



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



Distr.
GÉNÉRALE

UNEP/OzL.Pro/ExCom/73/57
17 octobre 2014

FRANÇAIS
ORIGINAL: ANGLAIS

COMITÉ EXÉCUTIF
DU FONDS MULTILATÉRAL AUX FINS
D'APPLICATION DU PROTOCOLE DE MONTRÉAL
Soixante-treizième réunion
Paris, 9 – 13 novembre 2014

**TRANSFERT DE FONDS DU TRÉSORIER AUX AGENCES D'EXÉCUTION
(DÉCISION 72/42(b)(ii) ET (iii))**

**Rapport du Fonds multilatéral concernant le transfert de fonds aux agences d'exécution, les
surplus de fonds, les revenus d'intérêt, les investissements et l'utilisation efficace des ressources**

Objet

1. Au paragraphe(b)(ii) de sa décision 72/42, le Comité exécutif demande au Trésorier de solliciter, en consultation avec le Secrétariat, les opinions d'un expert sur la question des transferts de fonds du Trésorier vers les agences d'exécution et de faire rapport sur ce point à la 73^e réunion. Au paragraphe (b)(iii) de la même décision, le Comité exécutif demande au Trésorier d'inclure dans le prochain rapport sur les comptes du Fonds multilatéral, des informations intégrées sur la norme concernant les avances de fonds en vigueur à l'échelle du PNUE et le seuil de décaissement de 20 pour cent pour les tranches des plans de gestion de l'élimination des HCFC, afin de démontrer clairement la relation entre les deux, ainsi que d'autres informations sur les critères s'appliquant au placement des fonds, afin d'assurer la réduction des risques et la maximisation de l'accumulation d'intérêts.

2. Des craintes relatives à l'accumulation de surplus de fonds au Fonds multilatéral à divers moments entre la contribution des fonds par les Parties et leur décaissement réel pour les activités auxquelles ils sont destinés ont récemment été formulées lors des débats du Comité exécutif¹ et dans le rapport de 2011 du PNUE au Comité des commissaires aux comptes de l'ONU². De plus, le Comité exécutif a souligné l'importance de maximiser l'intérêt accumulé sur ces sommes pendant qu'elles sont entre les mains du Fonds multilatéral.

¹ Plusieurs décisions du Comité exécutif, dans l'ordre: **décision 68/22 a) et b)** (fondée sur le document UNEP/OzL.Pro/ExCom/ 68/24/Rev.1); **décision 69/24 b) et c)** (fondée sur le document UNEP/OzL.Pro/ExCom/69/35); **décision 70/20** (fondée sur le document UNEP/OzL.Pro/ExCom/70/50); **décision 71/44** (fondée sur le document UNEP/OzL.Pro/ExCom/71/58); **décision 71/46 d) et e)** (fondée sur le document UNEP/OzL.Pro/ExCom/ 71/60); **décision 72/38** (fondée sur le document UNEP/OzL.Pro/ExCom/72/38); et **décision 72/42** (fondée sur UNEP/OzL.Pro/ExCom/72/44).

² **A/67/5/Add.6 – Rapport du Comité des commissaires aux comptes** sur le rapport financier et les états financiers vérifiés du PNUE pour la période biennale se terminant le 31 décembre 2011.

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.

3. Le Trésorier remercie les agences d'exécution de leur collaboration à fournir l'information demandée et aux discussions subséquentes avec le personnel de leurs services des finances, de la comptabilité et des investissements.

Perspective historique

4. Le Fonds multilatéral a été créé en tant que fonds d'affectation spéciale des Nations Unies en vertu des règles financières des Nations Unies, et le mandat de gérer le fonds d'affectation spéciale sous la responsabilité du Directeur exécutif du Programme des Nations Unies pour l'environnement a été confié au Comité exécutif.

5. Le PNUE, en qualité de département responsable de la préservation de l'environnement, a entretenu les processus intergouvernementaux des accords suivants: a) la Convention de Vienne sur la protection de la couche d'ozone et b) Le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone. Les États membres de ces deux accords ont demandé du PNUE d'accueillir leur secrétariat commun, le Secrétariat de l'ozone, et celui-ci a accepté. Le PNUE a aussi été invité à assumer les fonctions de Trésorier du Fonds multilatéral, ce qu'il a accepté. Il a fourni ces services à titre bénévole pendant quelque temps, jusqu'en 2004, lorsque des dispositions ont été prises avec le Comité exécutif afin de payer des honoraires annuels. De plus, les Parties ont décidé de colloquer³ le Secrétariat du Fonds multilatéral avec le PNUE à partir de la création du Fonds multilatéral.

6. Le mécanisme de financement du Fonds multilatéral est fondé sur un cycle de reconstitution triennal et a adopté le mécanisme de taux de change fixe pour le paiement des contributions par les Parties, dans le cadre duquel les Parties qui respectent les critères établis peuvent avoir recours au mécanisme pour verser leur contribution dans la devise de leur pays au cours du cycle de reconstitution établi. Les Parties ont adopté ce mécanisme en sachant qu'il y aurait des pertes et des gains, et elles ont accepté qu'ils soient absorbés par le Fonds. De plus, le Fonds multilatéral fait preuve d'une certaine souplesse à l'égard des Parties admissibles, en leur permettant de payer un maximum de vingt pour cent de leur contribution sous forme d'assistance bilatérale technique pendant le cycle de reconstitution. En outre, le Fonds multilatéral permet également à ses Parties de payer leur contribution par billets à ordre qui doivent être établis selon un modèle convenu.

7. Les questions à l'étude ont été soulevées dans le contexte de la poursuite inlassable de meilleurs moyens de gérer les ressources du Fonds multilatéral. Les soldes de fin d'exercice du fonds accumulés à diverses étapes ont nécessité l'examen d'autres moyens de maximiser le rendement des investissements comme moyen d'améliorer le rendement du fonds.

Accords

8. Les modalités de travail du Fonds multilatéral sont régies par divers accords entre: a) le Comité exécutif et le Trésorier, b) le Comité exécutif et les agences d'exécution et c) le Trésorier et les agences d'exécution.

9. Les responsabilités du Trésorier sont précisées dans l'accord entre le Comité exécutif et le Programme des Nations Unies pour l'environnement. Ces responsabilités sont de gérer le Fonds multilatéral comme un fonds d'affectation spéciale des Nations Unies et d'en administrer les contributions (y compris l'assistance bilatérale et le mécanisme de taux de change fixe), gérer les investissements de fonds, remettre les fonds aux agences d'exécution et son Secrétariat selon les approbations du Comité exécutif, faire rapport sur l'état du fonds et remettre les rapports financiers et effectuer le rapprochement des comptes du Fonds multilatéral et ceux des agences d'exécution, et soutenir

³ UNEP/OzL.Pro.2/3, annexe IV D, paragraphe 17 du Rapport de la deuxième réunion des Parties au Protocole de Montréal

les travaux du Comité exécutif. Des honoraires annuels de 500 000 \$US sont versés au Trésorier pour ces services.

