



**Programme des
Nations Unies pour
l'environnement**



Distr.
GENERAL

UNEP/OzL.Pro/ExCom/75/79
20 Octobre 2015

FRANÇAIS
ORIGINAL: ENGLISH

COMITE EXECUTIF
DU FONDS MULTILATERAL AUX FINS
D'APPLICATION DU PROTOCOLE DE MONTRÉAL
Soixante-quinzième réunion
Montréal, 16-20 novembre 2015

**CAHIER DE CHARGES DE LA RÉVISION DU RÉGIME DES COÛTS ADMINISTRATIFS
ET DE SON BUDGET DE FINANCEMENT DE BASE
(DÉCISION 73/62(d))**

1. À sa 73^{ème} réunion, le Comité exécutif a décidé notamment de réexaminer, à la première réunion de 2017, le régime des coûts administratifs et de son budget de financement de base, et de demander que le cahier des charges relatif à cette révision lui soit présenté pour examen à sa dernière réunion de 2015 (décision 73/62).
2. Le Secrétariat a effectué un examen préliminaire des coûts administratifs d'après les renseignements dont il disposait. Sur la base de cet examen, le Secrétariat a rédigé un cahier des charges préliminaire pour examen à la réunion de coordination inter-agences tenue du 31 août au 2 septembre 2015. Au cours des débats, les agences d'exécution ont mis l'accent sur la nécessité de prévoir des définitions concernant les différents éléments des coûts administratifs, et a estimé que la méthode proposée pour cette étude était acceptable.
3. Se fondant sur ces discussions, le Secrétariat a élaboré le cahier des charges ci-après aux fins de l'examen du régime des coûts administratifs et de son budget de financement de base :

Objectifs

4. Les objectifs de l'examen du régime des coûts administratifs sont les suivants :
 - (a) Déterminer le niveau approprié des coûts d'appui au programme requis pour la gestion des projets/programmes financés par le Fonds multilatéral, sur la base du fonctionnement actuel et futur du Fonds multilatéral;

- (b) Mettre à jour les définitions de tous les éléments pertinents des coûts administratifs y compris les coûts de base, le programme d'aide à la conformité, les services centraux, l'agence d'exécution, l'intermédiaire financier, le superviseur, l'unité de gestion des projets, et les coûts du projet au vu de la transition des agences de l'ONU aux Normes comptables internationales du secteur public (Normes IPSAS)¹; et
- (c) Évaluer plus avant le format de présentation détaillée de l'établissement des coûts de base par rapport aux coûts administratifs comme cela est énoncé à l'annexe II du présent document, ainsi que les coûts directs par rapport aux coûts indirects correspondant aux coûts relatifs aux exigences de l'administration centrale des agences d'exécution.

Questions qu'il conviendrait d'examiner

5. Compte tenu de la présentation générale préliminaire des coûts administratifs, le Secrétariat a fait observer que depuis l'étude de Coopers et Lybrand, des changements sont intervenus dans la gestion des projets concernant notamment: le recours à une agence principale pour coordonner les projets dans le cas de plusieurs agences ; un gouvernement bénéficiaire servant d'agence d'exécution pour le décaissement de fonds destinés aux bénéficiaires finaux pour les activités d'élimination; l'inclusion d'unités de gestion de projets au titre de coûts de projet dans le cadre de plusieurs accords pluriannuels ; l'inclusion de multiples agences d'exécution pour plusieurs projets à faible coût dans des pays isolés géographiquement, avec pour conséquence des coûts limités pour les projets de surveillance ; la subvention de l'administration des projets du Fonds multilatéral par une seule agence ; et la participation des unités consacrées au Protocole de Montréal des agences d'exécution à l'administration des projets relatifs à d'autres accords multilatéraux sur l'environnement.

6. Sur la base de ce qui précède, il conviendrait d'examiner les questions ci-après au cours de la révision du régime des coûts administratifs:

- (a) Serait-il nécessaire de changer le régime des coûts administratifs, qui a entraîné un taux de coûts administratifs de plus de 13 pour cent pour trois des agences compte tenu de l'impact de la taille relative des projets et portefeuilles sur les coûts administratifs des agences ;
- (b) Est-il nécessaire de définir ou redéfinir les éléments pertinents des coûts administratifs ;
- (c) Est-il nécessaire de réexaminer le degré de couverture des coûts administratifs par le budget du Programme d'aide à la conformité ;
- (d) Un changement de la définition des coûts de base et du format de présentation du rapport permettrait-il de mieux faire la distinction entre les coûts de base et les coûts de l'administration des projets compte tenu de la nature unique de chaque agence ;
- (e) La comptabilité analytique peut-elle permettre de gérer les budgets de base au vu des transitions vers la comptabilité analytique et les normes IPSAS; et

¹ Les définitions utilisées ici sont celles qui figurent dans l'étude effectuée par Coopers and Lybrand sur les coûts administratifs des agences d'exécution (UNEP/OzL.Pro/ExCom/26/57) en 1998, et à l'annexe I du présent document.

