



Conseil économique et social

Distr. limitée
6 avril 2006
Français
Original: anglais

Pour suite à donner

Fonds des Nations Unies pour l'enfance

Conseil d'administration

Session annuelle de 2006

5-9 juin 2006

Point 5 de l'ordre du jour provisoire*

Réexamen du principe de recouvrement de l'UNICEF

Résumé

Le présent rapport a été établi en application de la décision 2003/9 du Conseil d'administration, dans laquelle ce dernier demandait à la Directrice générale d'examiner l'application du principe de recouvrement adopté en 2003.

Il est recommandé au Conseil d'administration d'approuver les modifications du taux de recouvrement de base et les mesures d'incitation concomitantes qui encouragent le financement thématique, la collecte de fonds dans le secteur privé et la participation de l'UNICEF aux programmes communs des Nations Unies, en simplifiant et en harmonisant davantage les modalités de coopération avec les membres du Comité exécutif du Groupe des Nations Unies pour le développement afin de renforcer la capacité de l'UNICEF de coopérer plus efficacement avec un large éventail de partenaires de développement dans la réalisation des objectifs de développement du Millénaire.

* E/ICEF/2006/10.



Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Exposé de synthèse : du complexe au simple dans l'appui aux partenariats	1–6	3
I. Introduction : près de 40 ans d'expérience du recouvrement.	7–13	4
II. Du point de vue de l'exécution : se concentrer sur le processus plutôt que sur les résultats.	14–16	6
III. Du point de vue financier : gérer de grands nombres de contributions modestes	17–23	8
IV. Du point de vue de l'harmonisation : l'UNICEF continue de se démarquer par rapport à d'autres organismes	24–28	9
V. La nécessité de modifier le système : libérer le temps du personnel pour lui permettre de se concentrer sur les résultats.	29–32	10
VI. Recommandation concernant le nouveau système : un taux de base et des mesures d'incitation sélectives	33–38	11
VII. Les incidences de la modification du système : une approche plus efficace et un risque financier limité	39–45	12
VIII. Résumé et recommandation	46	13
Tableau Autres ressources (montant projeté et effectif), 1998-1999 à 2004-2005.		13
Annexes		
I. Qu'est-ce que le recouvrement des coûts et comment est-il calculé?		15
II. Définition des coûts fixes et des coûts indirects variables pour divers divisions et bureaux		17
III. Répartition des dépenses d'appui (en fonction des dépenses effectives en 2004-2005)		20
IV. Extraits de la décision 2003/9 du Conseil d'administration relative au réexamen du principe de recouvrement		23
V. Situation financière.		24
VI. Analyse des options de recouvrement		26

Exposé de synthèse : du complexe au simple dans l'appui aux partenariats

1. L'un des principaux objectifs de l'UNICEF, l'ambition du Fonds étant d'aider à réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement tels qu'ils sont énoncés dans le plan stratégique à moyen terme pour 2006-2009 (E/ICEF/2005/11), est de renforcer la capacité de l'organisation de travailler en coopération avec un large éventail de partenaires afin de collecter des ressources et d'obtenir des résultats en faveur des enfants. L'UNICEF procède actuellement à un réexamen à l'échelle de l'organisation des politiques et processus, le but étant notamment d'en évaluer l'impact sur la formation de partenariats. Le réexamen du principe de recouvrement vient à point nommé, étant donné la rapidité avec laquelle évolue l'environnement dans lequel le Fonds opère, non seulement en ce qui concerne le consensus mondial autour des objectifs du Millénaire pour le développement, mais aussi la mise en œuvre des réformes des Nations Unies, comme le démontre la programmation commune (voir le document E/ICEF/2003/13, qui est également présenté au Conseil d'administration à sa session annuelle de 2006) et l'effort déployé pour rendre l'aide plus efficace. Le principe de recouvrement a été examiné plus ou moins rigoureusement par le passé, dans le cadre des opérations financières de l'UNICEF, mais le présent rapport dépasse ce contexte précis et étudie les incidences plus larges pour le Fonds.

2. Le principe du recouvrement des autres ressources, approuvé par le Conseil d'administration dans sa décision 2003/9 (E/ICEF/2003/9/Rev.1), a dans maints cas nui à l'efficacité de l'UNICEF en tant que partenaire. On l'estime trop complexe avec ses 15 catégories différentes de contributions et ses sept taux de recouvrement distincts. Le personnel du Fonds a dû passer beaucoup trop de temps à préciser entre les bureaux locaux et le siège quels taux appliquer dans chaque cas, et à expliquer le principe aux donateurs, dont beaucoup se trouvent au niveau des pays (où les décisions sur les contributions sont prises) et qui ne sont souvent pas pleinement au courant de la décision du Conseil d'administration. On s'est également heurté à des difficultés particulières pour obtenir d'autres contributions de la Commission européenne, des institutions financières internationales comme la Banque mondiale et le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, qui sont des partenaires cruciaux de l'UNICEF dans la promotion des questions concernant les enfants. Les difficultés à conclure des accords financiers ont rendu les partenaires nettement moins disposés à entreprendre de gros efforts de collaboration dans le cadre d'un programme de travail plus large susceptible de déboucher sur des résultats positifs pour les enfants.

