



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



Distr.
Restreinte

UNEP/OzL.Pro/ExCom/45/49
4 mars 2005

FRANÇAIS
ORIGINAL: ANGLAIS

COMITÉ EXÉCUTIF
DU FONDS MULTILATÉRAL AUX FINS
D'APPLICATION DU PROTOCOLE DE MONTRÉAL
Quarante-cinquième réunion
Montréal, 4 – 8 avril 2005

**RAPPORT SUR LES COÛTS D'APPUI AU PROGRAMME DES PROJETS DE
COOPÉRATION BILATÉRALE (SUITE DONNÉE À LA DÉCISION 43/40).**

Introduction

1. La décision 43/40 charge le Secrétariat de préparer, en collaboration avec les Parties intéressées, aux fins d'examen à la 45^e réunion du Comité exécutif, un document proposant une procédure pour l'utilisation des coûts d'appui, qui ne doivent pas dépasser 13 pour cent de la valeur des projets approuvés, avec plus de discrétion, fondée sur les délibérations qui ont eu lieu à la 43^e réunion du Comité exécutif.

2. Le présent document porte sur les principes de l'application d'une procédure plus souple pour l'utilisation des coûts d'appui, par les agences bilatérales, relevés lors des discussions de la 43^e réunion du Comité exécutif et de la réunion de coordination interagences. Il examine également le niveau des coûts d'appui reçus par les agences ayant des programmes bilatéraux annuels en cours pour la période 1999-2004, un budget possible pour le financement du bureau de base et le niveau possible de coûts d'appui pour les agences bilatérales fondé sur la valeur des projets dans leurs plans d'activités pour l'année 2005. Il termine en présentant des commentaires du Secrétariat et des recommandations de procédures et de lignes directrices pour une avance sur le financement du bureau de base.

Principes d'une procédure souple pour les avances sur le financement du bureau de base

3. Les principes suivants proviennent des discussions antérieures du Comité exécutif sur la question et des discussions de la réunion de coordination interagences du 1-2 février 2005, à laquelle ont participé les représentants de trois agences bilatérales impliquées dans des programmes bilatéraux annuels en cours :

- a) Les coûts d'appui peuvent être utilisés comme avance pour le financement du bureau de base afin d'accorder une certaine discrétion dans l'utilisation des coûts d'appui aux agences bilatérales.
- b) Les lignes directrices existantes sur l'application des coûts d'appui pour les agences bilatérales en vertu de la décision 26/41 devraient continuer à s'appliquer pour établir le montant total des coûts d'appui.
- c) Les agences bilatérales pourraient choisir entre l'application de la décision 26/41 en vigueur au moment de l'approbation du projet ou la nouvelle application de la décision 26/41 prévoyant une avance pour le financement du bureau de base.
- d) L'avance de financement serait liée à la valeur des coûts d'appui prévue dans les propositions de projet comprises dans les plans d'activités annuels des agences bilatérales.
- e) L'avance sur le financement devra être remboursée au Fonds multilatéral à même les coûts d'appui associés aux projets approuvés.
- f) Si l'avance sur le financement n'est pas remboursée au Fonds multilatéral à partir des coûts d'appui associés aux projets approuvés, les montants prévus pour les éléments non remboursés de l'avance sur le financement du bureau de base

- g) devront être retournés.
- h) Le Fonds multilatéral n'ayant pas comme objet d'augmenter la capacité des pays non visés à l'article 5, le nouveau système, quel qu'il soit, ne devrait pas augmenter les coûts d'appui destinés aux agences multilatérales et bilatérales pour l'administration de leurs projets.

Coûts d'appui aux agences (1999-2004)

4. Le tableau 1 indique le total des coûts d'appui reçus par les agences bilatérales ayant des programmes bilatéraux annuels en cours pour la période 1999-2004, et la moyenne pour cette période.

