



Programme des
Nations Unies pour
l'environnement



Distr.
Restreinte

UNEP/OzL.Pro/ExCom/35/64
2 novembre 2001

FRANÇAIS
ORIGINAL: ANGLAIS

COMITÉ EXÉCUTIF
DU FONDS MULTILATÉRAL AUX FINS
D'APPLICATION DU PROTOCOLE DE MONTRÉAL
Trente-cinquième réunion
Montréal, 5-7 décembre 2001

**DOCUMENT DE DISCUSSION SUR LES COÛTS D'APPUI :
SUIVI DE LA DÉCISION 34/65**

I. Introduction

1. Lors de sa décision 32/31, le Comité exécutif a demandé au PNUE de « présenter un rapport indiquant comment l'allocation de 13 % pour les coûts d'appui avait été employée dans l'ensemble et aussi dans des projets particuliers similaires déjà mis en oeuvre ». Cette décision a été suggérée en raison de l'inclusion d'un élément sur « la surveillance et l'évaluation de l'aide aux projets » lors d'une demande du PNUE pour l'approbation du PGF (Plan de gestion de frigorigènes) du Bénin.

2. Le PNUE a présenté le document requis (UNEP/OzL.Pro/ExCom/34/52 et Add. 1) à la 34^e réunion du Comité exécutif. Le document a fourni des renseignements détaillés sur l'utilisation des coûts d'appui du programme et sur la ventilation des fonds découlant de ces coûts entre le PNUE/DTIE (fonctionnel) et le Bureau des Nations Unies à Nairobi (administratif). Le document a aussi fourni une analyse des projets indiquant comment a été déboursé le budget d'exécution par article pour la surveillance et de l'évaluation dans un projet approuvé et mis en oeuvre.

3. Après évaluation du PNUE/OzL.Pro/ExCom/34/51 et Add. 1, le Comité exécutif a décidé :

- « a) D'évaluer plus en profondeur, lors de sa 35^e réunion, la question des coûts d'appui, particulièrement en ce qui a trait à la possibilité :
 - i) d'ajuster la ventilation des coûts d'appui entre les services fonctionnels et les services administratifs dans les agences d'exécution;
 - ii) d'accroître les coûts d'appui versés aux agences d'exécution pour l'administration de projets de moindre importance, sans accroître la proportion globale des ressources pour ces coûts;
 - iii) de s'assurer que tout ajustement aux coûts d'appui s'intégrerait entièrement aux règles et règlements financiers du système des Nations Unies;
- b) De demander au Secrétariat du Fonds multilatéral de préparer un document de discussion en consultation avec le trésorier du PNUE et le PNUE/DTIE.

(Décision 34/65) »

4. Le Secrétariat a discuté de la mise en oeuvre de la décision avec les quatre agences d'exécution lors de la réunion de coordination interagences tenue à Montréal au début de septembre 2001. On a appris lors de la discussion que la question des coûts d'appui des agences d'exécution avait été traitée de manière adéquate par un consultant (Pricewaterhouse Coopers) lors d'une étude examinée par le Comité exécutif à sa 26^e réunion (PNUE/OzL.Pro/ExCom/26/67). Il a alors été convenu que chaque agence d'exécution

examinerait la ventilation des coûts tels que déterminée par le consultant et qu'elle confirmerait leur validité. Les résultats de l'examen par chaque agence d'exécution sont indiqués à la section II du document.

5. Lors de la soumission de leur contribution au Secrétariat pour la préparation de ce document, les agences d'exécution ont aussi exprimé leurs idées et leurs préoccupations en rapport avec les petits projets inclus dans leur portefeuille et les effets de ces projets sur le coût de leur mise en oeuvre. Les questions relatives à la possibilité de réaligner les pourcentages des coûts d'appui font l'objet de discussion à la section III du document. La section IV fournit des renseignements sur les règles et règlements financiers des Nations Unies sur les coûts d'appui.

II. Ventilation des coûts d'appui

6. En 1998, Pricewaterhouse Coopers, la firme de conseils retenue pour étudier les coûts administratifs des agences d'exécution, a employé une grille avec des postes de coût standard pour recueillir des données des agences et pour calculer par la suite les coûts administratifs de chacune afin d'administrer les projets du Fonds.

