

**Conseil d'administration du Fonds
des Nations Unies pour l'enfance**

Distr. générale
18 juillet 2012
Français
Original : anglais

**Programme des Nations Unies pour le développement
Fonds des Nations Unies pour la population/
Nations Unies pour les services d'appui aux projets
Conseil d'administration
Deuxième session ordinaire de 2012
4-10 septembre 2012
Point 9 de l'ordre du jour provisoire
Questions financières, budgétaires et administratives**

**Fonds des Nations Unies pour l'enfance
Conseil d'administration
Deuxième session ordinaire de 2012
11-14 septembre 2012
Point 9 de l'ordre du jour provisoire
Questions financières, budgétaires
et administratives**

**Feuille de route pour l'établissement d'un budget intégré :
examen commun du PNUD, du FNUAP et de l'UNICEF
sur l'incidence des définitions des coûts et des catégories
d'activité sur l'harmonisation des taux de recouvrement
des coûts**

Résumé

En janvier 2012, ces organisations ont présenté un calendrier officiel de l'étude commune relative à au recouvrement des coûts. Celle-ci requiert un examen approfondi du Conseil d'administration lors de sa session de septembre, de même que le modèle de budget intégré. Le présent document porte sur le recouvrement des coûts. Le modèle de budget intégré sera présenté séparément comme document officiel.

L'examen commun porte sur les produits associés au recouvrement des coûts énumérés ci-après :

- a) Analyse comparative avec d'autres institutions internationales aux fins de comparaison et de détermination des meilleures pratiques;
- b) Aperçu des modèles d'activité des trois organisations dans le cadre du budget intégré et des nouveaux plans stratégiques à partir de 2014;
- c) Élaboration d'un cadre conceptuel harmonisé pour définir et imputer les coûts d'organisation et méthode de calcul de recouvrement des coûts;
- d) Cadre conceptuel harmonisé comprenant les aspects de recouvrement des coûts énumérés ci-après : applicabilité; examen du taux harmonisé existant de



recouvrement des coûts; et mesures d'incitation à l'égard des donateurs pour améliorer le caractère complémentaire entre les ressources ordinaires et les ressources autres.

L'examen commun a produit d'importantes conclusions qui sont présentées à la Section III. Une attention spéciale devrait être accordée à la proposition de remplacer la méthode actuelle de recouvrement des coûts qui est basée en partie sur des coûts fixes indirects exclusivement financés au moyen de ressources ordinaires, par l'approche, précisée dans les paragraphes 16 à 24, qui élimine notamment la distinction entre coûts indirects fixes et coûts indirects variables.

En vue de ce qui précède, des directives additionnelles sont sollicitées du Conseil d'administration, en particulier s'agissant du ou des taux de recouvrement à appliquer durant la période 2014-2017. Par conséquent, les organisations se proposent de soumettre au Conseil une version actualisée du présent document, comportant notamment des propositions de taux de recouvrement des coûts, pour examen à sa première session ordinaire de 2013.

Table des matières

<i>Chapitre</i>	<i>Page</i>
I. Cadre général	4
II. Examen commun.....	5
III. Conclusions	10
Tableaux	
1. Sources de financement : Part des ressources ordinaires et des autres ressources par organisation.....	16
2. Taux actuels de recouvrement des coûts par organisation	19
Figures	
i Cadre conceptuel harmonisé proposé pour définir et imputer les coûts d'organisation	8
ii. Cadre conceptuel actuel de recouvrement des coûts	18
Annexes	
1. Analyse comparative : méthodes de recouvrement d'autres institutions internationales.....	12
2. Récapitulatif comparatif des modèles d'activité	15
3. Méthode actuelle de recouvrement des coûts.....	17

I. Cadre général

1. En 2009, le PNUD, le FNUAP et l'UNICEF ont été priés de présenter une feuille de route pour établir des budgets intégrés harmonisés d'ici 2014 dans le cadre des nouveaux plans stratégiques. Cela requiert de la part de ces trois organisations une meilleure harmonisation de leurs activités, pour autant que faire se peut, dans trois domaines majeurs :

a) Classification des activités et des coûts connexes;

b) Dans les documents budgétaires, concordance des résultats escomptés avec les plans stratégiques respectifs et mise en relation explicite entre les résultats attendus et les allocations budgétaires;

c) Évaluation des incidences des définitions approuvées des coûts et des catégories des taux harmonisés de recouvrement des coûts.

2. S'agissant des deux premiers des aspects, l'harmonisation a été réalisée (voir document du Conseil d'administration DP-FPA/2010/1 et E/ICEF/2010/AB/L.10, décision 2010/32 du Conseil d'administration du PNUD/FNUAP et décision 2010/20 du Conseil d'administration de l'UNICEF).

3. En ce qui concerne le troisième aspect, conformément à la décision 2011/32 du Conseil d'administration, les trois organisations ont mené une étude commune sur les incidences attendues des définitions des coûts et des catégories d'activité sur les taux harmonisés de recouvrement des coûts dans le contexte des nouveaux plans stratégiques et des budgets intégrés applicables dès 2014.

4. À cet égard, en janvier 2012, ces organisations ont présenté un calendrier officiel de l'étude commune relative au recouvrement des coûts. Celle-ci requiert un examen approfondi du Conseil d'administration lors de sa session de septembre, de même que le modèle de budget intégré. Le présent document porte sur le recouvrement des coûts. Le modèle de budget intégré sera présenté séparément comme document officiel. Une présentation des résultats préliminaires et des orientations a été faite lors d'une séance commune informelle des Conseils d'administration en mai 2012.

