



**Conseil d'administration
du Programme des Nations Unies
pour le développement
et du Fonds des Nations Unies
pour la population**

Distr. générale
14 juillet 2004
Français
Original: anglais

Deuxième session ordinaire de 2004

20-24 septembre 2004, New York

Point 2 de l'ordre du jour provisoire

Questions financières, budgétaires et administratives

**Gestion stratégique des coûts au PNUD et incidences
sur le recouvrement des coûts***

Résumé

Le présent document présente un schéma directeur pour la gestion stratégique des coûts et communique des informations actualisées sur la politique de recouvrement des coûts qui a été initialement exposée au Conseil d'administration à sa deuxième session ordinaire de 2003 dans le cadre du projet de budget pour l'exercice biennal 2004-2005 (DP/2003/28).

Donnant suite au rapport du Corps commun d'inspection sur les dépenses d'appui relatives aux activités extrabudgétaires dans les organisations du système des Nations Unies (JIU/REP/2002/3), ces organisations se sont attachées à harmoniser les principes relatifs au recouvrement des coûts pour faciliter les comparaisons entre les politiques et les pratiques correspondantes à l'échelle du système. Le PNUD applique ces principes communs pour la gestion de ses coûts et notamment pour le recouvrement des coûts indirects variables. Néanmoins, il est impossible de fixer un montant ou un taux uniforme applicable à l'ensemble des organisations pour le remboursement des dépenses d'appui aux programmes ou le recouvrement des coûts en raison de la diversité des mandats, des modèles d'activités et des structures.

Sur la période correspondant aux trois derniers exercices biennaux, le montant total des recouvrements que le PNUD a effectués pour les dépenses d'appui est passé d'environ 62 millions de dollars en 1998 à environ 149 millions de dollars en 2003. Toutefois, en raison de certaines déficiences dans les systèmes antérieurs, on n'est pas parvenu à analyser de façon plus détaillée la composition des recettes tirées du recouvrement des coûts et les structures nécessaires, lacune à laquelle on remédie actuellement avec la mise en place du nouveau progiciel de gestion intégrée (Atlas).

* La rédaction du présent document a été achevée le 14 mai. Il a ensuite été communiqué au Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires pour examen (voir document DP/2004/36).



L'objectif ultime du PNUD est de parvenir à rattacher véritablement toutes les dépenses aux sources de financement adéquates, ce qui constitue également une condition préalable pour la budgétisation axée sur les résultats. Cette approche, alliée à un contrôle continu des recouvrements effectués, permettra de mettre un terme à la pratique des transferts de fonds injustifiés entre différentes sources de financement.

Éléments d'une décision

En prenant note du rapport de l'Administrateur du PNUD sur la gestion stratégique des coûts au PNUD et ses incidences sur le recouvrement des coûts, telles qu'elles ont été initialement présentées dans le projet de budget pour l'exercice biennal de 2004-2005 (DP/2003/28), le Conseil d'administration voudra peut-être :

- a) prendre acte des principes harmonisés relatifs au recouvrement des coûts dont l'adoption par les organismes des Nations Unies permettra d'accroître la transparence et la comparabilité des données pertinentes dans l'ensemble du système;
- b) approuver l'application de ces principes harmonisés au cas particulier du PNUD et leur utilisation dans le contexte de la politique de recouvrement des coûts, notamment pour répartir les coûts indirects variables entre toutes les sources de financement sur une base proportionnelle; et c) encourager le PNUD à continuer de suivre le montant des recouvrements effectués sur les autres ressources (ressources à des fins spéciales), l'objectif ultime étant de répartir au prorata tous les coûts pertinents entre les ressources ordinaires et les autres ressources en temps voulu aux fins de l'établissement du plan de financement pluriannuel pour la période 2008-2011.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Généralités	4
II. Principes	4
A. Terminologie générale employée par les organismes du système des Nations Unies	4
B. Principes harmonisés à appliquer pour le recouvrement des coûts	6
C. Modèle d'activité du PNUD et son application dans le contexte du recouvrement des coûts	7
D. Ventilation des coûts et distinction entre les dépenses afférentes aux programmes et les dépenses de gestion	8
III. Ressources et structure du PNUD	10
A. Ressources ordinaires et autres ressources actuelles	10
B. Le concept de structure de base	11
IV. Recouvrement des coûts	13
A. Services généraux de gestion	13
B. Services d'appui à l'exécution	14
V. Annexe	16
A. Définitions courantes	16
B. Calcul du taux de recouvrement des dépenses	17
C. Méthodes de recouvrement des coûts pratiquées dans les organisations du Groupe des Nations Unies pour le développement	18
D. Vue d'ensemble des mécanismes de recouvrement des coûts au PNUD	19

I. Généralités

1. En application de la décision 2003/22 du Conseil d'administration, le présent rapport communique des informations actualisées sur la nouvelle politique du PNUD en matière de recouvrement des coûts, qui avait été présentée dans le projet de budget de l'organisation pour l'exercice biennal 2004-2005 (DP/2003/28). Il répond également au souhait exprimé par le Conseil suivant lequel la coopération devrait être renforcée entre les organisations du système des Nations Unies, en particulier entre ses fonds, ses programmes et ses institutions spécialisées, afin d'harmoniser davantage les méthodes et les principes relatifs au recouvrement des coûts.

2. En juin 2002, le Corps commun d'inspection (CCI) a présenté un rapport intitulé « Dépenses d'appui relatives aux activités extrabudgétaires dans les organisations du système des Nations Unies » (JIU/REP/2002/3), qui rassemblait des informations sur les méthodes utilisées pour le recouvrement des coûts et la détermination des dépenses d'appui aux programmes. Ce rapport attirait également l'attention sur le fait que l'insuffisance des recouvrements effectués pour les dépenses et les différences dans les méthodes de calcul utilisées par les organismes des Nations Unies risquaient de perturber le processus de fixation de priorités internes et d'entraîner des rivalités évitables entre ces organismes pour la mobilisation de ressources.

3. Dans ses observations sur le rapport (A/57/442/Add.1), le Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination (CCS) a souligné la nécessité d'harmoniser les politiques des organismes des Nations Unies en ce qui concerne les dépenses d'appui aux programmes. En même temps, un nouveau cadre devait prendre en considération la « diversité croissante des services » fournis par les diverses organisations et la « nécessité de faire preuve d'une souplesse accrue » pour qu'elles puissent répondre aux besoins imprévus.

