



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



Distr.
GENERALE

UNEP/OzL.Pro/ExCom/51/44
18 février 2007

FRANÇAIS
ORIGINAL: ANGLAIS

COMITE EXECUTIF
DU FONDS MULTILATERAL AUX FINS
D'APPLICATION DU PROTOCOLE DE MONTREAL
Cinquante et unième réunion
Montréal, 19 – 23 mars 2007

**PROJET DE MANDAT D'UNE ÉVALUATION COMPLÈTE ET
INDÉPENDANTE DES COÛTS ADMINISTRATIFS REQUIS POUR LA
PÉRIODE TRIENNALE 2009-2011 (SUIVI DE LA DÉCISION 50/27)**

Les documents de présession du Comité exécutif du Fonds multilatéral aux fins d'application du Protocole de Montréal sont présentés sous réserve des décisions pouvant être prises par le Comité exécutif après leur publication.

Par souci d'économie, le présent document a été imprimé en nombre limité. Aussi les participants sont-ils priés de se munir de leurs propres exemplaires et de s'abstenir de demander des copies supplémentaires.

Introduction

1. Ce document présente le projet de mandat d'une évaluation complète et indépendante des coûts administratifs des agences d'exécution du Fonds multilatéral qui seront requis pour la prochaine période triennale. Il contient aussi une recommandation d'adoption du projet de mandat à la 51^e réunion du Comité exécutif.

2. Ce mandat a été préparé suite à la décision du Comité exécutif, à sa 50^e réunion, d'autoriser le Secrétariat "à entreprendre une évaluation complète et indépendante des coûts administratifs requis pour la période triennale 2009-2011 en faisant appel à des consultants/bureaux d'experts-conseils indépendants et à communiquer ses conclusions à la première réunion du Comité exécutif en 2008" (décision 50/27, para. c). Les observations des agences multilatérales d'exécution ont été intégrées au document.

Contexte

3. Le Comité exécutif a signé des accords avec les agences multilatérales d'exécution qui autorisaient l'imputation d'un pourcentage de toutes les dépenses, faites à partir du Fonds en fiducie, spécifiées dans les documents de projets et les programmes de travail approuvés (UNEP/OzL.Pro/ExCom/5/Inf. 3 et 4 et UNEP/OzL.Pro/ExCom/8/29, Annexe IV tel qu'amendé par la décision 25/2). L'accord de la Banque mondiale précisait que les dépenses encourues lui seraient remboursées (UNEP/OzL.Pro/ExCom/5/Inf.2). Il convient de noter que les coûts administratifs sont administrés selon les règlements, règles et directives de l'agence concernée. Il n'existe aucun accord avec les agences d'exécution bilatérales pour leurs activités dans le cadre du Fonds multilatéral.

4. Depuis sa création, le Fonds multilatéral a connu quatre systèmes de coûts administratifs. Au début, le PNUD, le PNUE et l'ONUDI recevaient des frais d'agence forfaitaires de 13% de la valeur des approbations de projets ainsi que des activités de préparation de projets et de programmes de pays. Par contre, la Banque mondiale recevait un budget administratif, légal et financier, à titre de provisionnement dans son programme de travail annuel qui incluait la préparation de projets et de programmes de pays comme des coûts administratifs. Elle recevait aussi des coûts d'appui de 3% sur les fonds approuvés pour chaque projet individuel afin de couvrir les honoraires de ses intermédiaires financiers responsables de l'exécution du projet.

5. A sa 12^e réunion, le Comité exécutif a chargé le Secrétariat d'examiner les coûts administratifs et d'envisager la nécessité de définir des normes à cet égard (UNEP/OzL.Pro/ExCom/12/6, para. 41). Une première évaluation indépendante fut alors effectuée puis examinée par le Comité exécutif à sa 14^e réunion (UNEP/OzL.Pro/ExCom/14/12). Elle a entraîné la première modification systématique lorsque la Banque mondiale a demandé au Comité d'appliquer des coûts d'appui de 13% pour tous ses projets approuvés à compter de la 17^e réunion (décision 18/10, para. b). Avec cette modification, toutes les agences d'exécution ont reçu des coûts administratifs représentant 13% des coûts des projets.