5. L'examen commun porte sur les produits associés au recouvrement des coûts énumérés ci-après :

a) Analyse comparative avec d'autres institutions internationales aux fins de comparaison et de détermination des meilleures pratiques;

b) Vue générale des modèles de gestion des trois organisations dans le cadre du budget intégré et des nouveaux plans stratégiques applicables à partir de 2014;

c) Élaboration d'un cadre conceptuel harmonisé pour définir et imputer les coûts d'organisation et méthode de calcul de recouvrement des coûts;

d) Cadre conceptuel harmonisé comprenant les aspects de recouvrement des coûts énoncés ci-après : applicabilité; examen du taux harmonisé existant de recouvrement des coûts; et mesures d'incitation à l'égard des donateurs pour améliorer le caractère complémentaire entre les ressources ordinaires les autres ressources.

6. Les trois organisations ont collaboré avec une société de consultants pour produire ce rapport. De nombreuses analyses formelles et informelles, des réunions de recherche et d'information ont été tenues pour parvenir aux observations et recommandations qu'il contient.

II. Examen commun

7. La section ci-après récapitule les résultats de l'examen commun. Des informations supplémentaires sont présentées dans les annexes.

A. Produit 1 : Étude comparative : méthode de recouvrement des coûts dans d'autres institutions internationales

8. Les organisations ont conduit une enquête comparative initiale pour réunir des informations sur les pratiques de recouvrement des coûts utilisés par l'Organisation mondiale du commerce, le Gouvernement des États-Unis, la Commission européenne et la Banque mondiale (voir annexe 1 pour plus de détails).

9. Les conclusions ci-après s'en dégagent :

a) Il est possible de classer les coûts en utilisant une méthode cohérente ou un cadre visant la simplicité et la transparence;

b) Aucune différence n'est faite entre les coûts indirects fixes et les coûts indirects variables;

c) Les coûts de nature administrative peuvent être imputés comme coûts directs s'ils répondent à des critères clairs et bien définis.

10. Les institutions internationales incluses dans l'étude comparative suivent une démarche fondée sur le modèle de recouvrement des coûts indirects conforme aux alinéas b) et c) ci-dessus. À l'inverse, la méthode actuelle suivie par le PNUD, le FNUAP et l'UNICEF est plus graduelle par définition en raison de la distinction qui y est faite entre les coûts indirects fixes (structure de base) entièrement financés par prélèvement sur les ressources ordinaires et les coûts indirects variables qui sont financés sur une base proportionnelle par prélèvement sur les ressources ordinaires et sur les ressources autres par le biais du mécanisme de recouvrement des coûts.

11. L'analyse préliminaire du financement des activités opérationnelles de développement, menée par le Département des affaires économiques et sociales (DAES) de l'ONU dans le cadre des préparatifs de l'Examen quadriennal complet, a conclu que si les organismes du système des Nations Unies appliquaient une démarche fondée sur le recouvrement de tous les coûts indirects, un taux de recouvrement des coûts de l'ordre de 15 % serait requis. L'analyse s'est fondée sur les données fournies par 33 entités représentant 87 % de toutes les dépenses afférentes au développement au sein du système des Nations Unies en 2010. L'analyse des sources, des modalités et de la destination des financements au titre des activités opérationnelles de développement indique que les ressources ordinaires, en comparaison des autres ressources, concernent une part sensiblement

supérieure des coûts institutionnels (indirects) des organismes non liés aux programmes¹.

12. Le rapport du DAES se réfère également à l'étude commune du PNUD, du FNUAP et de l'UNICEF sur l'harmonisation du recouvrement des coûts en soulignant l'effet d'entraînement que cette étude pouvait exercer sur d'autres organismes des Nations Unies.

B. Produit 2 : Comparaison des modèles d'activité

13. Les modèles d'activité du PNUD, du FNUAP et de l'UNICEF ont été étudiés pour mieux comprendre les similarités et les différences qui existent entre ces trois organisations et la façon dont elles peuvent avoir une incidence sur la méthode de recouvrement des coûts harmonisé. Les éléments examinés portent sur le mandat, la taille, le lieu, les fonctions et les activités propres à chaque organisation ainsi que sur leurs sources respectives de financement. L'annexe 2 contient un récapitulatif des détails.

14. Bien que les mandats des trois organisations partagent une même couverture mondiale, les bases de financement du PNUD et de l'UNICEF sont nettement plus larges en comparaison de celle du FNUAP, ce qui leur permet de faire certaines économies d'échelle. En tant que tel, en principe, le FNUAP devrait vraisemblablement avoir besoin d'une part proportionnellement plus élevée de coûts de gestion que le PNUD ou l'UNICEF. Par ailleurs, le PNUD doit faire face à des coûts de fonctionnement importants associés à la coordination des activités de développement des Nations Unies et aux activités à des fins spéciales telles que celles relatives au Programme des volontaires des Nations Unies ou au Fonds d'équipement des Nations Unies qui entrent dans le cadre de son mandat. Il importe par conséquent d'examiner soigneusement les incidences de l'utilisation d'un taux harmonisé de recouvrement des coûts par ces trois organisations, chacune ayant son propre modèle d'activité.

15. Dans la section ci-après, les incidences les plus importantes de l'adoption d'un cadre conceptuel harmonisé et d'une méthode pour le calcul du recouvrement des coûts harmonisé sont examinées, de même que leurs incidences sur des taux de recouvrement des coûts harmonisés ainsi que sur l'application de la proportionnalité.