10. Le Comité exécutif a conclu une entente avec toutes les agences d'exécution, le PNUD, le PNUE, l'ONUDI et la Banque mondiale, qui invite les agences à utiliser leur expertise respective en collaboration avec le Comité exécutif, afin d'aider les Parties à respecter le Protocole de Montréal.

11. Les accords obligent chaque agence d'exécution à créer un fonds d'affectation spéciale ou un compte spécial pour le dépôt et la gestion des fonds du Fonds multilatéral conformément à leurs propres règles financières pour les projets et les activités approuvés par le Comité exécutif, à retourner au Fonds multilatéral tout revenu d'intérêt des sommes inutilisées investies, à remettre des rapports financiers et de fond périodiques et à participer aux réunions du Comité exécutif.

12. Les accords initiaux conclus avec les agences d'exécution stipulaient que le Trésorier leur transférerait la totalité des sommes approuvés pour les projets dont ils assureraient la mise en oeuvre. Des amendements ont été apportés en 1998 afin de permettre au PNUD et au PNUE d'accepter des transferts d'une partie des fonds associés aux projets approuvés. Le solde des fonds serait conservé par le Trésorier sous forme de billets à ordre.

13. Ces accords ont bien fonctionné au fil des ans et seuls de petits amendements y ont été apportés afin d'y intégrer la reconnaissance par les agences d'exécution que les billets à ordre sont en fait des ressources sur lesquelles elles peuvent compter pour respecter leurs engagements internes relatifs aux projets approuvés que leur a confiés le Comité exécutif. L'autre amendement portait sur l'actualisation de l'entente du Trésorier afin d'y inclure le versement d'honoraires pour les services rendus.

14. Au cours de son mandat, le Trésorier a exécuté le transfert des ressources aux agences d'exécution, selon les instructions du Secrétariat, dans des délais opportuns, et des améliorations ont été apportées régulièrement à la façon de procéder selon les expériences et à mesure que des solutions étaient trouvées pour surmonter les obstacles auxquels le processus se heurtait. Les agences d'exécution n'ont éprouvé aucune difficulté avec le transfert des ressources par le Trésorier, et le Secrétariat a suivi de près les ressources remises aux agences d'exécution, l'utilisation de ces ressources dans les projets et les activités approuvés et la remise des rapports annuels sur les progrès accomplis.

15. En fait, le Secrétariat a joué un rôle déterminant dans l'adoption de bonnes pratiques pour la saine gestion des ressources du Fonds multilatéral, dont le suivi de la mise en oeuvre réelle et financier afin que les soldes des projets achevés soient retournés. Le Secrétariat a aussi été un participant actif du rapprochement annuel des comptes des agences d'exécution et du Trésorier, pour assurer que les rapports de mise en oeuvre soient représentés correctement dans les rapports financiers.

Accumulation de surplus

16. Le Trésorier est naturellement le premier point d'accumulation des fonds payés par les Parties, qu'il conserve jusqu'à ce que le Comité exécutif se réunisse pour examiner les nombreuses propositions des Parties visées à l'article 5. Le Trésorier ne décaisse les fonds aux agences d'exécution concernées que sur approbation du Comité exécutif et selon les instructions du Secrétariat.

17. Le deuxième point d'accumulation se situe chez les agences d'exécution, qui décaissent les fonds aux bénéficiaires des projets des pays, conformément aux plans de travail et aux calendriers convenus. Le troisième point d'accumulation, qui ne s'applique qu'à quelques cas, est créé lorsque les agences d'exécution versent les fonds aux institutions intermédiaires des pays, dont le rôle consiste à aider les pays dans la mise en oeuvre des projets.

18. Le PNUE a confirmé que les dernières sommes qui lui ont été accordées pour l'année comprennent les fonds du budget du Programme d'aide à la conformité, dont environ soixante pour cent des ressources proviennent du Fonds multilatéral, ce qui a augmenté considérablement les soldes de fin d'exercice. La Banque mondiale, le PNUD et l'ONUDI sont également d'avis que les soldes de fin d'exercice sont des chiffres exagérément élevés pour représenter les sommes que les agences auront en main au cours de l'année.

19. À l'époque où le Comité exécutif se réunissait trois fois par année, la dernière réunion se tenait presque à la fin de l'année et les sommes transférées aux agences d'exécution pour les projets approuvés au moment où l'année se terminait contribuaient à élever les sommes que les agences d'exécution détenaient à la fin de l'année. Pourtant, dans certains cas, le Trésorier n'arrivait à transférer ces sommes qu'au début de l'année suivante et, le cas échéant, les soldes de fin d'exercice étaient considérablement plus bas.

20. Les fonds détenus par les agences fluctuent au cours de l'année selon l'utilisation des sommes pour les diverses activités, autant les activités en cours ayant débuté au cours des années précédentes que les nouvelles activités entreprises après les approbations en cours d'année. Ainsi, les agences confirment que la moyenne des fonds détenus pendant l'année est définitivement inférieure aux soldes de fin d'exercice.

21. Les soldes de fin d'exercice détenus par les agences d'exécution ont augmenté progressivement depuis la création du Fonds⁴, de 5 millions \$US en 1991 à leur niveau le plus élevé de 325 millions \$US en 1999, pour ensuite se stabiliser à un niveau un peu plus bas de 220 millions \$US à 280 millions \$US pendant les sept années suivantes. Les dépenses ont augmenté au cours de cette même période, d'abord lentement, et ensuite un peu plus rapidement pour atteindre environ 200 millions \$US en 2000 avant de se stabiliser à un niveau un peu plus bas que 151 millions \$US en moyenne, au cours des huit années suivantes. Les soldes de fonds et les dépenses ont diminué graduellement de 2006 à 2009 avant de recommencer leur lente ascension à partir de 2010. Les dépenses ont continué à augmenter jusqu'à la fin de 2013, tandis que les soldes de fonds ont diminué légèrement en 2012 et en 2013. Le faible niveau de 2009 a sans doute correspondu à la fin des projets sur les CFC, le tétrachlorure de carbone et les halons, et la croissance des soldes de fonds et des dépenses qui ont suivi a sans doute correspondu au début des accords pluriannuels sur les projets sur les HCFC pour les activités réalisées par étapes à l'échelle des secteurs.

