

ÉVALUATION DE LA STRATÉGIE DE FINANCEMENT PRINCIPAL - ENTRETIENS AVEC LES PARTENAIRES ET LES BAILLEURS DE FONDS DU PROE

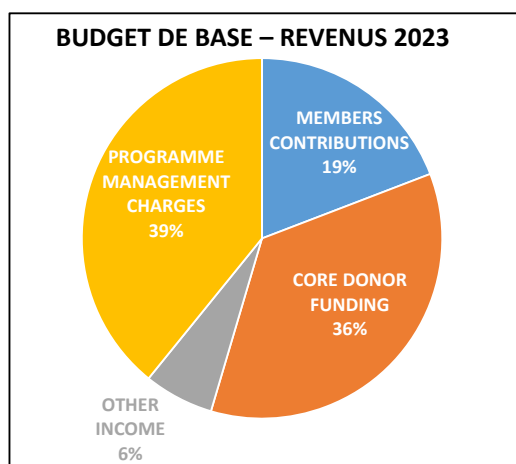
CONTEXTE

Le Plan stratégique 2017-2026 du PROE souligne la nécessité d'une base financière fiable et durable afin d'obtenir des résultats environnementaux pour le bien de la région du Pacifique insulaire¹.

Le portefeuille de projets et le budget du PROE, visant à soutenir les pays Membres des îles du Pacifique, sont passés de 19 millions USD en 2013 à 37 millions USD en 2023 et devraient poursuivre cette progression. Les revenus de base sont toutefois restés relativement stables, ce qui signifie que le financement des services de gestion et d'administration, lesquels revêtent une importance cruciale au sein du PROE, n'a pas évolué de pair avec la croissance de son portefeuille de projets. Les récents audits du PROE ont fait ressortir la nécessité de résoudre au plus vite la question du financement de base. Ces audits ont notamment pointé du doigt l'insuffisance de revenus de base tirés de la mise en œuvre des projets par le biais des frais de gestion des programmes, ainsi que le besoin urgent de revoir la structure de financement et d'affectation des ressources du PROE.

Une ventilation du budget de base du PROE pour 2023 est illustrée ci-contre. Les questions connexes seront approfondies dans le document de référence ci-dessous (Annexe A).

La question du financement de base revêt une importance cruciale pour la pérennité du PROE. Les documents qui seront présentés lors de la prochaine réunion du PROE et qui porteront sur le budget 2024-2025 soulignent un écart de quelque 2,5 millions USD dans le budget de base, déficit que le PROE n'a pas été en mesure de prendre en compte dans le budget 2024 en raison de l'absence de garantie de financement. Il s'agit toutefois d'un élément essentiel pour permettre au PROE de réaliser pleinement ses priorités pour la période biennale 2024-2025.



Lors de sa troisième réunion en septembre 2022, le Conseil d'administration du PROE a approuvé et soutenu la révision du financement de base en vue de définir une stratégie de financement et de durabilité des ressources appropriée qui permettrait au PROE de disposer de moyens financiers pérennes et stables pour mener à bien ses activités et garantir une gestion efficace. Le Conseil d'administration a sollicité la mise en œuvre d'une stratégie adaptée au contexte et visant à dégager de multiples retombées positives dans l'intérêt du PROE et de ses Membres.

Le PROE² a fait appel à une équipe de consultants pour revoir la structure de financement de base du PROE et définir une stratégie de financement et de ressources. Les données des Membres du PROE, des bailleurs de fonds et des partenaires, collectées lors d'entretiens menés à l'occasion de la 31^e réunion du PROE en septembre 2023, contribueront considérablement à cette révision. Nous avons posé une série de questions aux Membres du PROE pour évaluer leur perception de la structure

¹ Objectif organisationnel 3 du PROE

² David Sheppard, Andrew Wilson et Rhona Barr

de financement de base du PROE et rechercher des solutions qui permettraient de renforcer le financement de base et d'assurer la pérennité des ressources financières du PROE. Ces questions sont les suivantes :

ENTRETIEN AVEC LES PARTENAIRES DU PROE ET LES BAILLEURS DE FONDS

Généralités

- (1) Que pensez-vous, globalement, du budget du PROE et de son financement de base ?
- (2) Quelle est l'importance du financement de base pour la pérennité du PROE ? Quels sont les principaux services du Secrétariat du PROE qui devraient bénéficier d'un financement de base ?
- (3) De manière générale, quelles sont, selon vous, les principales options qui permettraient de renforcer le financement de base du PROE ?
- (4) Quels sont les défis et les obstacles à relever pour augmenter les niveaux de financement de base du PROE ?