C. Produit 3 : Cadre conceptuel harmonisé et méthode de calcul de recouvrement des coûts

16. Les organisations ont déterminé qu'il s'avérait nécessaire d'avoir un cadre et une méthode de recouvrement des coûts qui soient cohérents pour chacune des agences en vue de réaliser l'objectif d'une harmonisation. Les considérations relatives au cadre conceptuel harmonisé portent notamment sur :

¹ Draft Report of the Secretary general « Analysis of funding of operational activities for development of the United Nations System for the year 2010 » United Nations, 28 May 2010 (Projet de rapport du Secrétaire général « Analyse du financement des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies pour 2010 », 28 mai 2010)

a) Sa base : Classification des coûts harmonisée telle qu'approuvée par le Conseil d'administration;

b) Sa démarche : Simplicité accrue, transparence et comparabilité;

c) Ses incidences : Les coûts fixes indirects cessent d'être définis séparément et sont entièrement financés par prélèvement sur les ressources ordinaires;

d) Le financement : complémentarité accrue entre les ressources ordinaires et les autres ressources dans le financement des coûts de gestion, assurant de surcroît un niveau suffisant de ressources ordinaires disponibles pour financer les fonctions critiques transversales qui sous-tendent l'intégrité des modèles d'activité et les mandats de chacune des trois organisations concernées.

17. La méthode actuelle de recouvrement des coûts et des taux de recouvrement sont présentés de façon plus détaillée à l'annexe 3. Il est proposé en outre de supprimer la distinction faite entre coûts indirects fixes et coûts indirects variables et de rectifier le déséquilibre croissant entre les ressources ordinaires et les autres ressources dans le financement du montant total des coûts d'organisation.

18. La démarche proposée se fonde sur les résultats de l'analyse comparative. Elle est alignée sur les nouvelles catégories de coûts et sur les définitions qui ont été approuvées par le Conseil d'administration PNUD/FNUAP dans sa décision 2012/32 et par le Conseil d'administration de l'UNICEF dans sa décision 2010/20, telles que définies ci-après :

a) Activités de développement : Il s'agit des coûts liés aux « programmes » et à l'« efficacité des activités de développement », qui contribuent à l'obtention des résultats visés en matière de développement, comme suit :

i) *Programmes* : Activités et coûts connexes au titre d'éléments de programmes ou de projets spécifiques qui contribuent à l'obtention des résultats en matière de développement énoncés dans les descriptifs de programmes de pays et de programmes régionaux ou mondiaux, ou prévus dans le cadre d'autres arrangements en matière de programmation;

ii) *Efficacité des activités de développement* : Coût des activités de conseil en matière d'orientation générale, ou de conseil à caractère technique ou concernant l'exécution, qui sont nécessaires à la réalisation des objectifs visés dans les programmes et projets relevant des domaines d'intervention de l'organisation. Ces activités sont essentielles pour obtenir les résultats escomptés en matière de développement et ne font pas l'objet d'éléments de programme ou de projets spécifiques dans les descriptifs de programmes de pays ou de programmes régionaux ou mondiaux;

b) Gestion : Cette catégorie comprend les activités qui ont principalement pour objet de promouvoir l'image, la direction et le fonctionnement d'une organisation et les coûts connexes. Elles comprennent la direction exécutive, la représentation, les relations extérieures et les partenariats, la communication institutionnelle, la fonction juridique, le contrôle, l'audit, l'évaluation institutionnelle, l'informatique, les finances, l'administration, la sécurité et la gestion des ressources humaines;

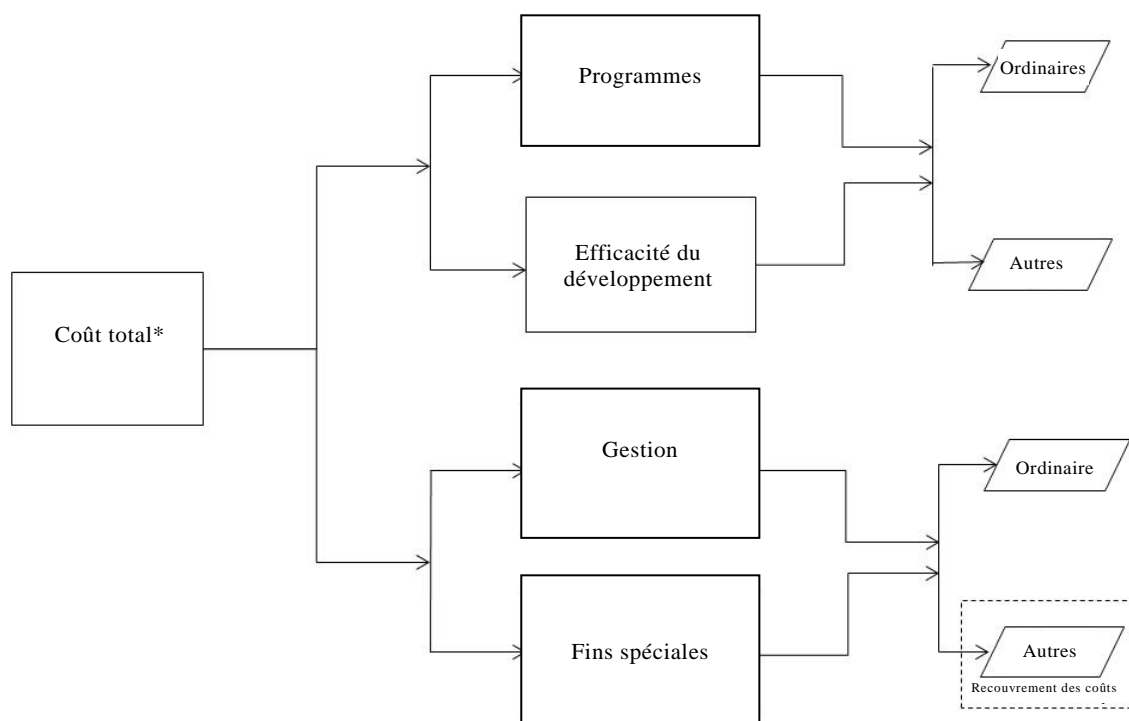
c) Coordination des initiatives de développement des Nations Unies : Il s'agit des activités d'appui à la coordination des initiatives de développement du système des Nations Unies et des coûts connexes;