Tableau 1

TOTAL DES COÛTS D'APPUI CHOISIS DES AGENCES BILATÉRALES POUR LA PÉRIODE 1999-2004 ET MOYENNE (\$US)

Agence	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total	Moyenne
Canada	42 380	61 227	101 736	60 450	47 509	77 825	391 127	65 188
France	151 958	12 342	53 039	105 700	110 728	174 275	608 042	101 340
Allemagne	518 146	364 904	310 122	584 829	643 578	311 547	2 733 124	455 521
Japon	283 500	96 158	29 055	58 942	4 404	496 502	968 561	161 427
Suède	34 450	-	26 000	13 266	29 256	30 815	133 787	22 298
Total	1 030 434	534 631	519 952	823 187	835 475	1 090 964	4 834 641	805 774

Budget type d'une avance sur le financement du bureau de base

5. Le tableau 2 présente les catégories de coût de la Banque mondiale, choisie à titre d'exemple, pour des dépenses de 500 000 \$US par rapport aux coûts réels de 1,5 million \$US, qui représentent les catégories établies dans l'étude de PriceWaterhouse/Coopers sur les coûts administratifs ayant donné lieu à la décision 26/41.

Tableau 2

BUDGET TYPE D'UNE AVANCE POUR LE FINANCEMENT D'UN BUREAU BILATÉRAL DE BASE

Employés de base du bureau	313 000 \$US
Voyages	78 000 \$US
Équipement	23 000 \$US
Loyer	27 000 \$US
Services contractuels	17 000 \$US
Remboursement des services centralisés	42 000 \$US
TOTAL	500 000 \$US

6. Le budget type ci-dessus de 500 000 \$US prévoit des sommes importantes pour le personnel et les voyages, mais peu d'agences bilatérales auraient droit à ce niveau de financement des coûts d'appui car elles sont tenues de se limiter à 20 pour cent des contributions promises pour la mise sur pied de programmes de grande envergure (voir le tableau 3).

Coûts d'appui aux agences dans le plan d'activités de 2005

7. Le montant total des coûts d'appui aux agences admissible en vertu du régime des coûts d'appui en vigueur pour les agences bilatérales aux termes de la décision 26/41 est indiqué au tableau 3.

Tableau 3

TOTAL DES COÛTS D'APPUI FONDÉ SUR LA VALEUR INDIQUÉE DANS LES PLANS D'ACTIVITÉS DE 2005 DES AGENCES BILATÉRALES

Agence	Total indiqué dans le plan d'activités (000 \$US)	Estimation des coûts d'appui (000 \$US)
Canada	205	24
France	2 367	224
Allemagne	2 047	197
Italie	4 470	470
Japon	7 276	794
Suède	398	45
Suisse	257	33
États-Unis	5 375	375

8. Les montants en coûts d'appui indiqués au tableau 3 sont le niveau maximum qui serait admissible au financement advenant l'adoption de la procédure et des lignes directrices proposées. Il faut toutefois noter que les plans d'activités des agences multilatérales et bilatérales proposent souvent des niveaux d'approbation ambitieux qui se concrétisent rarement. Les agences bilatérales qui demandent une avance doivent tenir compte de ce fait afin d'éviter d'être contraintes de rembourser des avances pour le bureau de base qui pourraient dépasser les coûts d'appui associés aux projets approuvés.

Observations

Utilisation des coûts d'appui par les agences bilatérales

9. Les tableaux 1 et 3 présentent les coûts d'appui aux agences qui ont été ou qui pourraient être associés à la coopération bilatérale de 1999 à 2005. Il faut toutefois noter que plusieurs agences bilatérales ont cédé une partie ou la totalité de leurs coûts d'appui à des agences d'exécution multilatérales. Les agences bilatérales qui ont cédé leurs coûts n'ont donc pas eu accès à leurs coûts d'appui aux agences. La rétention des coûts d'appui reçus pourrait suffire à justifier la création d'un bureau de base.

10. En vertu du système actuel, l'agence bilatérale rembourse au Fonds multilatéral l'avance sur le financement du bureau de base à même les coûts d'appui à l'agence reçus dans le cadre des projets approuvés.

11. L'exécution de projets par les agences multilatérales au nom des agences bilatérales à même les avances sur le financement du bureau de base pourrait engager des frais supplémentaires pour le Fonds car les coûts d'appui des agences multilatérales deviendraient alors des coûts du projet. Cependant, le choix d'un sous-traitant par une agence bilatérale ou multilatérale engage toujours des frais généraux. Les agences d'exécution multilatérales du Fonds ont mis en évidence leur capacité à mener à terme des projets dans les pays visés à l'article 5 mais les membres ont indiqué que certaines agences bilatérales ont besoin de l'expertise des agences multilatérales pour mener leurs projets à terme.

