NATIONS
UNIES

EP

PNUE/GCSS.XII/9

Distr. : générale
6 décembre 2011

Français
Original : anglais

Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement

Douzième session extraordinaire du Conseil d'administration/
Forum ministériel mondial sur l'environnement
Nairobi, 20–22 février 2012
Point 4 de l'ordre du jour provisoire*
Nouvelles questions de politique générale : environnement et développement

Programme de travail et budget pour l'exercice biennal 2012-2013 : rapport d'activité sur la responsabilité et les arrangements financiers et administratifs entre le Programme des Nations Unies pour l'environnement et les accords multilatéraux sur l'environnement dont il assure le secrétariat ou assume les fonctions de secrétariat

Rapport du Directeur exécutif

Résumé

Le présent rapport donne une vue d'ensemble des mesures prises par le Programme des Nations Unies pour l'environnement depuis la vingt-sixième session du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement, en consultation avec les parties prenantes, sur la question de la responsabilité et des arrangements financiers et administratifs entre le PNUE et les accords multilatéraux sur l'environnement dont le PNUE assure le secrétariat ou assume les fonctions de secrétariat. Il a été établi comme suite au paragraphe 18 de la décision 26/9 en date du 24 février 2011.

I. Mesures que pourrait prendre le Conseil d'administration

1. Le Conseil d'administration souhaitera peut-être envisager d'adopter une décision ainsi conçue :

Le Conseil d'administration,

Rappelant le paragraphe 18 de sa décision 26/9 en date du 24 février 2011, où il priait le Directeur exécutif d'examiner, en consultation avec les secrétariats des accords multilatéraux sur l'environnement concernés, le Comité des Commissaires aux comptes de l'Organisation des Nations Unies, le Bureau des affaires juridiques et tous les autres organes compétents, la question de la responsabilité et des arrangements financiers et administratifs entre le Programme des Nations Unies pour l'environnement et les accords multilatéraux sur l'environnement qu'il administre,

* PNUE/GCSS.XII/1.

Ayant examiné le rapport d'activité du Directeur exécutif sur l'application du paragraphe 18 de la décision 26/9 du Conseil d'administration.

1. *Se félicite* des progrès accomplis et des mesures prises par le Programme des Nations Unies pour l'environnement pour donner suite au paragraphe 18 de la décision 26/9;

2. *Prie* le Directeur exécutif de continuer d'examiner, en consultation avec les secrétariats des accords multilatéraux sur l'environnement concernés, le Comité des Commissaires aux comptes de l'Organisation des Nations Unies, le Bureau des affaires juridiques et tous les autres organes compétents, la question de la responsabilité et des arrangements financiers et administratifs entre le Programme des Nations Unies pour l'environnement et les accords multilatéraux sur l'environnement dont il assure le secrétariat ou assume les fonctions de secrétariat afin de renforcer encore la coopération et la coordination entre le Programme des Nations Unies pour l'environnement et les accords multilatéraux sur l'environnement;

3. *Prie également* le Directeur exécutif de faire rapport au Conseil d'administration, à sa vingt-septième session, sur les progrès accomplis dans l'application de la présente décision.

II. Rappel

2. À la vingt-sixième session du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement, le Directeur exécutif a présenté une note sur la répartition et l'évolution des rôles managériaux et administratifs dans le cadre des accords multilatéraux sur l'environnement dont le PNUE assure le secrétariat ou assume les fonctions de secrétariat.[1] Il a ensuite exposé les conclusions du Comité des Commissaires aux comptes sur le rôle et l'autonomie des accords multilatéraux sur l'environnement et leurs conséquences pour le PNUE. Cette note contenait des recommandations visant à clarifier et à renforcer la responsabilité entre le PNUE et les accords multilatéraux sur l'environnement.

3. À cette session, les gouvernements ont examiné, au titre du point 6 de l'ordre du jour, les renseignements figurant dans la note sur le budget et le programme de travail pour l'exercice biennal 2012–2013, le Fonds pour l'environnement, et autres questions budgétaires. Les débats ont porté essentiellement sur la question de la responsabilité et des arrangements financiers et administratifs entre le PNUE et les accords multilatéraux sur l'environnement dont le PNUE assure le secrétariat ou assume les fonctions de secrétariat. Les questions examinées dans la note ont également été abordées dans d'autres forums, notamment les réunions des Conférences des Parties aux accords multilatéraux sur l'environnement concernés.