3. Tout le temps passé à ces tractations a donné l'impression que l'UNICEF est un organisme avec lequel il est difficile de travailler, que ses taux de recouvrement sont plus élevés que ceux d'autres organismes des Nations Unies, en particulier les membres du Comité exécutif du Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD)¹, et qu'il revient également cher en tant qu'exécutant de programmes. Le temps passé à s'occuper des contributions a empêché le personnel de l'UNICEF de gérer les résultats escomptés de programmes financés sur les autres ressources, et de renforcer le dialogue de politique et de stratégie avec les partenaires de

¹ UNICEF, Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) et Programme alimentaire mondial (PAM).

développement du Fonds, lequel est crucial pour assurer que l'on donne la priorité aux enfants dans les mesures visant à réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement.

4. Malgré la complexité de la situation, le tableau des ressources a continué de s'améliorer, avec une augmentation tant des ressources ordinaires que des autres, depuis que le principe en vigueur a été adopté en 2003. On a commencé à utiliser le financement thématique (atteignant 12 % des contributions en 2005), ce qui a permis de réduire les coûts de transaction et de s'occuper davantage de l'appui au programme et moins des projets, élément majeur pour ce qui est de rendre l'aide plus efficace. Toutefois, l'UNICEF reste tributaire des contributions modestes, 80 % des contributions aux autres ressources représentant moins d'un million de dollars en 2005. Les mesures d'incitation actuellement prévues pour encourager des contributions plus importantes n'ont pas eu d'effets notables. À l'avenir, il faudra davantage se demander comment continuer à bien gérer un grand nombre de contributions modestes à l'appui des programmes plutôt que prévoir de gérer un petit nombre de contributions plus conséquentes.

5. L'UNICEF recommande d'ajuster le taux de recouvrement de base à 7 %, en continuant à encourager les contributions thématiques et les contributions de sommes importantes. Il faut aussi une certaine souplesse dans les programmes communs des Nations Unies lorsque les organismes partagent les ressources. Ce taux de 7 % est utilisé par tous les organismes du Comité exécutif du GNUM, quoique le PNUD ait une gamme de 7 % à 5 %, ce qui serait aussi le cas de l'UNICEF dans le nouveau système si l'on tient compte du financement thématique.

6. On pense que le nouveau taux de base allié à des mesures d'incitation ne permettrait pas de récupérer la totalité du montant du recouvrement approuvé dans le budget d'appui de 2006-2007, avec un manque à recevoir de 10 millions de dollars si l'on se fonde sur les autres recettes actuellement prévues pour l'exercice biennal. L'UNICEF estime que l'ajustement permettrait d'élargir les possibilités de recevoir d'autres recettes supplémentaires en sus de celles actuellement prévues et ainsi, sur la base du nouveau système, combler le déficit. Ce qui importe davantage, la simplification apportée permettra à l'UNICEF de mieux gérer les résultats et, avec une plus grande harmonisation, faire du Fonds un partenaire beaucoup plus engagé dans le développement dans le cadre de l'effort déployé pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement, qui forment le point central du plan stratégique à moyen terme.

I. Introduction : près de 40 ans d'expérience du recouvrement

7. Le principe de recouvrement de l'UNICEF remonte à 1968, date à laquelle le Conseil d'administration a approuvé les premiers projets « notés ». Ce n'est qu'en 1987 que le premier taux de recouvrement des coûts des programmes financés au moyen de fonds supplémentaires a été fixé, puis modifié en 1996, 1998 et 2003².

² On trouvera l'histoire des principales décisions concernant la politique de recouvrement de l'UNICEF avant 1998 à l'annexe I du document E/ICEF/1998/AB/L.6.

8. À simplement parler, le recouvrement des coûts est la somme prélevée sur les dépenses des programmes financés sur les autres ressources afin de couvrir les dépenses additionnelles qu'a dû consentir l'UNICEF pour assumer la responsabilité de l'exécution de ces programmes (voir annexes I, II et III). En adoptant le principe de recouvrement, on reconnaît qu'il faut consentir des dépenses supplémentaires spécifiques lorsqu'on prend en charge d'autres ressources. L'UNICEF ne dispose pas d'une capacité illimitée pour exécuter des programmes financés sur les autres ressources. En incorporant le recouvrement dans le budget d'appui approuvé par le Conseil d'administration tous les deux ans, l'UNICEF appréhende de façon intégrée ce qu'il lui faut de capacités pour réaliser les objectifs et résultats précis énoncés dans le plan stratégique à moyen terme, sur la base des projections de ressources qu'il a établies.

9. Les principes à la base de la politique de recouvrement sont les suivants :

a) Les programmes financés sur les autres ressources devraient aller aux domaines prioritaires approuvés dans le plan stratégique à moyen terme;

b) Dans la mesure du possible, les ressources ordinaires ne devraient pas être utilisées pour subventionner les programmes financés sur les autres ressources;

c) La politique de recouvrement devrait être structurée de façon à réduire les coûts de transaction, tout en assurant que le mécanisme reste transparent et simple à administrer.

