

Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)

« Micro-évaluation de la capacité de gestion financière de
l'Unité de Coordination des Projets
Environnementaux (UCPE) »

Rapport final succinct - *1^{er} juillet 2013*

Éléments-clés sur la mission de micro-évaluation			
Agence(s) des Nations Unies mandatrice (s) :	Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)	Dates de la micro-évaluation :	Du 17 au 28 juin 2013
Nom du partenaire d'exécution (PE) :	Unité de Coordination des Projets Environnementaux (UCPE)	Methodologie appliquée :	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Revue analytique de documentation ▶ Entretiens ▶ Utilisation de la liste de contrôle B « Questionnaire de gestion financière » et « Questionnaire de la capacité du Partenaire dans le domaine de l'approvisionnement » ▶ Analyse quantitative et qualitative des données
Brève présentation du partenaire d'exécution :	L'UCPE est une Association privée sans but lucratif, régie par l'ordonnance n°60-133 ayant pour objet de mobiliser des financements pour réaliser des projets environnementaux. Dans le cadre de l'appui du PNUD à la préservation de l'environnement et à la conservation de la biodiversité au Ministère de l'Environnement et des Forêts, l'UCPE a été retenu pour assurer la mise en œuvre du Projet Managed Resources Protected Areas (MRPA).		

Résumé des risques liés à la capacité de gestion financière du PE

Légende :	E - Élevé S - Significatif				M - Modéré	F - Faible
Domaines analysés	Evaluation du risque				Observations	
	E	S	M	F		
1. Partenaire d'exécution			✓		<ul style="list-style-type: none"> ▶ L'UCPE, est dotée d'un organe directeur indépendant, d'une structure organisationnelle adaptée aux activités menées avec les Nations Unies et dispose des expériences dans la gestion des projets financés par le PNUD et la Banque Mondiale. ▶ Cependant, crée il y a 1 an, elle devrait remplir ses obligations légales vis-à-vis de l'Administration fiscale (immatriculation fiscale et statistique, dépôt des états financiers) pour éviter l'exposition aux risques fiscaux. 	
2. Flux monétaires		✓			<ul style="list-style-type: none"> ▶ Le mécanisme de transfert de fonds actuel est le système d'avance de fonds sur la base d'un Plan de Travail Trimestriel (PTT). Le déblocage des fonds accuse souvent de retards allant parfois au-delà de 1mois dû au fait que le paiement de l'avance du trimestre suivant dépend de la validation du rapport financier du trimestre précédent. ▶ Conformément à son statut, l'entité peut recevoir et transférer des fonds. L'entité et ses partenaires d'exécution (ONG, DREF) disposent chacun d'un compte bancaire dédié uniquement pour les opérations avec le projet MRPA du PNUD. Un mécanisme d'établissement de rapport est en place pour le suivi de l'utilisation des fonds au niveau de partenaires d'exécution (ONG, DREF). Le premier rapport est attendu pour le PTT 2, soit vers mi-juillet 2013. 	
3. Dotation en personnel		✓			<ul style="list-style-type: none"> ▶ Le personnel du service comptabilité est composé seulement par le RAF, qui est qualifié et dispose suffisamment d'expériences en matière de gestion de projet. Le RAF assure seul la gestion de toutes les activités comptables et financières de l'Unité de Coordination de Projet (UCP). ▶ Le service comptabilité n'est pas doté de personnel suffisant pour collecter et vérifier les pièces justificatives et les rapports financiers en provenance des partenaires d'exécution dans le délai imparti. ▶ Le personnel n'est pas familier avec les procédures des Nations Unies concernant les procédures de remises d'espèces selon le manuel HACT. Par ailleurs, aucune politique de formation n'est prévue dans le cadre du Plan de Travail Annuel (PTA) 2013. 	