6. La seconde évaluation indépendante a entraîné une troisième modification du régime des coûts administratifs. Elle faisait suite à une requête de la huitième Réunion des Parties qui

demandait au Comité exécutif de s'efforcer de ramener les coûts d'appui des agences de 13% à une moyenne de moins de 10% (décision VIII/4, para.6). Le Comité a demandé au consultant d'identifier des options et des méthodes pour réduire le niveau général des coûts administratifs, en mettant l'accent sur une révision du système uniforme de pourcentages (décision 21/2). Un rapport d'évaluation, préparé par Coopers&Lybrand, fut déposé à la 26^e réunion du Comité exécutif (UNEP/OzL.Pro/ExCom/26/67). Il a débouché sur un système de coûts administratifs appliqué, au départ, à toutes les agences mais qui aujourd'hui n'est pleinement opérationnel que pour les agences bilatérales et s'applique partiellement au PNUE. Ce système impute des frais d'agence de 13% aux projets d'une valeur maximale de 500 000 \$US; des frais de 11% aux projets dont la valeur se situe entre 500 000 \$US et 5 millions \$US et des frais négociés au cas par cas pour les projets d'une valeur supérieure à 5 millions \$US (décision 26/41). Il s'applique aussi au PNUE sauf pour son Programme d'aide à la conformité (PAC) pour lequel les frais d'agence représentent 8% du coût annuel du PAC et pour le renforcement des institutions pour lesquels les frais d'agence sont nuls puisque le PAC administre la vaste majorité des projets de renforcement des institutions.

7. Dans le cadre d'une série de réunions consacrées à l'examen des questions de planification stratégique pour la période de conformité, le Comité exécutif a constaté qu'en dépit du montant fixe des ressources des projets attribué aux agences (prévu à l'époque comme un outil de répartition des ressources) qui leur permettait de mieux prévoir leurs coûts d'appui, le système présentait l'inconvénient d'étirer les ressources allouées sur des périodes prolongées inutilement, comme pour la plupart des projets sur le bromure de méthyle. Le Comité a constaté aussi que ce système pourrait devenir intenable dans la période triennale 2002-2005 lorsqu'il faudrait respecter un échéancier plus strict pour la mise en œuvre des projets. En décidant d'éliminer les parts des agences, le Comité exécutif a invité une autre modification du système des coûts administratifs qui fournirait "au PNUD, à l'ONUDI et à la Banque mondiale des budgets administratifs ainsi qu'un taux réduit de coûts d'appui pour les activités individuelles" (UNEP/OzL.Pro/ExCom/37/66, para. 55-58). Le Comité a prié le Secrétariat d'examiner la question étant entendu que le total des coûts d'administration ne dépasserait pas les coûts administratifs totaux existants (décision 37/68c).

8. Le dernier régime de coûts administratifs a été proposé à la 38^e réunion pour garantir le maintien des niveaux actuels de dotation des agences d'exécution, leurs activités principales et pour fournir suffisamment de coûts d'appui pour la mise en œuvre des projets selon une base prévisible (UNEP/OzL.Pro/ExCom/38/59, para. 4). Il prévoit la somme de 1,5 million \$US, à être révisée chaque année, comme budget de base annuel auquel s'ajoutent des coûts d'appui de 7,5% pour les projets dont la valeur atteint ou dépasse 250 000 \$US (y compris les projets de renforcement des institutions et la préparation de projet) et des coûts d'appui de 9% pour les projets dont la valeur est inférieure à 250 000 \$US (incluant la préparation de projets de pays) (décision 38/68). A sa 46^e réunion, le Comité a légèrement modifié les montants des budgets de base suite à l'analyse contenue dans le document UNEP/OzL.Pro/ExCom/46/40. L'allocation de base pour les budgets du PNUD et de l'ONUDI serait de 1,7 million \$US au lieu de 1,5 million \$US et le Comité a accepté la possibilité d'une augmentation annuelle maximale de 3 % pour le PNUE, l'ONUDI et la Banque mondiale (décision 46/35).

9. A sa 49^e réunion, le Comité exécutif a accepté d'examiner la capacité du PNUD, de l'ONUDI et de la Banque mondiale de livrer les projets dans le cadre de sa révision des coûts administratifs à la 50^e réunion (décision 49/7(c)). Le Comité a donc reconnu la nécessité d'une évaluation plus complète des régimes de coûts administratifs dans le but d'assurer une capacité suffisante pour achever toutes les activités requises pour répondre aux besoins des pays visés à l'article 5 dans leurs efforts de conformité au cours de la prochaine période triennale et pour garantir une surveillance suffisante et l'information du Comité exécutif, en tenant compte aussi des plans actuels d'utilisation du solde des coûts d'appui et de toute autre problème de trésorerie.