10. On trouve dans le système actuel 15 catégories et sept taux de pourcentage différents³. Les principales variables prises en compte sont les contributions privées par opposition aux autres contributions, les contributions thématiques par opposition aux contributions non thématiques, le montant de la contribution et si oui ou non plus de 90 % de la contribution sont versés dès le départ. On encourage surtout les contributions thématiques et les contributions d'un montant élevé. La principale raison en est de réduire le plus possible les coûts de transaction.

11. Le présent rapport est établi comme suite à la requête formulée par le Conseil d'administration dans sa décision 2003/9, qui demandait que lui soit présenté un rapport sur l'expérience acquise en ce qui concerne le principe de recouvrement (voir annexe IV pour les paragraphes correspondants de la décision). Le Conseil d'administration a par la suite convenu d'examiner le rapport à sa session annuelle de 2006.

12. Lorsqu'il a procédé à l'examen de la façon dont a fonctionné la politique de recouvrement et de ses résultats, le Fonds a tenu de vastes consultations auprès de ses bureaux locaux et au siège, d'autres organismes des Nations Unies et des comités nationaux pour l'UNICEF, en présentant une analyse quantitative et qualitative de non seulement l'effet de cette politique sur les recettes mais aussi de la façon dont elle influe sur les résultats que le Fonds cherche à obtenir par des programmes financés sur les autres ressources, et sur son engagement à renforcer l'harmonisation avec les organismes membres du Comité exécutif du GNUM.

13. Cette analyse a amené l'UNICEF non seulement à faire rapport au Conseil d'administration sur les progrès mais aussi à lui demander d'approuver les modifications du système de recouvrement.

³ E/ICEF/2004/AB/L.5.

II. Du point de vue de l'exécution : se concentrer sur le processus plutôt que sur les résultats

14. Les réponses à une enquête menée auprès des bureaux de pays et de région et des comités nationaux au sujet de la politique actuelle de recouvrement font apparaître quelques domaines de préoccupation :

a) Nombre de bureaux de pays n'incluent pas (suffisamment) les coûts directs d'appui au projet dans les propositions de projet, en raison du taux « élevé » de recouvrement des coûts indirects ayant un effet potentiellement négatif sur les taux d'exécution et les résultats. Par exemple, le bureau en Éthiopie a estimé difficile de négocier ses propres coûts opérationnels de programme et traitements du personnel au-dessus d'un coût de recouvrement élevé, et le bureau au Viet Nam a fait savoir que deux donateurs montraient de la réticence à inclure les coûts directs d'appui au projet en arguant que cela venait s'ajouter à la contribution qu'ils versaient déjà par le biais du recouvrement, ce qui était inapproprié;

b) Du fait que les taux de recouvrement sont perçus comme étant élevés et qu'on peut dans une certaine mesure modifier les réductions de taux en changeant les variables de contribution⁴, on passe un temps considérable à expliquer et à négocier les contributions avec les donateurs tant sur les coûts directs que sur les taux de recouvrement, ce qui fait monter les coûts de transaction, cause des retards à saisir des occasions et donne l'impression qu'« il est difficile de travailler avec l'UNICEF ». Le bureau en Indonésie a fait savoir que le bureau de pays avait reçu de l'argent pour Aceh, mais seulement après une longue négociation et après que le donateur ait accepté de rendre compte dans le cadre de l'appel global plutôt que dans un rapport distinct. Le bureau des Îles du Pacifique a fait savoir qu'il avait fallu un an pour négocier l'accord avec le principal bénéficiaire et le secrétariat de la Communauté du Pacifique pour que l'UNICEF devienne un bénéficiaire auxiliaire du Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme – l'une des pierres d'achoppement étant le taux de recouvrement des coûts;

c) Les taux de recouvrement des coûts peuvent affecter de façon disproportionnée les petits pays et ceux ayant un revenu national brut par habitant plus élevé et des niveaux de ressources ordinaires plus faibles, car ils se voient souvent offrir de petites contributions à des taux de recouvrement élevés qu'ils se trouvent alors dans l'incapacité d'honorer et se voient ainsi supplanter par d'autres partenaires. D'après le bureau pour l'Europe centrale et orientale et la Communauté d'États indépendants, cette région a perdu un total de 12 millions de dollars en enregistrement des recettes, car un autre organisme utilisant un taux de recouvrement plus bas a été le partenaire privilégié des donateurs même dans les domaines de priorité de l'UNICEF comme la protection des enfants et le VIH/sida;

⁴ Amener les donateurs à verser leurs contributions dans la catégorie thématique ou à verser plus de 90 % des fonds dès le départ serait une façon d'ajuster les taux de recouvrement dans le cadre du système approuvé; en outre, renoncer à (certains) coûts directs identifiés peut rendre le recouvrement plus acceptable pour les donateurs.