Frais de gestion des programmes

Les audits récemment réalisés auprès du PROE ont mis en exergue une insuffisance des revenus de base découlant des frais de gestion des programmes associés aux projets financés par les bailleurs de fonds. Le PROE applique une politique de recouvrement des coûts par le biais de frais administratifs (12 % pour les Membres et 15 % pour les non-Membres) qui diffère des politiques des principaux bailleurs (par exemple, certains d'entre eux n'autorisent que 7 % pour ce type de frais).

- (5) Comment aborder cette situation et y remédier au mieux ?

Secrétariat du PROE

Les audits et les examens du PROE soulignent la nécessité de structurer et de gérer le Secrétariat aussi efficacement que possible, notamment en termes de viabilité financière.

- (6) Comment structurer au mieux le Secrétariat du PROE pour en garantir la viabilité financière à long terme et comment mettre en œuvre d'éventuels changements ?

Sources de financement nouvelles et non conventionnelles

Les principales sources budgétaires du PROE sont les organismes de financement bilatéraux et multilatéraux, ainsi que les contributions des Membres. Ces sources demeurent inchangées depuis de nombreuses années.

- (7) La question du financement de base du PROE peut-elle être abordée en accédant à d'autres sources de financement ou à de nouvelles sources de financement pour le PROE ?
- (8) Dans l'affirmative, quelles sources et quelles approches recommanderiez-vous et comment le PROE peut-il exploiter au mieux ces nouvelles possibilités de financement ?

Appui de votre organisme/organisation

- (9) Votre organisme ou organisation envisagerait-il un appui budgétaire au titre du financement de base pour permettre au PROE de fournir des services de base dans le cadre de son financement par des bailleurs ou des partenaires ?

(10) Si votre organisme ou organisation soutient le PROE, estimez-vous « en avoir pour votre argent » avec ce financement ?

(11) Votre organisation ou agence envisagerait-elle d'augmenter le niveau de son financement au PROE à l'avenir ? À défaut, quels sont les défis à relever pour augmenter les niveaux de financement ? Quelles seraient les attentes de votre organisation vis-à-vis du PROE en cas d'augmentation du financement ?

Divers

Ces dernières années, le PROE s'est vu confier le rôle d'organisation de mise en œuvre auprès du Fonds vert pour le climat et du Fonds d'adaptation des Nations Unies. Par ailleurs, le PROE est un organisme d'exécution du Fonds pour l'environnement mondial (FEM).

(12) Avez-vous des commentaires à formuler quant aux incidences de ces instruments de financement internationaux sur la viabilité financière à long terme du PROE ?

(13) Avez-vous d'autres commentaires ou suggestions à formuler concernant le budget du PROE et/ou le financement de base ?

ANNEXE A – DOCUMENT DE RÉFÉRENCE – ÉVALUATION DE LA STRUCTURE DE FINANCEMENT DE BASE DU PROE

1. CONTEXTE

Le Plan stratégique 2017-2026 du Secrétariat définit ses orientations futures pour le renforcement et le réalignement de ses capacités institutionnelles, de ses compétences et de ses systèmes afin de soutenir au mieux les Membres et les partenaires en leur proposant des services plus intégrés, plus réactifs et plus rentables. La nécessité d'un financement durable demeure un défi majeur auquel il faut s'atteler sans tarder. Le PROE adoptera des approches nouvelles et ambitieuses pour faire face à d'autres problématiques majeures, notamment la réorganisation structurelle, le renforcement des capacités et la gestion continue du changement, et ce afin de capitaliser sur les nouvelles opportunités et de maximiser les ressources disponibles. Durant cette décennie, le PROE continuera à s'adapter, à réagir et à se développer pour garder la confiance de ses Membres, de ses partenaires et de ses parties prenantes.

L'objectif organisationnel 3 du PROE : le PROE bénéficie d'une base de financement fiable et pérenne permettant d'obtenir des résultats dans le domaine environnemental, dans l'intérêt de la région des îles du Pacifique, et gère ses programmes et son fonctionnement de manière à respecter le budget.

Le déficit dans le revenu de base, en particulier à la lumière de l'insuffisance des revenus provenant de la mise en œuvre des projets par le biais des frais de gestion des programmes, comme le montrent les résultats financiers vérifiés au cours des deux dernières années, met en exergue le besoin impératif d'une restructuration urgente du mécanisme de financement et d'acquisition des ressources du PROE pour l'après-COVID-19.