4. Au cours des dernières années, le « marché » de l'assistance au développement s'est considérablement élargi au-delà du cadre traditionnel de l'aide publique au développement (APD). Parallèlement, les entités du système des Nations Unies financées au moyen de contributions volontaires ont dû faire face à une diminution du volume des contributions non liées ou à une limitation de leur montant, ainsi qu'à une concurrence de la part d'entités privées, semi-privées ou bilatérales. Il est donc indispensable que les organismes des Nations Unies soient mieux sensibilisés aux réalités auxquelles les partenaires sont exposés et aux besoins qu'ils expriment dans cet environnement changeant.

II. Principes

A. Terminologie générale employée par les organismes du système des Nations Unies

5. Au fil du temps, les organismes des Nations Unies ont introduit et employé une multitude de termes pour décrire leurs mécanismes de financement, la nature spécifique de leurs activités, les coûts correspondants et les modes d'imputation qu'ils utilisent dans le cadre du recouvrement des dépenses. Toutes ces différences – certaines étant intrinsèquement liées à la nature de chaque organisme, d'autres étant

plutôt la conséquence d'une évolution indépendante – font qu'il est difficile d'établir des comparaisons entre eux.

6. Le fait que les modes de financement des organismes des Nations Unies sont très différents a des incidences concrètes sur les méthodes employées pour le recouvrement des dépenses. Alors que l'Organisation des Nations Unies et ses institutions spécialisées sont financées par des contributions obligatoires mises en recouvrement auprès de leurs États Membres, les fonds et programmes des Nations Unies – dont le PNUD – font appel exclusivement à des contributions volontaires. Néanmoins, la plupart des organismes – le Programme alimentaire mondial (PAM) et le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS) constituant des exceptions, comme il est indiqué dans le rapport du CCI – ont un système de contributions non liées, souvent appelées ressources ordinaires (ou ressources de base), que l'organisme peut utiliser en partie pour financer les dépenses minimales afférentes à son fonctionnement, ainsi que les activités essentielles prescrites au titre des programmes.

7. De nombreux organismes ont également défini une structure de base financée au moyen de leur budget ordinaire (ou budget de base). Cette structure est liée aux activités essentielles prescrites par leurs organes délibérants et à des fonctions statutaires qui ne changent pas en fonction du volume des ressources qu'ils gèrent. En règle générale, elles ont trait à des fonctions de réglementation, de sensibilisation, de représentation ou de gestion et autres fonctions statutaires.

8. En outre, les organismes des Nations Unies acceptent régulièrement des contributions que les donateurs versent à des fins spécifiées et qui sont généralement appelées ressources extrabudgétaires ou autres ressources. L'acceptation de ces fonds est subordonnée à une évaluation qui vise à déterminer si les contributions présentent un rapport thématique avec le mandat de l'organisme et plus précisément ses orientations stratégiques ou son plan directeur. La plupart des organismes ont des directives précises sur les types de donateurs pour lesquels elles peuvent accepter des contributions, ainsi que sur la nature et le montant des fonds affectés.

9. Les types de dépenses autorisées – par exemple, celles afférentes à un programme – et leur traitement varient en fonction de la nature des activités des différents organismes et même au sein d'un organisme donné, pour définir de manière précise les coûts imputables au titre d'un programme, on tient compte des caractéristiques de ce programme et des objectifs auxquels il doit répondre ou des résultats auxquels il doit aboutir.

10. En conséquence, la diversité des mandats et des modalités de fonctionnement est souvent une source de confusion qui empêche de cerner les dépenses que chaque organisme identifie comme étant nécessaires à l'exercice de ses activités, celles qui dépendent du volume des opérations et celles qui donnent lieu à un recouvrement. Lors d'une série de réunions organisées dans le cadre du Comité de haut niveau chargé des questions de gestion, les organismes des Nations Unies se sont accordés sur des définitions communes pour les principes à appliquer aux fins du recouvrement des dépenses.

B. Principes harmonisés à appliquer pour le recouvrement des coûts

11. Le but recherché pour l'harmonisation des procédures de recouvrement des coûts n'est pas d'établir un montant ou un taux uniforme applicable à tous les organismes des Nations Unies pour le remboursement ou le recouvrement des dépenses d'appui aux programmes. Là encore, une telle approche négligerait de tenir compte des grandes différences qui existent entre les organismes en ce qui concerne les mandats, les modes de financement, les capacités opérationnelles et l'ampleur des programmes exécutés. Il s'agit plutôt d'établir des principes communs qui doivent permettre aux organismes et aux donateurs de rapprocher et de comparer les méthodes employées pour le recouvrement des coûts.

12. Les organismes des Nations Unies s'accordent largement à reconnaître que le maintien, au sein du système, d'une concurrence exclusivement fondée sur la compression des coûts indirects est préjudiciable pour toutes les parties car cela accroît la probabilité qu'elles ne recouvreront pas intégralement les dépenses afférentes à la gestion des autres ressources. Les organismes devraient donc résister à la tentation d'une « sous-enchère » dans les taux de recouvrement des coûts qu'ils appliquent pour les ressources autres que les ressources de base.

13. Parallèlement, si l'on tire parti des avantages relatifs liés aux compétences et aux capacités que chaque organisme possède, il en résultera probablement des améliorations pour tous. Les écarts constatés entre les taux de recouvrement des coûts tiennent également en partie au fait que le degré d'efficacité des organismes varie. Il est donc important d'instaurer une transparence à l'égard des coûts qui sont pris en considération aux fins du recouvrement des coûts et de ceux qui sont exclus.

14. Les principes clefs indiqués ci-après pour le recouvrement des coûts indirects ont été établis sur la base du rapport du CCI et des conclusions des réunions interorganisations organisées dans le cadre du Réseau finances et budget :

a) Chaque source de financement supporte toutes les dépenses qui lui sont imputables pour les structures administratives et d'appui nécessaires que l'organisation met à sa disposition;

b) La définition des coûts varie en fonction du mandat et du modèle d'activité de chaque organisation. Bien que les organismes des Nations Unies se soient entendus sur des définitions communes pour les différentes catégories de coûts, chaque organisme doit établir une correspondance entre ses coûts et ces catégories pour leur donner une véritable signification;

c) En règle générale, le recouvrement des coûts s'appliquerait aux coûts indirects variables. Dans les organismes qui ne reçoivent pas de contributions non liées, tous les coûts indirects doivent être recouverts.