d) La politique actuelle affaiblit la position de l'UNICEF dans les programmes communs des Nations Unies⁵ et risque d'entraver sa participation à des programmes communs ou l'obliger à mener de longues négociations qui en retardent le démarrage. D'après le bureau au Honduras, six organismes des Nations Unies, dont l'UNICEF, ont demandé au Fonds d'affectation spéciale des Nations Unies pour la sécurité humaine d'appuyer financièrement un projet sur la prévention de la violence à l'égard des enfants, mais le Fonds d'affectation spéciale ayant établi un plafond de 10 % sur le recouvrement et le PNUD prélevant 1 % en tant qu'intermédiaire, l'UNICEF n'a pas été en mesure d'accepter un taux de 9 % alors que d'autres organismes ont ajusté leur taux de recouvrement pour ce faire;

e) L'accord-cadre entre l'Union européenne et l'ONU concernant les questions financières et administratives impose un plafond de 7 % pour le recouvrement, ce qui limite considérablement la capacité de l'UNICEF d'accéder au financement étant donné que les taux actuels sont supérieurs à 7 %;

f) Le temps passé à traiter des questions de transaction avec les partenaires entraîne un coût d'opportunité considérable dans la mesure où il réduit la capacité de l'UNICEF d'engager des discussions de politique et de stratégie avec eux et d'obtenir des ressources et des résultats en faveur des enfants, donnant encore une fois l'impression que « l'UNICEF n'est pas un bon partenaire »;

g) On trouve des exemples précis d'occasions de contributions perdues pour l'UNICEF dans toutes les régions, mais un grand nombre d'entre elles sont difficiles à cerner car il se peut que plusieurs ne soient jamais arrivées jusqu'à l'organisation. Selon le bureau en République démocratique du Congo, avant la présentation du budget sur les orphelins et autres enfants vulnérables, le mécanisme de coordination du pays pour le Fonds mondial avait convenu que le taux de recouvrement du bénéficiaire secondaire aurait un plafond de 5 %, car le bénéficiaire principal recevrait 5 %, mais le taux de recouvrement de l'UNICEF était de 11 %, ce qui l'a empêché de devenir le bénéficiaire secondaire du projet. Selon le bureau au Kosovo (Serbie-et-Monténégro), le taux de recouvrement était trop élevé pour obtenir une subvention de 2 millions de dollars à l'appui de programmes en faveur des jeunes.

15. L'un des facteurs cruciaux que l'on retrouve tout au long de l'exécution est que l'UNICEF est perçu comme étant un partenaire difficile, avec des taux de recouvrement qui sont considérés onéreux et qui passe trop de temps sur des accords concernant certaines contributions. Les taux de recouvrement des coûts ne sont toutefois pas le seul obstacle à la coopération financière. Parmi les autres obstacles, on peut citer les conditions d'audit stipulées par les donateurs qui vont à l'encontre des principes d'audit des Nations Unies, les intérêts sur le solde non utilisé d'autres fonds, la demande de comptes distincts et l'imposition de conditions inhabituelles concernant la présentation de rapports.

16. Pour résoudre le problème, il semble qu'il faille dans l'ensemble s'attacher à simplifier le système de recouvrement des coûts de l'UNICEF pour le rendre plus efficace et plus rapide et pour réduire les coûts de transaction; baisser les taux, qui

⁵ Les programmes communs sont régis par la Note d'orientation sur la programmation commune, publiée le 19 décembre 2003; il s'agit de programmes dans lesquels les organismes des Nations Unies apportent un appui collectif à des partenaires de développement nationaux aux fins d'élaborer, d'exécuter, de suivre et d'évaluer les activités visant à réaliser les objectifs de développement du Millénaire.

devraient être davantage harmonisés avec ceux des autres membres du Comité exécutif du GNUM afin de réduire le plus possible le nombre d'occasions perdues; et assouplir la participation aux programmes communs des Nations Unies pour renforcer les efforts conjoints dans l'esprit du processus de réforme.

III. Du point de vue financier : gérer de grands nombres de contributions modestes

17. Du point de vue financier, les résultats de l'application du principe de recouvrement ont été beaucoup plus positifs que du point de vue de l'exécution. Depuis 2003, les recettes des ressources ordinaires ont augmenté de 11 % et celles des autres ressources (à l'exclusion des programmes d'urgence) ont augmenté de 60 %, d'après les chiffres de 2005. Le nombre de contributions est passé de 1 219 en 2003 à 1 715 en 2005, soit une augmentation de 40 % en deux ans. Le montant global moyen des contributions est passé de 800 000 dollars en 2003 à 1,1 million de dollars en 2005, dont 900 000 dollars de contributions non thématiques et 2,9 millions de dollars de contributions thématiques. Il n'y a pas eu d'effet négatif apparent du principe de recouvrement sur les recettes, pas plus que sur le nombre de contributions. Toutefois, 81 % de toutes les contributions en 2005 sont restées inférieures à 1 million de dollars.

18. Les contributions thématiques ont attiré une tranche importante d'autres recettes et se sont révélées particulièrement utiles dans des situations d'urgence car elles permettent d'assouplir la capacité renforcée de l'organisation de s'adapter à l'évolution des besoins à mesure que les conditions changent. Au cours du second semestre de 2003, comme suite à l'approbation du principe de recouvrement, on avait reçu 16 contributions thématiques d'un montant total de 29 millions de dollars. Au cours de l'exercice biennal 2004-2005, 280 contributions thématiques ont rapporté 750 millions de dollars.