22. Les soldes de fonds détenus par les agences d'exécution en 2011, au début des projets sur les HCFC, soulevaient des questions, car ils étaient anormalement élevés comparativement aux dépenses annuelles, une situation qui ne s'était manifestée qu'au début du Fonds multilatéral, et les Parties contributrices avaient manifesté leurs inquiétudes à ce sujet à l'époque, lors des réunions du Comité exécutif. La recherche de solutions à ce dilemme a entraîné l'introduction des billets à ordre. Les billets à ordre offraient aux Parties la possibilité de verser leur contribution au Trésorier dans les délais prévus, mais ceux-ci ne seraient encaissés qu'à une date ultérieure lors des diverses dates auxquelles les sommes seraient nécessaires⁵.

23. Les soldes de fin d'exercice étaient très élevés comparativement aux dépenses de l'année en 1992, 1993 et 1994, alors que le rapport entre les deux variait de 7,4 à 8,1, comme indiqué au tableau 1 (et à la figure 1), qui comprend une colonne indiquant le rapport. Évidemment, certains facteurs peuvent justifier cette situation au début du Fonds multilatéral: a) il fallait du temps pour mettre au point les politiques et les directives de mise en œuvre des programmes et des projets, dont la durée moyenne était de trois ans, b) les États membres et les agences d'exécution avaient besoin de temps pour trouver des projets et formuler les propositions et c) il fallait du temps pour régler toute une panoplie de problèmes et autres difficultés de jeunesse pour que le programme trouve son air d'aller.

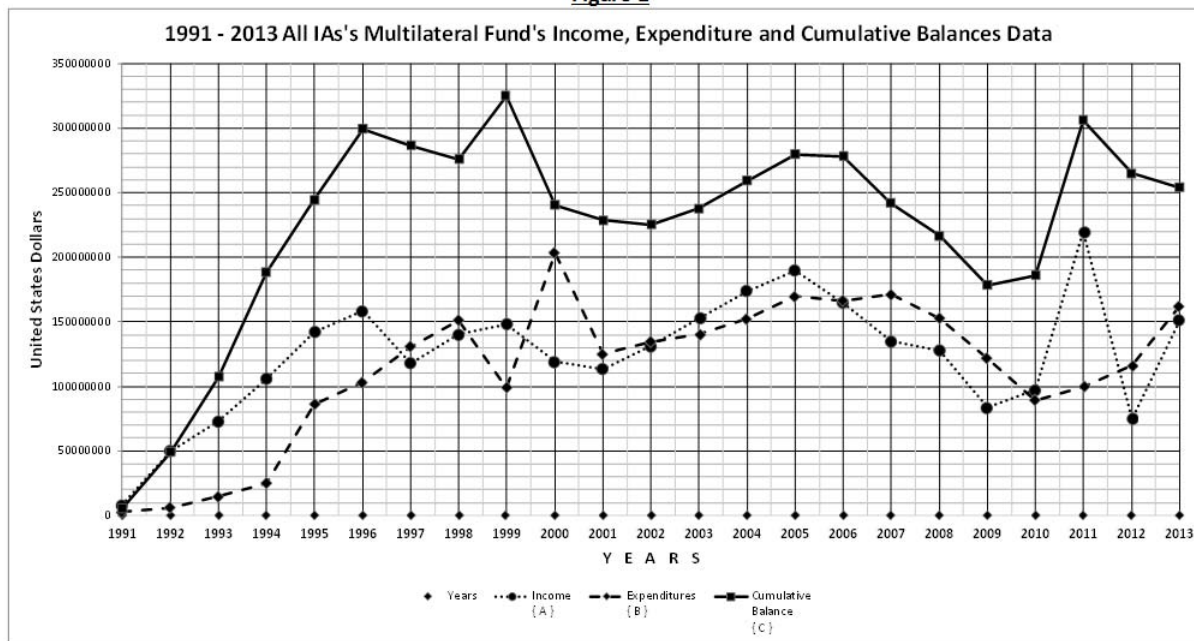
⁴ Voir le **tableau 1** et la **figure 1** indiquant les revenus, les dépenses et les soldes de fonds compilés par les agences d'exécution de 1991 à 2013.

⁵ UNEP/OzL.Pro/ExCom/12/13 annexe II – Calendrier d'encaissement des billets à ordre

Tableau 1. Revenus et dépenses globaux, et soldes cumulatifs de toutes les agences (\$US)

Année	Revenu	Dépenses	Solde cumulatif	RAPPORT: Solde cumulatif sur les dépenses
	(a)	(b)	(c)	(d = c/b)
1991	8 079 633	2 669 480	5 410 153	2,0
1992	49 794 549	6 126 539	49 078 163	8,0
1993	72 839 402	14 700 485	107 217 080	7,3
1994	105 914 910	24 803 373	188 328 617	7,6
1995	142 039 048	85 957 718	244 409 947	2,8
1996	158 273 086	103 235 984	299 447 049	2,9
1997	117 781 554	130 564 334	286 664 269	2,2
1998	140 102 278	151 125 184	275 641 363	1,8
1999	147 912 976	98 697 039	324 857 300	3,3
2000	118 975 538	203 389 532	240 443 306	1,2
2001	113 289 029	125 086 276	228 646 058	1,8
2002	131 146 516	134 760 106	225 032 468	1,7
2003	152 819 461	140 100 414	237 751 515	1,7
2004	173 872 599	152 347 508	259 276 606	1,7
2005	189 760 780	169 685 639	279 351 747	1,6
2006	164 671 354	166 177 496	277 845 605	1,7
2007	134 839 293	171 120 151	241 564 747	1,4
2008	127 585 972	152 742 796	216 407 923	1,4
2009	83 554 938	121 741 057	178 221 804	1,5
2010	97 005 256	89 329 487	185 897 573	2,1
2011	219 531 817	99 538 227	305 891 163	3,1
2012	75 010 406	116 083 410	264 818 159	2,3
2013	151 198 791	162 111 924	253 905 026	1,6

Figure 1



24. En fait, les agences d'exécution ont connu un autre rapport élevé de 3,3:1 des soldes de fonds par rapport aux dépenses annuelles en 1999. Sinon, outre les années anormales au début, en 1999 et en 2011, le rapport a fluctué sous les 3:1, pour atteindre son niveau le plus bas de 1,2:1 en 2000, pour une moyenne de 1,9:1.

25. Le rapport entre les soldes des fonds et les dépenses d'un système qui décaisse toutes les sommes pour la durée du projet se doit d'être supérieur à 1:1, car les sommes détenues comprennent également les sommes pour les années suivantes. Le niveau plus élevé optimal dépend de la durée moyenne et de la nature des projets. Plus la durée moyenne des projets est longue, plus le rapport doit être élevé, allant même jusqu'à atteindre 2:1, ce qui correspond approximativement au rapport qu'a connu le Fonds multilatéral, et qui constitue un rapport fort acceptable.