7. La grille utilisée ne tentait pas de faire la distinction des coûts répartis entre les services fonctionnels et administratifs de chaque agence, mais plutôt entre les coûts directs et les autres (indirects) qui sont des principes comptables généralement reconnus. Pour répondre au point soulevé sur la ventilation entre les services fonctionnels et administratifs, le Secrétariat a proposé aux agences d'exécution de différencier les coûts d'appui de la façon suivante, en utilisant les postes de coût de la grille du consultant :

- Coûts engagés par les services fonctionnels : Coûts directs de l'unité de coordination du protocole de Montréal, y compris les salaires du personnel et les avantages associés, les déplacements liés aux projets, la location d'un bureau, l'équipement, les fournitures de bureaux et les télécommunications, les services contractuels; le remboursement du pays et du bureau de l'agence sur place, les coûts directs des agences d'exécution, comme ceux pour les agences d'exécution intérieures et les intermédiaires financiers.
- Coûts engagés par les services administratifs : Remboursement des services centraux, y compris les ressources humaines, la comptabilité, les systèmes informatiques de gestion, l'approvisionnement et les services juridiques, et le bureau général et l'administration.

8. Le Secrétariat a demandé aux agences d'exécution de confirmer que le classement proposé reflète bien la ventilation des postes de coût dans la grille du consultant, et que le classement est toujours valide.

9. Dans leur réponse à la proposition du Secrétariat, le PNUD, l'ONUDI et la Banque mondiale ont accepté le classement des coûts proposé par le Secrétariat et fourni la ventilation des coûts entre les services fonctionnels et les services administratifs de leurs agences, tel que l'indique le tableau suivant. Le PNUE a indiqué que la ventilation entre les deux catégories

incluses dans son document présenté à la 34^e réunion était toujours valide et a fourni la ventilation des coûts, tel que l'indique le tableau.

Agence d'exécution	Coûts par service fonctionnel comme % des coûts d'appui totaux	Coût par service administratif comme % des coûts d'appui totaux
PNUD	92	8
PNUE	60,5	39,5
ONUDI	76	24
Banque mondiale	95	5

Ventilation des coûts entre les services fonctionnels et administratifs dans chacune des agences

10. La question relative à la ventilation des coûts d'appui entre les services fonctionnels et les services administratifs de chaque agence d'exécution devrait en principe demeurer une question de gestion interne de chaque agence, ce qui semblerait correspondre à l'entente du Comité exécutif avec chacune des agences. La partie pertinente du texte de chacune de ces ententes est reproduite ci-dessous :

PNUD : « Le Fonds d'affectation spécial sera débité d'un pourcentage de toutes les dépenses de projet faites sur le compte dudit fonds, lequel prélèvement, conformément aux règlements, règles et directives du PNUD, sera utilisé par le PNUD pour rembourser les services d'appui fournis par les agences déléguées et par le PNUD lui-même et les autres services d'appui nécessaires. Le montant à prévoir pour ce remboursement sera indiqué dans les descriptifs de projet et programmes de travail approuvés. »

PNUE : « Le Fonds d'affectation spécial sera débité d'un pourcentage de toutes les dépenses de projet faites sur le compte dudit fonds, lequel prélèvement, conformément aux règlements, règles et directives du PNUE, sera utilisé par le PNUE pour rembourser les services d'appui fournis par toute autre agence d'exécution ou par le PNUE lui-même. Le montant à prévoir pour ce remboursement sera indiqué dans les descriptifs de projet et programmes de travail approuvés. »

ONUDI : « Le compte spécial sera débité d'un pourcentage de toutes les dépenses de projet versées par le compte spécial, qui, conformément au règlement et aux directives de l'ONUDI, sera utilisé par l'ONUDI et couvrira les autres services auxiliaires requis. Les montants requis, de même que les coûts auxiliaires des agences, seront spécifiés dans les documents de projet et les programmes de travail approuvés. »

Banque mondiale : « La Banque mondiale sera remboursée annuellement et en entier des dépenses qu'elle aura encourues relativement aux activités entreprises au titre du présent accord. Le remboursement sera effectué sur la base des coûts estimatifs, sous réserve d'un rajustement à la fin de l'exercice financier de la Banque, et prélevé dans le Fonds pour l'ozone. »

11. Toutefois, la ventilation des coûts pourrait présenter des difficultés devant le Comité exécutif, s'il y a lieu de croire qu'une agence a accru le montant de ses coûts d'appui en ayant recours à des coûts du projet approuvé.

12. Dans ce cas, le Comité exécutif peut vouloir examiner la ventilation des coûts d'appui entre les deux catégories pour cette agence. Un tel examen pourrait être demandé pour une telle agence dans le contexte de la vérification interne et externe à être effectuée par l'agence, selon les dispositions de ses ententes avec le Comité exécutif.