Coûts directs

15. 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 intrant requis pour assurer l'obtention des résultats et la réalisation des objectifs indiqués dans les programmes et les projets.

Coûts indirects fixes

16. 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 ont généralement trait à la direction de l'organisation, à ses coûts institutionnels et aux organes statutaires qui n'interviennent pas dans la prestation de services.

Coûts indirects variables

17. 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.

C. Modèle d'activité du PNUD et son application dans le contexte du recouvrement des coûts

18. Les sources de financement du PNUD se divisent en deux grandes catégories avec des contributions non liées que l'organisation reçoit au titre des ressources ordinaires et des contributions spécifiques qui servent à financer les fonds d'affectation spéciale et la participation aux coûts, désignées sous le nom d'autres ressources. Le PNUD, le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et le PAM ont déjà harmonisé les termes « ressources ordinaires » et « autres ressources » dans le cadre de leur projet de budget pour l'exercice biennal 2004-2005.

19. Le PNUD a adapté les principes et définitions harmonisés énumérés plus haut à son propre modèle d'activité (voir fig. 1), qui englobe la fourniture de services d'aide au développement, de services de sensibilisation et de conseils et d'un appui pour la coordination au sein du système des Nations Unies. Les activités qu'il entreprend dans ces trois domaines s'inscrivent dans le cadre de son mandat et sont incorporées dans ses programmes et ses projets.

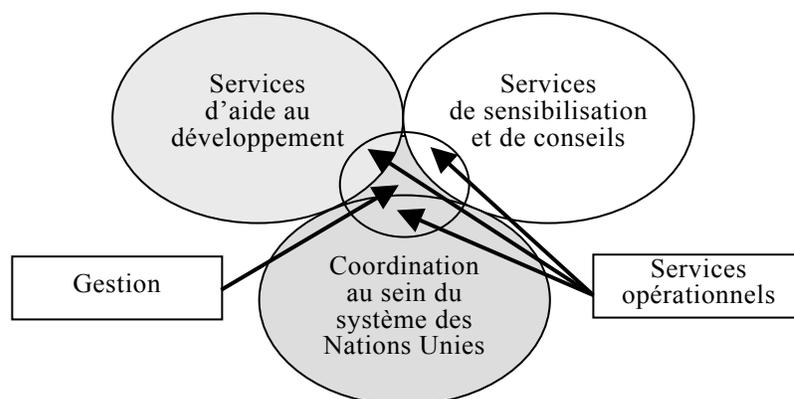
20. En conséquence, tous les coûts liés à ces différents types d'activités sont considérés comme des *coûts directs* à inscrire au budget des programmes pour chaque source de financement à laquelle ils se rapportent et ils concernent le personnel chargé des programmes, le matériel et les fournitures qui sont consacrés exclusivement aux programmes, les frais de voyage et de transport connexes, les services fournis directement aux programmes et tout autre intrant exclusivement destiné à ces derniers. Chaque source de financement est tenue de couvrir toutes les dépenses directes qui doivent être engagées pour réaliser les objectifs des programmes et les dépenses indirectes qui s'y rattachent.

21. Dans le cadre de son budget d'appui biennal pour la période 2004-2005, le PNUD a introduit la notion d'une « structure de base » qui est liée aux dépenses incompressibles afférentes à son fonctionnement. Outre les fonctions statutaires et celles relatives à la direction générale, la structure de base comprend la fonction de coordonnateur résident et les structures requises au niveau des bureaux de pays pour

pouvoir exécuter le programme minimum financé au moyen des ressources ordinaires (montant cible minimum fixé pour les ressources de base allouées à chaque programme de pays conformément aux nouveaux arrangements arrêtés en matière de programmation pour la période 2004-2007, qui sont exposés dans le document DP/2002/28). Dans le contexte des définitions harmonisées adoptées pour les coûts, la structure de base du PNUD est assimilée à un *coût indirect fixe*. Étant donné que cette structure de base englobe les coûts afférents au fonctionnement de l'Organisation qui ne varient pas en fonction du volume des autres ressources gérées par le PNUD, les dépenses correspondantes ne donnent pas lieu à un recouvrement. On trouvera des indications détaillées sur la structure de base du PNUD à la section III.B.

22. Les coûts afférents à tous les services opérationnels et de gestion qui n'entrent pas dans le cadre de la structure de base sont considérés comme des *coûts indirects variables* qui fluctuent en fonction du volume des ressources gérées par l'organisation. En conséquence, chaque source de financement doit assumer la part qui lui revient lorsque ces coûts sont répartis au prorata.

Figure 1
Modèle d'activité du PNUD



D. Ventilation des coûts et distinction entre les dépenses afférentes aux programmes et les dépenses de gestion

23. Il est utile de sérier les coûts directs et indirects lorsqu'on analyse globalement la nature des coûts qu'une organisation doit recouvrer. Néanmoins, ces notions sont difficiles à appliquer dans la pratique; en théorie, les coûts indirects devraient presque toujours pouvoir être rattachés aux programmes auxquels ils se rapportent. Par exemple, les coûts afférents à un poste de directeur d'un service – qui sont généralement des coûts indirects – pourraient être répartis entre tous les programmes dans lesquels il intervient sur la base d'un relevé du temps qu'il consacre à chacun d'entre eux. Cette approche donne sans doute l'image la plus exacte de la part que chaque programme représente dans les dépenses afférentes au poste considéré mais, d'un autre côté, elle est contraignante et onéreuse, la valeur

marginale des informations relatives à la définition précise des coûts imputables à chaque programme tendant à diminuer.