Mécanismes de transfert de fonds

26. Le Trésorier présente un rapport sur l'état du Fonds multilatéral à toutes les réunions du Comité exécutif en l'informant des sommes disponibles en vue d'un transfert éventuel aux agences d'exécution selon les subventions approuvées et ainsi l'aider dans son examen des propositions. À la fin de ces réunions, le Comité exécutif achemine une demande officielle au Trésorier de transférer les fonds aux agences d'exécution pour leurs projets approuvés. Les soldes retournés de projets achevés, annulés ou rajustés sont soustraits des sommes transférés. D'autres facteurs entrent en ligne de compte dans les fonds transférés: les transferts de projets entre les agences d'exécution, les sommes retenues jusqu'à ce que certains éléments considérés comme importants soient réglés et les intérêts accumulés déclarés.

27. En général, le Trésorier transfère les ressources en argent moins les sommes soustraites pour les intérêts accumulés déclarés. Le Trésorier transfère ou réserve parfois des billets à ordre au lieu de

ressources en argent pour les projets approuvés, lorsqu'une telle entente a été conclue avec l'agence d'exécution.

28. L'arrangement existant qui consiste à décaisser l'intégralité des ressources aux agences d'exécution est tout à fait conforme aux accords et rend les agences d'exécution entièrement responsables de la mise en œuvre des projets et des programmes qui leur ont été confiés. Ainsi, les agences d'exécution jouissent de la souplesse nécessaire pour s'organiser comme elles le jugent à propos pour entreprendre les activités de mise en œuvre de leurs projets, car elles ne courent aucun risque extérieur de ne pas recevoir l'argent lorsqu'elles en ont besoin.

29. La Banque mondiale ne s'engage pas à financer de projets avant que les sommes ne soient versées dans le fonds d'affectation spéciale pour les projets sur la couche d'ozone. Le PNUD et l'ONUDI, pour leur part, ont peu de souplesse car ils ont accepté d'amender leurs accords en 1998 afin d'accepter des paiements partiels en argent pour les projets pour lesquels ils ont reçu l'approbation, à condition que le Trésorier conserve en fidéicomis les autres sommes partielles pour ces agences sous forme de billets à ordre. Par contre, toutes les agences d'exécution ont mentionné qu'il est de plus en plus difficile d'encaisser les billets à ordre et que pour cette raison, elles préfèrent recevoir les transferts pour les sommes approuvées en argent seulement.

30. Ce ne sont pas tous les mécanismes de financement qui transfèrent la totalité des fonds aux agences d'exécution sur approbation des projets. En ce qui a trait au Fonds pour l'environnement mondial (FEM), une lettre d'engagement est envoyée sur approbation du projet afin de garantir que les sommes nécessaires au projet ont été réservées et qu'elles seront mises à la disposition de l'agence d'exécution responsable et des agents d'exécution aux attributions élargies avec lesquels elles transigent. Le portefeuille du FEM est environ sept fois plus vaste que celui du Fonds multilatéral et la durée de ses projets de moyenne et de grande envergure dépasse largement cinq ans.

31. L'administrateur est partie à une entente avec chaque agence d'exécution et agent d'exécution aux attributions élargies concernant le transfert périodique d'argent, habituellement aux trimestres, deux fois l'an ou chaque année (selon ce qui est convenu), représentant une somme que les agences d'exécution et les agents d'exécution aux attributions élargies jugent suffisante pour leurs besoins relatifs à la mise en œuvre des projets, les honoraires et les budgets d'initiatives spéciales et d'administration. Cet arrangement offre un processus très simple aux agences d'exécution et aux agents d'exécution aux attributions élargies lorsqu'ils demandent des fonds supplémentaires pour assurer qu'ils ont toujours en main les liquidités nécessaires. Le FEM a aussi élaboré un système de mise à jour continue de l'information financière concernant les revenus d'intérêt, l'annulation de projets et les besoins en évolution des projets, à la hausse ou à la baisse.

32. Le processus d'approbation et de remise de rapports périodiques adopté par le Fonds multilatéral comprend l'examen et les mesures correctives. Les agences d'exécution fournissent déjà une estimation de leurs décaissements dans leurs rapports périodiques et financiers annuels, et le Comité exécutif mesure le niveau d'efficacité des agences d'exécution à atteindre leurs objectifs de décaissement dans son évaluation de l'efficacité des agences d'exécution⁶.

Le pour et le contre du transfert d'une partie ou de la totalité des fonds aux agences d'exécution

33. Le Fonds multilatéral pourrait adopter un système pour **transférer une partie des fonds** aux agences d'exécution. Cette solution offre les **avantages** suivants:

⁶ Il faut préciser que toutes les agences d'exécution dont le portefeuille comprend des projets d'investissement ont atteint leur objectif d'efficacité pour l'estimation des décaissements lors de l'évaluation de 2013, comme indiqué dans le document UNEP/OzL.Pro/ExCom/73/16.

- a) Les fonds seront transférés aux agences d'exécution à une date qui se rapproche davantage du moment où les sommes sont requises pour les activités prévues au cours de cette période;
- b) Les systèmes en place au Secrétariat et chez le Trésorier ont besoin de peu de modifications pour être adaptés au transfert d'une partie des fonds, outre l'examen des progrès dans la mise en œuvre des projets par les agences d'exécution et leurs plans de décaissement annuels.

34. Le **transfert d'une partie des fonds** comporte toutefois des **inconvenients** majeurs:

- a) L'arrangement actuel devra être révisé afin de garantir que toutes les modifications nécessaires sont en place. L'accord entre la Banque mondiale et le Comité exécutif devra être amendé et les autres agences d'exécution devront amender leurs accords afin d'ajouter la retenue de fonds à l'acceptation des billets à ordre apportée lors des amendements de 1998;
- b) Les modifications à apporter aux systèmes des agences d'exécution afin qu'elles reconnaissent que les ressources retenues par le Trésorier leur appartiennent devront être négociées et des délais devront être prévus pour en venir à une entente;
- c) La diversité des investissements effectués par les agences d'exécution qui investissent les surplus de fonds qu'ils détiennent sera perdue car les investissements seront effectués en grande partie par le Trésorier.

35. Par contre, le système actuel qui consiste généralement à **transférer la totalité des fonds** approuvés par le Comité exécutif aux agences d'exécution pour leurs projets a les **avantages** suivants:

- a) Le fait que la totalité des fonds soient entre les mains des agences d'exécution minimise le risque qu'une autre institution contrôle ces sommes et rassure les agences d'exécution qu'elles peuvent procéder à la mise en œuvre des activités des projets tout en réalisant les économies associées à l'absence de tout autre transfert périodique de fonds et des coûts que ces transferts engagent;
- b) Le maintien de l'entente de coopération initiale qui a soulevé peu de problèmes et qui a démontré qu'il est possible de collaborer à éliminer les difficultés et à y trouver des solutions;
- c) Les investissements effectués par les agences d'exécution créent une certaine diversification et réduisent le risque pour le Fonds multilatéral que peuvent représenter des investissements effectués par une seule institution.