19. À long terme, la figure à l'annexe V dénote une nette tendance à l'augmentation des recettes de l'UNICEF, qui sont passées de 455 millions de dollars en 1986 à 2 milliards 761 millions de dollars en 2005. Le taux de croissance est manifestement supérieur pour les autres recettes, pour lesquelles les gouvernements et le secteur privé ont augmenté le montant de leurs contributions par rapport aux ressources ordinaires (annexe V, tableau 1). Le rapport projeté pour 2006-2007 sera d'environ 40 % de ressources ordinaires et 60 % d'autres ressources.

20. La valeur effective du recouvrement des coûts est passée de 31 millions de dollars pour l'exercice biennal 1998-1999 à 163 millions de dollars pour l'exercice 2004-2005, ce qui ramène le niveau des ressources ordinaires utilisées dans le budget d'appui de 44 % pour l'exercice biennal 1998-1999 à 35 % pour l'exercice 2004-2005 (annexe V, tableau 2). Le taux effectif de recouvrement des coûts pour l'exercice biennal 2004-2005 était de 7,2 %, même avec des taux allant de 12 % à 5 %. D'après le tableau actuel, le taux projeté dans le budget d'appui approuvé pour 2006-2007 est de 7 %⁶.

⁶ Voir E/ICEF/2006/AB/L.1.

21. L'intégration d'un objectif de recouvrement dans le budget d'appui donnant une plus grande transparence, il semblerait peut-être logique d'ajuster le ou les taux de recouvrement pour chaque exercice biennal. Cela est manifestement indésirable, car ajuster les taux tous les deux ans serait perturbant et déconcertant. Une autre méthode serait de procéder à un réexamen tous les quatre ans, coïncidant avec le cycle du plan stratégique à moyen terme, lorsque des changements structurels notables et les modifications qui s'ensuivent dans les structures de coûts sont le plus susceptibles de se produire. En outre, si l'on se fonde sur l'historique du recouvrement des coûts, quatre ans représentent une période raisonnable pour analyser les tendances spécifiques concernant les autres ressources.

22. Un résumé de l'expérience donne à penser que :

a) Le montant général des contributions est en hausse, mais il continue d'y avoir un grand nombre de contributions modestes, ce qui démontre l'origine très diverse des contributions;

b) Réduire le taux de recouvrement selon le montant des contributions ne semble pas avoir fait augmenter le nombre de contributions d'un montant plus élevé mais confirme que ces dernières permettent de faire des économies d'échelle;

c) Le nombre de contributions dépassant 10 millions de dollars a augmenté;

d) Les contributions thématiques ont réussi à accroître la souplesse et à réduire la charge administrative, et cette option a été bien accueillie par les donateurs;

e) Les taux de recouvrement devraient être réexaminés à la fin de chaque cycle du plan stratégique à moyen terme.

23. On part de l'hypothèse que la situation financière positive continue de l'UNICEF, même face à des taux de recouvrement « élevés », donne à penser que les donateurs se rendent compte que le Fonds, grâce à sa vaste infrastructure, est capable d'assumer avec succès les responsabilités des résultats des programmes, surtout dans des situations complexes et souvent avec un court préavis. Il n'en reste pas moins qu'avec sa politique actuelle, l'UNICEF risque de perdre des occasions.

IV. Du point de vue de l'harmonisation : l'UNICEF continue de se démarquer par rapport à d'autres organismes

24. Le Comité de haut niveau sur la gestion a examiné la question du recouvrement des coûts à sa dixième session en octobre 2005. Un rapport a été établi par un groupe de travail dirigé par l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, qui était chargée d'élaborer des principes communs de recouvrement des coûts qui compensent les organismes de façon équitable pour leurs dépenses d'appui et empêchent une concurrence déraisonnable entre les organismes⁷.

⁷ CEB/2005/HLCM/R.22.

25. Il y a eu consensus entre les organismes sur la terminologie et les définitions précises des coûts directs, indirects fixes et indirects variables utilisées dans l'évaluation du recouvrement des coûts. Il n'y a toutefois pas eu consensus sur la façon de recouvrer les coûts, sauf que tous les coûts directs devraient être imputés directement sur les projets, et que tous les coûts indirects variables devraient être recouverts, « si possible », en tant que rubrique de dépense du budget du projet.

26. Le Comité de haut niveau sur la gestion a encouragé les organisations à échanger des informations sur les méthodes de recouvrement des coûts dans le but d'harmoniser encore les pratiques. En tant que telle, la question de l'harmonisation du recouvrement des coûts n'a pas été abordée directement bien que le taux de recouvrement en soit l'élément le plus visible et la cause principale de la concurrence entre les organismes.

27. Les organismes membres du Comité exécutif du GNUM, par l'intermédiaire d'un groupe de travail spécial chargé d'étudier le recouvrement des coûts, continuent d'étudier l'harmonisation potentielle du recouvrement dans le contexte des programmes communs des Nations Unies, en particulier dans le cadre des fonds d'affectation spéciale à donateurs multiples. Sur les quatre organismes, l'UNICEF a la gamme la plus large de taux de recouvrement et est le plus éloigné de l'harmonisation, du moins pour ce qui est des taux, et il perd des possibilités de projets au profit d'autres organismes, y compris de membres du Comité exécutif du GNUM.