4. Politiques et procédures de comptabilité		✓			<ul style="list-style-type: none"> ▶ A l'exception de l'autorisation des demandes d'achats, des contrôles ont été mises en place pour s'assurer de la fiabilité des opérations et des paiements. ▶ Les fonctions initiation, préparation, autorisation, et enregistrement sont séparées convenablement. ▶ Un manuel de procédures administratives, financières et comptables, élaboré à partir des procédures de la Banque Mondiale, est utilisé par l'UCPE. ▶ Les procédures d'établissement de budget prévoient une planification de la collecte des informations, un processus d'approbation et d'un système de suivi périodique. ▶ Des procédures sont en place pour garantir la protection de l'actif : tenu d'un registre d'immobilisation, de fiches détenteurs et codification des immobilisations. <p>Cependant, le projet est encore à ses débuts, les politiques et procédures sont encore en phase d'implémentation.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Le système comptable, tenu sur tableur Excel, permet d'enregistrer les opérations (plan comptable, code budgétaire et analytique, source de financement) mais est toujours risqué dans la mesure où les données peuvent être modifiées. ▶ Les procédures d'approbation des demandes d'achats sont prévues dans le manuel de procédure mais non encore appliquées par l'entité. ▶ Le manuel de procédure ne définit pas clairement les conflits d'intérêt et les opérations avec une partie intéressée. ▶ Lors de notre intervention, les contrats d'assurance relatifs aux protections des immobilisations ne sont pas encore finalisés. ▶ Du fait que certains sites se trouvent dans des zones enclavées, la circulation des informations entre l'UCP et les sites présente des difficultés. ▶ Il n'existe pas de procédure de dénonciation de fraude, gaspillage ou mauvais emplois de ressource au sein de l'UCPE.
5. Vérification interne des comptes		✓			<ul style="list-style-type: none"> ▶ Le processus de recrutement de l'Auditeur interne est en cours de traitement.
6. Vérification externe des comptes		✓			<ul style="list-style-type: none"> ▶ Conformément à l'accord de coopération conclu entre PNUD et l'UCPE, les états financiers du projet doivent faire l'objet de vérification externe à chaque fin d'exercice. Etant en phase de démarrage, l'intervention d'un auditeur externe n'a pas encore eu lieu.
7. Etablissement de rapports et suivi		✓			<ul style="list-style-type: none"> ▶ Le système d'établissement de rapport n'est pas automatisé. Les rapports sont établis sur tableur Excel. Le format du rapport financier utilisé actuellement ne permet pas d'identifier les liens entre les activités et les dépenses et ne montre pas la comparaison entre le budget et les réalisations effectives.
8. Systèmes d'information		✓			<ul style="list-style-type: none"> ▶ Malgré les mesures de sauvegarde et de protection mis en place au sein de l'UCP, le système de gestion financière qui est supporté par un tableur Excel est facilement modifiable.
Risque inhérent					
Risques spécifiques constatés dans l'évaluation du système de gestion des finances publiques (macro-évaluation) ; ou Risques spécifiques liés à la nature ou au fonctionnement du partenaire d'exécution					<ul style="list-style-type: none"> ▶ Considérant le calendrier de validation des rapports financiers, prévus tous les 15 du mois suivant le trimestre, le déblocage des avances de fonds sont toujours exposés à des retards dans la mesure où le transfert ne peut être effectué qu'après validation des rapports financiers. Le retard de la réception des fonds constitue un facteur de blocage pour la mise en œuvre du projet. ▶ L'UCPE peut avoir des difficultés à remonter les pièces justificatives et les informations en provenance des sites dans la mesure où ils se trouvent parfois dans des zones enclavées. ▶ A compter de l'année 2013, le projet a bénéficié de prorogation de 2ans pour régulariser le statut de protection temporaire des aires protégées en statut définitif. Le non atteint de cet objectif dans le délai imparti peut entraîner la fermeture des aires protégées, qui vaut arrêt du projet.