Comme prévu lors de la 30^e Conférence du PROE, la structure de financement de base consolide le revenu de base du PROE et permet au Secrétariat de lever des sources de financement supplémentaires. En d'autres termes, le Secrétariat devrait pouvoir couvrir efficacement les revenus nécessaires au financement des opérations courantes, même si la mise en œuvre des projets et des programmes devait être interrompue ou retardée, et continuer ainsi à servir ses Membres.

La troisième réunion du Conseil exécutif du PROE, en septembre 2022, a approuvé et soutenu la révision du financement de base en vue de la mise en place d'une stratégie de financement et de durabilité des ressources appropriée pour le PROE, laquelle permettra de disposer de sources de financement stables et à long terme pour un fonctionnement et

une gestion efficaces. Cette stratégie devra donc être conçue de manière à s'adapter au contexte et à générer des avantages multiples, dans l'intérêt du PROE et de ses Membres.

2. OBJET

Réaliser une analyse complète de la structure de financement de base du PROE et définir une stratégie de financement et de durabilité des ressources appropriée afin de garantir la viabilité financière du PROE à long terme grâce à une base de financement fiable et durable qui permettra de favoriser l'obtention de retombées environnementales au profit de la région des îles du Pacifique et de gérer ses programmes et ses opérations dans le respect de son budget.

3. FONDS DE BASE DU PROE

BUDGET DE BASE

1. Le portefeuille de projets du PROE, et donc son budget, a doublé au cours des dix dernières années, passant d'environ 19 millions USD en 2013 à 37 millions USD en 2023, et devrait continuer à croître. Cependant, alors que l'allocation budgétaire et donc le financement des programmes ont augmenté parallèlement à la croissance du budget, l'allocation du budget principal est restée pratiquement inchangée avec une faible évolution au fil des ans en raison des contraintes qui pèsent sur l'appui financier au budget principal (**cf. Annexe 1 – graphique 1**).
2. L'**Annexe 2** révèle que, selon les résultats financiers de 2022, la part du budget de base (36 %) qui dépend du travail de mise en œuvre du programme, qui génère la majorité des honoraires de gestion du programme, a eu l'impact le plus important sur le financement de base en raison des effets continus de la directive COVID 19 l'année dernière. Il en résulte un écart de 20 % par rapport aux recettes budgétisées provenant de la gestion du programme facturée, ce qui équivaut à un déficit budgétaire de 453 487 USD. Les effets négatifs de cette situation se sont fait sentir sur le financement global des opérations de base (5,8 millions de dollars) par rapport au budget des revenus de base (6,3 millions de dollars), ce qui a entraîné un déficit global de 519 136 dollars pour le financement des opérations de base. Comme le montre une refonte du budget en supposant que le financement de base ait réduit sa dépendance à l'égard des travaux d'exécution des programmes (20 %), tout en allouant davantage à toutes les autres sources de financement de base (80 %), le revenu total du financement de base aurait donné lieu à un surplus de financement de 543 000 USD au lieu d'un manque à gagner.
3. Les mesures immédiates mises en place par le Secrétariat, notamment au cours des trois dernières années compte tenu des déficits évidents et de l'incertitude concernant

les revenus, prévoyaient des contrôles stricts des dépenses de base ainsi que l'examen et l'ajustement réguliers des plans de mise en œuvre des projets et des flux de trésorerie. Si cette méthode s'est avérée efficace ces dernières années pour faire face aux contraintes financières à court terme, elle n'est pas viable dans la durée et a certainement exercé une forte pression sur des ressources déjà très limitées et sur le personnel en place. Cette situation compromet fortement la capacité du PROE à se doter de ressources suffisantes pour appuyer ses programmes et ses opérations et à être prêt à faire face à la croissance de son portefeuille de projets.

4. Sur la base du projet de budget actuel pour 2024-2025 qui sera examiné lors de la 31CP cette année, le mécanisme budgétaire a mis en évidence le déficit de financement d'environ 2,5 millions USD dans le budget de base dont le financement n'est pas garanti, mais qui est nécessaire pour permettre au PROE de réaliser pleinement ses priorités pour la période biennale de 2024-2025. Ce déficit pour l'allocation du budget de base du budget 2024 n'est pas reflété dans le projet de budget final en raison de l'insuffisance des fonds disponibles au moment de l'élaboration du budget. Il figure toutefois dans la présentation du budget à titre d'information pour les Membres.