28. Le principe de recouvrement du PNUD donne à penser que sa méthode de calcul est similaire à celle de l'UNICEF⁸. Le PNUD a déterminé un taux de recouvrement « idéal » de 7,6 % pour l'exercice biennal 2004-2005, et a fixé un taux de recouvrement allant de 7 % à 5 % pour le partage des coûts avec une tierce partie et les fonds d'affectation spéciale. Le FNUAP et le PAM ont tous deux un taux de recouvrement de 7 %.

V. La nécessité de modifier le système : libérer le temps du personnel pour lui permettre de se concentrer sur les résultats

29. La principale raison expliquant la nécessité de modifier le système de recouvrement est qu'il a déjà été déterminé que c'était un facteur entravant la capacité de l'UNICEF d'être un partenaire à part entière et efficace pour le développement. Cela réduit la contribution potentielle du Fonds à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement et la mise en œuvre des réformes des Nations Unies. L'UNICEF a perdu maintes occasions de renforcer ses activités de partenaire pour s'assurer des ressources en faveur des enfants du fait du temps perdu parce que le personnel s'occupait davantage de mener les processus que de gérer les résultats. Il faudra établir un nouveau système de recouvrement pour obtenir une approche dynamique et efficace qui laisse au personnel le temps de se concentrer sur les problèmes plus vastes touchant les enfants.

⁸ Voir DP/2004/35, sur la gestion des coûts stratégiques du PNUD et ses incidences sur le recouvrement.

30. Plus précisément, l'UNICEF n'a pas été en mesure d'appliquer strictement les principes de base régissant le recouvrement des coûts, essentiellement du fait de la complexité du système et des taux élevés de recouvrement. Alors que d'autres programmes se sont concentrés sur les priorités du plan stratégique à moyen terme et qu'il y a une tendance générale vers la réduction du subventionnement des autres programmes à l'aide de ressources ordinaires, l'application du principe n'a pas été facile et n'a pas permis de réduire les coûts de transaction.

31. D'après l'analyse, si l'on veut améliorer le système de recouvrement pour surmonter les difficultés du système actuel, qui est trop complexe, pas entièrement harmonisé, a des coûts de transaction élevés et fait perdre des occasions, il faut viser trois objectifs essentiels : a) la simplification, pour améliorer l'efficacité, réduire les coûts de transaction et libérer le temps du personnel; b) l'harmonisation, dans le contexte des organismes du Comité exécutif du GNUM; c) la prudence en matière financière, pour assurer que les objectifs de recouvrement soient atteints.

32. L'examen des modifications du système de recouvrement vise à optimiser ces trois objectifs dans toute la mesure possible.

VI. Recommandation concernant le nouveau système : un taux de base et des mesures d'incitation sélectives

33. Lorsqu'on a analysé le principe de recouvrement, on a utilisé sept options différentes (voir les détails à l'annexe VI). Dans deux des options, on examine le modèle actuel et une modification à lui apporter. Dans trois options, on envisage de passer à un système avec un ou deux pourcentages. Dans un cas, on évalue l'éventualité d'établir un barème de redevances et dans un autre, on envisage de n'avoir pas de recouvrement du tout.

34. D'après les projections, le système en vigueur, sous sa forme actuelle ou sous une forme modifiée (options 1 et 2), permettrait d'atteindre l'objectif de recouvrement dans le budget d'appui de 2006-2007, mais pas les objectifs essentiels de la simplification et de l'harmonisation et, en outre, la complexité du système et ses taux de recouvrement élevés continueraient d'entraver un partenariat positif. À l'autre extrême, la suppression du recouvrement (option 7), tout en mettant l'UNICEF en position avantageuse en tant que partenaire, requerrait une restructuration majeure du budget d'appui et coûterait un montant additionnel considérable de ressources ordinaires, tout en s'écartant totalement des efforts d'harmonisation.

35. Tenter d'allouer tous les coûts, tant directs qu'indirects variables, à d'autres programmes financés sur les autres ressources en établissant un barème de redevances (option 6) ne permet pas de réaliser l'objectif de la simplification car un processus d'allocation de tous les coûts serait extrêmement complexe.

36. Cela étant, l'analyse s'est concentrée sur le rétablissement d'un taux de recouvrement de base (options 3, 4 ou 5), avec certaines mesures d'incitation pour soutenir les éléments positifs du système actuel, en particulier le financement thématique. Toutefois, pour assurer la simplification, il faut un nombre très limité d'exceptions au taux de base, sinon il ne sera pas possible d'atteindre cet objectif.

37. Étant donné les objectifs de simplification, d'harmonisation et de prudence en matière financière, outre les résultats du recouvrement au cours des quatre derniers cycles budgétaires et la projection d'un taux de 7 % dans le budget d'appui de 2006-2007, il est recommandé de fixer un taux de recouvrement de base de 7 % pour les programmes financés sur les autres ressources. On retiendrait deux éléments de la politique actuelle, compte tenu de leurs succès : a) les contributions thématiques seraient recouvrées à 5 %; et b) les contributions non thématiques du secteur privé dans les pays de programme (le secteur privé appuyant les programmes de l'UNICEF dans le pays concerné) continueraient d'être recouvrées à 5 %.