d) Activités à des fins spéciales : Elles concernent les activités et coûts connexes : a) les investissements matériels et b) les prestations de services à d'autres organismes des Nations Unies.

19. Compte tenu de ce qui précède, un cadre conceptuel harmonisé a été élaboré pour définir et imputer les coûts d'organisation dans le contexte du nouveau plan stratégique et du budget intégré à partir de 2014. La figure ci-dessous le reflète.

Figure 1

Cadre conceptuel harmonisé proposé pour définir les coûts d'organisation et leur imputation



* Ne comprend pas les activités non comparables, notamment celles qui ont trait aux activités de coordination de développement du système des Nations Unies ni les activités à fins spéciales (VNU et FENU).

20. Le cadre conceptuel harmonisé proposé schématisé ci-dessus présente les incidences ci-après :

a) En principe, toutes les activités de gestion des trois organisations ainsi que les activités comparables à des fins spéciales, comme les budgets d'investissement, seraient financées sur une base proportionnelle, par le biais du recouvrement des coûts. Le financement de ces activités serait réparti au prorata entre les ressources ordinaires et les autres ressources;

b) Compte tenu la nature unique et continue de la coordination des activités de développement des Nations Unies et des activités à fins spéciales (VNU et

FENU), un manque de comparabilité persiste entre les trois organisations. Il est dès lors proposé, en principe, qu'elles soient exclues du cadre conceptuel harmonisé et traitées séparément par chacune des organisations dans le contexte de leurs projets de budget intégré;

c) En principe, toutes les activités visant à l'efficacité du développement et les coûts connexes seraient directement financées à partir des ressources ordinaires et des autres ressources. Cette mesure exigera une période de transition pour permettre que les mécanismes de financement adéquat puissent être élaborés et mis en œuvre.

21. Le cadre conceptuel reflète nombre d'éléments positifs en termes de recouvrement des coûts (harmonisation, simplicité, transparence, proportionnalité accrue). Mais il entraîne aussi d'importants changements institutionnels ainsi que des incidences financières, autant d'éléments méritant d'être soigneusement examinés et planifiés à l'avance. Une mise en œuvre flexible du nouveau cadre conceptuel durant une période de transition mériterait d'être prise en considération.

22. Compte tenu de ce qui précède, il est suggéré que le taux de recouvrement des coûts soit calculé de la façon ci-après :

i) Calculer le total des coûts de gestion et les coûts comparables des activités à fins spéciales;

ii) Prendre le montant calculé sous i) et le répartir au prorata du total des montants prévus de dépenses à prélever sur les ressources ordinaires et les autres ressources;

iii) Prendre le montant calculé sous ii) à recouvrer par les ressources autres et le calculer comme pourcentage du total des dépenses de développement prévues à prélever sur les autres ressources;

iv) Le montant obtenu sous iii) correspond au taux notionnel de recouvrement des coûts imputable aux autres ressources.

23. Le mode de calcul proposé pour le recouvrement des coûts harmonisé devrait également inclure le montant des ressources ordinaires nécessaires pour permettre à chacune des trois organisations de financer les fonctions transversales et les activités d'importance cruciale qui sous-tendent l'intégrité de leurs modèles d'activité et de leurs mandats respectifs.

24. Le cadre conceptuel harmonisé ainsi que la méthode de calcul du taux de recouvrement des coûts sont approfondis à la section D. Ils auront une incidence importante sur les possibilités d'harmoniser les taux de recouvrement ainsi que sur celles d'imputer au prorata les ressources ordinaires et les autres ressources pour financer les coûts d'organisation.

D. Produit 4 : Rôle du recouvrement des coûts

25. En principe, un objectif clef de l'examen commun est de réaliser un équilibre proportionnel équitable entre ressources ordinaires et autres ressources pour financer les coûts d'organisation.

26. L'application d'un taux unique de recouvrement des coûts harmonisé aux autres ressources des trois organisations implique qu'il n'y aurait pas de

concurrence induite pour mobiliser les autres ressources, mais simplement des variations dans le montant des autres ressources de chaque organisation.

27. À l'inverse, un taux non harmonisé de recouvrement des coûts est susceptible de créer une concurrence excessive pour mobiliser les autres ressources avec pour effet que les ressources ordinaires joueraient un rôle proportionnel similaire dans chacune des organisations.