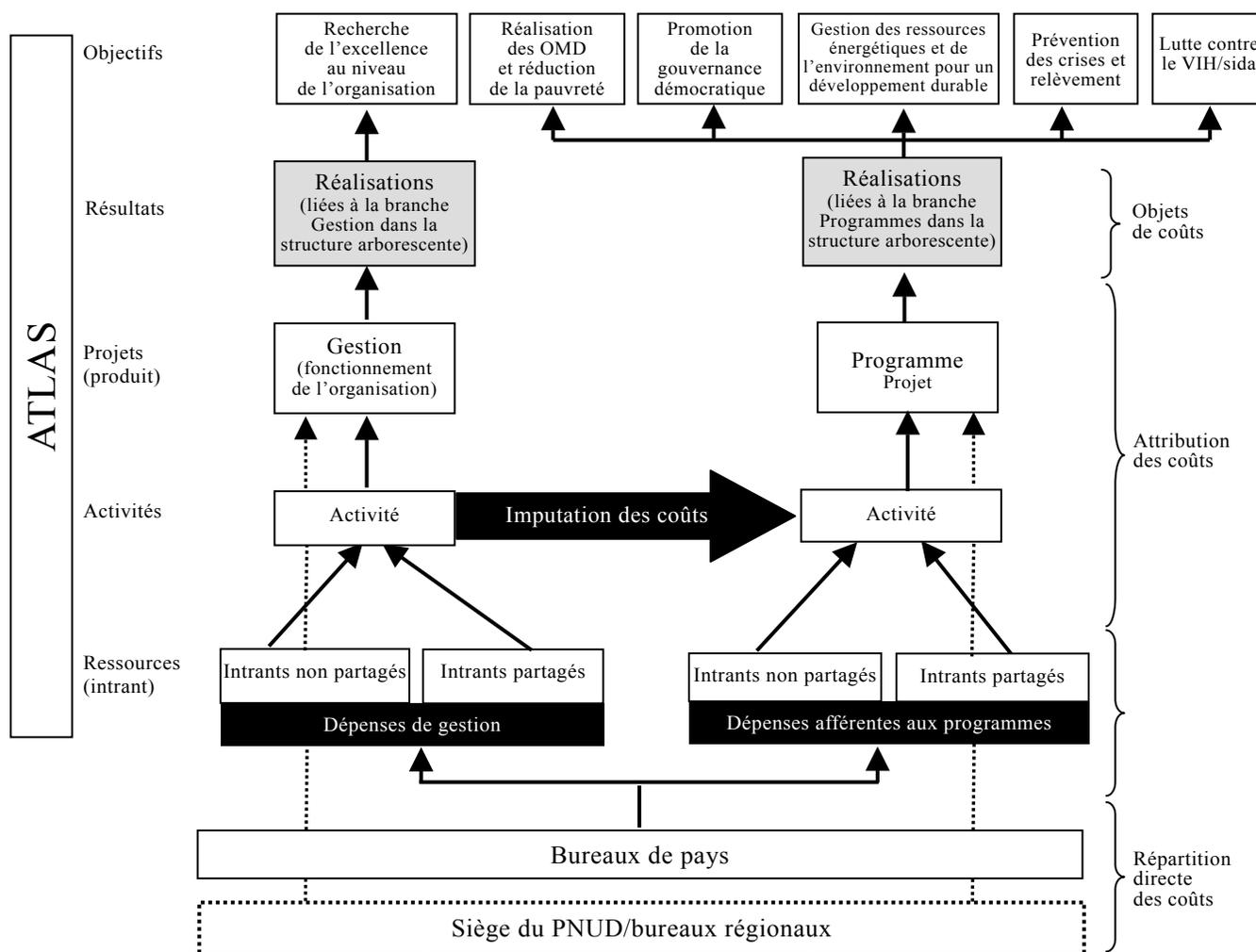
24. Au lieu de tenter de rattacher directement le coût de chaque intrant partagé aux programmes ou aux objets de coût auxquels il se rapporte, les organisations recouvrent globalement les dépenses correspondantes et les traite comme des coûts indirects. La distinction établie entre les coûts directs imputés aux programmes (dépenses afférentes aux programmes) et les coûts indirects liés ordinairement à la gestion (dépenses de gestion) est fondée sur le modèle d'activité de l'organisation et les systèmes dont elle dispose pour le suivi des coûts. Lorsqu'on délimite les dépenses afférentes aux programmes et les dépenses de gestion, il faut réussir à concilier le souci de donner l'image la plus exacte des dépenses effectives afférentes à un programme et celui de recourir à la méthode la plus commode pour gérer et ventiler les coûts afférents à des intrants qui sont mis au service d'une multitude de programmes.

25. L'articulation entre les dépenses de gestion et les dépenses afférentes aux programmes est déterminée à l'aide de la procédure d'attribution des coûts (voir fig. 2). En principe, cette procédure offre l'approximation la plus raisonnable pour cerner les liens entre les coûts indirects et les objets de coût, compte tenu de la relation de cause à effet qui existe entre eux. Ainsi, dans l'exemple mentionné plus haut, il serait raisonnable de considérer que le directeur du service consacre la même attention, en moyenne, à tous les programmes et que la fraction des coûts afférents à ce poste à attribuer à chacun d'entre eux pourrait être obtenue simplement en divisant le coût total par le nombre de programmes, ce qui reviendrait à imputer à chaque programme une part égale des coûts afférents au poste considéré.

26. La procédure d'attribution des coûts varie en fonction de la nature des dépenses de gestion. Par exemple, les coûts afférents à un directeur qui appuie trois programmes déterminés pourraient, en effet, être répartis sur la base d'un chronométrage. Les dépenses engagées par l'organisation au titre de l'appui aux systèmes pourraient être recouvrées sous la forme d'une redevance annuelle fixe acquittée par les usagers. Les coûts afférents aux locaux pourraient être ventilés entre tous les programmes sur la base de la part en pourcentage de l'espace qui leur est consacré. Dans tous ces exemples, le point crucial est que l'attribution des coûts obéit à une relation explicite de cause à effet. Cette méthode a aussi l'avantage d'être simple et suffisamment précise.

27. En fin de compte, toutes les dépenses de gestion doivent être mises en relation avec les programmes pour lesquels elles sont engagées, ce qui permet de déterminer le coût total des projets, des réalisations et des objectifs de l'organisation, en prenant en considération tous les coûts directs et indirects pertinents. La capacité d'agrèger les coûts constitue également une condition préalable pour la budgétisation axée sur les résultats au sein d'une organisation.

Figure 2
Imputation des coûts



III. Ressources et structure du PNUD

A. Ressources ordinaires et autres ressources actuelles

28. Le PNUD a vu ses ressources ordinaires diminuer de 889 millions de dollars en 1992 à 645 millions de dollars en 2000, tendance qui a été enrayée par la suite. Parallèlement, ses autres ressources ont considérablement augmenté, passant de 409 millions de dollars à 2 milliards 153 millions de dollars entre 1992 et 2002.

