement de fonds.

En résumé, les questions soulevées par les audits étaient essentiellement de moindre importance. Dans les cas les plus significatifs, le GFAS a assuré un suivi rapproché et des mesures appropriées ont été prises. L'équipe chargée de l'examen a signalé l'absence de procédure standard pour répondre aux incidents d'audit, et notamment de critère indiquant les cas où les résultats doivent être portés à l'attention du Conseil du CIR. De telles procédures pourraient conférer davantage de transparence aux réponses apportées aux audits pour le Conseil du CIR.

Conclusions

- La gestion financière des projets et les outils et procédures de surveillance apparaissent valables et conformes aux bonnes pratiques en vigueur dans les organisations similaires.
- Dans les faits, les dix pays étudiés démontrent que le GFAS suit de près les aspects fiduciaires des projets et que des rapports financiers et descriptifs détaillés sont disponibles. La bonne connaissance que possèdent les GRP de la situation dans chaque pays a permis au GFAS d'adopter une approche sur mesure de chaque cas, en tenant compte de l'environnement parfois difficile des projets du CIR, et en trouvant des solutions appropriées aux problèmes tout en assurant une protection adéquate des fonds.

Recommandations

- Conformément à la recommandation sur le renforcement des capacités et compte tenu de l'importance, soulignée par les personnes interrogées dans les PMA, que revêtent les missions pour la "formation en cours d'emploi", le GFAS devrait s'employer à se conformer autant que possible à l'objectif fixé de deux missions de supervision par an, le cas échéant avec le SE.
- Le GFAS devrait continuer de travailler étroitement avec le SE du CIR de sorte que les dépenses financières du projet coïncident avec l'avancement des programmes, et que le SE reçoive les informations requises des PEMO.
- Afin de conférer au Conseil du CIR davantage de transparence concernant les audits, des critères formels devraient être formulés pour le cas où des conclusions négatives se dégageraient des audits, ou des retards se produiraient dans la remise de rapports. Ainsi, il pourrait être utile de stipuler les types d'incidences qu'il convient de notifier au Conseil du CIR, et les cas qui seront suivis par le GFAS sans qu'il soit nécessaire d'en saisir le Conseil du CIR.
- Pour les projets de catégorie 2, les éventuels conflits d'intérêts parmi les personnes qui siègent dans les comités directeurs nationaux et/ou le comité directeur du projet, et qui sont également chargées de la mise en œuvre, devront être suivis de près par le GFAS en collaboration avec le SE.

5.4 Prorogation et clôture des projets

5.4.1 Outils et procédures

La figure 16 ci-dessous présente un aperçu des outils et procédures employés par le GFAS en matière de prorogation et de clôture des projets.

Figure 16 : Aperçu des outils et procédures de prorogation et de clôture des projets

Catégorie	Outils et procédures
Prorogation sans frais	<ul style="list-style-type: none">• Note d'information sur la prorogation sans frais d'avril 2013
Phase 2 de catégorie 1	<ul style="list-style-type: none">• Note d'orientation du CIR sur le processus des prorogation des projets de catégorie 1 d'avril 2012• Liste de contrôle pour passer en revue les aspects fiduciaires des propositions de prorogation des projets de catégorie 1
Clôture des projets	<ul style="list-style-type: none">• Conformes aux accords de mise en œuvre respectifs, soit généralement, entre autres :<ul style="list-style-type: none">○ Rapports techniques/descriptifs finaux (pour les projets d'UNMO, au plus tard un mois après achèvement du projet, pour les projets mis en œuvre par les organismes, selon les accords spécifiques)○ Rapports financiers finaux certifiés (pour les projets d'UNMO, au plus tard trois mois après l'achèvement du projet, pour le projet de mis en œuvre par les organismes, selon les accords spécifiques)

La note d'information sur les prorogations sans frais a été rédigée en avril 2013. Elle explique les raisons pouvant justifier une prorogation sans frais, le processus général et les critères à remplir pour que cette prorogation soit accordée. Le gouvernement doit présenter une demande officielle de prorogation précisant les raisons, le budget et le plan de travail révisés pour la période de prorogation. Le SE et le GFAS examinent la demande, en étudiant spécifiquement l'avancement du projet, le plan de travail et le budget. Le DE prend la décision finale à la lumière des recommandations des SE-GFAS. Selon la décision prise, le GFAS modifie les documents juridiques. La note d'information comporte un certain nombre de garanties spécifiques – ainsi, il peut être stipulé que la prorogation sans frais n'est normalement pas consentie si des rapports sont en souffrance, si la demande n'a pour but que d'assurer le paiement des salaires, et que l'approbation du Conseil du CIR doit être sollicitée si la prorogation sans frais repose sur une intention de procéder à des changements substantiels au projet initial. Ce processus est jugé convenable.