28. Des analyses et des consultations supplémentaires sont nécessaires pour déterminer : i) si la méthode harmonisée actuelle dont dérive le taux harmonisé actuel de 7 %, demeure appropriée; ii) si les principaux donateurs ne supportent pas une part induite des coûts d'organisation et iii) si le taux de recouvrement de chacune des organisations se prête à une harmonisation.

29. En outre, des options potentielles ont été examinées concernant l'adoption de taux différenciés, reflétant la diversité des coûts de gestion et variant selon les montants des fonds et leur diversité. Ceux-ci comprennent :

- a) Les situations complexes de développement avec leurs risques accrus;
- b) Le volume des contributions;
- c) Les contributions des pays de programme, les comités nationaux et la coopération Sud-Sud;
- d) La possibilité d'autres taux différenciés, par exemple selon le degré d'affectation des fonds.

III. Conclusions

30. Sur base des résultats de l'examen commun, les organisations proposent que le Conseil d'administration :

- i) Prenne note que les organisations ont chacune un modèle d'activité différent, ce qui implique qu'elles ont également des structures de financement différentes;
- ii) Prenne note que dans le cadre conceptuel harmonisé, les coûts devraient être définis et financés conformément aux catégories qui ont été approuvées par leurs Conseils d'administration;
- iii) Recommande d'abolir la distinction faite entre coûts indirects fixes et coûts indirects variables;
- iv) Recommande que les coûts de développement (programmes et activités visant l'efficacité des programmes) soient financés directement au moyen des ressources ordinaires et des autres ressources;
- v) Recommande que les coûts de gestion ainsi que les coûts comparables des activités à des fins spéciales soient financés sur une base proportionnelle au moyen de ressources ordinaires et des autres ressources conformément à une méthode de calcul de recouvrement des coûts simple, transparente et harmonisée et à une structure de taux;
- vi) Recommande, compte tenu de la nature unique de la coordination des activités de développement des Nations Unies et de certaines activités à des

fins spéciales, et du manque de comparabilité qui en résulte, que le financement de ces activités et des coûts connexes soient du ressort des propositions de budget intégré présenté par chacune des organisations;

vii) Recommande qu'un niveau assuré de ressources ordinaires soit alloué pour financer les fonctions transversales cruciales qui s'avèrent nécessaires pour assurer l'intégrité du modèle d'activité et du mandat de chacune des organisations;

viii) Prenne note que l'application d'un taux harmonisé unique de recouvrement des coûts imputable aux autres ressources implique l'existence probable de variations dans la proportion des ressources ordinaires utilisées par chaque organisation pour financer ses coûts d'organisation. L'inverse est également vrai dans la mesure où l'application d'un taux de recouvrement non harmonisés aurait un effet similaire en toute probabilité sur la proportion des ressources ordinaires utilisées par chaque organisation pour financer ses coûts d'organisation;

ix) Propose, au vu de tout ce qui précède, que les Conseils d'administration respectifs fournissent des directives additionnelles complétées par des avis de collègues dans les pays pour aider à la détermination du ou des taux définitifs de recouvrement des coûts qui seront utilisés par les organisations pour la période 2014-2017. Il importe d'y inclure des mesures transitoires pour l'application d'une méthode harmonisée de calcul de recouvrement des coûts qui améliorerait la proportionnalité du financement entre ressources ordinaires et autres ressources, sans pour autant affecter la capacité de chaque organisation de mobiliser d'autres ressources essentielles pour obtenir des résultats significatifs en matière de développement.

Annexe 1

Étude comparative : le recouvrement des coûts dans d'autres institutions internationales

31. Les organisations ont mené une étude comparative pour réunir des informations sur les pratiques de recouvrement des coûts de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), du Gouvernement des États-Unis, de la Commission européenne (CE) et de la Banque mondiale.

Récapitulatif des éléments de comparaison

	<i>Coûts directs</i>	<i>Coûts indirects</i>	<i>Recouvrement des coûts</i>
Gvt SA/OMC	<ul style="list-style-type: none"> • Coûts directement liés à un programme ou projet particulier • Non limités à des facteurs incorporés dans le produit final tels que les matières ou le travail 	<ul style="list-style-type: none"> • Coûts non directs; ne se rapportant pas à un seul programme, mais à deux ou plusieurs programmes ou projets Appliqué de façon équitable en imputant les coûts spécifiques à l'ensemble des activités qui bénéficient de ces coûts. 	<ul style="list-style-type: none"> • Taux unique ou multiples utilisé(s) dans le recouvrement des coûts indirects
CE	<ul style="list-style-type: none"> • Qui remplissent les conditions requises, notamment être : identifiable, démontrables, encourus et nécessaires à la mise œuvre de l'activité. 	<ul style="list-style-type: none"> • Coûts présentant un lien indirect avec l'activité sans remplir les critères requis pour être définis comme coûts directs. 	<ul style="list-style-type: none"> • Financement jusqu'à 7 % du total des coûts directs pour couvrir les coûts indirects.
Banque mondiale	<ul style="list-style-type: none"> • Coûts pouvant être facilement rapportés à des activités spécifiques • Coûts liés à des activités d'appui à la gestion interne et à l'administration d'une unité. 	<ul style="list-style-type: none"> • Coûts d'exploitation difficiles à relier à un projet particulier ou à une activité spécifique. 	<ul style="list-style-type: none"> • Taux sur mesure (entente sur les honoraires) pour le recouvrement des coûts indirects

Organisation mondiale du commerce et Gouvernement des États-Unis²

32. La comptabilité analytique et le recouvrement des coûts promulgués par le Gouvernement des États-Unis et adoptés par l'OMC sont guidés par les principes de transparence, de cohérence, de l'obligation de rendre des comptes, du contrôle des comptes et de la rigueur de l'analyse. Bien que des méthodologies particulières puissent varier entre les différents organes du Gouvernement, elles s'appuient toutes sur ces principes directeurs.