36. Le **transfert de la totalité des fonds** approuvés pour les projets par le Comité exécutif aux agences d'exécution a **l'inconvénient** de ne pas garantir d'accumulation subséquente de surplus de fonds chez les agences d'exécution au fil du temps, sommes qui risquent de demeurer inutilisées pour de longues périodes de temps.

Normes à l'échelle du PNUE concernant les avances de fonds et seuil de décaissement de 20 pour cent pour les tranches

37. La politique du PNUE sur les avances de fonds et les mesures de politique adoptées par le Comité exécutif telles que le décaissement d'au moins 20 pour cent de la tranche précédente avant que les sommes approuvées à la tranche suivante puissent être décaissées ont pour but de garantir que les progrès

dans la mise en œuvre des projets suivent leur cours. Le Secrétariat ne demande au Trésorier de transférer les sommes aux agences d'exécution que lorsque le Comité exécutif est satisfait que les agences d'exécution ont respecté les conditions relatives au seuil de décaissement, entre autres choses. À cela s'ajoute l'exigence que le PGEH doit être mené à terme dans l'année qui suit l'approbation de la dernière tranche et que les sommes restantes soit retournée.

38. Bref, les mesures ci-dessus, c'est-à-dire la politique du PNUE concernant les avances de fonds, le seuil de décaissement de 20 pour cent de la tranche précédente et l'exigence que le projet soit achevé et que les sommes soient retournées dans l'année suivant l'approbation de la dernière tranche ont comme objectif commun de faire correspondre les décaissements à certaines réalisations tangibles dans la mise en œuvre des projets. Par contre, la deuxième solution risque de créer des surplus encore plus importants, surtout si les tranches successives sont approuvées trop rapidement les unes après les autres.

39. L'orientation de politique sur les avances de fonds du PNUE pour ses propres activités de programme n'ayant aucun lien avec son rôle de Trésorier du Fonds multilatéral oblige l'agence d'exécution à faire d'abord une estimation des sommes qui seront requises pendant les six premiers mois. Par la suite, après la remise de rapports de dépenses trimestriels satisfaisants, les avances de fonds sont accordées pour le trimestre suivant, selon les besoins du projet. Le système s'appliquant à l'échelle du PNUE est bien conçu pour la manipulation des avances de fonds et le suivi des rapports sur la mise en œuvre, car ces derniers doivent être validés avant que les demandes pour la prochaine période soient approuvées et les sommes avancées.

40. Il faut toutefois comprendre que l'orientation de politique du PNUE sur les avances de fonds convient parfaitement au décaissement de ressources aux agents d'exécution sur le terrain qui coordonnent réellement la mise en œuvre des activités des projets. Elle n'a pas pour but de tenir lieu de mécanisme de financement des agences d'exécution, comme le Fonds multilatéral ou le FEM, car les agences agissent en tant qu'agents aidant les États membres, en les faisant profiter de leur expertise en formulation de projets, en facilitant le processus d'approbation et en aidant à la mise en œuvre des projets, et en gérant les fonds et les activités de fond jusqu'à l'achèvement du projet.

41. La méthode du PNUE est habituellement appliquée projet par projet, plutôt que sur un portefeuille de projets, et le contrôle exercé retarde parfois la mise en œuvre des projets à cause du travail administratif, qui exige du temps de la part du personnel des services organiques et du personnel administratif pour l'examen des rapports. Il est à préciser que le PNUE, dans son rôle de Trésorier, ne croit pas que l'orientation de politique pour les projets du PNUE puisse s'appliquer aux transferts de fonds pour des portefeuilles.

42. La politique de ne pas approuver ni décaisser de fonds pour une tranche d'accord pluriannuel avant que 20 pour cent des fonds de la tranche précédente n'aient été décaissés pourrait réduire les soldes détenus par les agences d'exécution⁷. Elle réduirait l'approbation automatique de tranches fondée uniquement sur l'atteinte d'un certain niveau de consommation ou de production au pays avant que 20 pour cent de la première tranche ne soient décaissés. Une accumulation de fonds demeure toutefois possible si le taux de décaissement de la première tranche demeure faible, disons 20 pour cent, et que le niveau de décaissement de la deuxième tranche et suivantes est faible lui aussi. En ce qui concerne le PNUD et la Banque mondiale, où les tranches sont considérées comme une reconstitution des fonds au lieu de projets distincts, comme pour l'ONUDI, l'accumulation de fonds comme décrite ci-dessus, est possible. Quant à l'ONUDI, l'accumulation de fonds dépend largement de la capacité d'éviter des retards dans la mise en œuvre et de la durée des tranches des projets.

43. À cet égard, l'entente type du Comité exécutif pour les PGEH exige que toutes les tranches du PGEH soient menées à terme un an après l'approbation de la dernière tranche et que les soldes des projets

⁷ Cette question a été abordée pendant l'aperçu des questions soulevées pendant l'examen des projets, dans le document UNEP/OzL.Pro/ExCom/72/38, et la décision 72/24 demande qu'une étude plus approfondie soit présentée aux 73^e et 74^e réunions.

à chaque étape du PGEH soient retournés. Cette clause type des accords qui ont une durée moyenne réelle de 5 à 6 ans pour les pays n'étant pas des pays à faible niveau de consommation, devrait limiter les accumulations de soldes pendant l'élimination des HCFC. Cette situation devrait réduire les accumulations de fonds tant et aussi longtemps que la durée moyenne des futures étapes des PGEH des pays n'étant pas des pays à faible niveau de consommation demeure la même et que le système de retour des fonds à la fin de chaque étape demeure en vigueur, afin d'absorber continuellement les soldes excédentaires.

44. Ainsi, le seuil de décaissement de 20 pour cent pour les tranches des PGEH et la norme à l'échelle du PNUE concernant les avances de fonds ont comme seul lien leur but commun de dégager les sommes pour la mise en œuvre des projets selon les exigences des projets. Cependant, il faut noter que les projets du PNUE sont gérés par des agents d'exécution sur le terrain et ne se comparent pas réellement aux PGEH qui sont en fait des portefeuilles gérés par les agences d'exécution, dont le rôle consiste à aider les États membres à préparer et à gérer leurs projets.

Politiques d'investissement

45. Le Trésorier et les agences d'exécution investissent les fonds dont ils n'ont pas besoin pour leurs activités immédiates. Ils ont tous des objectifs d'investissement communs: premièrement, protéger le capital, deuxièmement, faire en sorte qu'ils aient toujours les liquidités nécessaires pour satisfaire aux exigences opérationnelles et troisièmement, d'obtenir un rendement optimal sur un marché concurrentiel, en tenant compte des risques.

