

conférence

C
C 91/4-Sup.2
Novembre 1991

ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE ROME

Vingt-sixième session

Rome, 9 - 28 novembre 1991

F

ARRANGEMENTS CONCERNANT LES DEPENSES D'APPUI
DES PROJETS FINANCES PAR DES FONDS FIDUCIAIRES

Nature du problème

1. L'application du nouveau régime de remboursement des dépenses d'appui des projets du PNUD aura un certain nombre d'incidences directes et indirectes pour la FAO - dont la portée, comme indiqué dans le Supplément 1 de l'Examen des programmes de terrain 1990-91, ne sera pleinement connue que lorsqu'on aura acquis suffisamment d'expérience de ces nouveaux arrangements.
2. Ces arrangements n'affecteront que les projets financés par le PNUD, mais dans le présent document le Directeur général souhaite appeler l'attention de la Conférence sur la situation des dépenses d'appui du programme de fonds fiduciaires. Le système actuel de remboursement forfaitaire - appliqué uniformément aux projets financés par des fonds fiduciaires quels que soient leur complexité opérationnelle, leur volume budgétaire et leur source de financement, ne correspond pas aux besoins d'un programme grâce auquel l'Organisation exécute une gamme variée et complexe de mesures de développement. A cet égard, un examen s'impose, depuis longtemps déjà, si l'on veut que l'Organisation maintienne sa compétitivité pour soutenir et renforcer le programme de fonds fiduciaires - qui représente maintenant plus de 45 pour cent de l'ensemble des programmes de terrain exécutés par la FAO.
3. Dans le cadre de ce qui précède, il convient de souligner que le système actuel de remboursement des frais généraux est incapable de suivre les augmentations des coûts de l'appui administratif et technique fourni au programme de fonds fiduciaires. Cela signifie que le programme ordinaire subventionne de plus en plus ce programme ou bien, à défaut, que la qualité des services offerts subit un déclin relatif - au détriment de la réputation de compétence technique et opérationnelle de l'Organisation.
4. Le Directeur général considère que la révision des concepts et modalités de remboursement des dépenses d'appui du PNUD offre l'occasion de passer en revue les arrangements applicables aux projets financés par des fonds fiduciaires - étant entendu que, d'une manière générale, les organes directeurs ont toujours veillé à ce que le régime appliqué aux projets financés par des fonds fiduciaires s'inspire de celui adopté pour les projets financés par le PNUD. Bien que la nature des nouveaux arrangements du PNUD ne permette pas de les appliquer directement aux

fonds fiduciaires, le Directeur général souhaite néanmoins demander qu'il lui soit laissée toute latitude pour examiner de nouvelles mesures et proposer des modifications au régime actuel des projets financés par des fonds fiduciaires qui, sous réserve de l'approbation des organes directeurs, garantiraient le maintien de l'utilité et de l'efficacité de l'ensemble des activités de terrain de la FAO.

Historique

5. Dans les années 70, les programmes de la FAO financés par le PNUD et des fonds fiduciaires faisaient tous deux l'objet d'un taux forfaitaire de remboursement, de 14 pour cent de la valeur de l'exécution, servant à couvrir les services d'appui pour les frais généraux. En juin 1980, le Conseil d'administration du PNUD, dans sa Décision 80/44, a décidé de ramener ce taux forfaitaire à 13 pour cent et a instamment prié "les organes directeurs des organisations d'appliquer également les modalités de remboursement des dépenses d'appui... aux activités de coopération technique financées par toutes les autres sources extrabudgétaires, y compris les fonds d'affectation spéciale ou les fonds similaires".

6. A sa vingt et unième session en novembre 1981, la Conférence de la FAO a examiné ces faits nouveaux et décidé en conséquence de remplacer le chiffre de 14 pour cent par celui de 13 pour cent comme taux "établi" pour les projets financés par des fonds fiduciaires, et de maintenir l'application de taux inférieurs ou de dérogations dans certaines circonstances¹. Depuis cette date, le remboursement des dépenses d'appui pour la grande majorité des projets financés par des fonds fiduciaires a été évalué au taux forfaitaire uniforme de 13 pour cent.

7. Dans ses récentes décisions sur les nouveaux arrangements concernant les dépenses d'appui, le Conseil d'administration du PNUD n'a pas demandé aux institutions spécialisées d'adopter une approche similaire pour leurs programmes financés par des fonds fiduciaires. En effet, le Conseil d'administration a décidé "de ne pas faire de recommandation générale concernant l'application aux autres activités de coopération technique telles que les fonds d'affectation spéciale des organisations des arrangements du PNUD relatifs au remboursement des dépenses d'appui" (Décision 90/26) et de différer l'examen des changements qui pourraient être apportés à la méthode d'imputation des dépenses d'appui sur les fonds d'affectation spéciale du PNUD lui-même et sur d'autres fonds placés sous l'autorité de l'Administrateur (Décision 91/32 - reproduite en annexe au document C 91/4-Sup.1).