² 48CFR2.101 (2010) Code of Federal Regulation. http://aquisition.gov/far/html/Subpart%202_1htmlwp1145507

33. En général, ces institutions exigent que les coûts soient estimés, budgétés, cumulés et finalement rapportés de façon similaire en vue de promouvoir la cohérence et la clarté. Si un coût est encouru pour un même objet, dans les mêmes circonstances, il s'agit soit d'un coût exclusivement direct ou exclusivement indirect. N'importe quel coût sera défini comme un coût direct s'il est identifié spécifiquement ou comme appui direct d'un programme ou d'un projet. Il ne se limite pas à des facteurs incorporés dans le produit final, telles que les matières ou la main-d'œuvre. Par exemple, les coûts des bureaux pour les programmes ou les voyages peuvent être considérés comme des coûts directs. Les coûts qui se rapportent directement à un programme et qui peuvent être identifiés comme tels sont les coûts directs de ce programme.

34. Les coûts indirects se définissent comme des coûts qui ne peuvent pas être identifiés avec un programme déterminé, mais avec deux programmes ou projets, voire plusieurs. Les coûts indirects sont appliqués de façon à imputer équitablement un coût spécifique à toutes les activités qui en bénéficient. Par exemple les coûts de gestion seront répartis équitablement entre l'ensemble des projets, car tous les projets bénéficient des coûts de gestion.

35. La répartition des coûts est l'imputation d'un élément de coût ou d'un groupe de coûts à un ou plusieurs objectifs (programmes). En répartissant les coûts, ceux qui ont été déterminés comme étant des coûts directs sont imputés à un programme particulier, tandis que les coûts indirects doivent être regroupés et imputés sur base d'une méthode de répartition cohérente. Une entité peut établir un taux sur la base d'une seule imputation ou élaborer des taux multiples. Un taux unique est généralement acceptable lorsque les principales fonctions d'une organisation bénéficient de façon relativement semblable de ses coûts indirects. Des taux multiples sont généralement nécessaires lorsque les principales fonctions d'une organisation bénéficient de façon variée de ses coûts indirects. La sélection de la méthode de répartition devrait être fondée sur la standardisation des coûts dans le cadre des programmes. Par exemple, les frais généraux et les coûts administratifs ou de gestion sont généralement répartis sur l'ensemble des programmes, en fonction de leur importance relative.

Commission européenne³

36. La Commission européenne a établi des définitions des coûts directs et indirects relatifs au financement d'une activité d'une organisation internationale. Les coûts directs éligibles doivent remplir un certain nombre de conditions, notamment être identifiables et démontrables, avoir été effectivement encourus dans le cadre de cette activité et être nécessaires à sa mise en œuvre

37. À l'inverse, les coûts indirects sont ceux dont le lien avec l'activité est indirect, et qui ne sont pas identifiables avec suffisamment de précision pour remplir les conditions d'éligibilité des coûts directs. Les coûts indirects ne correspondent pas nécessairement à une catégorie déterminée de coûts (par exemple, les frais d'administration ne sont pas nécessairement des coûts indirects). Les coûts indirects recouvrent tous les autres coûts liés à l'activité, mais qui ne remplissent pas les conditions stipulées dans l'article 14.1 des Conditions générales⁴ et qui dès lors ne

³ Commission européenne : Développement et Coopération-Europeaid Questions fréquentes

⁴ L'Article 14.1 des Conditions générales contient les critères de classification des coûts directs.

peuvent être admis comme coûts directs. Par conséquent, par exemple, des coûts qui semblent relever de l'administration de par leur nature peuvent être imputés comme coûts directs pour autant que les conditions requises soient remplies.

38. Pour couvrir les coûts indirects de l'organisation, la Commission européenne autorise un financement forfaitaire d'un maximum de 7 % de toutes les contributions directes éligibles. Autrement dit, une organisation internationale peut avoir des coûts indirects excédants de 7 % les coûts directs, mais la Commission européenne ne fournira pas de financement au-delà de ce seuil.

Banque mondiale⁵

39. À la Banque mondiale, les coûts directs sont ceux qui peuvent être facilement attribués à des tâches spécifiques (Coût du personnel mesuré par le système de la Banque mondiale d'enregistrement des heures de travail par activité, coûts des consultants et des voyages ainsi que les coûts spécifiques afférents aux projets). Les dépenses de fonctionnement sont également considérées être des coûts directs et sont définies comme des coûts qui se rapportent à toutes les activités d'appui à la gestion et à l'administration d'une unité (par exemple, chef du service de la comptabilité et son équipe, spécialiste des ressources humaines, directeurs de pays, etc.).

40. Les coûts indirects sont définis comme les coûts qu'il est difficile de rapporter directement à un projet ou à une activité spécifiques. Les exemples de coûts indirects comprennent notamment les technologies de l'information et de la communication, l'utilisation des bureaux, de l'équipement et du mobilier.

41. La Banque applique le recouvrement des coûts à ses fonds d'affectation spéciale qui ne représentent qu'une partie de ses activités. S'agissant de la gestion et de l'administration des fonds d'affectation spéciale, la Banque recouvre les coûts indirects en majorant le coût horaire (hebdomadaire, mensuel ou annuel) du personnel dans son système de calcul du temps consacré à une activité donnée. Ce supplément varie en fonction de la nature du personnel et de son lieu d'affectation (personnel du siège, personnel du siège dans un bureau de pays ou personnel du bureau de pays).