Éléments à examiner par le consultant

10. A sa 50^e réunion, lors de l'examen des coûts proposés pour les unités principales en 2007, le Comité exécutif a appris l'existence d'un solde substantiel dans les coûts d'appui, de l'ordre de 30,8 à 40,8 millions \$US. Bien que ce montant ait pu être utilisé puisqu'il représentait les soldes au 31 décembre 2005 (premier chiffre) et seulement les montants approuvés pour 2006 (deuxième chiffre), les agences d'exécution continueraient de recevoir des coûts d'appui pour les approbations et les coûts des unités principales au moins jusqu'à la fin de la période triennale actuelle. Par ailleurs, ce montant aurait pu théoriquement couvrir les coûts d'appui pour deux ou trois années supplémentaires de l'ensemble des coûts administratifs.

11. Durant la période triennale 2009-2011, les CFC, les halons et le tétrachlorure de carbone seront éliminés d'ici 2010. Par la suite, il restera à éliminer seulement 20% de la consommation de référence de bromure de méthyle et 30% de la consommation de référence de méthyle chloroforme ainsi que les HCFC dont l'élimination est prévue actuellement d'ici 2040. L'évaluation des coûts administratifs devrait tenir compte des coûts associés aux activités de fermeture pour les éliminations de 2010.

12. Les coûts d'appui sont versés pour permettre aux agences d'exécution de superviser, fournir une assistance technique, s'acquitter des obligations de surveillance au niveau du programme jusqu'en 2010 et au-delà jusqu'à l'achèvement des projets, la production des rapports d'achèvement et des évaluations, la conciliation et la clôture des comptes, et la réalisation de tous les engagements contenus dans les accords pluriannuels. Ils serviraient aussi à la surveillance de tout projet comportant des activités après 2010.

13. Les coûts d'appui des projets ne peuvent être utilisés par les agences d'exécution des Nations Unies avant un décaissement relié au projet qui libère les fonds pour usage à des fins administratives. Par conséquent, il peut y avoir un problème de trésorerie dont il faut tenir compte pour déterminer si les fonds sont suffisants pour permettre aux agences d'administrer leurs portefeuilles de projets qui ont reçu une approbation de principe et atteindre les objectifs de conformité de 2010. L'évaluation du solde des coûts d'appui devrait tenir compte de ces problèmes de trésorerie que les agences d'exécution peuvent rencontrer.

14. A sa 49^e réunion, le Comité exécutif a convenu d'examiner la capacité du PNUD, de l'ONUDI et de la Banque mondiale de livrer les projets dans le cadre de sa révision des coûts administratifs à sa 50^e réunion (décision 47/7(c)). L'évaluation devrait inclure un examen des régimes de coûts administratifs des agences pour les pays visés à l'article 5 afin de soutenir leurs efforts pour atteindre la conformité durant la prochaine période triennale, honorer leurs

responsabilités fiduciaires et fournir un rapport au Comité exécutif. Elle devrait tenir compte des plans actuels d'utilisation du solde des coûts d'appui et de tout autre problème de trésorerie.

15. Même si le PNUE ne reçoit pas de budget de base, les évaluations indépendantes précédentes ont aussi examiné ses coûts administratifs. Tel que déjà indiqué, les coûts administratifs du PNUE et des agences bilatérales découlent de la décision 26/41. En fixant le niveau des coûts administratifs, Coopers&Lybrand a tenu compte des coûts historiques du PNUE et des autres agences. De même, il faudrait entreprendre un examen des coûts administratifs du PNUE selon les catégories identifiées par Coopers&Lybrand. Puisque les agences bilatérales n'ont jamais été incluses dans une évaluation des coûts administratifs, un examen similaire devrait viser les agences impliquées dans des activités bilatérales en cours.

