



Fonds pour l'environnement mondial

GEF/C.33/8
19 mars 2008

Conseil du FEM
22-25 avril 2008

Point 14 de l'ordre du jour

**EXAMEN DES DÉPENSES ADMINISTRATIVES
DES AGENTS D'EXÉCUTION DU FEM**

NOTE D'ACCOMPAGNEMENT

Décision recommandée au Conseil

Ayant examiné le document GEF/C.33/9, intitulé *Examen des dépenses administratives des Agents d'exécution du FEM*, le Conseil :

- a) demande au Secrétariat de mettre sur pied un groupe de travail interinstitutionnel chargé d'élaborer un glossaire et un guide de l'établissement des rapports pour faciliter la comparaison des informations présentées par les Agents d'exécution sur leurs dépenses administratives et pour normaliser les modalités de suivi de leurs coûts administratifs réels ;
- b) charge le Secrétariat de lui communiquer les recommandations du groupe de travail au printemps 2009 ;
- c) invite chacun des Agents d'exécution à communiquer annuellement au Secrétariat une liste de ses personnels (à son siège et dans ses bureaux hors siège) qui travaillent à temps plein ou partiel pour le FEM ou, en l'absence de telles données, à lui donner une estimation du nombre d'années-personnes consacrées aux activités internes de gestion et d'administration des projets pour le compte du FEM ;
- d) prie chacun des Agents d'exécution de rendre compte chaque année des services fournis et du montant total des dépenses réelles encourues au titre de ses activités internes de gestion et de son administration des projets aux différents stades de leur cycle, ces dépenses étant ventilées par postes : personnel, consultants, déplacements, autres (bureaux, informatique, télécommunications, par exemple) ;
- e) charge le Secrétariat de rassembler cette information et de la faire figurer dans les plans d'activité qui lui sont présentés.

1. En juin 2007, autorisant une initiative spéciale inscrite au plan d'activité pour les exercices 08-10, le Conseil a approuvé le cadre de référence et le budget de l'examen des coûts administratifs des Agents d'exécution pour leurs activités liées au FEM. Cette initiative spéciale avait pour objet de mieux évaluer les coûts de transaction administrative des activités pour le compte du FEM en se fondant sur des éléments plus concrets. L'examen devait préparer le terrain à l'application du nouveau cycle des projets et d'autres politiques opérationnelles du FEM, le but étant d'améliorer le rapport coût-efficacité, dans le droit fil de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide.

2. Les objectifs spécifiques de cet examen, définis dans le cadre de référence, étaient les suivants :

- a) recueillir et examiner les informations relatives à l'utilisation des ressources à usage administratif du FEM afin d'obtenir des renseignements complets sur les différents postes et facteurs de dépenses encourues par les Agents d'exécution dans le cadre de leur travail pour le FEM et de la gestion et de l'exécution des projets de l'institution ;
- b) décomposer clairement les coûts financés au moyen des ressources à usage administratif (personnel, consultants, déplacements, bureaux, informatique, télécommunications, etc.) ; et
- c) mieux évaluer les coûts de transaction administrative des Agents d'exécution pour le compte du FEM, déterminer si les ressources du FEM sont utilisées de façon productive et économiquement rationnelle, et formuler des recommandations, le cas échéant, pour renforcer les moyens permettant de prendre en charge les coûts administratifs.

3. Le cadre de référence précisait que l'examen devait s'intéresser à trois catégories de dépenses administratives :

- a) les budgets de fonctionnement accordés aux Agents d'exécution pour couvrir les coûts qu'ils supportent en s'acquittant de leurs fonctions pour le compte du FEM, à savoir : relations institutionnelles ; élaboration, gestion et coordination des politiques et programmes ; communication, gestion des connaissances, relations extérieures ; gestion et finance ; et suivi et évaluation ;
- b) les allocations pour frais de gestion aux différents stades du cycle de projet (conception, préparation, supervision et évaluation) ; et
- c) les dépenses administratives éventuelles liées à l'utilisation des ressources fournies pour la gestion des projets dans le financement que le FEM affecte aux projets.

4. Il est reconnu que les ressources destinées à financer cette dernière catégorie de dépenses (3.c) ne sont pas toujours allouées à l'Agent d'exécution et qu'elles sont souvent directement transférées à l'organisme chargé d'exécuter le projet. Toutefois, pour évaluer

pleinement les coûts de transaction administrative, l'examen devait évaluer un échantillon de projets pour fournir des renseignements sur le niveau et l'utilisation des ressources affectées à la gestion des projets.

5. L'examen devait donc rattacher les coûts administratifs réels supportés par chacun des trois Agents d'exécution aux catégories de dépenses ci-dessus pour la période couvrant les exercices 01 à 06. Les données ainsi recueillies devaient permettre de s'attaquer à un certain nombre de problèmes et de questions spécifiques définis dans le cadre de référence.

6. À l'issue d'un processus d'appel d'offres, le Secrétariat a retenu un consultant pour réaliser cet examen. Ce consultant a analysé les données communiquées par les trois Agents d'exécution et s'est entretenu avec des membres du personnel des Agents d'exécution, du Secrétariat, de l'Administrateur et du Bureau de l'évaluation. Il a également comparé ces données aux informations transmises par quatre autres organismes bailleurs de fonds. Son rapport fait l'objet de l'annexe A du document GEF/C.33/8. Les observations des trois Agents d'exécution sur le rapport final du consultant font l'objet des annexes B à D.