- (f) Le régime² des coûts administratifs en vigueur concernant le PNUE et les agences bilatérales devrait-il être réexaminé en fonction des opérations en cours.

7. L'examen préliminaire a indiqué en outre que les coûts de projet avaient été inclus par le passé dans les coûts administratifs pour le PNUE et l'ONUDI. De plus, d'autres coûts pourraient peut-être être considérés comme étant des coûts administratifs s'agissant de tenir compte avec davantage d'exactitude de la charge administrative de l'agence dans le cadre de l'administration, de la gestion et de l'exécution des projets. Il conviendrait donc également d'examiner les points ci-après durant la révision:

- (a) Le rôle de l'agence principale dans la présentation du projet et la nécessité de prévoir les coûts et responsabilités administratifs relatifs à cette fonction ;
- (b) Une évaluation des frais d'agence pour les projets à faible coût et la possibilité pour les agences de gérer les projets si les frais correspondent à des frais de déplacement au cours de la durée de vie d'un projet ;
- (c) Une évaluation de l'étendue et de l'impact des coûts de l'unité de gestion du programme qui sont inclus en tant que coûts du projet mais pourraient également être considérés comme étant des coûts afférents à l'administration de projets ; et
- (d) Les coûts concernant les gouvernements bénéficiaires, les agences d'exécution, les bureaux nationaux et les intermédiaires pour l'administration de projets individuels et les accords pluriannuels, soit la mesure dans laquelle les agences d'exécution transmettent les fonds pour l'administration de projets à des intermédiaires financiers, à des agences d'exécution ou à des gouvernements aux fins de mise en œuvre au niveau national.

Méthode relative à l'étude sur les coûts d'administration

8. Il conviendrait de sélectionner pour cette étude un expert/consultant ayant une grande expérience dans le fonctionnement du Fonds multilatéral ou des mécanismes financiers comparables et les opérations financières des agences d'exécution. Les travaux débuteraient en 2016 et chaque agence d'exécution sera l'objet d'une visite effectuée avec un membre du personnel du Secrétariat afin de recueillir des données pertinentes et d'examiner avec le personnel compétent du programme ainsi que des services financiers de chaque agence.

Coût estimatif

9. Le coût total est estimé à 60.000 \$US. Il comprend trois mois d'honoraires sur une période de 12 mois et les frais de déplacement ainsi qu'une indemnité journalière de subsistance au siège de chaque agence et à la réunion correspondante du Comité exécutif. Un projet de rapport doit être soumis au Secrétariat le 31 janvier 2017 au plus tard, et un projet de rapport final au Secrétariat huit semaines avant la première réunion du Comité exécutif de 2017, conformément à la décision 73/62.

² Il s'agit d'appliquer des frais d'agence de 13 pour cent aux projets d'une valeur de 500.000 US\$, excepté en ce qui concerne les projets de renouvellement des institutions approuvés par le PNUE, pour lesquels les frais d'agences ne sont pas applicables. Pour les projets d'une valeur de plus de 500.000 US\$ mais d'un maximum de 5.000.000 US\$, des frais d'agence de 13 pour cent sont applicables pour les premiers 500.000 US\$ et 11 pour cent pour le solde (conformément à la décision 26/41(b)).

Recommandation

10. Le Comité exécutif souhaitera peut-être :

- (a) Prendre note du cahier des charges de la révision du régime des coûts administratifs et de son budget de financement de base (décision 73/62(d)), figurant dans le document UNEP/OzL.Pro/ExCom/75/79;
- (b) Approuver le cahier des charges de la révision du régime des coûts administratifs et de son budget de financement de base figurant dans le document UNEP/OzL.Pro/ExCom/75/79 en vue de l'évaluation des coûts administratifs pour la période triennale 2018-2020 ;
- (c) Approuver l'octroi au Secrétariat d'un montant spécial de US 60.000 \$US en vue du financement des travaux requis pour effectuer l'étude de coût administratif ; et
- (d) Prier le Secrétariat de soumettre le rapport sur la révision du régime des coûts administratifs et de son budget de financement de base, en vue de son examen par le Comité exécutif à sa première réunion de l'année 2017 conformément à la décision 73/62(c).

Annex I

DEFINITION OF ADMINISTRATIVE COSTS

ADMINISTRATIVE COSTS OF THE IMPLEMENTING AGENCIES BY COOPERS AND LYBRAND

In keeping with the Executive Committee's 1994 recommendation, it is important to clarify the definition of administrative costs, at least for the purposes of this study. Unless there is a clear and common understanding of what is considered to be an administrative cost and what is considered to be a project cost, there will continue to be inconsistent approaches. If there are inconsistent approaches, it is very difficult to establish a uniform reimbursement rate based on actual costs.

Following this logic, the following paragraphs will serve first to propose a method of distinguishing between administrative and project costs, and second to propose criteria to identify the elements of administrative costs which could be considered as being eligible.