38. En outre, a) une réduction de 1 % serait appliquée aux contributions non thématiques de plus de 40 millions de dollars, à condition que la Directrice générale soit assurée que l'on bénéficiera d'économies d'échelle, en particulier pour ce qui est de la gestion des fonds et de la présentation de rapports; et b) une réduction de 1 % serait appliquée aux programmes communs des Nations Unies non thématiques, en particulier lorsqu'un ou plusieurs autre(s) organisme(s) utilisent aussi un système de recouvrement, à condition que la Directrice générale soit assurée que cela renforcera le partenariat entre organismes des Nations Unies.

VII. Les incidences de la modification du système : une approche plus efficace et un risque financier limité

39. L'UNICEF estime que la modification proposée du système : a) simplifie l'approche; b) réduit les coûts de transaction et libère le temps du personnel; c) poursuit sur la lancée positive de la collecte de fonds auprès du secteur privé; d) assure l'harmonisation avec les taux utilisés par les membres du Comité exécutif du GNUD; e) adapte le système aux besoins des programmes communs des Nations Unies; f) encourage suffisamment le financement thématique; et g) encourage la contribution de sommes importantes.

40. Utiliser un taux de base commun aux membres du Comité exécutif du GNUD permettra d'optimiser la simplification et l'harmonisation. Du point de vue de la prudence en matière financière, il y a un léger risque à considérer, en particulier pour ce qui est de continuer à encourager le financement thématique à 5 %. Ce risque sera atténué par l'accroissement des autres recettes (voir ci-dessous).

41. Compte tenu du rapport entre la valeur des recettes du financement thématique et non thématique en 2004-2005 (19 % et 81 %), la modification proposée permettrait d'obtenir un recouvrement de 151 millions de dollars sur le montant projeté des dépenses des programmes financés sur les autres ressources, soit 2 milliards 307 millions de dollars en 2006-2007.

42. Le montant du recouvrement projeté approuvé dans le budget d'appui de 2006-2007 s'élevant à 161 millions de dollars, il y aurait un déficit d'environ 10 millions de dollars par rapport au niveau projeté des autres recettes. Pour recouvrer cette somme, compte tenu du rapport entre les contributions thématiques et non thématiques en 2004-2005, il faudrait que les contributions aux autres ressources augmentent de 165 millions de dollars.

43. L'UNICEF pense qu'avec des taux harmonisés et une approche globale plus simple, il y aura davantage d'occasions d'obtenir des contributions supplémentaires. En outre, le montant des autres ressources a constamment dépassé le montant projeté dans le budget d'appui, comme le montre le tableau ci-après. Cela étant, compte tenu de ces deux facteurs, le déficit sera comblé.

Tableau

Autres ressources (montant projeté et effectif), 1998-1999 à 2004-2005

<i>Budget</i>	<i>1998-1999</i>	<i>2000-2001</i>	<i>2002-2003</i>	<i>2004-2005</i>	Total
Autres ressources : montant projeté	780	886	1 220	1 833	4 719
Autres ressources : montant effectif	924	1 250	1 702	3 136	7 012
Écart entre le montant effectif et le montant projeté	18 %	41 %	40 %	71 %	49 %

44. Ce qui importe davantage, une plus grande simplification permettra au personnel de l'UNICEF de passer davantage de temps à travailler aux résultats escomptés des contributions d'autres ressources et l'UNICEF sera un partenaire qui collaborera bien plus à la mise en œuvre du plan stratégique à moyen terme à l'appui des objectifs du Millénaire pour le développement.

45. En conclusion, l'analyse de l'expérience acquise en ce qui concerne le principe de recouvrement a montré qu'il fallait examiner ce dernier dans un contexte organisationnel plus large. Même avec une perspective financière continûment positive, l'UNICEF doit continuer de veiller à ce que ses politiques promeuvent sa capacité de travailler en partenariat total et efficace, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du système des Nations Unies, afin d'obtenir de meilleurs résultats en faveur des enfants. Du fait de la politique actuelle, le Fonds a eu du mal à obtenir de nombreuses autres contributions, ce qui a provoqué un certain nombre de tensions dans les relations plus larges qu'il recherche avec ses partenaires. C'est pourquoi l'on recommande un principe de recouvrement adaptable.

VIII. Résumé et recommandation

46. Compte tenu de l'analyse et des conclusions ci-dessus, il est recommandé au Conseil d'administration d'adopter le projet de recommandation suivant :

Le Conseil d'administration,

1. *Reconnaît* que le principe de recouvrement de l'UNICEF devrait être évalué dans le cadre plus large de la promotion de partenariats visant à réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement en faveur des enfants, dans le contexte des réformes des Nations Unies en cours d'application, en particulier pour ce qui est de l'harmonisation avec le Comité exécutif du Groupe des Nations Unies pour le développement, en recherchant nettement la simplification afin de rendre l'aide plus efficace;

2. *Approuve* les objectifs fondamentaux de la simplification, de l'harmonisation et de la prudence en matière financière dans l'orientation de la politique de recouvrement;

3. *Décide :*

- a) D'adopter un taux de recouvrement de base de 7 % pour les autres ressources, les contributions thématiques étant recouvrées à 5 %;
- b) De maintenir le taux actuel de 5 % pour le financement non thématique provenant du secteur privé dans les pays de programme;
- c) De réduire de 1 % le taux de recouvrement pour les programmes communs, lorsque la Directrice exécutive estime que c'est là la meilleure façon de promouvoir les efforts collectifs des organismes des Nations Unies dans l'esprit de la réforme du système;
- d) De réduire de 1 % le taux de recouvrement pour les contributions de plus de 40 millions de dollars, lorsque la Directrice exécutive est assurée que l'on bénéficiera d'économies d'échelle.