42. Tous les fonds d'affectation spéciale administrés par la Banque adhèrent à l'un des deux principes de recouvrement des coûts énoncés ci-après :

a) La Banque partage les coûts de gestion des redevances forfaitaires (par exemple, les fonds d'affectation spéciale qui appuient directement le programme d'activités de la Banque ainsi que ceux qui appuient la préparation des opérations financées par la Banque; et

b) La Banque recouvre la totalité des coûts de gestion de tarification individualisée, indépendamment de leur importance.

⁵ The World Bank, Policy guidance Note on Trust Fund recovery, 4 April 2011

Annexe 2

Récapitulatif comparatif des modèles d'activité

43. Le récapitulatif de la comparaison des modèles d'activité de chaque organisation comprend l'examen des paramètres suivants : mandat, lieu, coordination du développement et gestion, et utilisation des ressources obtenues grâce au recouvrement des coûts.

44. **Mandat** : Le mandat du PNUD est d'aider des pays à se développer et à partager les solutions aux défis posés par l'instauration d'une gouvernance démocratique, par la réduction de la pauvreté, la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, la prévention des crises et le redressement, l'environnement et l'énergie, outre la lutte contre le VIH/sida. Le mandat de l'UNICEF est de défendre les droits des enfants, d'aider à répondre à leurs besoins essentiels et de favoriser leur plein épanouissement. La mission du FNUAP est d'aider les pays à utiliser les données relatives à la population pour élaborer des politiques et des programmes qui visent à assurer le droit de chaque femme, de chaque homme et de chaque enfant à la santé et à l'égalité des chances.

45. **Taille** : Les trois organisations sont actives à l'échelle mondiale dans de nombreux pays. Le projet du budget du FNUAP pour 2012-2013 s'élève à 1 094 millions de dollars de ressources ordinaires et à 872 millions de dollars de ressources autres. Celui du PNUD pour la même période s'élève à 2 417 millions de dollars de ressources ordinaires et à 10 471 millions de ressources autres. Celui de l'UNICEF représente 2 709 millions de dollars de ressources ordinaires et 8 991 millions de ressources autres (Source : Documents du budget de ces organisations pour 2012-2013).

46. **Lieu** : Les trois organisations ont leur siège à New York. Le FNUAP compte cinq bureaux régionaux et six bureaux sous-régionaux ainsi que quatre bureaux de liaison. Le PNUD a six centres de service régional, six bureaux de représentants et deux centres communs de service mondial (Copenhague et Kuala Lumpur). L'UNICEF compte sept bureaux régionaux, un centre de recherche à Florence, une opération d'approvisionnement à Copenhague ainsi qu'un bureau à Tokyo et à Bruxelles.

47. **Coordination des activités de développement des Nations Unies et activités à des fins spéciales** : Le PNUD finance et dirige le système de coordonnateurs résidents des Nations Unies et préside le Groupe des Nations Unies pour le développement. En outre, le PNUD finance deux autres programmes importants des Nations Unies, à savoir les Volontaires des Nations Unies et le Fonds d'équipement des Nations Unies. Le FNUAP et l'UNICEF exercent également certaines fonctions limitées de coordination des activités de développement des Nations Unies. Néanmoins, compte tenu du fait que ce personnel s'acquitte également d'autres fonctions, le coût de ces postes est intégré dans d'autres classifications de coûts.

48. **Sources de financement** : Toutes les contributions de ces trois organisations sont volontaires (il n'existe pas de quote-part obligatoire). Ces contributions sont soit des contributions ordinaires (dénommées également ressources de base) qui sont versées sur une base annuelle ou pluriannuelle au siège de l'organisation et allouées conformément aux décisions du Conseil d'administration, et des ressources autres que de base (appelées autres ressources) que le donateur destine à des projets

ou programmes spécifiques, et/ou à des pays définis. Le tableau 1 ci-après présente les pourcentages de ressources du budget institutionnel des trois organisations⁶.

Tableau 1
**Sources de financement : part des ressources ordinaires
et autres ressources par organisation**

<i>Organisation de l'ONU</i>	<i>Pourcentage des ressources ordinaires</i>	<i>Pourcentage des autres ressources</i>
PNUD	21 %	79 %
UNICEF	32 %	68 %
FNUAP	61 %	39 %

49. Comme indiqué dans le tableau 1, tant le PNUD que l'UNICEF sont fortement tributaires des autres ressources, qui représentent respectivement 79 et 68 % du total de leurs recettes. À l'inverse, 61 % des recettes du FNUAP sont des ressources ordinaires, mais sa part des autres ressources, à l'instar des deux autres organisations, est en augmentation.

⁶ Projet de Budget institutionnel du PNUD, du FNUAP et de l'UNICEF 2012-2013 : DP/20/34 ; DP/FPA/2012/1 et E/ICEF/2011/AB/L.2

Annexe 3

Méthode actuelle de recouvrement des coûts

50. Tous les coûts de gestion sont classés soit comme coûts directs, coûts indirects fixes et coûts indirects variables, en fonction du mandat et du modèle d'activité de chacune des trois organisations et selon les définitions communes des principales catégories de coûts et principes de recouvrement des coûts, adoptées en 2003 par le Groupe de travail du Comité de haut niveau sur la gestion.