CONTRIBUTIONS DES MEMBRES

5. Les contributions de Membres représentent environ 3 % des recettes budgétaires du PROE pour 2023, mais fournissent 19 % des revenus de base (cf. **Annexe 1 – graphiques 2 et 3**).
6. La faiblesse continue des revenus de base étaye la non-durabilité actuelle du financement global du PROE. Pour soutenir la durabilité actuelle et à venir du PROE, les contributions de Membres sont des éléments clés des sources de financement dans la mesure où le budget global dépend d'enveloppes complémentaires pour soulager les pressions budgétaires et permettre la durabilité des flux de trésorerie pour les opérations et les activités clés annuelles du Secrétariat.
7. Le niveau des contributions est resté inchangé depuis 2004³ (cf. **Annexe 1 – graphique 4**) jusqu'en 2017.
8. La 28^e Conférence du PROE a approuvé et entériné le principe d'une augmentation de 20 % des contributions des Membres, sous réserve de confirmation par les capitales/gouvernements.
9. À ce jour, les seuls Membres ayant formellement annoncé une augmentation de leur cotisation sont l'Australie (20 %), la Polynésie française (10 %), la Nouvelle-Calédonie (20 %), la Nouvelle-Zélande (20 %), la Papouasie-Nouvelle-Guinée (20 %), le Samoa (20 %) et les Tuvalu (20 %), dont les contributions ont également été versées.
10. La France et les États-Unis ont éprouvé des difficultés à répondre à cette décision en raison de leurs procédures budgétaires particulières, mais se sont depuis lors engagés

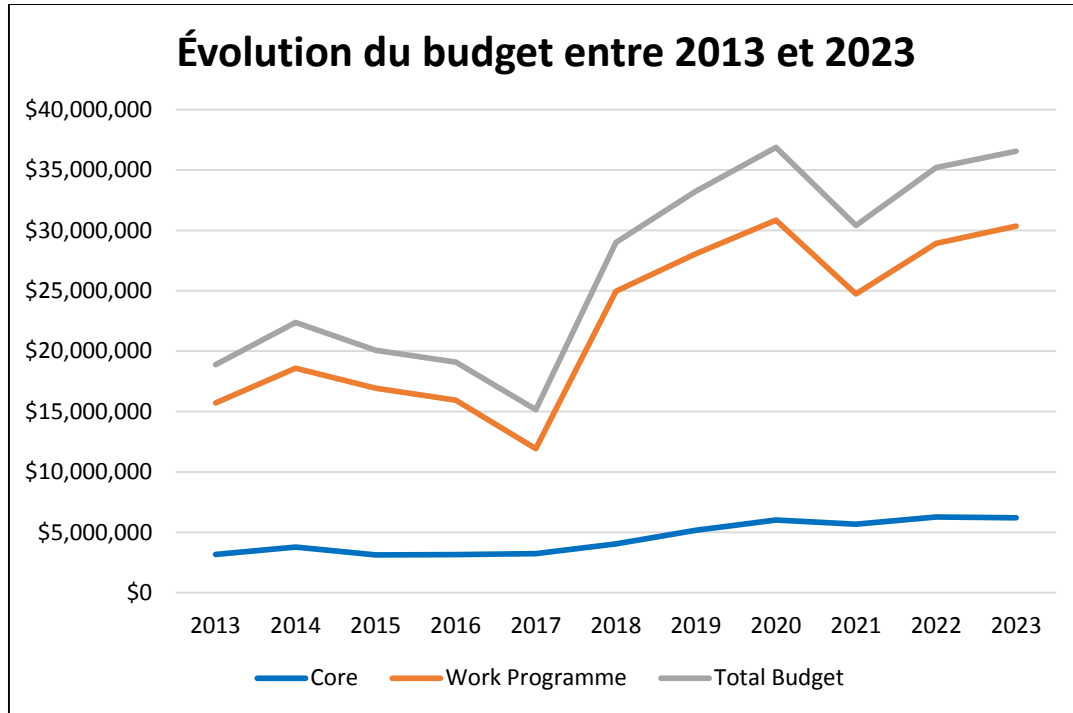
³ La légère hausse observée en 2013 s'explique uniquement par le fait que le Royaume-Uni est redevenu Membre du PROE.

à verser les allocations que leurs capitaux avaient approuvées, ce qui équivaut à ce jour à 5 % pour la France et à 7 % pour les États-Unis.