Recommandations sur les capacités du PE

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ▶ Régulariser la situation de l'UCPE en termes d'obligations fiscales et statistique ; ▶ Maîtriser les risques de retard de déblocage de fonds, en minimisant le temps alloué pour la préparation et la validation du rapport financier. Deux options se présentent : <ul style="list-style-type: none"> ▪ 1^{ère} option : Reporter directement en tant que dépenses dans le rapport financier les fonds alloués aux ONGs et DREF dès le décaissement par l'UCPE, tout en assurant des contrôles à posteriori à leur niveau. ▪ 2^{ème} option : Si le rapport financier devra inclure les réalisations des ONGs et DREF, la remontée mensuelle des pièces justificatives des partenaires d'exécution au niveau de l'UCPE est requise, pour permettre une vérification préalable. ▪ Pour les deux options, arrêter un calendrier de remise de rapport en tenant compte des délais de transmission et de traitement des informations. ▶ Recruter au moins un Assistant Administratif et Financier en renforcement de l'effectif du département comptable; ▶ Etablir et mettre en œuvre un plan de formation concernant les procédures de remises d'espèces, de l'utilisation du formulaire FACE et des outils informatiques pour les DREF ; ▶ Acquérir un logiciel comptable pour assurer une gestion sécurisée des informations financières, intégrant le traitement automatisé des rapports financiers ; ▶ Harmoniser le manuel de procédures administratives, financières et comptables, incluant la gestion des approvisionnements en vigueur avec les spécificités du projet MRPA ; ▶ Prévoir dans le manuel de procédures : les procédures définissant les conflits d'intérêt et les opérations avec une partie tierce et les procédures de dénonciation de fraude, de gaspillage ou mauvais emploi de ressources ou biens appartenant à l'organisme ; | <ul style="list-style-type: none"> ▶ Appliquer les procédures de gestion de personnel et les procédures sur les demandes d'achats tel que décrits dans le manuel de procédures de l'entité ; ▶ Exiger de la part de chaque ONGs et DREF l'établissement d'un manuel de procédures opérationnelles définissant principalement les activités à réaliser au niveau des sites avec le budget y afférent pour permettre un suivi efficace des fonds alloués ; ▶ Assurer l'implémentation du système de communication (réseau internet) entre le l'UCP et les partenaires d'exécutions : ▶ Finaliser la souscription des actifs au contrat d'assurance ; ▶ Assurer que la fonction d'audit soit opérationnel dans le plus bref délai ; ▶ Prévoir le recrutement d'un Auditeur externe dans le PTA ; ▶ Etablir un document formel décrivant les rapports qui doivent être établis, leur contenu et leur utilisation ; ▶ Adapter le format du rapport financier pour permettre de lier les dépenses par rapport au PTA ; ▶ Mettre en place des politiques et procédures relatives à l'entretien du système et à la protection/sauvegarde des données. ▶ Planifier les achats de manière à assurer le respect de la qualité, la rapidité et l'efficacité en termes de passation de marché : tenue de base de données des fournisseurs, mise en place du système de pré-qualification des fournisseurs ; ▶ Mettre en place des dispositifs permettant un suivi adéquat des commandes : utilisation de bon de commande pré-imprimé et pré-numéroté, constitution de base de données des approvisionnements et établissement de rapport périodique sur les approvisionnements. |
|---|---|

Recommandations sur la modalité de remise d'espèces

Nous recommandons que le PNUD continue à utiliser la modalité de **remise directe d'espèces** étant donné que cette modalité permet au partenaire d'exécution d'avoir le contrôle total des opérations garantissant l'atteinte des objectifs dans les délais prévus. Toutefois, la capacité de gestion financière de l'entité doit être renforcée continuellement.

Conclusion générale

Les capacités de l'UCPE en termes de gestion financière présentent un **risque global évalué à « SIGNIFICATIF »**, tandis que le risque global lié à la capacité d'approvisionnement est évalué à « **ELEVE** ». Un risque significatif signifie que le système en est encore à ses débuts et que le cadre de contrôle n'est pas suffisant pour garantir (i) que les remises d'espèces seront utilisées comme convenu avec le PNUD et (ii) qu'elles feront l'objet de rapports appropriés. Etant donné que des procédures de gestion financière et de gestion des approvisionnements existent au sein de l'entité mais encore en phase d'implémentation, la modalité de remise d'espèce la plus adaptée au profil de risque actuel de l'UCPE aurait été l'exécution directe. Cependant, aucune des modalités nécessitant l'intervention directe du PNUD ne correspond pas à la structure de mise en œuvre et aux activités du projet. A cet effet, la modalité par remise directe d'espèce est la mieux appropriée. Le risque devrait être atténué par la mise en œuvre des procédures et contrôles déjà planifiés par l'entité, le renforcement des activités de contrôle interne et le renforcement de l'effectif et la formation du personnel.



Yann Rasamoely, Country Managing Partner