La note d'orientation sur le processus de prorogation des projets de catégorie 1 d'avril 2012, diffusée aux pays en septembre 2012, encadre le processus de prorogation de phase 2. Les conditions sont : la remise d'une évaluation indépendante de la phase 1 ; une demande de prorogation avec présentation des rapports financiers et descriptifs ; un rapport de mise en œuvre

de la phase 1 ; un rapport du facilitateur des donateurs pour la phase 1 et une proposition pour la phase 2. Un modèle standard est fourni au gouvernement pour le rapport de mise en œuvre. Avant que la demande ne soit remise au Conseil du CIR, le SE et le GFAS entreprennent une évaluation du projet et formulent des recommandations pour sa prorogation.

5.4.2 Prorogation sans frais

Dans les dix pays étudiés, des prorogations sans frais ont été consenties au moins une fois, dans certains cas jusqu'à quatre fois. La période de prorogation varie d'un cas à l'autre. Dans trois cas, des prorogations relativement courtes, de quelques mois, ont eu lieu.

Généralement, les protocoles d'accord ont été prolongés de façon rapide, sans délai entre eux. Dans quelques cas exceptionnels, quelques semaines se sont écoulées entre la signature de la prorogation, en raison de situations propres aux pays. Les personnes interrogées ont exprimé leur satisfaction à l'égard du processus, qu'elles considèrent efficace.

5.4.3 Prorogations des projets de phase 2 de catégorie 1

Dans trois des dix pays étudiés, les prorogations ont porté sur la phase 2 de catégorie 1. Les documents nécessaires ont été fournis dans l'ensemble des cas, à l'exception de la Gambie, le rapport du facilitateur des donateurs étant suspendu à la remise d'un rapport du nouveau coordonnateur des donateurs.

L'achèvement du processus de transition vers la phase 2 de catégorie 1 a pris plusieurs mois et le GFAS a relevé qu'en général, les premiers pays à préparer une proposition de phase 2 de catégorie 1 ont peiné à respecter les consignes liées à la prorogation. La remise d'un rapport de mise en œuvre de phase 1, en sus de l'évaluation indépendante à mi-parcours, et la présentation de rapports descriptifs et financiers réguliers, sont des conditions relativement exigeantes. Ces difficultés sont connues et les consignes du CIR en vigueur sont en cours de révision.

Figure 15 : Aperçu des prorogations de la phase 2 de catégorie 1

Pays	Phase 1	Phase 2	Évaluation à mi-parcours	Proposition de demande de prorogation	Rapport de mise en œuvre de la phase 1	Rapport du FD	REC
RDP lao	25/02/10 - 31/12/13	23/12/13- 31/12/15	Septembre 2013	décembre 2013	Octobre 2013	Novembre 2013	Achevé - novembre 2013
Gambie	07/01/10 - 31/7/13	31/7/13 - 31/7/18	Mai 2013	Mai 2013	Avril 2013	Doit être effectué par le nouveau FD	Achevé - juillet 2013
Ouganda	20/10/09 - 31/08/13	13/09/13- 12/09/15	Septembre 2012	Mai 2013	Avril 2013	Mai 2013	Achevé - juillet 2013

5.4.4 Clôture des projets

Au moment du présent examen, seuls quelques projets avaient été clos, et uniquement des projets de pré-EDIC, d'EDIC et de mise à jour de l'EDIC. Dans ces quelques cas, des rapports descriptifs finaux ont été présentés dans les temps, tandis que dans d'autres cas, le projet est clos sur le plan

Conclusions

- En règle générale, les outils et procédures applicables aux prorogations et à la clôture des projets sont jugées acceptables et conformes aux bonnes pratiques d'autres organisations.
- Les prorogations sans frais des projets ont été menées efficacement. En ce qui concerne les clôtures de projets, l'expérience des dix pays étudiés est limitée – rares sont en effet les projets clos à cette date. Les conditions du processus de prolongation de la phase 2 de catégorie 1 se sont révélées difficiles pour les pays. Ce constat est déjà connu et les consignes du CIR sont actuellement en cours de révision.