46. De façon générale, les sommes sont investies dans divers titres tels que les dépôts bancaires, les papiers commerciaux et les titres d'agences supranationales et gouvernementales, et de gouvernements. Ces instruments offrent des investissements à court et moyen terme qui peuvent facilement être convertis en espèces.

47. Le PNUE, dans son rôle de Trésorier et d'agence d'exécution, et en tant que département des Nations Unies, fait investir ses sommes par le Trésor du Secrétariat des Nations Unies au bureau du Contrôleur des Nations Unies, où une équipe d'investissement dont la stratégie est orientée en fonction des trois objectifs ci-dessus, regroupe tous les fonds gérés par le siège des Nations Unies, afin d'obtenir des taux préférentiels. Les différents programmes dont les sommes sont regroupées, y compris le Fonds multilatéral, se partagent les revenus au prorata.

48. La stratégie d'investissement du PNUD consiste à investir les soldes des différents programmes en les regroupant, conformément à la politique d'investissement du PNUD, de manière à obtenir un rendement maximum tout en respectant généralement les trois objectifs ci-dessus. Les directives sur les investissements adoptées par l'organisation préconisent une démarche conservatrice en matière d'investissement et le taux d'intérêt annuel dépend du solde du portefeuille des fonds gérés par le PNUD regroupés et détenus dans les comptes/institutions d'investissement. Le Fonds multilatéral bénéficie du taux d'intérêt préférentiel obtenu, car il est le deuxième fonds d'affectation spéciale en importance.

49. La stratégie d'investissement de l'ONUDI régit tous les fonds de l'organisation, et l'ONUDI regroupe toutes les sommes disponibles aux fins d'investissement et gère le portefeuille. Ainsi, les fonds du Fonds multilatéral profitent des taux préférentiels obtenus par l'ONUDI pour l'ensemble des soldes des fonds détenus par l'ONUDI, y compris la diversification de ses fonds détenus aux fins d'utilisation future, et sont donc exposés à un risque beaucoup moins grand. Le taux d'intérêt annuel n'est pas déterminé par le solde en fin d'exercice détenu au nom du Fonds multilatéral, mais plutôt par la taille de l'ensemble du portefeuille d'investissement de l'ONUDI tout au long de l'année, le taux préférentiel et les autres conditions du marché. L'intérêt gagné est fondé sur les sommes variables détenues/investies et le taux représente une moyenne pour les investissements de l'organisation. L'équipe d'investissement examine les exigences annuelles et utilise des chiffres moyens pour faire ses investissements.

50. La stratégie d'investissement de la Banque mondiale consiste à regrouper les fonds du Fonds multilatéral avec d'autres fonds de divers programmes financés par des donateurs, et les fonds regroupés sont investis par le service de trésorerie de la Banque. Les revenus d'investissement des fonds consistent en la part des revenus d'intérêt gagnés par le groupe, des gains/pertes de la vente de titres et des profits/pertes latents de l'enregistrement de l'actif détenu par le groupe à valeur équitable allouée au fonds d'affectation spéciale. Le taux de rendement de l'investissement s'applique au groupe et non à un fonds en particulier. Il est calculé sur une base annuelle sur l'ensemble des revenus d'investissement⁸. Dans certains cas, la Banque agit en qualité d'administrateur et les donateurs lui ont demandé d'accroître le profil de risque de leurs investissements et ont fourni des instructions précises à cet égard à leur administrateur.

Revenus d'intérêt

51. Les revenus d'intérêt et les revenus d'investissement sont habituellement calculés à partir des soldes quotidiens des comptes ou du taux garanti pour les investissements pour une période donnée, calculés quotidiennement, et les rapports sont établis quotidiennement ou à des dates précises. Par conséquent, l'intérêt indiqué dans les comptes n'est pas nécessairement indicatif de la période visée par le rapport car la déclaration de certains revenus pourrait se faire à une date ultérieure ou pourrait même comprendre des périodes précédentes au cours de laquelle ces revenus n'ont pas été déclarés. Examiner les intérêts annuels gagnés sur les surplus à un moment donné de l'année ou même les surplus moyens détenus au cours de l'année ne fournit qu'un chiffre très indicatif aux fins de comparaison, sans aucune certitude.

52. Le revenu d'intérêt du Fonds multilatéral a été un élément très important du mécanisme au fil du temps. Il a contribué 211 millions \$US⁹ au Fonds en date de la 72^e réunion du Comité exécutif,

53. Les revenus d'intérêt des agences d'exécution ont fluctué énormément, comme indiqué¹⁰ dans le paragraphe ci-dessous, et dans le tableau 2 et la figure 2. Les taux ont été calculés à partir des revenus d'intérêt en tant que pourcentage du solde moyen annuel, le solde moyen annuel représentant une moyenne des soldes en début et en fin d'exercice, afin d'établir une certaine comparabilité des agences d'exécution.

Tableau 2. Revenu d'intérêt et taux d'intérêt des agences d'exécution

Année	PNUD			PNUE			ONUDI			Banque mondiale		
	Solde moyen annuel (\$US)	Revenu d'intérêt (\$US)	Taux annuel %	Solde moyen annuel (\$US)	Revenu d'intérêt (\$US)	Taux annuel %	Solde moyen annuel (\$US)	Revenu d'intérêt (\$US)	Taux annuel %	Solde moyen annuel (\$US)	Revenu d'intérêt (\$US)	Taux annuel %
1991	872 957	0	0,00	927 782	24 172	2,61				3 609 414	116 741	3,23
1992	5 256 884	25 937	0,49	1 036 947	75 848	7,31				20 950 328	630 569	3,01
1993	14 072 529	176 914	1,26	2 877 856	117 320	4,08	3 109 457	82 813	2,66	58 087 780	1 736 608	2,99
1994	45 384 911	357 010	0,79	5 477 051	296 439	5,41	21 529 345	597 192	2,77	75 381 543	3 143 566	4,17
1995	72 117 790	1 166 045	1,62	4 269 074	339 902	7,96	46 905 003	2 486 948	5,30	93 077 415	4 588 362	4,93
1996	76 779 412	4 220 730	5,50	2 329 205	305 567	13,12	56 117 277	3 550 981	6,33	136 702 605	3 674 684	2,69
1997	83 001 559	9 734 082	11,73	2 309 288	288 029	12,47	55 471 350	3 147 059	5,67	152 273 463	4 202 532	2,76
1998	91 167 908	7 512 267	8,24	2 757 604	615	0,02	52 538 547	4 403 236	8,38	134 688 757	5 280 746	3,92
1999	96 866 644	5 999 096	6,19	7 017 582	835 769	11,91	45 885 713	3 860 135	8,41	150 479 393	2 820 239	1,87
2000	84 854 151	3 039 689	3,58	8 585 622	417 490	4,86	35 820 206	2 431 724	6,79	153 390 325	11 491 927	7,49
2001	72 622 299	2 664 073	3,67	5 436 585	638 344	11,74	29 016 041	2 308 795	7,96	127 469 757	7 835 561	6,15