Nécessité d'un système révisé pour le remboursement des dépenses d'appui des projets financés par des fonds fiduciaires

8. Depuis que le système du taux forfaitaire uniforme de calcul des dépenses d'appui a été mis en place dans les années 60, les programmes financés par des fonds fiduciaires de la FAO se sont beaucoup développés, et ont considérablement évolué quant à la taille, la couverture, le contenu et la méthodologie des projets. Cependant, la formule forfaitaire de calcul et de remboursement de ces coûts n'a guère changé. C'est ainsi que la méthode actuelle ne permet pas de reconnaître la variété existante des opérations financées par des fonds fiduciaires et des niveaux

¹ Voir C 81/REP, par. 277-279.

budgetaires des différents projets; on ne peut pas profiter des économies d'échelle qui peuvent être obtenues lorsqu'on fournit des services d'appui à un projet de plusieurs millions de dollars et l'adoption d'un projet pour financement par des donateurs est souvent rendue difficile car il faut appliquer de manière stricte le taux uniforme. Le Directeur général est donc d'avis que l'introduction du nouveau régime concernant les dépenses d'appui du PNUD est une bonne occasion pour examiner séparément la méthodologie servant à calculer ces coûts et à les imputer sur les projets financés par des fonds fiduciaires.

9. Cet examen est particulièrement opportun car il est évident, d'après les résultats du système de mesure des coûts de la FAO (comme il est indiqué dans les rapports a posteriori sur les dépenses d'appui des projets, présentés régulièrement au Comité financier) que les fonds reçus par l'Organisation pour l'appui technique et administratif des projets financés par des fonds fiduciaires permettent de moins en moins de couvrir l'augmentation des coûts réels. En effet, la différence entre le remboursement reçu pour ces services et leur coût réel s'est beaucoup creusée ces dernières années - ce qui s'est traduit par un prélèvement accru sur les ressources déjà limitées du Programme ordinaire.

10. Compte tenu de ce qui précède, le Directeur général estime que toute révision des arrangements concernant les dépenses d'appui des projets financés par des fonds fiduciaires devrait notamment refléter l'objectif selon lequel, comme on l'a dit lors des débats des organes directeurs, ces programmes devraient en principe assumer les coûts de leur fonctionnement, afin d'éviter de faire indûment appel au budget du Programme ordinaire. La Conférence est invitée à examiner à nouveau cet objectif lors de sa présente session, en ayant présent à l'esprit que les exceptions et dérogations par rapport à l'actuelle formule forfaitaire sont autorisées dans certains types d'opérations financées par des fonds fiduciaires.

Méthode proposée pour mettre au point un système révisé

11. Etant donné que les nouveaux arrangements concernant les dépenses d'appui du PNUD n'affectent pas les projets financés par des fonds fiduciaires, le Directeur général propose que la possibilité de réviser les arrangements concernant les dépenses d'appui des fonds fiduciaires soit examinée à part, dans les limites du cadre ci-après:

- i) le système du taux forfaitaire, comme il est appliqué actuellement, ne reflète pas suffisamment l'évolution des coûts réels de l'appui technique et administratif fourni par la FAO pour les frais généraux des projets financés par des fonds fiduciaires. Pour surmonter cette difficulté, il faut analyser en détail chaque élément de ces services - comme cela a été fait récemment en ce qui concerne les services administratifs et opérationnels pour les projets financés par le PNUD (étant entendu que, pour cette analyse, la FAO s'appuierait sur les services de consultants spécialisés - comme cela a été le cas pour l'analyse concernant le PNUD);
- ii) sur la base de l'analyse ci-dessus, une méthode de remboursement - y compris les possibilités d'options pour des types ou groupes de projets spécifiques - devrait être

mise au point afin de mieux rendre compte de la composition variée des programmes financés par des fonds fiduciaires, et des niveaux actuels ainsi que des modifications possibles à l'avenir des coûts réels des services d'appui fournis par la FAO aux projets financés par des fonds fiduciaires. Cette méthodologie devrait permettre, avec le temps, de réduire progressivement et de contenir à un niveau acceptable le total du montant à prélever sur le budget ordinaire pour couvrir les coûts de ces services;

- iii) les arrangements révisés devraient permettre aux donateurs et aux gouvernements bénéficiaires de fonds fiduciaires d'avoir une idée plus claire des diverses dépenses d'appui encourues, de la portée et du contenu des services spécifiques fournis dans le cadre de projets précis ou de groupes de projets;
- iv) la répartition des dépenses générales résultant de cette nouvelle méthodologie devrait être faite de manière équitable entre les donateurs, la FAO et les gouvernements bénéficiaires concernés, tout en renforçant la capacité de la FAO de fournir les services d'appui de haute qualité requis sur une base compétitive;
- v) la nouvelle méthodologie, qui suppose une approche plus spécifique, plus détaillée et plus souple pour l'imputation de ces services d'appui, devrait être suffisamment facile à comprendre et à appliquer.

12. L'élaboration de propositions bien définies pour réviser les arrangements actuels concernant les dépenses d'appui des projets financés par des fonds fiduciaires prendra bien évidemment du temps si l'on veut procéder à une évaluation et une analyse attentives. Le Directeur général souhaite donc demander l'accord de la Conférence pour lancer immédiatement l'étude nécessaire de cette question, conformément aux indications ci-dessus.

13. Il est proposé que les conclusions de l'étude, et les recommandations qui en résulteront, soient soumises au Comité du Programme et au Comité financier à leurs sessions respectives (soixante-quatrième et soixante-treizième) de mai 1992. Afin de ne pas retarder le processus d'exécution, le Directeur général demande que la Conférence convienne que le système révisé approuvé par les Comités sera appliqué de manière provisoire à partir du 1er juin 1992 sous réserve de confirmation (et introduction de tout ajustement ultérieur jugé nécessaire) par le Conseil de la FAO à sa cent-deuxième session en novembre 1992. Les nouveaux arrangements entreraient donc en vigueur officiellement au 1er janvier 1993.