29. En 2000, le PNUD a publié le plan de financement pluriannuel 2000-2003 (DP/1999/30) qui fixait les orientations stratégiques du PNUD pour cette période de quatre ans, et il a présenté le plan 2004-2007 (DP/2003/32) au Conseil d'administration à sa deuxième session ordinaire de 2003. Les ressources ordinaires

et les autres ressources sont harmonisées avec l'orientation que le plan de financement pluriannuel définit pour les programmes. En acceptant des contributions pour des activités qui correspondent aux objectifs généraux énoncés dans le plan, le PNUD peut éviter les distorsions que la collecte de contributions importantes au titre des autres ressources risque d'entraîner dans ses travaux et ses priorités.

30. Du fait que le PNUD a accepté des contributions croissantes au titre des autres ressources, les recouvrements effectués à partir de ces ressources sont passés de 62 millions de dollars en 1998 à 149 millions de dollars en 2003. (Les recouvrements effectués pour les services fournis aux organismes des Nations Unies sont passés d'environ 3,7 millions de dollars en 1998 à 13 millions de dollars en 2003.). À cause des systèmes dont l'organisation disposait au moment où les recouvrements ont été effectués, il est difficile de ventiler les montants entre les divers éléments qui entraînent en ligne de compte. Cela vaut également pour les coûts afférents aux services qui ne pouvaient être identifiés de façon catégorique du fait que les mêmes structures assuraient souvent des services financés par des ressources ordinaires et par d'autres ressources, ou fournissaient des prestations à d'autres organismes des Nations Unies.

B. Le concept de structure de base

31. En 2004, le PNUD a officiellement introduit, dans le cadre de son budget d'appui biennal pour 2004-2005, la notion de structure de base au siège et dans les bureaux de pays, une notion qui s'inspire de celle qui existe dans d'autres organismes des Nations Unies. La structure de base recouvre les fonctions fondamentales du PNUD, en particulier celles qu'il exerce en tant que dépositaire du système des coordonnateurs résidents. En outre, depuis l'approbation des arrangements en matière de programmation pour 2004-2007, chaque pays de programme dispose d'un minimum de 350 000 dollars sous forme ressources ordinaires pour l'exécution des programmes et, par conséquent, les structures nécessaires à l'exécution des programmes financés par ces ressources constituent désormais pour le PNUD un coût fixe.

32. Une analyse plus précise de la présence du PNUD dans les pays de programme fait apparaître quatre types de structure de base, qui correspondent à des fonctions différentes du PNUD (voir tableau 1). Dans 21 pays, le représentant résident assure aussi les fonctions de coordonnateur résident et celles de coordonnateur pour les questions humanitaires. Le PNUD est présent dans neuf pays contributeurs nets, qui sont des pays où les programmes sont financés par le gouvernement lui-même.

33. Ces fonctions, qui ne varient pas selon le volume des ressources gérées, relèvent du mandat de base du PNUD. On considère donc que les coûts correspondants constituent des coûts fixes qui sont financés exclusivement au moyen des ressources ordinaires. Toutes les dépenses des bureaux de pays en sus de celles afférentes à la structure de base sont réparties au prorata entre les ressources ordinaires et les autres ressources.

Tableau 1
Types de structure de base dans les bureaux de pays

<i>Type de présence</i>	<i>Nombre de bureaux de pays</i>	<i>Structure de base</i>	<i>Montant moyen des dépenses</i>
Représentant résident du PNUD	6	1 administrateur recruté sur le plan international 2 administrateurs recrutés sur le plan national 3 agents des services généraux	446 000
Coordonnateur résident des Nations Unies et représentant résident du PNUD	100	1 administrateur recruté sur le plan international 3 administrateurs recrutés sur le plan national 4 agents des services généraux	518 000
Coordonnateur résident des Nations Unies, coordonnateur des Nations Unies pour les questions humanitaires et représentant résident du PNUD	21	2 administrateurs recrutés sur le plan international 3 administrateurs recrutés sur le plan national 4 agents des services généraux	779 000
Représentant résident du PNUD dans un pays contributeur net	9	1 administrateur recruté sur le plan international 0 administrateur recruté sur le plan national 0 agent des services généraux	276 000

34. En ce qui concerne les services du siège, la notion de structure de base s'applique aux fonctions de gestion et aux fonctions statutaires ainsi qu'aux organes de contrôle (par exemple le Bureau de l'Administrateur, la Division du contrôleur et le Bureau de l'audit et des études de performance). Ces structures correspondent en principe à des coûts fixes mais nombre d'entre elles assurent aussi des fonctions de service, qui varient selon le volume des ressources. Le PNUD étudie actuellement la possibilité de rapprocher ces fonctions de service des bureaux de pays en tirant parti des nouvelles possibilités offertes par le progiciel de gestion intégrée Atlas.

35. Pour l'exercice biennal 2004-2005, la structure de base du siège a donc été alignée sur les structures actuellement financées au moyen des ressources ordinaires tandis que les services du siège financés au moyen des autres ressources sont considérés comme correspondant à des coûts indirects variables soumis au recouvrement des dépenses. La distinction qui est faite entre coûts indirects fixes et coûts indirects variables sera revue et précisée compte tenu des changements structurels qui devraient résulter de la mise en application du progiciel Atlas. Les conclusions de cet examen seront présentées au Conseil d'administration dans le cadre du projet de budget d'appui biennal pour 2006-2007.

IV. Recouvrement des coûts

A. Services généraux de gestion

36. Partant du concept de structure de base – la structure de base étant un coût fixe selon la définition harmonisée des coûts – le PNUD a étudié quelles solutions conviendraient le mieux pour recouvrer les coûts indirects variables, qui doivent être répartis entre les différentes sources de financement.

37. Tout au long de la durée d'un programme et pendant la période qui précède et celle qui suit, le PNUD doit assurer un certain nombre de fonctions dont le coût ne peut être rattaché à des activités déterminées. Ces fonctions ont trait essentiellement à la conception des programmes, au contrôle, et aux activités de clôture, à savoir notamment :

- a) Détermination, formulation et évaluation préalable des projets;
- b) Détermination des modalités d'exécution et évaluation des capacités locales;
- c) Échanges d'informations avec le personnel et les consultants affectés aux projets, avant et après les projets;
- d) Contrôle général et suivi, y compris examen des réalisations;
- e) Présentation de rapports aux bailleurs de fonds;
- f) Appui thématique et technique par l'intermédiaire des bureaux;
- g) Logiciels, technologies de l'information, publicité et mise en commun des connaissances.