Distinction between administrative and project activities

Administrative activities

In respect of Multilateral Fund programmes, the implementing agencies are expected to use their existing field office networks to match the needs of beneficiaries and the funds available from the Multilateral Fund. In doing so, they are required first to identify and submit potential projects to the Executive Committee and second, to ensure that the allocated funds are used in the manner authorised by the Executive Committee, in line with approved project proposals and budgets.

Project identification, formulation and approval

With respect to new and potential projects, the implementing agencies are expected to use the administrative cost allocation for the following activities:

- Distributing information about the Multilateral Fund's programme to the agency's field offices network;
- Collecting, reviewing and pre-qualifying project applications;
- Dealing with governments and establishing legal agreements;
- Preparing project proposals; obtaining project preparation budgets for larger projects;
- Fielding consultants to project sites;
- Submitting and following-up project proposals submitted to the Executive Committee for approval.

1. Project Implementation and Monitoring

With respect to approved projects, the implementing agencies are expected to use the administrative cost allocation for the following activities:

- Co-ordinating each agency's efforts with the Secretariat;
- Preparing implementation agreements and terms of reference for subcontractors
- Mobilising implementation teams (executing agencies and consultants) for approved projects using appropriate bidding and evaluation mechanisms ;
- Processing contractual and accounting documents associated with approved projects;
- Monitoring the progress of a project from an administrative point of view, and ;
- Reporting on results of projects and the program (preparing progress and project completion reports).

1.1 Other activities to be considered as administrative

- Preparing annual business plans based on communications with national governments about sector needs and priorities;
- Preparing progress reports;
- Participating in project formulation activities with country offices;
- Following up on implementation status, including country visits if there is evidence of undue delays or difficulties;
- Providing input to the Multilateral Fund Secretariat with policy papers and issues; and
- Participating in meetings sponsored by the Executive Committee, and the Secretariat.

Activities to be considered as project costs

The following activities would not be considered to be administrative activities, and would be conducted only on the basis of approved projects:

- Marketing, business development and prospecting for new projects (this activity is funded by an the Executive Committee which has established ozone units in each country);
- Project formulation/preparation, in cases where a project preparation budget has been approved;
- Project implementation, including the provision of project management and technical skills. This would include participating in the design of the project "deliverable" regardless of the form of the deliverable or the method of delivery In other words, participation in the design of constructed equipment and training material would both be considered to be project activities;
- Any activity considered to be a project, for instance country program preparation, technical assistance, training, etc.;
- Technical inspections of project "deliverables" by appropriately qualified experts; and
- Technical support provided at the programme or project level.

Reimbursable elements of administrative cost

With respect to each implementing agency's co-ordinating unit, to the extent that it supports the Multilateral Fund, the following costs would be deemed to be eligible:

1. Direct costs of the co-ordinating unit including

- Salaries and the associated benefits of permanent and contractual (consultants) staff;
- Travel related to Multilateral Fund activities, and to administrative monitoring of projects.
- Office accommodation cost including a fair allocation of operating costs, based on the proportion of useable space;
- Equipment, office supplies, telecommunications and general expenses based on specific expenditures.
- Contractual services related to activities of the co-ordinating unit.

2. A fair cost allocation from central support services of the implementing agency. This would include a fair and equitable allocation of the expense of central services such as:

- Human resources, based on the proportionate number of staff
- Accounting, based on the volume of transactions generated
- Management information systems, based on the proportionate number of workstations and the actual systems used by the co-ordinating unit
- Procurement and legal, based on the volume of transactions generated
- General office and administrative services, based on the proportionate number of staff.

3. A fair allocation of country or field office costs. This allocation could be made globally on the

basis of financial activity, i.e. Multilateral Fund spending vs total agency spending.

4. Direct costs of the **implementing arms, be they executing agencies, national governments, financial intermediaries or other consultants** contracted by the implementing agencies to the extent that they are involved in the administration of projects. These costs would be established by service contract or otherwise charged at rates equivalent to the fair value of the services received. These costs would exclude costs approved as part of project budgets (e.g. the cost of UNIDO's consultants in many of its projects).

Non-reimbursable costs

It is proposed that the following items be considered as non-reimbursable for the purposes of determining actual administrative costs:

- Travel not directly related to Multilateral Fund business, including the non-Multilateral Fund portion of multi-purpose trips, trips related to activities extraneous to the implementing agency's role;
- Allocations of general expenses already provided for in the general funds of implementing agencies;
- Charges aimed at underwriting deficits or costs in other programs, budgets or activities; and
- Any costs charged to projects.

Annex II

REPORTING CATEGORIES FOR CORE UNIT AND ADMINISTRATIVE COSTS

Cost items
Core components
Core unit personnel and contractual staff
Travel
Space (rent and common costs)
Equipment supplies and other costs (computers, supplies, etc.)
Contractual services (firms)
Reimbursement of central services for core unit staff
Total core unit cost
Reimbursement of country offices and national execution including overhead
Executing agency support cost (internal) including overhead
Financial intermediaries including overhead
Cost recovery
Total administrative support costs
Supervisory costs incurred by MPU (UNDP only)
Grand total administrative support costs