Recommandations

- Le GFAS devrait s'inspirer de son expérience et conseiller les pays en ce qui concerne les périodes de prorogation appropriées, de manière à prévenir la répétition de prorogations sans frais sur de courtes périodes.

opérationnel sans que des rapports aient encore été exigés. Pour un projet d'EDIC, le document final de l'EDIC a été admis comme rapport final. Le cas échéant, des rapports financiers finaux ont été présentés.

6 Conclusion

Le cadre de responsabilité mutuelle indique les risques majeurs qu'il incombe au GFAS de prévenir : (1) le risque de détournement de fonds et (2) l'introduction de mesures d'une telle complexité qu'il en devient impossible d'accéder aux financements. Le GFAS a pris les mesures nécessaires pour contenir la tension entre ces deux risques, et élaboré un ensemble de procédures et outils conçus sur mesure pour l'exécution de ses responsabilités fiduciaires telles que les stipule le mandat du GFAS.

Les outils et procédures sont conformes aux bonnes pratiques en vigueur dans les autres organisations et dépassent même à plusieurs égards ce qui est considéré comme une pratique standard pour un gestionnaire de fonds d'affectation spéciale – c'est notamment le cas de l'évaluation détaillée des capacités et de l'appui à la formulation des projets.

Durant les premières années du CIR, les travaux du GFAS ont porté en priorité sur ses responsabilités globales. Cet accent a promu l'établissement d'un environnement propice aux opérations du CIR dans les pays, et facilité le bon fonctionnement du CIR en termes de cadre juridique et de pratiques de déclaration au Conseil du CIR.

En ce qui concerne l'application des outils et procédures au niveau des pays, telle qu'elle transparait des dix pays étudiés, le GFAS a fait preuve de souplesse dans la recherche de solutions appropriées aux conditions particulières dans chaque pays, tout en veillant à ce que des mécanismes de surveillance appropriés soient en place pour étayer la responsabilité de l'emploi des fonds. Ces démarches ont été appuyées par une collaboration efficace entre le GFAS et le SE.

L'équipe chargée de l'examen a bénéficié de la tenue de registres détaillés pour tous les pays, ce qui a facilité l'examen complet des dix pays étudiés. Dans certains cas, l'examen a suscité des questions concernant l'exhaustivité et la ponctualité des rapports des PMA et des organismes, lesquelles ont été abordées avec le GFAS. Connaissant à fond la situation de chaque pays du CIR, le GFAS a contribué pleinement et opportunément à contextualiser les questions identifiées par l'équipe chargée de l'examen.

Afin d'améliorer davantage certains aspects des travaux du GFAS, l'équipe chargée de l'examen a formulé des recommandations sur certains aspects particuliers (voir ci-après). Les recommandations auront une incidence sur la charge de travail du GFAS. Nous sommes conscients des difficultés que cela peut poser compte tenu du volume de travail actuel et anticipé lié aux projets en cours, et de la complexité accrue découlant des projets de catégorie 2. Nous préconisons que le GFAS explore les solutions possibles qui permettraient de donner suite à ces recommandations sans compromettre sa responsabilité fiduciaire.

- **Notification du Conseil** - Afin d'améliorer la visibilité de ses activités auprès du Conseil, le GFAS devrait envisager d'ajouter deux sections supplémentaires dans ses rapports annuels : tout d'abord, une section étayant les processus du GFAS (le nombre d'ébauches de proposition examinées par projet, par exemple) ; et en second lieu un point d'information sur les questions

relatives au contenu. À ce titre, les rapports pourraient comprendre un aperçu de haut niveau (et anonyme) des types d'incidents identifiés durant l'année, tels que les dossiers suivis sur recommandation de l'audit, les problèmes identifiés dans les rapports financier et descriptif des PEMO et la manière dont les rapports ont évolué en ponctualité et en qualité tout au long de l'année.