38. Les structures qui permettent d'assurer ces fonctions sont tributaires du volume des ressources géré par le PNUD et par conséquent chaque source de financement doit financer la part qui lui revient des structures servant à assurer les services généraux de gestion. Toutefois, dans le cas des fonctions d'appui aux systèmes, de collecte de fonds et de trésorerie, par exemple, on ne peut établir de lien direct entre l'appui fourni et chacun des projets exécutés, c'est pourquoi les dépenses correspondantes sont considérées comme des coûts indirects.

39. Dans le cas d'un certain nombre de services, les connaissances et l'expérience accumulées au fil du temps jouent un grand rôle, ce qui fait que ces services sont relativement plus coûteux pour les premiers programmes ou pour les programmes d'un type nouveau, en particulier, que pour les programmes qui viennent par la suite. On pourrait envisager de déterminer le coût de la conception des projets pour chaque nouveau programme, mais l'attribution des coûts serait faussée dans la mesure où les programmes ultérieurs profiteraient des connaissances et de l'expérience accumulées sans avoir à en supporter le coût. Les dépenses afférentes à l'élaboration des projets et la mise en commun des connaissances doivent donc être traitées comme des coûts indirects pour tous les programmes.

40. Enfin, le montant demandé au titre des services généraux de gestion doit aussi comprendre les risques et responsabilités auxquels l'organisation est exposée du fait qu'elle participe à des activités financées au moyen d'autres ressources. En particulier, le risque et les responsabilités liés au recrutement du personnel financé au moyen d'autres ressources doivent figurer parmi les coûts indirects, d'autant

qu'un nombre croissant de membres du personnel, soumis à une mobilité accrue, sont financés par quantité de sources de financement successives tout au long de leur carrière.

41. Les structures qui assurent les services généraux de gestion sont financées essentiellement au moyen des ressources ordinaires et il est essentiel que les autres ressources financent la part qui leur revient dans ces coûts indirects variables. Pour répartir tous les coûts indirects variables de façon proportionnelle, le PNUD a déterminé un pourcentage qui est appliqué à tous les programmes financés au moyen d'autres ressources. Le pourcentage prélevé au titre des services généraux de gestion n'est pas appliqué aux programmes financés par des ressources ordinaires.

42. Le taux de recouvrement correspondant aux services généraux de gestion se situera dans une fourchette de 5 à 7 % dans le cas des fonds d'affectation spéciale et du partage des coûts avec des tiers. D'après les calculs présentés en annexe, le PNUD devrait en principe appliquer aux autres ressources un taux de recouvrement de 7,6 % environ. On a estimé toutefois que l'on ne pouvait passer directement d'un taux moyen de 4 % à un taux de 7 ou 8 %. Le PNUD a préféré opter pour une approche graduelle et augmenter progressivement le taux de recouvrement du coût des services généraux de gestion. Il en résultera un manque à gagner qui devrait s'établir à 26 millions de dollars environ par exercice biennal.

43. La situation est très différente dans le cas des programmes financés selon le principe de la participation des pays de programme aux coûts, du fait en particulier que cette participation provient généralement de prêts consentis aux gouvernements par des institutions financières internationales comme la Banque mondiale ou, de plus en plus souvent, de fonds publics. La participation des pays de programme représente à l'heure actuelle quelque 900 millions de dollars par an et concerne un nombre restreint de pays puisque 80 % de ce montant provient de 10 pays seulement.

44. Le gouvernement du pays de programme est souvent le seul donateur du PNUD pour tout un portefeuille de programmes et les projets exécutés dans le pays sont en fait conçus en grande partie par des institutions autres que le PNUD. Le fait que dans un même pays les fonds proviennent d'un seul donateur réduit considérablement les frais pour l'organisation. En outre, le PNUD joue un rôle plus limité dans l'exécution et la gestion des projets et, par conséquent, supporte des risques moindres. On a donc fixé le taux de recouvrement correspondant aux services généraux de gestion à 3 % en moyenne du portefeuille de programmes du pays, dans le cas d'un partage des coûts avec les pays de programme. En outre, du fait de la nature particulière de ce mode de financement, on n'a pas tenu compte du partage des coûts avec les pays de programme pour calculer le taux de recouvrement du coût des services généraux de gestion. Le taux applicable en cas de partage des coûts avec les pays de programme a été calculé uniquement sur la base des ressources des donateurs.

B. Services d'appui à l'exécution

45. Le PNUD assure aussi des services pendant l'exécution des programmes, soit à l'intention de gouvernements des pays de programme pour les aider dans l'exécution nationale, soit à l'intention d'autres organismes des Nations Unies pour les aider à appliquer leurs propres programmes. Au sein du système des Nations

Unies, le PNUD est le principal prestataire de services au niveau des pays de programme, comme il ressort d'une récente étude du Bureau du Groupe des Nations Unies pour le développement, intitulée « UNDG Survey on Common Services at the Country Level », qui a été publiée en février 2000.

46. Il s'agit le plus souvent de services administratifs que le PNUD assure lorsque le pays manque d'institutions compétentes. Les services fournis par le PNUD à d'autres organismes des Nations Unies le sont dans le cadre du mandat du PNUD en tant que dépositaire du système de coordonnateurs résidents et s'inscrivent dans le cadre de l'objectif général de la réduction des coûts de transaction pour l'ensemble des organismes des Nations Unies.

47. En échange de ces services, chaque usager – institution nationale ou organisme des Nations Unies – doit acquitter une redevance qui couvre le coût total du service fourni par les unités opérationnelles. Les redevances au titre des services d'appui à l'exécution sont considérées comme des coûts directs, conformément aux définitions harmonisées des coûts, car elles sont clairement liées à des activités spécifiques des programmes et projets. On peut dresser une liste des services d'appui à l'exécution les plus couramment assurés par le PNUD :

- a) Paiements, décaissements et autres opérations financières;
- b) Recrutement du personnel affecté aux projets et de consultants;
- c) Achat de services et de matériel et liquidation;
- d) Organisation d'activités de formation, de conférences et d'ateliers;
- e) Délivrance d'autorisations de voyages, traitement des demandes de visas, achat de billets et organisation des voyages;
- f) Expéditions, dédouanement, immatriculation des véhicules et accréditations.