III. Réalignement du pourcentage des coûts d'appui entre les petits et les grands projets

13. On a demandé aux agences d'exécution de fournir leurs observations sur les coûts d'appui des petits projets. Leurs réponses sont résumées ici :

PNUD : Confirmé que les coûts administratifs de 13 % ne couvrent pas entièrement les coûts de la mise en oeuvre de projets plus petits. Le PNUD est lié par la directive de 1998 de son Conseil exécutif à l'effet que les fonds de base du PNUD ne peuvent être employés pour subventionner les activités d'un fonds fiduciaire.

PNUE : Pris note que plus de la moitié des projets ne dépassent pas 50 000 \$US, et sont souvent beaucoup moins. Dans chaque cas, les mêmes exigences que celles d'un projet dix fois plus important sont appliquées aux rapports. Sur une base proportionnelle, les coûts de la prestation de services administratifs pour ces petits projets sont donc beaucoup plus élevés que ceux engagés dans un grand projet. Par conséquent, on peut dire que ces projets sont hautement administratifs.

ONUDI : Rapports indiquant que les résultats d'une étude effectuée en 1998 d'un échantillon représentatif de petits projets a indiqué que les coûts administratifs de ces projets variaient de 16,3 à 24,5 %.

Banque mondiale : Rapports indiquant que la capacité technique limitée des petites industries, le suivi et la surveillance de ces projets ainsi que son mode de mise en oeuvre par le truchement d'intermédiaires financiers locaux, a exigé l'engagement de coûts d'appui plus importants pour l'administration de ces petits projets. Toutefois, les grands projets du secteur de la production inclus dans leur portefeuille ont offert le coussin nécessaire pour équilibrer le coût plus élevé des projets plus petits et permis de réaliser une moyenne globale de 13 %. La Banque s'est aussi dite préoccupée par la probabilité de coûts plus élevés pour l'administration des projets financiers innovateurs qu'elle est à élaborer dans ses programmes

nationaux d'élimination, et par les effets de l'étroite interaction en cours entre le personnel de la Banque et l'équipe nationale mettant en oeuvre les programmes nationaux d'élimination.

14. On se souvient que le régime actuel de coûts d'appui a été le résultat d'un ajustement présenté par le Comité exécutif en 1998, et qu'il a remplacé le régime initial de coûts d'appui qui était de 13 % partout. Le régime actuel rémunère les services des agences d'exécution en fonction des lignes directrices suivantes :

- Applique aux projets allant jusqu'à 500 000 \$US des frais d'agence de 13 %.
- Applique aux projets dont la valeur dépasse 500 000 \$US des frais d'agence de 13 % jusqu'à et incluant 500 000 \$US et 11 % sur le reste.
- Évalue au cas par cas les projets dont la valeur excède 5 000 000 \$US.

15. La décision du Comité exécutif d'évaluer la possibilité « d'accroître les coûts d'appui versés aux agences d'exécution pour l'administration de projets plus petits » a été assortie de paramètres clairs à l'effet que la proportion globale des ressources pour ces coûts ne devrait pas être augmentée. Deux problèmes pourraient se poser lors du réaligement des pourcentages des coûts d'appui.

Le problème du portefeuille de projets futurs

16. Les implications financières globales du réaligement des pourcentages des coûts d'appui dépendront du portefeuille de projets futurs du Fonds, qui à son tour est déterminé par la configuration de la consommation des SAO qui restent dans les pays de l'Article 5. L'examen des coûts d'appui devrait donc s'effectuer en gardant l'oeil sur l'avenir, surtout dans le contexte de l'objectif stratégique du Fonds pour les années qui viennent.

17. À partir de la configuration de la consommation des SAO qui restent dans la plupart des pays de l'Article 5, le travail qui reste à faire serait principalement dans le secteur des services à la réfrigération et, même dans les pays dont certaines industries de fabrication de SAO restent encore à reconverter, la taille des entreprises pourrait ne pas justifier la poursuite d'une solution projet par projet mais plutôt une formule cadre ou par secteur. Si l'on tient compte de cette perspective, on s'attend à un accroissement du nombre de projets cadres ou par secteur, des PGF et des programmes nationaux d'élimination plutôt qu'à de petits projets individuels. Ces projets et programmes s'étendant sur plusieurs années exigeront une modification des services à fournir par les agences d'exécution, du recrutement de consultants et de l'approvisionnement en équipements à la prestation de conseils directs sur divers aspects de la conformité de la mise en oeuvre. Les nouveaux services attendus des agences pourraient exiger davantage de consultations directes entre le personnel des agences et les citoyens des pays de l'Article 5 et ces services pourraient s'étendre sur plusieurs années. Comment le régime des coûts d'appui pourra-t-il accommoder ce changement dans les services ?

18. La valeur des PGF et des programmes d'élimination nationaux et par secteur, selon l'ampleur de la consommation des SAO qui reste des pays concernés, pourrait varier considérablement, bien que les services attendus des agences puissent demeurer les mêmes.