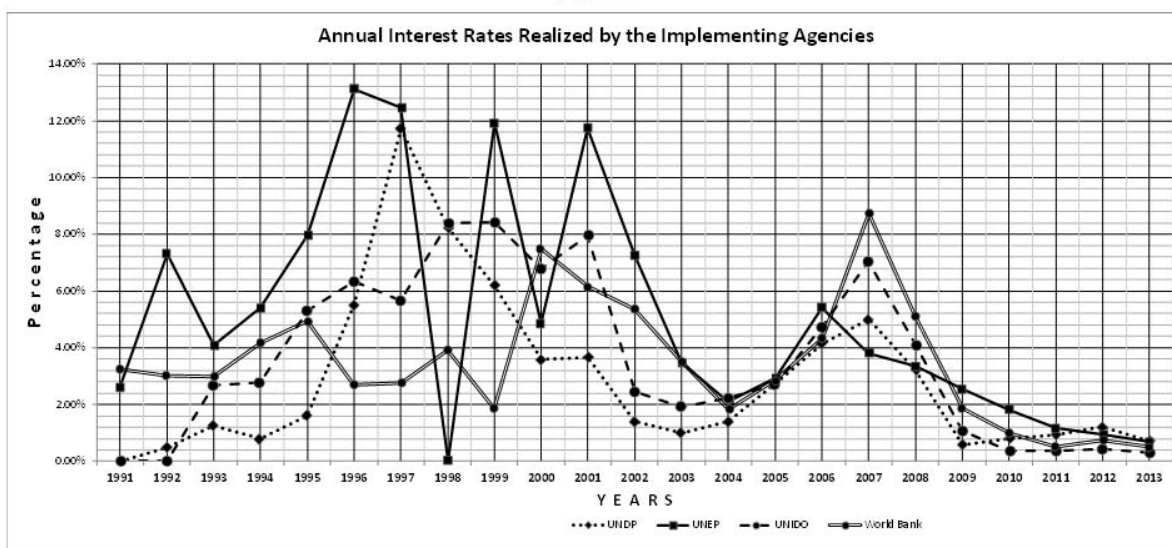
⁸ La Banque, en tant qu'institution financière, utilise une formule type pour calculer le taux de rendement de son portefeuille d'investissement, y compris le portefeuille des fonds d'affectation spéciale qui comprend le solde des frais généraux pour l'administration du fonds d'affectation spéciale. Les investissements admissibles consistent en des valeurs à rendement fixe hautement cotées AA ou mieux pour les gouvernements et les agences, et AAA pour les sociétés et les valeurs adossées à des crédits immobiliers.

⁹ UNEP/OzL.Pro/ExCom/72/47, annexe I, page 1 du rapport du Trésorier sur l'état du Fonds multilatéral.

¹⁰ Taux d'intérêt de 1991-2013 obtenu par les agences d'exécution, calculé à partir du revenu d'intérêt gagné sur le solde moyen de fonds, représentant la moyenne des soldes au début et à la fin de l'exercice, aux fins de comparabilité au **tableau 2** et à la **figure 2**.

Année	PNUD			PNUF			ONUDI			Banque mondiale		
	Solde moyen annuel (\$US)	Revenu d'intérêt (\$US)	Taux annuel %	Solde moyen annuel (\$US)	Revenu d'intérêt (\$US)	Taux annuel %	Solde moyen annuel (\$US)	Revenu d'intérêt (\$US)	Taux annuel %	Solde moyen annuel (\$US)	Revenu d'intérêt (\$US)	Taux annuel %
2002	74 318 455	1 038 314	1,40	8 728 304	632 720	7,25	27 878 780	682 967	2,45	115 913 725	6 206 417	5,35
2003	77 973 971	783 950	1,01	11 814 764	410 315	3,47	30 299 560	581 257	1,92	111 303 697	3 892 206	3,50
2004	82 787 987	1 155 846	1,40	15 702 533	330 448	2,10	36 497 987	813 953	2,23	113 525 555	2 083 040	1,83
2005	95 465 803	2 608 285	2,73	20 158 227	589 730	2,93	55 056 988	1 488 686	2,70	98 633 159	2 804 319	2,84
2006	100 319 164	4 163 160	4,15	19 595 546	1 061 640	5,42	61 144 290	2 887 492	4,72	97 539 677	4 233 849	4,34
2007	91 620 854	4 572 673	4,99	20 926 138	797 549	3,81	48 809 495	3 438 100	7,04	98 348 690	8 590 765	8,74
2008	86 329 509	2 773 842	3,21	23 215 102	776 656	3,35	50 773 596	2 069 908	4,08	68 668 129	3 513 094	5,12
2009	72 432 571	416 843	0,58	22 804 846	582 958	2,56	52 053 121	559 162	1,07	50 024 326	937 060	1,87
2010	58 590 949	467 358	0,80	22 147 757	403 171	1,82	62 151 319	226 429	0,36	39 169 664	387 337	0,99
2011	72 258 612	671 101	0,93	22 999 018	271 314	1,18	102 367 954	369 007	0,36	48 268 785	244 055	0,51
2012	87 068 918	1 051 278	1,21	26 480 873	252 063	0,95	108 454 344	465 222	0,43	63 350 527	462 598	0,73
2013	84 726 302	600 000	0,71	31 409 310	215 731	0,69	82 788 648	248 761	0,30	60 437 332	303 250	0,50

Figure 2



54. Les revenus d'intérêt des différentes agences d'exécution ont atteint leur maximum en chiffres absolus à la fin des années 1990 et début des années 2000, et ont ensuite chuté à leur niveau le plus bas en 2004 avant de grimper de nouveau jusqu'à des sommets un peu moins élevés en 2007 que les sommets les plus hauts, avant de reprendre le chemin vers le bas. Les revenus d'intérêt du Fonds multilatéral ont atteint leur niveau le plus bas dans les années 2010 à 2013 et même jusqu'en 2014. Cette situation est le reflet des occasions mondiales à la baisse et le Fonds multilatéral n'est pas le seul à en souffrir; même le FEM¹¹ a connu un taux de rendement annuel du capital investi considérablement plus bas, passant de 2,9 pour cent en 2010 à 0,10 pour cent en 2013. Les revenus d'intérêt pour la prochaine période triennale

¹¹ GEF/R.6/Inf.8, troisième réunion de la sixième reconstitution du fonds d'affectation spéciale du FEM, page 8, tableau du rendement du capital investi

demeureront vraisemblablement au niveau le plus bas qui prévaut actuellement et toute hausse qui se manifesterait sera faible.