48. Les redevances au titre des services d'appui à l'exécution ont été calculées sur la base d'une enquête sur les coûts réalisée auprès de plus de 60 bureaux de pays. En raison des écarts de prix entre les pays, les bureaux de pays ont été regroupés dans quatre fourchettes de coût établies sur la base des barèmes de salaires locaux, les dépenses de personnel constituant l'élément principal des écarts de coûts entre les bureaux. Pour chaque fourchette, on a déterminé le coût de chaque transaction standard en faisant la moyenne des prix de la transaction à l'intérieur de la fourchette. On a ensuite regroupé le prix moyen de toutes les transactions standard pour chaque fourchette dans un barème universel des prix qui est mis à jour chaque année afin de tenir compte de l'évolution des prix locaux.

49. Le barème universel des prix permet au PNUD de se faire rembourser l'intégralité des dépenses encourues par les unités opérationnelles dans le pays, ce qui est d'autant plus important que ces unités fonctionnent de plus en plus selon le principe de l'autofinancement. Le barème universel présente en outre l'avantage que chaque usager se voit facturer le même montant pour une même transaction standard, ce qui permet d'introduire plus de transparence dans la prestation des services. Enfin, le barème constitue pour les organismes des Nations Unies comme pour le PNUD un outil pratique de budgétisation du coût des services d'appui à l'exécution du fait qu'il est établi sur la base des coûts moyens.

V. Annexe

A. Définitions courantes

Coût direct

- Coût encouru pour la réalisation d'un produit ou d'un service ou par un département ou un centre de coûts et pouvant être intégralement rattaché audit produit, service, département ou centre de coûts. Il s'agit d'un coût imputé. On distingue les salaires directes, les matières directes et les dépenses directes. (Royaume-Uni, Office of Government Commerce, <www.ityl.co.uk/online_ordering/ityl_glossary.htm>)
- Coût directement imputable à un produit ou un service spécifique. Par exemple, heures de travail ou matières premières utilisées pour la production d'un bien. (États-Unis, OSD Comptroller, <www.dod.mil/comptroller/icenter/inforef/glossary.htm>)

Coût indirect

- Coût encouru lors de la réalisation d'un produit ou de la prestation d'un service ou du fait du fonctionnement d'un centre de coûts ou d'un département mais ne pouvant être directement et intégralement rattaché au produit, au service ou au département car il est encouru pour plusieurs centres ou unités de coûts. Les coûts indirects sont répartis entre les centres/unités de coûts. Les coûts indirects sont également appelés frais généraux. (Royaume-Uni, Office of Government Commerce, <www.ityl.co.uk/online_ordering/ityl_glossary.htm>)
- Coût associé à un produit ou un service mais non directement attribuable à un produit ou un service en particulier. (États-Unis, OSD Comptroller, <www.dod.mil/comptroller/icenter/inforef/glossary.htm>)

Coût fixe

- Coût ou dépense ne variant pas à court terme en fonction de la quantité de biens produite. (États-Unis, OSD Comptroller, <www.dod.mil/comptroller/icenter/inforef/glossary.htm>)
- Les coûts fixes correspondent aux dépenses de fonctionnement liées aux services et aux structures qui doivent être maintenues pour pouvoir à tout moment entreprendre une activité, quel que soit le volume effectif de la production ou des ventes. Les coûts fixes demeurent relativement constants, sauf décision de la direction. Dans des limites générales, ils ne varient pas en fonction du volume de l'activité. Parmi les coûts fixes figurent le loyer, l'impôt foncier et le service des intérêts. (Jeremiah K. Murphy, expert-comptable, <www.jkmpa.com/Glossary.html>)

Coût variable

- Coût variant en fonction du volume de la production, lorsque les autres facteurs sont constants. Les coûts de manutention liés à une activité donnée, par exemple, varient en fonction du nombre de livraisons et de ramassages

nécessaires à cette activité. (États-Unis, OSD Comptroller, <www.dod.mil/comptroller/icenter/inforef/glossary.htm>)

- Coûts dont le montant total varie en fonction du volume d'activité ou de production. Ces coûts augmentent lorsque le volume de production augmente et diminuent lorsque le volume de production baisse. (Jeremiah K. Murphy, expert-comptable, <www.jkmcpa.com/Glossary.html>)

B. Calcul du taux de recouvrement des dépenses

La structure de base du PNUD dans chaque bureau de pays et dans les services du siège, qui est liée aux fonctions centrales de l'organisation, est financée au moyen des ressources ordinaires. Les dépenses en sus de celles afférentes à la structure de base seront de plus en plus financées selon le principe de la répartition des coûts entre les ressources ordinaires et les autres ressources, chaque source de financement apportant une contribution proportionnelle à sa part dans les structures du PNUD.

Montant total des dépenses afférentes à la structure de PNUD, pour l'exercice biennal (ressources provenant des contributions des donateurs¹) : 706 millions de dollars.

(moins) Structure de base (bureaux de pays) : -148 millions de dollars

(moins) Structure de base (siège) : -197 millions de dollars

Coût indirect variable : 361 millions de dollars

L'objectif est de financer ces *coûts indirects variables* en les répartissant au prorata entre les ressources ordinaires (37 % du total des ressources provenant des donateurs) et les autres ressources (63 % du total des ressources provenant des donateurs) :

Ressources ordinaires : 134 millions de dollars (37 % de 361 millions)

Autres ressources : 227 millions de dollars (63 % de 361 millions)

Total : 361 millions de dollars

Pour recouvrer le coût indirect variable à imputer aux autres ressources (227 millions de dollars), on calcule un taux en divisant ce coût par le montant total des autres ressources (2 994 millions de dollars). D'après ces chiffres, le taux de recouvrement idéal serait de 7,6 % (227 millions divisés par 2 milliards 994 millions = 0,0758).