Autrement dit, un PGF moins important pourrait ne pas exiger proportionnellement moins d'attention de la part du personnel de l'agence qu'un PGF plus important. Toutefois, si le même pourcentage de coûts d'appui est appliqué à tous les PGF peu importe leur taille, la qualité des services pour les PGF moins importants pourrait ne pas être la même que celle accordée aux PGF plus importants.

19. Donc, le premier point à considérer lors du réalignement des pourcentages de coûts d'appui est le développement prévu du portefeuille de projets du Fonds et les services attendus des agences d'exécution à l'appui de ce portefeuille. Le régime actuel de coûts d'appui au niveau actuel de dépenses pour ces coûts pourrait-il desservir le portefeuille futur ? Ou les agences d'exécution pourront-elles élaborer un portefeuille diversifié contenant des projets de diverses tailles pour accommoder le développement futur ?

Le problème de la définition d'un petit projet

20. L'accroissement des coûts d'appui pour soutenir des projets plus petits vise à fournir un plus grand stimulant au développement et à la mise en oeuvre de ces projets, en présumant que ces derniers sont actuellement sous-compensés quant aux coûts d'appui, comme l'indiquait le document du PNUE (PNUE/OzL.Pro/ExCom/34/52 et Add. 1). La clé de la mise en oeuvre d'une telle politique est d'atteindre tous ces projets.

21. Il existe plusieurs façons de définir un petit projet, et son budget en est une. Bien que l'utilisation du budget du projet comme critère de classement est simple et facile à administrer, on ne rend pas toujours ainsi justice aux divers types de projets qui exigent pour leur administration une somme différente d'effort de la part des agences d'exécution. Par exemple, la préparation d'un projet de 30 000 \$ peut exiger un minimum d'effort pour l'administrer s'il y a déjà des grilles bien définies pour le projet et une équipe de spécialistes locaux déjà disponible. Par contre, un projet de 30 000 \$ pour la formation en récupération et en recyclage peut exiger de retenir un consultant, de produire la documentation pour la formation et de la livrer au lieu de formation, de traduire la documentation dans la langue locale, de choisir ceux qui recevront la formation, de préparer les lieux pour la formation, et d'établir le calendrier de chaque élément pour l'ouverture. Ce projet demande évidemment un plus grand effort que la préparation du projet.

22. La définition d'un petit projet devrait donc aller au-delà du budget du projet et tenir compte du travail requis pour administrer divers types de projets, et donc le problème réside dans l'examen des critères à employer pour définir les petits projets.

IV. Règles et règlements financiers des Nations Unies en matière de coûts d'appui

23. Le contrôle qu'ont les Nations Unies sur les coûts d'appui est indiqué dans l'Instruction administrative ST/AI/286 émise le 1^{er} janvier 1982 sur les comptes d'appui du programme en titre. On peut obtenir une copie du document auprès du Secrétariat pour référence. Dans ce qui suit, seules les sections pertinentes sont indiquées.

« PROCÉDURES POUR L'APPROBATION ET LA GESTION DES COMPTES D'APPUI DU PROGRAMME

I. Généralités

- A. La présente directive couvre la gestion des sommes allouées au soutien du programme et reçues en rapport avec des fonds fiduciaires et des fonds d'exploitation fournis aux Nations Unies par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) et les agences spécialisées.
- B. Dans le cadre des lignes directrices établies dans cette instruction, on accordera aux chefs des bureaux à l'extérieur de l'administration centrale l'autorité d'approuver et d'allouer des budgets de soutien au programme en rapport avec les projets de coopération technique mis en oeuvre par ces bureaux.

III. Préparation des budgets annuels

- B. Les ressources assignées au soutien des programmes devraient être utilisées dans des endroits où il existe une relation démontrable entre l'activité de soutien concernée et les activités qui ont produit le revenu de soutien du programme. À cet égard, les bureaux utilisant les ressources de soutien d'un programme devraient s'assurer d'une répartition équitable entre la gestion du projet, la gestion du programme et les fonctions administratives centrales (services financiers, personnels et généraux). Les ressources pour le soutien du programme peuvent être utilisées pour le soutien fonctionnel des projets des programmes de coopération technique. La gamme des codes d'article pour lesquels on peut utiliser les fonds de soutien du programme comprend :
 - 1. Postes – Service professionnel et général
 - 2. Consultants
 - 3. Aide temporaire, heures supplémentaires
 - 4. Déplacements
 - 5. Location d'espace
 - 6. Fournitures et équipement de bureau
 - 7. Mobilier de bureau
 - 8. Dépenses diverses. »