4. Le présent rapport vise à donner une vue d'ensemble des mesures prises par le secrétariat du PNUE pour donner suite au paragraphe 18 de la décision 26/9. Le secrétariat du PNUE a demandé aux secrétariats des accords multilatéraux sur l'environnement dont il assure le secrétariat ou assume les fonctions de secrétariat de lui transmettre leurs observations. Les observations reçues au début du mois de décembre 2011 ont été prises en compte dans le présent rapport. Conformément à la décision précitée, le secrétariat du PNUE a également consulté le Comité des commissaires aux comptes de l'Organisation des Nations Unies ainsi que d'autres organes compétents, autant que de besoin. Il consultera également le Bureau des affaires juridiques en temps utile.

III. Progrès accomplis sur la question de la responsabilité et des arrangements financiers et administratifs

5. La question de la responsabilité a été examinée dans un rapport du Corps commun d'inspection,[2] un rapport du Directeur exécutif sur le coût administratif des Fonds d'affectation spéciale et des contributions de contrepartie paru en 1009,[3] un rapport du Bureau des services de contrôle interne sur la fourniture, par le PNUE, de services administratifs aux conventions qu'il administre paru en 2003[4] et un rapport préparé en 2007 par une Équipe spéciale établie par le Directeur exécutif pour faire des recommandations visant à améliorer l'administration des secrétariats des

1 UNEP/GC.26/INF/21.

2 JIU/REP/2008/3.

3 UNEP/GC.20/26 en date du 19 janvier 1999.

4 Bureau des services de contrôle interne, référence 03-0193.

conventions administrées par le PNUE.[5] Suite à ces rapports et en concertation avec les secrétariats des accords multilatéraux sur l'environnement concernés, le secrétariat du PNUE a :

a) Entrepris un examen et une analyse préliminaires des décisions des organes directeurs des accords multilatéraux sur l'environnement concernés pour s'assurer que ces derniers sont bien en conformité avec les règles et les règlements en vigueur à l'ONU. Le secrétariat du PNUE suit la question avec les secrétariats et les organes directeurs de ces accords en vue de prendre, le cas échéant, des mesures correctives;

b) Décidé, pour clarifier le rôle du Directeur exécutif en matière d'administration générale, ainsi que la répartition des rôles et les responsabilités du PNUE et des secrétariats des accords multilatéraux sur l'environnement, et pour améliorer la fourniture de services en responsabilisant les secrétariats, de déléguer les pouvoirs administratifs et financiers au Secrétaire général de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES);[6] au Secrétaire exécutif de la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination, de la Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international et de la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants;[7] et au Secrétaire exécutif la Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage;[8]

c) Revu les arrangements administratifs entre le Directeur exécutif et le Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique,[9] qui ont été signés par la Conférence des Parties à la Convention à sa dixième réunion, en octobre 2010, et entérinés par la Conférence des Parties, dans sa décision X/45 sur l'administration de la Convention et le budget alloué au programme de travail pour l'exercice biennal 2011–2012;

d) Conclu un nouveau mémorandum d'accord entre le Directeur exécutif et le Comité permanent de la CITES, à l'issue d'entretiens approfondis entre le Directeur exécutif et le Comité, avec le ferme soutien du Secrétariat de la CITES.[10] Ce mémorandum d'accord décrit les services de secrétariat que doit fournir le Directeur exécutif au Secrétariat de la CITES et précise un certain nombre de questions, telles que la pertinence des règles et règlements de l'ONU et leur applicabilité aux activités du Secrétariat; le financement et le budget; l'appui administratif, notamment le transfert d'une part substantielle des dépenses d'appui aux programmes, le personnel du secrétariat et la procédure de recrutement correspondante; et, enfin, l'évaluation des programmes et le contrôle de la gestion..Conformément au paragraphe 18 de la décision 26/9, le Directeur exécutif a communiqué la version préliminaire du mémorandum au Comité des Commissaires aux comptes afin d'avoir son opinion sur le bien-fondé de la démarche préconisée pour une relation administrative solide et efficace entre le Directeur exécutif et le Secrétariat de la CITES;