12. Par contre, il serait plus rentable pour le Fonds multilatéral de ne payer qu'une série de coûts d'appui. Les agences qui choisissent le financement du bureau de base devraient tenter de mettre en œuvre leurs propres projets sans l'assistance des agences d'exécution multilatérales du Fonds afin d'éviter que le Fonds n'ait à payer des coûts en double. C'est la situation que vivent actuellement plusieurs agences bilatérales ayant des projets en cours.

Définition des coûts d'appui et préparation des projets

13. L'annexe I contient la définition des coûts d'appui administratifs liés au bureau de base d'une agence d'exécution. L'étude de PriceWaterhouse/Coopers utilise l'expression unité de coordination pour parler du bureau de base. Il est important de préciser que la liste des coûts admissibles de cette définition ne fait aucune mention de la préparation des projets. En fait, selon cette étude, les coûts imputés aux projets ne devraient pas être imputés en tant que coûts d'appui.

14. La préparation des projets appartient à une catégorie indépendante pour laquelle les agences d'exécution bilatérales et multilatérales ont reçu un appui financier. En fait, les coûts d'appui aux agences sont payés en sus des coûts de préparation des projets car la préparation des projets est une activité qui doit être surveillée et gérée au même titre que toutes les autres composantes des projets. Ainsi, dans la plupart des cas, les agences bilatérales et multilatérales reçoivent des coûts d'appui de 13 pour cent, en plus des montants accordés pour la préparation des projets.

15. Quoiqu'il en soit, les agences bilatérales ne devraient pas se voir interdire la possibilité d'utiliser leurs coûts d'appui à l'agence pour la préparation des projets et de demander des fonds pour la préparation des projets, si cette façon de faire permet au Fonds multilatéral de réaliser des économies nettes. Cependant, la préparation des projets ne doit pas être considérée comme un droit dans le contexte des éléments de coûts du bureau de base des agences d'exécution multilatérales et bilatérales. Elle peut être permise dans le cadre de l'avance en autant que le Fonds réalise des économies nettes.

Avantages d'une avance sur le financement du bureau de base pour les agences bilatérales

16. Le Fonds multilatéral a travaillé avec plusieurs agences d'exécution et représentants qui connaissent les procédures, les règlements et les lignes directrices du Fonds multilatéral. Il est essentiel que toutes les agences, bilatérales et multilatérales, possèdent cette mémoire institutionnelle afin d'assurer la prestation efficace des activités du Fonds multilatéral dans les pays visés à l'article 5. Il est important, pendant la période de conformité, que les agences bilatérales et multilatérales, surtout les agences bilatérales ayant des programmes annuels en cours, puissent répondre rapidement aux besoins des pays visés à l'article 5. Il est aussi important que les agences bilatérales tiennent compte du fait que l'avance demandée pour le financement du bureau de base devra être remboursée à même le financement approuvé pour le projet, qui tend à être inférieur au montant indiqué dans leurs budgets proposés.

17. Les procédures et les lignes directrices proposées devraient permettre à un bureau de base efficace n'utilisant que les ressources nécessaires de contribuer à cet objectif en réalisant des économies nettes, si possible, sans toutefois avoir d'incidences négatives sur le niveau de coûts d'appui à l'agence auquel les agences d'exécution bilatérales ont droit.

Recommandations

Le Comité exécutif pourrait souhaiter :

1. Prendre note du document UNEP/OzL.Pro/ExCom/45/49;
2. Décider que les coûts administratifs peuvent être utilisés pour la préparation de projets si cette utilisation permet au Fonds multilatéral de réaliser des économies nettes.
3. Adopter les procédures et les lignes directrices suivantes pour les avances sur le financement des bureaux de base :
 - a) Les agences bilatérales qui choisissent une avance sur le financement du bureau de base doivent respecter la procédure suivante :
 - i) proposer un budget comprenant les catégories de coût du bureau de base indiquées dans l'étude sur les coûts administratifs présentée à la 26^e réunion du Comité exécutif (UNEP/OzL.Pro/ExCom/26/67), qui peut inclure la préparation de projets;
 - ii) présenter l'avance sur le financement du bureau de base en même temps que le plan d'activités annuel, en prenant note que ces deux documents peuvent être présentés avant l'année visée par le plan d'activités;
 - iii) joindre aux demandes d'avance des années subséquentes, un compte rendu des dépenses par rapport au budget de l'année précédente.