Toutefois, le PNUD a décidé d'adopter une approche graduelle et d'augmenter progressivement le taux de recouvrement des frais généraux. Le nouveau taux de recouvrement des coûts au titre des services de gestion généraux, applicable à la participation de tiers aux coûts et aux ressources provenant de fonds d'affectation spéciale, se situera dans une fourchette allant de 5 à 7 %. Dans le cas du partage des coûts avec les pays de programme, la redevance pour services généraux de gestion a

¹ Les ressources provenant des contributions des donateurs, telles qu'elles sont décrites dans le budget d'appui biennal, comprennent l'ensemble des ressources ordinaires et des autres ressources à l'exclusion des ressources versées par les pays de programme au titre de la participation aux coûts.

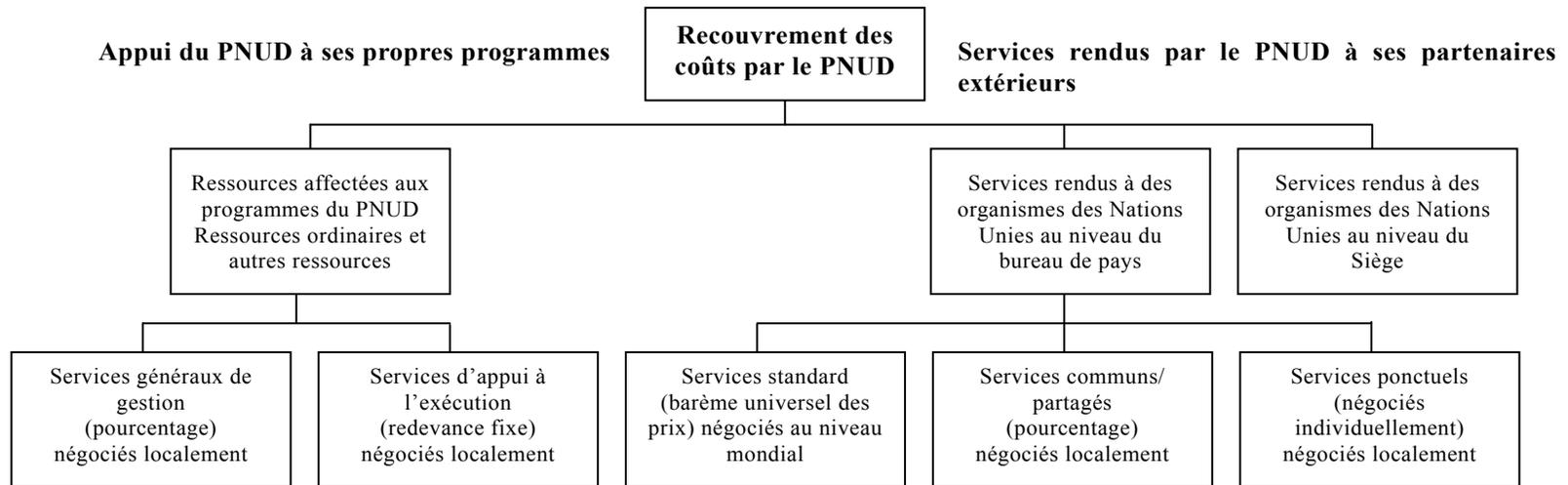
été fixée à une moyenne de 3 % en raison de la nature de la participation du PNUD à ces programmes.

Les services administratifs du PNUD fonctionnant de plus en plus sur la base de l'autofinancement, leur coût sera progressivement imputé sur les ressources extrabudgétaires, réduisant d'autant les dépenses budgétaires totales du PNUD, ce qui devrait amener le taux idéal de recouvrement des coûts dans la fourchette de 5 à 7 % désormais prescrite.

C. Méthodes de recouvrement des coûts pratiquées dans les organisations du Groupe des Nations Unies pour le développement

<i>Recouvrement des dépenses</i>				
	<i>Quel est le taux de recouvrement des coûts directs et comment est-il facturé?</i>	<i>Quelles catégories de dépenses sont-elles considérées/facturées comme des coûts directs?</i>	<i>Quel est le taux de recouvrement des coûts indirects et comment est-il facturé?</i>	<i>Les taux sont-ils fixés par les organes responsables?</i>
PNUD	Coûts effectifs	Tous les coûts afférents aux activités liées aux projets (coût total de la maîtrise du projet), y compris tous les coûts afférents à l'activation des intrants, ainsi que les services facturés	Varie de 5 à 7 % pour ce qui est des donateurs membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et 3 % en moyenne pour les pays de programme qui sont des donateurs (prêts des institutions financières internationales), essentiellement sur la base des recettes et des dépenses; sont exclus les frais généraux facturés aux agents d'exécution	Le taux de recouvrement des dépenses d'appui aux programmes est calculé dans le cadre du budget d'appui biennal et présenté au Conseil d'administration
FNUAP	Coûts effectifs	Tous les coûts afférents aux activités liées aux projets	Varie de 5 à 13 %. Le taux est facturé sur la base des recettes et des dépenses.	Décision du Conseil d'administration
UNICEF	Coûts effectifs	Tous les coûts afférents aux activités citées aux projets	Varie de 7 à 12 %. Le taux est facturé sur la base des dépenses	Décision du Conseil d'administration
PAM	Budget base zéro pour chaque projet; la facturation ne se fait pas sous forme d'un taux	Tous les coûts afférents à l'exécution des projets, y compris dépenses de personnel, voyages, matériel, services collectifs de distribution et loyers	7 % du montant estimatif des coûts directs de fonctionnement de chaque projet	Le taux de recouvrement des dépenses d'appui aux programmes est calculé dans le cadre du budget d'appui biennal et approuvé par le Conseil d'administration, qui peut le modifier dans le courant de l'exercice

D. Vue d'ensemble des mécanismes de recouvrement des coûts au PNUD



Autres ressources

- Participation des gouvernements aux coûts
- Participation de tiers aux coûts
- Fonds d'affectation spéciale

Ressources ordinaires

Autres ressources

- Participation des gouvernements aux coûts
- Participation de tiers aux coûts
- Fonds d'affectation spéciale

Appui à l'exécution directe

Appui à l'exécution nationale

Contrats de services de gestion

Paiements
Recrutement
Achats
Services liés aux voyages
Services de protocole

Locaux
Services collectifs de distribution
Sécurité (certains bureaux de pays)
Technologie de l'information et des communications (certains bureaux de pays)
Valise diplomatique
Etc.

Location de matériel et de locaux
Demandes de transport
Gestion de manifestations
Services de programmation
Etc.