e) Engagé des discussions avec le Secrétaire exécutif des Conventions de Bâle, de Rotterdam et de Stockholm sur la possibilité de conclure des arrangements analogues à ceux énoncés dans l'accord conclu avec le Secrétariat de la CITES. À l'issue de ces discussions, des arrangements semblables pourraient également être conclus avec le Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique. Le secrétariat du PNUE a également entrepris un examen préliminaire interne d'arrangements qui pourraient être adaptés aux petits secrétariats, dont les budgets et les besoins administratifs sont relativement limités;

f) Consulté le Comité des Commissaires aux comptes au mois d'octobre 2011 au sujet de l'application de ses recommandations et des raisons qui justifient d'inscrire les rapports financiers des accords multilatéraux sur l'environnement dans les états financiers du PNUE en vertu des Normes comptables du système des Nations Unies, que le PNUE applique, et des Normes comptables internationales du secteur public (IPSAS), que le PNUE doit adopter à compter de l'exercice comptable se terminant en 2014. Une note de gestion du Comité des Commissaires aux comptes est attendue suite à ces consultations. Pour sa part, le secrétariat du PNUE a procédé comme indiqué dans les paragraphes qui suivent.

---

5 Rapport de l'Équipe spéciale sur les arrangements administratifs pour les secrétariats des conventions administrées par le PNUE.

6 Signée le 1er octobre 2010.

7 Signée le 3 mai 2011.

8 Signée le 3 août 2011.

9 PNUE/CDB/COP10/L.13.

10 Signé le 1er septembre 2011.

6. Les fonds nécessaires au fonctionnement des accords multilatéraux sur l'environnement dont le PNUE assure le secrétariat ou assume les fonctions de secrétariat sont déposés dans des Fonds d'affectation spéciale. La création de ces Fonds d'affectation spéciale, suite à la demande des organes directeurs de ces accords, est soumise à l'approbation du Conseil d'administration du PNUE. En outre, comme l'explique la note du Directeur exécutif sur la répartition et l'évolution des rôles managériaux et administratifs dans le cadre des accords multilatéraux sur l'environnement dont le PNUE assure le secrétariat ou assume les fonctions de secrétariat, ces fonds d'affectation spéciale, comme tous les Fonds d'affectation spéciale du PNUE, sont créés conformément à l'article V des Procédures générales relatives à la conduite des opérations du Fonds du PNUE et sont donc régis par les règles de gestion financière du Fonds du PNUE.

7. En outre, les états financiers des accords multilatéraux sur l'environnement dont le PNUE assure le secrétariat ou assume les fonctions de secrétariat sont inscrits dans les états financiers du PNUE. Le Comité des Commissaires aux comptes a toujours avalisé cette pratique, qui remonte à l'entrée en vigueur des accords au début des années 1970, jusqu'en 2009, où il a soulevé le problème pour la première fois. Tous les fonds d'affectation spéciale des accords multilatéraux sur l'environnement sont établis dans le cadre du PNUE, sur la base des décisions prises par le Conseil d'administration à la demande des Conférences des Parties ou des Réunions des Parties à ces accords. Le PNUE a pour mission de fournir des services administratifs à ces Fonds conformément aux procédures de l'ONU applicables au PNUE et au règlement financier et aux règles de gestion financière du Fonds pour l'environnement du PNUE approuvés par le Conseil d'administration. Le secrétariat du PNUE prépare ses états financiers conformément aux Normes comptables du système des Nations Unies. Bien que ces normes comptables ne donnent aucune indication permettant de savoir si les états financiers des accords multilatéraux sur l'environnement doivent être inscrits dans les états financiers du PNUE, le secrétariat du PNUE estime que cette pratique est conforme aux normes susvisées. Il note, à cet égard, que le paragraphe 9 des Normes[11] demande aux organisations de faire rapport sur l'état de leurs recettes, de leurs dépenses, de leurs flux de trésorerie et des soldes de leur Fonds en se conformant aux modèles figurant dans les annexes aux Normes, qui indiquent de quels fonds les États Membres de l'Organisation peuvent faire usage.