- b) Les lignes directrices sur les avances sur le financement du bureau de base obligent les agences bilatérales qui choisissent ce mode d'appui à accepter :
- i) de limiter la valeur totale de l'avance sur le financement du bureau de base au niveau des coûts d'appui indiqué dans le plan d'activités de l'agence bilatérale, en application de la décision 26/41, et de demander un budget prudent pour un bureau de base efficace n'utilisant que les ressources nécessaires qui serait remboursé au Fonds multilatéral à partir des fonds approuvés pour le projet;
 - ii) de n'inclure la préparation de projets comme élément de coût de l'avance sur le financement du bureau de base que si elle permet au Fonds de réaliser des économies et qu'elle n'est pas considérée comme un droit;
 - iii) que les budgets et les dépenses des avances sur le financement du bureau de base soient assujettis à un examen annuel par le Comité exécutif;
 - iv) de rembourser tous les fonds accordés en avance sur le financement du bureau de base qui n'ont pas été retournés au Fonds multilatéral, à partir des montants approuvés pour les projets pour l'année de l'avance/plan d'activités.

Annexe I

COÛTS D'APPUI ADMINISTRATIFS DES UNITÉS DE COORDINATION (Extrait de l'étude de PriceWaterhouse/Coopers, UNEP/OzL.Pro/ExCom/26/67, chapitre 3, « Définition des coûts administratifs », pages 8-9)

Les coûts ci-dessous seront admissibles dans le cadre des activités des unités de coordination des différentes agences d'exécution qui soutiennent le Fonds multilatéral :

1. Les coûts directs de l'unité de coordination, à savoir :
 - Les salaires et les avantages connexes des employés permanents et contractuels (consultants).
 - Les voyages liés aux activités du Fonds multilatéral et à la surveillance administrative des projets.
 - L'espace de bureau, comprenant une juste part des coûts d'exploitation, selon une proportion de l'espace utilisable.
 - L'équipement, les fournitures de bureau, les télécommunications et les frais généraux, selon des dépenses particulières.
 - Les services contractuels liés aux activités de l'unité de coordination.
2. Une répartition juste des coûts des services de soutien centralisés de l'agence d'exécution, comprenant une part juste et équitable des dépenses des services centralisés tels que :
 - Ressources humaines, selon la proportion d'employés.
 - Comptabilité, selon le volume des transactions produites.
 - Système d'information de gestion, selon la proportion de postes de travail et des systèmes utilisés par l'unité de coordination.
 - Achats et services juridiques, selon le volume des transactions produites.
 - Services généraux de bureau et administratifs, selon la proportion d'employés.
3. Une part juste des coûts d'un bureau dans un pays ou sur le terrain. Le montant serait accordé de façon générale, selon les activités financières, comme par exemple les dépenses du Fonds multilatéral par rapport aux dépenses totales de l'agence.
4. Les coûts directs des organismes d'exécution, qu'il s'agisse d'agences d'exécution, de gouvernements nationaux, d'intermédiaires financiers ou d'autres consultants dont les services ont été retenus par les agences d'exécution, en autant qu'ils participent à l'administration des projets. Les coûts seraient établis au moyen d'un contrat de service ou imputés à un tarif équivalent à la juste valeur du service reçu. Ces coûts ne comprendraient pas les coûts approuvés dans le cadre des budgets des projets (p. ex., les coûts des consultants de l'ONUDI dans plusieurs de ses projets).

Coûts inadmissibles

Il est proposé que les coûts suivants soient inadmissibles pour ce qui a trait à la détermination des coûts administratifs réels.

- Les voyages qui ne sont pas directement liés aux activités du Fonds multilatéral, y compris les volets non liés au Fonds multilatéral des voyages à buts multiples, les voyages liés à des activités sans rapport au rôle de l'agence d'exécution.
- La part des dépenses générales déjà comprise dans les fonds généraux des agences d'exécution.
- Les frais visant à combler les déficits ou les coûts d'autres programmes, budgets ou activités.
- Tous les coûts imputés aux projets.