51. *Les coûts directs* correspondent à toutes les dépenses qui sont engagées par une organisation pour des activités, projets et programmes exécutés dans le cadre de son mandat et qui peuvent être intégralement rattachées à ceux-ci. Ils comprennent les dépenses afférentes au personnel, au matériel et aux locaux affectés aux projets, aux voyages connexes et à tout autre élément mis en œuvre pour assurer l'obtention des résultats et la réalisation des objectifs énoncés dans les programmes et les projets.

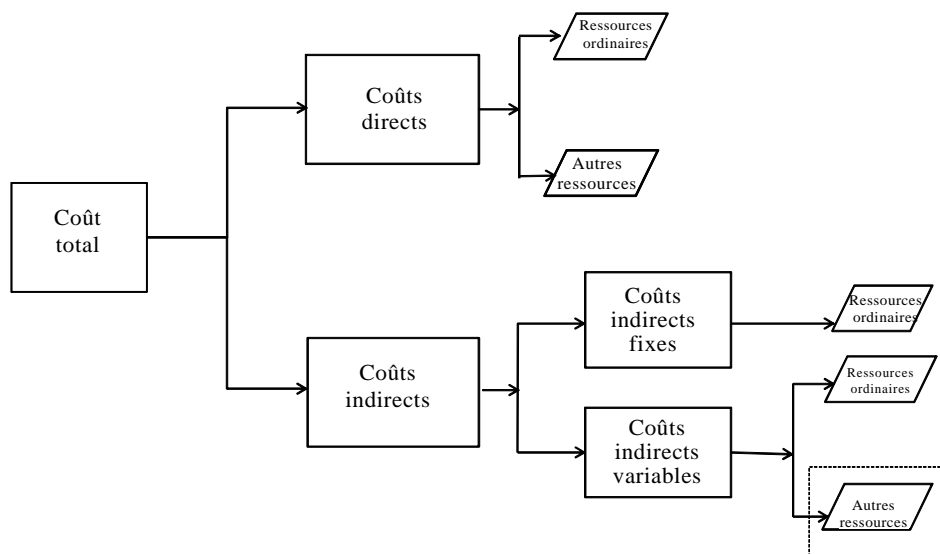
52. *Les coûts indirects fixes* correspondent à toutes les dépenses qui sont engagées par une organisation, indépendamment de l'étendue et de l'ampleur de ses activités, et qui ne peuvent être rattachées de façon catégorique à des activités, projets ou programmes déterminés. Ils se rapportent généralement à la direction de l'organisation, aux charges afférentes au fonctionnement du siège et aux organes statutaires qui n'interviennent pas dans la prestation de services.

53. *Les coûts indirects variables* correspondent à toutes les dépenses que l'organisation engage pour les services fonctionnels et les services d'appui liés à ses activités, projets et programmes et qui ne peuvent pas être rattachées de façon catégorique à des activités, projets ou programmes déterminés. Ils ont ordinairement trait aux unités administratives et comprennent les dépenses afférentes à leurs systèmes de gestion et les dépenses de fonctionnement connexes.

54. La politique des trois organisations au cours de ces dernières décennies a été de financer les coûts indirects fixes uniquement au moyen des ressources ordinaires et de financer les coûts indirects variables au prorata au moyen de ressources ordinaires et autres ressources en se basant sur l'importance relative du programme.

55. Le modèle conceptuel actuel de recouvrement des coûts peut être schématisé dans la figure 2 ci-après :

Figure 2
Cadre conceptuel actuel de recouvrement des coûts



56. Les trois organisations calculent actuellement leur taux de recouvrement des coûts de la façon suivante :

1. Montant total requis pour le budget institutionnel;
2. En déduire le total des coûts indirects fixes;
3. Le montant obtenu à l'alinéa 2 correspond aux coûts indirects variables à recouvrer;
4. Prendre le montant calculé à l'alinéa 3 et le répartir au prorata du niveau total des montants prévus de ressources ordinaires et des autres ressources;
5. Prendre le montant obtenu à l'alinéa 4 à recouvrer par les ressources autres et le calculer comme pourcentage du total des dépenses de programme prévues à imputer aux autres ressources;
6. Le montant obtenu à l'alinéa 5 correspond au taux de recouvrement requis des coûts imputable aux autres ressources.

57. Les taux de recouvrement des coûts des trois organisations à l'heure actuelle sont présentés ci-après :

Tableau 2
Taux actuels de recouvrement des coûts par organisation

<i>Organisation</i>	<i>Taux de recouvrement</i>
PNUD	<ul style="list-style-type: none"> • Taux de 7 % pour les contributions autres de tiers • Taux minimum de 3 % pour les contributions des pays de programme
FNUAP	<ul style="list-style-type: none"> • Taux de 5 % pour les dépenses financées par les pays de programme et contribuant à leur propre programme de pays • Taux de 7 % pour toutes les autres dépenses cofinancées
UNICEF	<ul style="list-style-type: none"> • Taux de 7 % pour toutes les contributions non thématiques aux autres ressources • Taux de 5 % pour toutes les contributions thématiques aux autres ressources ainsi que pour les autres ressources mobilisées directement par les bureaux de pays, pour des contributions aussi bien thématiques que non thématiques • Réduction de 1 % du taux de recouvrement des coûts pour des contributions de plus de 40 millions de dollars ainsi que pour les programmes communs, sous réserve de l'examen et de l'approbation du Directeur général