8. L'Assemblée générale a approuvé un plan permettant au Secrétariat de l'ONU d'adopter pleinement les Normes comptables internationales du secteur public (IPSAS) à compter de l'exercice comptable se terminant en 2014, une échéance qui s'applique également au secrétariat du PNUE. Une Équipe de mise en œuvre, basée à New York, collabore avec des groupes de travail de tous les bureaux du secrétariat, dont un Groupe mixte pour l'Office des Nations Unies à Nairobi (ONUN), ainsi que les secrétariats du PNUE et le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat), afin de définir précisément les conditions préalables à l'adoption des nouvelles Normes. Les travaux porteront notamment sur la question de l'inclusion des états financiers des accords multilatéraux sur l'environnement dont le PNUE assure le secrétariat ou assume les fonctions de secrétariat dans les états financiers du PNUE et les pratiques similaires d'autres programmes et fonds de l'ONU. S'agissant de la consolidation des accords multilatéraux sur l'environnement dans ce contexte, cette procédure sera examinée en détail par le secrétariat du PNUE et l'ONUN lors de la période précédant l'adoption des normes comptables internationales du secteur public (IPSAS) en 2014. Une méthode comptable conforme aux Normes sera convenue avec le Secrétariat de l'ONU, y compris son Bureau des affaires juridiques, et le Comité des Commissaires aux comptes.

9. Le Secrétariat du PNUE a également pour mission de fournir un service de trésorerie ainsi que d'autres services de secrétariat au Fonds multilatéral pour l'application du Protocole de Montréal. Le secrétariat du Fonds est situé dans les locaux du PNUE, et les membres de son personnel sont recrutés par le secrétariat du PNUE sous réserve de l'envoi d'une lettre de nomination par le PNUE. Les états financiers du Fonds multilatéral pour sa première période comptable (1990–1991) ont été inscrits dans les états financiers du PNUE. Étant donné la taille considérable du Fonds multilatéral par rapport aux autres Fonds du PNUE et la place qu'il occupe dans les états financiers du PNUE, il a toutefois été convenu avec le Comité des Commissaires aux comptes qu'à compter de l'exercice biennal 1992–1993, le secrétariat du PNUE présenterait les états financiers du Fonds multilatéral non plus dans ses propres états financiers mais séparément. Cette pratique n'a jamais posé problème au Secrétariat de l'ONU ni au Comité des Commissaires aux comptes avant 2009.

10. Divers rapports d'audit et observations préliminaires du Comité des Commissaires aux comptes soulignent la nécessité d'une plus grande transparence s'agissant de la répartition du travail et des responsabilités entre le secrétariat du PNUE et l'ONUN sur le plan administratif et financier, y compris en ce qui concerne la fourniture de services aux secrétariats des accords multilatéraux sur

11 Normes comptables du système des Nations Unies, Révision VIII (voir http://www.un.org/auditors/panel/docs/UNSAS.pdf).

l'environnement. Le secrétariat du PNUE et l'ONUN ont donc créé une Équipe spéciale mixte visant à renforcer les termes des accords de prestation de services définissant les rôles et les responsabilités des deux institutions et visant également à travailler de concert afin de mettre en place des recommandations d'audit acceptées par les deux. Des groupes de travail conjoints sont en train de revoir et mettre à jour les modes opératoires standards. Parallèlement, le Secrétariat du PNUE a pris des initiatives afin de donner suite à l'une des principales recommandations que le Bureau des services de contrôle interne lui a communiquées directement, à savoir qu'il délègue expressément à l'ONUN les pouvoirs en matière d'achats.

IV. Les prochaines étapes

11. Des progrès significatifs ont été réalisés sur la question de la responsabilité et de la transparence dans les arrangements financiers et administratifs entre le PNUE et les accords multilatéraux sur l'environnement dont le PNUE assure le secrétariat ou assume les fonctions de secrétariat. Le secrétariat du PNUE s'efforcera encore d'améliorer sa relation avec ces accords en coopération et en consultation avec leurs organes directeurs et avec le Comité des Commissaires aux comptes, le Bureau des affaires juridiques et les autres organes compétents, autant que de besoin.

12. Le Directeur exécutif estime que les progrès tangibles décrits précédemment, réalisés sur le plan de la responsabilité et des arrangements financiers et administratifs, illustrent en quoi les travaux que le secrétariat du PNUE mène en étroite coopération avec l'ONUN, d'autres prestataires de services administratifs et financiers, et les secrétariats des accords multilatéraux sur l'environnement, complètent les travaux des secrétariats et aident ces derniers à remplir leur mandat à l'échelle nationale, régionale et mondiale.