55. La vue globale de l'ensemble des agences (tableau 3) reprend ce qui a été dit ci-dessus, à savoir que les revenus d'intérêt ont augmenté régulièrement, et le taux d'intérêt a été d'un peu moins de 3 pour cent, depuis la création du Fonds pour atteindre 17 millions \$US en 1997 et un taux de 6 pour cent, et sont demeurés à ce niveau pendant cinq ans, au cours desquels ils ont chuté à 13,5 millions \$US en 1999 où le taux d'intérêt était de 4,5 pour cent. Par la suite, les revenus et les taux ont diminué à partir de 2001 pour atteindre leur niveau le plus bas en 2004, où les revenus ont été de 4,3 millions \$US et le taux d'intérêt de 1,76 pour cent. Ce point bas a été suivi d'une hausse qui a culminé en 2007 à 17,4 millions \$US et un taux d'intérêt de 6,7 pour cent, avant la chute continue des revenus d'intérêt qui ont atteint 1,3 million \$US et un taux d'intérêt de 0,53 pour cent en 2013.

Tableau 3. Soldes annuels moyens des fonds, revenus d'intérêt et taux d'intérêt des agences d'exécution

Année	Solde annuel moyen des fonds (\$US)	Revenu d'intérêt annuel (\$US)	Taux d'intérêt annuel (%)
1991	5 410 153	140 913	2,60
1992	27 244 158	732 354	2,69
1993	78 147 622	2 113 655	2,70
1994	147 772 849	4 394 207	2,97
1995	216 369 282	8 581 257	3,97
1996	271 928 498	11 751 962	4,32
1997	293 055 659	17 371 702	5,93
1998	281 152 816	17 196 864	6,12
1999	300 249 331	13 515 239	4,50
2000	282 650 303	17 380 830	6,15
2001	234 544 682	13 446 773	5,73
2002	226 839 263	8 560 418	3,77
2003	231 391 992	5 667 728	2,45
2004	248 514 061	4 383 287	1,76
2005	269 314 176	7 491 020	2,78
2006	278 598 676	12 346 141	4,43
2007	259 705 176	17 399 087	6,70
2008	228 986 335	9 133 500	3,99
2009	197 314 863	2 496 023	1,26
2010	182 059 688	1 484 295	0,82
2011	245 894 368	1 555 477	0,63
2012	285 354 661	2 231 161	0,78
2013	259 361 592	1 367 742	0,53

56. La possibilité de choisir le scénario où l'agence d'exécution la plus susceptible d'obtenir le meilleur rendement investit pour toutes les autres est vraisemblablement impossible à cause des difficultés que peut connaître une agence d'exécution non seulement à demeurer à la hauteur de la réévaluation continue des surplus disponibles à transférer à une autre entité, mais aussi à restituer ces ressources dans les délais convenus.

57. La Banque mondiale a clairement indiqué que les difficultés à s'acquitter d'une telle tâche n'en valent pas le coup, à moins que l'on ne lui confie le rôle d'administrateur. Les autres agences d'exécution sont sensiblement du même avis concernant cette charge de travail supplémentaire et le Trésorier connaîtra vraisemblablement les mêmes difficultés si les surplus devaient être confiés à une autre institution aux fins d'investissement.

58. Les agences d'exécution ont des politiques différentes en ce qui concerne le suivi des revenus d'intérêt des bénéficiaires ou des pays. Le PNUE maintient ses opérations à un niveau d'avances de fonds de trois mois pour les éléments pour lesquels il ne peut pas faire de décaissement direct, de sorte que les sommes en question sont trop petites pour produire des revenus d'intérêt d'importance matérielle. L'ONUDI utilise une méthode centralisée de traiter la plupart des achats et effectuer des décaissements directs, et ne possède pas elle non plus une politique de suivi des revenus d'intérêt des bénéficiaires. La Banque mondiale a comme politique de comptabiliser les revenus d'intérêt et de les soumettre à une vérification, mais elle considère qu'ils appartiennent aux pays bénéficiaires et qu'ils doivent être réinvestis dans le projet. Le PNUE est la seule agence qui exige que les revenus d'intérêt des avances de fonds aux bénéficiaires soient déclarés et elle consigne ces revenus dans ses comptes de revenus d'intérêt à déclarer.

Recommandations

59. Le Comité exécutif pourrait souhaiter:

- a) Prendre note du rapport sur les transferts de fonds du Trésorier aux agences d'exécution (décision 72/42 b) ii) et iii)) contenu dans le document UNEP/OzL. Pro/ExCom/73/57;
- b) Féliciter le Secrétariat et l'encourager à poursuivre sa recherche permanente de moyens de garantir que l'ensemble des mesures d'efficacité concernant l'utilisation des fonds du Fonds multilatéral sont déployées en tout temps car elles contribuent énormément à maximiser les réalisations du Fonds multilatéral;
- c) Examiner les avantages et les inconvénients de transférer les fonds accordés pour les projets approuvés aux agences d'exécution en totalité ou en partie, selon les besoins périodiques et choisir la solution qu'il veut adopter;
- d) Dans l'éventualité où le Comité exécutif détermine que transférer les fonds en partie satisfait davantage les intérêts du Fonds multilatéral, d'envisager de faire l'essai de cette solution pour une période initiale de deux ans, à titre d'exemple, qui sera suivie d'une évaluation de la faisabilité de continuer dans cette voie et d'une décision correspondante;
- e) Prendre note que le revenu d'intérêt est un produit de la prudence des agences d'exécution dans la gestion des ressources du Fonds multilatéral et que le rendement le plus élevé est habituellement obtenu lorsque les capitaux investis donnent de bons rendements à l'échelle mondiale;
- f) Prendre note de l'absence de comparabilité entre le seuil de décaissement de 20 pour cent des tranches du PGEH et l'orientation de la norme sur les avances de fonds en vigueur à l'échelle du PNUE, exception faite de l'intention sous-jacente des deux méthodes de gérer prudemment les ressources destinées à la mise en œuvre des projets. L'orientation du PNUE est spécialement axée sur la mise en œuvre des activités des projets par les agents d'exécution et non la gestion d'un portefeuille par les agences d'exécution;
- g) Prendre note que bien que le Fonds multilatéral ait connu de temps à autre un rapport élevé de 3:1 et plus du surplus des fonds par rapport aux dépenses au cours de l'année, le rapport a surtout été de 2:1 pour un plus grand nombre d'années.