7. Le consultant s'est heurté à de sérieuses difficultés pour obtenir et rassembler des données comparables sur les coûts administratifs auprès des trois Agents d'exécution. À titre d'exemple, il n'a pas été en mesure de dégager les données relatives aux dépenses liées aux coûts de la gestion des projets pour chaque financement pris individuellement. Pour les deux autres catégories de dépenses (allocations pour frais et budgets de fonctionnement), le consultant n'a pas pu faire ressortir les dépenses réelles, devant s'appuyer sur la ventilation par postes des budgets de fonctionnement et sur les allocations pour frais accordés aux Agents d'exécution pendant la période considérée. De plus, les postes des budgets de fonctionnement ne coïncident pas totalement avec les postes de dépenses et les étapes du cycle de projets visées aux paragraphes 2 b) et 3 b) ci-dessus.

8. Le consultant s'est efforcé de combler cette lacune en estimant la répartition des coûts ou en extrapolant les postes de dépenses. De ce fait, les examens réalisés ne donnent qu'une idée approximative des coûts de transaction administrative des Agents d'exécution dans leur travail pour le compte du FEM, offrant peu d'éléments concrets permettant de déterminer si les ressources du FEM ont été utilisées de façon productive et économiquement rationnelle ou dans quelle mesure les Agents d'exécution cofinancent les coûts administratifs liés au FEM à partir d'autres sources.

9. Malgré ces graves lacunes, les données recueillies permettent quelques comparaisons entre les trois Agents d'exécution, par exemple en ce qui concerne la répartition entre les coûts salariaux et non salariaux. Pour ces « indicateurs d'efficacité », il est toutefois noté que la plupart des différences visibles entre Agents d'exécution tiennent davantage au barème des frais en vigueur qu'aux écarts entre coûts réels.

10. Le rapport d'examen comprend également une analyse comparative limitée avec les données de quatre autres organismes bailleurs de fonds. Cette analyse porte plus particulièrement sur les frais généraux – c'est-à-dire les coûts administratifs non directement imputables à un projet donné. Le taux de frais généraux du FEM est d'environ 5 %, soit un niveau moyen par rapport aux organismes de référence retenus.

11. Le consultant reconnaît que le FEM est organisé en réseau et est appelé à fonctionner dans le cadre des systèmes et procédures des Agents d'exécution. Il est moins bien établi que les différents Agents d'exécution répondent pleinement de leur travail pour le FEM devant leurs propres conseils d'administration ou organes équivalents et appliquent à la gestion des ressources du FEM les mêmes normes fiduciaires qu'aux autres ressources.

12. Au cours des seize années d'existence du FEM, les normes appliquées par son Secrétariat à l'information financière et opérationnelle ont néanmoins évolué et se sont renforcées pour satisfaire les attentes accrues des pays donateurs et d'autres acteurs en matière d'éthique de responsabilité, de rapport coût-efficacité et de transparence.

13. Pour promouvoir une conception commune des prestations internes de gestion et d'administration des projets que fournissent les Agents d'exécution pour le compte du FEM, le consultant recommande au Secrétariat de :

- a) fournir des indications précises sur la nature et le détail des données à communiquer ;
- b) définir et adopter la nomenclature des activités internes de gestion et d'administration des projets, qui sont menées pour le compte du FEM et financées par l'institution au niveau du portefeuille, des programmes, et des projets ; et
- c) collaborer avec les Agents d'exécution pour harmoniser la communication de l'information financière.

14. Chacun des Agents d'exécution du FEM continuant d'appliquer ses propres politiques et procédures, le consultant a formulé un certain nombre de recommandations supplémentaires qui devraient permettre à ces acteurs de fournir des informations financières comparables sur leurs dépenses administratives. Les principes suivants seraient applicables :

- a) homogénéité des normes applicables aux politiques, procédures et informations financières ;
- b) homogénéité des modes d'établissement des coûts ;
- c) normalisation des coûts et rapports d'exécution des budgets ;
- d) établissement des budgets de fonctionnement en fonction des besoins ; et
- e) détermination des allocations pour frais de gestion des projets sur la base d'un coût fixe, majoré d'un certain pourcentage.

15. Le Secrétariat du FEM est prêt à donner suite aux recommandations formulées dans le rapport établi à l'issue de l'examen. Il animera un groupe de travail interinstitutionnel chargé d'harmoniser la terminologie et les catégories de dépenses utilisées par les différents Agents d'exécution pour leurs coûts administratifs. Ce groupe de travail définira également un ensemble d'informations à présenter par tous sur les coûts administratifs, l'état d'avancement des projets et la clôture des opérations, le but étant de gagner en transparence et de créer les conditions d'une

amélioration du coût-efficacité grâce au transfert et à l'adoption de méthodes administratives optimales.

16. Les rapports de suivi actuellement présentés s'inscrivent dans une logique comptable des ressources allouées. Le Secrétariat est prêt à examiner les avantages d'une formule privilégiant une logique de résultats, à l'image de sa propre politique de gestion, et obligeant les Agents d'exécution à rendre compte du niveau et de l'étendue des services fournis au FEM au regard des allocations pour frais reçues.