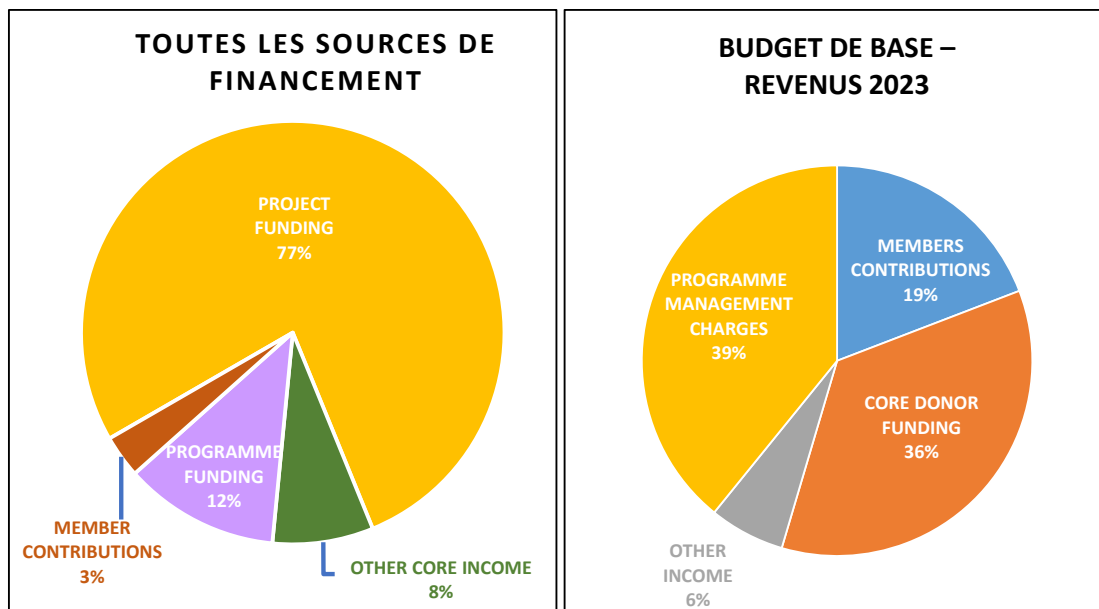
11. Le PROE est la seule organisation du CORP à n'avoir pas encore pu bénéficier d'une augmentation effective des contributions durant ces 19 dernières années, ce qui la place dans une situation inéquitable.
12. Lors d'une comparaison des avantages par rapport aux cotisations des Membres, le PROE a démontré une optimisation des ressources financières quant à son appui pratique aux Membres insulaires océaniques. Le soutien financier direct fourni aux Membres par les programmes du PROE est passé de 9,3 millions USD en 2010 à environ 27,2 millions USD en 2022 – une hausse de 192 % (cf. **Annexe 1 – graphique 5**).

ANNEXE 1 – GRAPHIQUES D'INFORMATION GÉNÉRALE

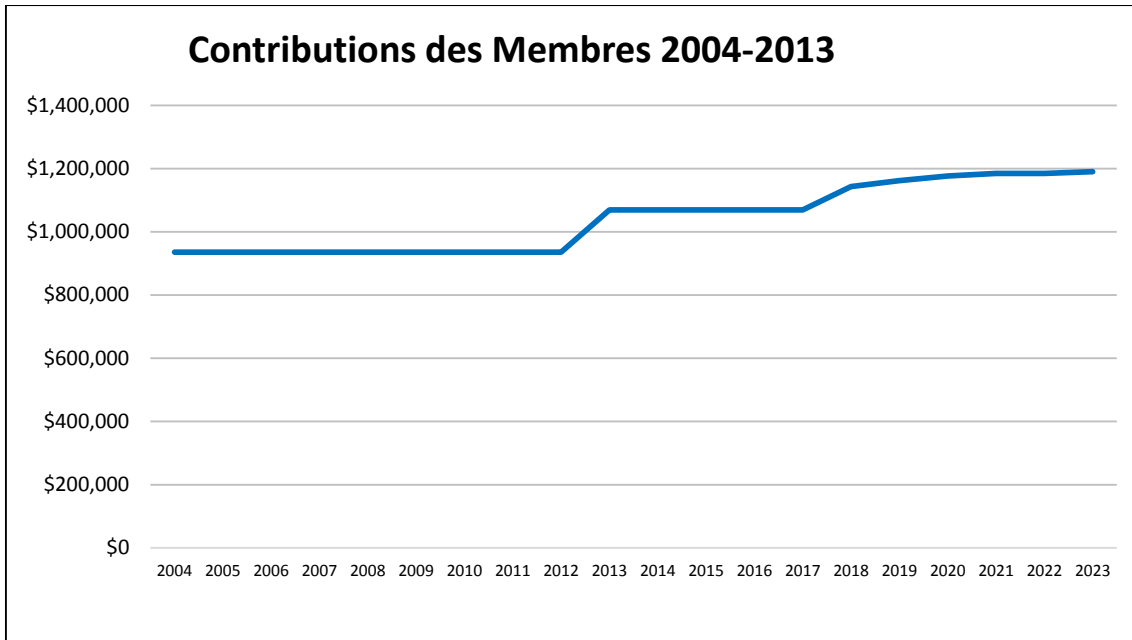
Graphique 1 : Évolution budgétaire du PROE 2013-2023