- **Partage des connaissances** - Le CIR ayant pour objectif le renforcement des capacités dans les pays, il serait utile d'étudier s'il convient d'élargir le champ et le financement des activités formelles de renforcement des capacités par le GFAS. De telles formations pourraient aider davantage les pays et ainsi faciliter l'adhésion aux outils et procédures du GFAS, tout en permettant la poursuite des activités.
- **Partage des connaissances** - Le GFAS devrait poursuivre ses efforts en vue de combler certaines lacunes qui subsistent et veiller au bon fonctionnement du Pôle de connaissances du CIR. Un mode d'emploi, qui indiquerait où trouver chaque type d'information, pourrait être utile. Élargir dans les pays du CIR, notamment aux coordonnateurs des unités nationales de mise en œuvre (UNMO), l'accès aux informations non sensibles relatives à d'autres projets, par ex. aux propositions finales, pourrait contribuer à promouvoir le partage des pratiques exemplaires et des connaissances.
- **Accords de partenariat par projet** - Dans le cas où des organisations participantes interviennent en sous-traitance des gouvernements des PMA, le GFAS devrait envisager d'endosser un rôle de facilitateur, par ex. en rédigeant des ébauches de modèles d'accords, en collaboration avec les organisations participantes. Ce faisant, il importe toutefois de veiller à préserver l'appropriation par le pays.
- **Gestion et déclarations financières des projets** - Conformément à la recommandation sur le renforcement des capacités et compte tenu de l'importance, soulignée par les personnes interrogées dans les PMA, que revêtent les missions pour la "formation en cours d'emploi", le GFAS devrait s'employer à se conformer autant que possible à l'objectif fixé de deux missions de supervision par an, le cas échéant avec le SE.
- **Gestion et déclarations financières des projets** – Le GFAS devrait continuer de travailler étroitement avec le SE du CIR de sorte que les dépenses financières du projet coïncident avec l'avancement des programmes, et que le SE reçoive les informations requises des PEMO.
- **Gestion et déclarations financières des projets** - Afin de conférer au Conseil du CIR davantage de transparence concernant les audits, des critères formels devraient être formulés pour le cas où des conclusions négatives se dégageraient des audits, ou des retards se produiraient dans la remise de rapports. Ainsi, il pourrait être utile de stipuler les types d'incidences qu'il convient de notifier au Conseil du CIR, et les cas qui seront suivis par le GFAS sans qu'il soit nécessaire d'en saisir le Conseil du CIR.

- **Gestion et déclarations financières des projets** - Pour les projets de catégorie 2, les éventuels conflits d'intérêts parmi les personnes qui siègent dans les comités directeurs nationaux et/ou le comité directeur du projet, et qui sont également chargées de la mise en œuvre, devront être suivis de près par le GFAS en collaboration avec le SE.
- **Prorogation et clôture des projets** - Le GFAS devrait s'inspirer de son expérience et conseiller les pays en ce qui concerne les périodes de prorogation appropriées, de manière à prévenir la répétition de prorogations sans frais sur de courtes périodes.

Annexe 1 – Études de cas sur les pays

Jointes dans un document distinct

Annexe 2 – Liste des personnes interrogées

Nom	Organisation	Titre
Niveau global		
GFAS		
Adam Bouloukos	UNOPS	Directeur
Jean-François Delteil	UNOPS	Responsable de programme - CIR
Clara Mathieu Gotch	UNOPS	Responsable juridique - CIR
Mohammad Nasser	UNOPS	Responsable administratif et financier - CIR
Bernhard Schlachter	UNOPS	Agent exécutif - CIR
SE		
Ratnakar Adhikari	OMC	Directeur exécutif - CIR
James Edwin	OMC	Coordonnateur de suivi-évaluation - SE
Simon Hess	OMC	Coordonnateur - SE
Christiane Kraus	OMC	Coordonnatrice en chef - SE
Mbaye Ndiaye	OMC	Coordonnateur - SE
Hang Tran	OMC	Coordonnatrice - SE
Jonathan Werner	OMC	Coordonnateur - SE
Organisations participantes		
Francesco Geoffroy	CCI	Chef du bureau de coordination inter-régionale
Stefano Inama	CNUCED	Responsable en charge - CIR
Magdy Martinez-Soliman	PNUD	Directeur, bureau des politiques de développement
Bernardo Calzadillo	ONUDI	Directeur, renforcement des capacités commerciales, ONUDI
Ian Gillson	Banque mondiale	Economiste en chef pour le commerce
Conseil du CIR		
Anthony Mothae Maruping	Union africaine	Ancien président du Conseil, commissaire aux affaires économiques
Francisco Farmhouse	Gouvernement de l'Angola	Directeur de la coopération internationale, ministère du Commerce, Angola
Minelik Alemu Getahun	Gouvernement de l'Éthiopie	Président du Conseil, ambassadeur d'Éthiopie
Toya Narayan Gyawali	Gouvernement du Népal	Coordonnateur de l'UNMO et PMA membre du Conseil
Benedicte Fleischer	Gouvernement de la Norvège	Pays donateur, membre du Conseil, gouvernement de la Norvège
Fahad Al Nowaiser	Gouvernement de l'Arabie saoudite	Pays donateur, membre du Conseil, Arabie saoudite
Oscar Ekeus	Gouvernement de la Suède	Premier secrétaire, Affaires économiques/Commerce, mission permanente de la Suède à Genève
Elizabeth Tamale	Gouvernement de l'Ouganda	Coordonnateur de l'UNMO et PMA membre du Conseil
Eva Corral	Gouvernement du Royaume-Uni	Chef adjointe, commerce au service du développement, unité des politiques commerciales