16. Dans la conduite de cet exercice, le consultant devrait tenir compte des rapports antérieurs pertinents, préparés par des consultants indépendants et par le Secrétariat. L'information recueillie devrait servir à établir des normes sur les coûts d'administration des projets du Fonds. Les catégories de coûts administratifs utilisées dans les études antérieures peuvent aussi servir de base pour l'analyse mais elles devraient être complétées ou révisées, au besoin. Il faudrait aussi envisager dans quelle mesure les ressources existantes pourraient être utilisées pour des besoins de coûts administratifs futurs. Le consultant devrait identifier les services fournis à travers ces coûts administratifs en tenant compte des différents régimes de coûts administratifs du PNUE et des autres agences d'exécution multilatérales et bilatérales.

17. Le consultant devrait aussi tenir compte des différentes modalités de mise en œuvre utilisées par les agences d'exécution multilatérales et bilatérales. Parfois, les coûts administratifs servent à administrer des programmes à travers d'autres agences tandis que certaines agences utilisent leur propre personnel pour réaliser les projets approuvés par le Comité exécutif. Dans certains cas, les frais d'agence sont transférés à l'agence exécutante (ainsi, certaines agences transfèrent des fonds à des agences exécutantes nationales et/ou à des intermédiaires financiers) et ailleurs, les frais sont maintenus à divers niveaux par l'agence qui administre le projet.

18. Les bureaux des agences d'exécution qui s'occupent des affaires du Fonds multilatéral sont aussi impliqués dans des activités de mise en œuvre, financées par d'autres accords multilatéraux sur l'environnement (AME). A sa 50^e réunion, le Comité exécutif a décidé que "le budget du Programme d'aide à la conformité du PNUE ne devrait être dépensé que conformément aux conditions du mécanisme de financement contenues dans l'article 10 du Protocole de Montréal et les ressources ne devraient pas être dépensées pour des activités de coordination inter-multilatérales d'accords environnementaux" (décision 50/26, para. a (iii)). Le consultant devrait vérifier la pratique dans toutes les agences puisque la plupart des bureaux impliqués dans des activités pour le Fonds multilatéral sont aussi impliqués dans des activités financées par d'autres AME.

19. Le consultant devrait aussi tenir compte de l'expérience des agences d'exécution avec des mécanismes de financement multilatéraux similaires. A cet égard, il conviendrait d'examiner les coûts administratifs utilisés pour le Fonds pour l'environnement mondial et d'autres fonds régionaux et mondiaux, selon le cas, pour formuler une recommandation sur les coûts administratifs futurs du Fonds.

20. Le consultant devrait proposer des modifications aux régimes de coûts administratifs existants qui permettront aux agences d'exécution d'apporter un soutien administratif suffisant aux pays visés à l'article 5 pour les aider à atteindre la conformité durant la prochaine période triennale dans la perspective de fournir une capacité suffisante pour achever toutes les activités requises dans les pays visés à l'article 5 pour mener à bien leurs efforts de conformité durant la prochaine période triennale, permettre aux agences d'exécution d'exercer leurs responsabilités fiduciaires, d'assurer convenablement la surveillance et de fournir un rapport au Comité exécutif. A cet égard, il faudrait prendre en compte les défis de la prochaine période triennale (2009-2011), déjà mentionnés, notamment au sujet des futures mesures de contrôle et de la nécessité de s'assurer de la réalisation de tous les engagements et de la clôture des comptes financiers. Il faudrait aussi évaluer tout coût additionnel éventuel au-delà de 2011, en tenant compte des activités de projet prévues après 2010.

21. Toute modification aux régimes de coûts administratifs existants devrait aussi tenir compte des plans actuels d'utilisation du solde des coûts d'appui et de tout problème de trésorerie afférent, tel que déjà indiqué. A cet effet, le consultant devrait examiner les tendances dans la mise en œuvre des projets pour les portefeuilles existants de projets approuvés, les coûts d'appui comptabilisés par opposition à reportés et les coûts fixes par opposition à variables.

Résultats

22. Le consultant remettra un rapport d'étape à la 53^e réunion du Comité exécutif dans le cadre de l'évaluation annuelle des coûts des budgets de base. Il devra déposer un projet de rapport le 15 janvier 2008 et remettre le rapport final le 15 février 2008 pour examen par le Comité exécutif à sa 54^e réunion.

RECOMMANDATION

23. Le Comité exécutif pourrait adopter le projet de mandat, en prenant note du fait que le Secrétariat du Fonds présentera les coûts à partir des propositions transmises à la 52^e réunion du Comité exécutif par des consultants qualifiés.