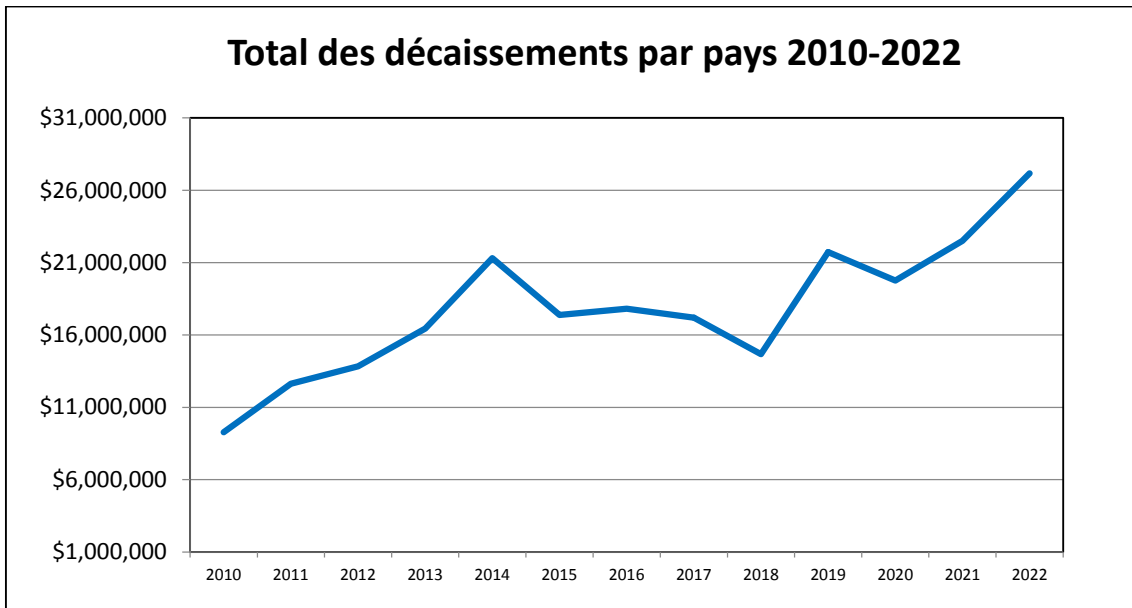
Graphiques 2 et 3 : Toutes les sources de financement et examen approfondi du budget de base 2023



Graphique 4 : Contributions des Membres 2004-2023



Graphique 5 : Total des décès par pays 2010-2022



**ANNEXE 2 – VENTILATION DU BUDGET DE BASE DU
PROE ET REFONTE SI D'AUTRES REVENUS DE BASE
DEVAIENT CONSTITUER UNE CONTRIBUTION ACCRUE
(80 % AU LIEU DE 64 %)**

	Budget 2022	% of Budget	Actuals 2022	Variance	% Var/Budget
Income	\$				
Members contributions	1,184,845	19%	1,190,195	5,350	0%
Programme management charges	2,251,118	36%	1,797,631	(453,487)	-20%
Other donor fund income	2,484,110	40%	2,294,333	(189,777)	-8%
Amortisation of deferred income	239,474	4%	239,474	0	0%
Other income	110,000	2%	228,777	118,777	108%
Total income	6,269,547		5,750,410	(519,136)	Budget Shortfall
(MC OFI, OI Total)	3,778,955		3,713,306		
BUDGET RECAST - 80% Other Core; 20% Programme Management Charges					
	Budget 2022	% of Budget	Recast - 2022	Variance	% Var/Budget
Income	\$				
MC, ODFI, OI	5,015,637	80.0%	5,015,637	-	0%
Programme management charges	1,253,909	20.0%	1,797,631	543,721	43%
				-	
Total income	6,269,547		6,813,268	543,721	Budget Excess