Nom	Organisation	Titre
Adaeze Igboemeka	Gouvernement du Royaume-Uni	Chef, commerce et développement, unité des politiques commerciales
Annet Blank	OMC	Chef, unité des PMA, division pour le Développement
Autres		
Dorothy Tembo	OMC	Ancienne directrice exécutive du CIR
Niveau des pays		
GFAS		
Eric Benoliel	UNOPS	Gestionnaire de portefeuille régional, Nairobi
Ratnasabapathy Manivannan	UNOPS	Gestionnaire de portefeuille régional, Bangkok
Bonaventure Traore	UNOPS	Gestionnaire de portefeuille régional en chef, Dakar
Sonja Varga	UNOPS	Gestionnaire de portefeuille régional, Dakar
Parties prenantes dans les pays		
Filomena Fialho	Gouvernement du Cap-Vert	Point focal
Charles Lusanda	Gouvernement de la RDC	Coordonnateur de l'UNMO
Naffie Barry	Gouvernement de la Gambie	Point focal, présidente du CDN, directrice du Commerce
Sulayman Gaye	Gouvernement de la Gambie	Représentant du ministère des Finances et des Affaires économiques
Abdoulie Jabang	Gouvernement de la Gambie	Responsable financier de l'UNMO
Alfusainey Jabbi	Gouvernement de la Gambie	Représentant du ministère des Finances et des Affaires économiques
Bai Jobe	Gouvernement de la Gambie	Coordonnateur de l'UNMO
Bakary Krubally	Gouvernement de la Gambie	Représentant du ministère des Finances et des Affaires économiques
Ade Mamonyane Lekoetje	PNUD Gambie	Représentante résidente - PNUD
Bakary Nyassi	Gambia International Airlines	Directeur général
Joko Kutubo Sanyang	Gouvernement de la Gambie	Point focal de la composante 1, projet agroalimentaire de catégorie 2
Alieu Secka	Chambre de commerce et d'industrie de la Gambie	PDG
Modou Touray	Gouvernement de la Gambie	Responsable de programme de l'UNMO
Karamba Touray	Bureau national d'audit, Gambie	Contrôleur général

Nom	Organisation	Titre
Henri Robert Severe	Gouvernement de Haïti	Coordonnateur de l'UNMO
Phouvieng Phongsa	Gouvernement de la RDP lao	Coordonnateur de l'UNMO
Habsatou Ba	Gouvernement du Sénégal	Responsable financier de l'UNMO
Sandrine Beauchamp	Délégation de l'UE, Sénégal	Responsable de programme, secteur privé, politique commerciale, culture
Cheikh Fall	Gouvernement de Sénégal	Responsable de programme et du S&E de l'UNMO
Gilles Mbaye	Gouvernement de Sénégal	Coordonnateur de l'UNMO par intérim
Ousmane Ndiaye	Gouvernement de Sénégal	Directeur de l'administration générale et de l'équipement, ministère du Commerce, des Entreprises et du Secteur informel
Ousmane Ndiaye	Gouvernement de Sénégal	Responsable de programme, section de la Coopération économique et financière, ministère de l'Économie et des Finances
Cheikh Saadbouh Seck	Gouvernement de Sénégal	Point focal, directeur, Commerce international, ministère du Commerce, des Entreprises et du Secteur informel
Bernard Smolikowski	Ambassade de France, Sénégal	Attaché, secteur de la coopération, de l'économie et des finances
Tracey Choko	Gouvernement des Îles Salomon	Assistant coordonnateur de l'UNMO
George Tuti	Gouvernement des Îles Salomon	Coordonnateur de l'UNMO
Brenda Kabasinguzi	Gouvernement de l'Ouganda	Responsable financier de l'UNMO
Suhul Eliyas Al Dheley	Gouvernement du Yémen	Responsable financier de l'UNMO
Mohammed Humaid	Gouvernement du Yémen	Coordonnateur de l'UNMO