Annexe I

Qu'est-ce que le recouvrement des coûts et comment est-il calculé?

1. La structure de coûts de l'UNICEF comprend à la fois des coûts directs et indirects, que l'on peut classer dans les catégories suivantes :

a) L'UNICEF encourt des *coûts directs* qu'il peut entièrement attribuer spécifiquement aux programmes qu'il exécute dans l'accomplissement de son mandat;

b) L'UNICEF encourt des *coûts indirects fixes* quels que soient l'ampleur et le niveau de ses activités, mais ne peut pas les attribuer spécifiquement à tel ou tel programme;

c) L'UNICEF encourt des *coûts indirects variables* en tant que fonction et à l'appui de ses programmes, mais ne peut pas les attribuer spécifiquement à tel ou tel programme.

2. L'UNICEF encourt tant des coûts directs que des coûts indirects variables lorsqu'il exécute des programmes spécifiques financés par les autres ressources. Les coûts directs sont imputés sur les programmes eux-mêmes en tant que dépenses spécifiques. Les coûts indirects variables font l'objet de recouvrement car ils ne peuvent être attribués spécifiquement à tel ou tel programme.

3. La méthode de recouvrement permet de calculer les coûts indirects variables associés à l'appui aux programmes financés sur les autres ressources à l'UNICEF, dans le contexte du budget d'appui approuvé par le Conseil d'administration tous les deux ans.

4. Pour déterminer les coûts indirects variables requis à recouvrer des programmes financés sur les autres ressources, on utilise la méthode suivante :

Étape I : Définir et exclure du calcul les coûts fixes dans le budget d'appui;

Étape II : Pour le reste du budget d'appui (non inclus les coûts fixes), calculer la proportion des coûts indirects variables selon qu'ils sont applicables aux programmes financés sur les ressources ordinaires ou sur les autres ressources;

Étape III : Calculer la part des coûts d'appui indirects variables correspondant aux programmes financés sur les ressources ordinaires et ceux financés sur les autres ressources en appliquant la proportion arrêtée à l'étape II ci-dessus.

5. Les données financières sur lesquelles repose la décision 2003/9 étaient fondées sur les dépenses effectives imputées sur les autres ressources en 2000-2001. Suivant la méthode de recouvrement, les coûts variables indirects attribués aux autres ressources se sont élevés au montant de recouvrement effectif requis de 132,3 millions de dollars, soit 12 % du total des dépenses des programmes financés sur les autres ressources (1 104 300 000 dollars). Par conséquent, le taux de base requis était de 12 %. La fourchette effective des taux (12 % à 5 %) a été prise en considération dans ce taux de base, avec des réductions visant à encourager la réduction anticipée des coûts de transaction ainsi qu'à tenir compte des préférences du secteur privé et des pays de programme.

6. Le réexamen actuel est fondé sur les dépenses effectives imputées sur les autres ressources pour 2004-2005. On trouvera aux annexes III et IV la répartition des dépenses d'appui de l'exercice biennal entre coûts fixes et coûts indirects variables. Ces derniers ont été en outre répartis entre dépenses d'appui aux programmes financés par les ressources ordinaires et aux programmes financés sur les autres ressources, calculés en fonction du pourcentage défini en suivant la méthode décrite plus haut. Les unités qui appuient uniquement le processus relatif aux autres ressources sont entièrement financées par ces dernières. Les coûts variables indirects se sont élevés au montant effectif requis de 199,5 millions de dollars, soit 8,8 % du total des dépenses des programmes financés sur les autres ressources (2 262 900 000 dollars). En conséquence, le taux de base requis a été ramené de 12 à 8,8 %, soit une réduction de 3,2 %, en raison essentiellement du niveau élevé des autres ressources.

7. Dans le budget d'appui de 2006-2007⁹, en se fondant sur le même taux de base de 8,8 % et l'utilisation projetée des autres ressources (2 milliards 307 millions de dollars), le montant effectif du recouvrement requis serait de 203 millions de dollars. Le montant cible du recouvrement approuvé pour 2006-2007 dans le cadre du budget d'appui a été déterminé en se fondant sur les projections du montant estimatif des dépenses imputées sur les autres ressources pour l'exercice biennal et le taux effectif moyen de recouvrement reçu au cours de l'exercice biennal précédent. Il est donc intrinsèquement difficile de déterminer avec précision le montant du recouvrement requis par rapport au recouvrement effectif. En d'autres termes, on calculera toujours les ajustements des taux de recouvrement en tenant compte des résultats obtenus précédemment lorsqu'on fait des projections concernant les dépenses financées par les autres ressources ¹⁰.

⁹ E/ICEF/AB/L.1, tableau I, Plan des ressources de l'UNICEF.

¹⁰ La question de l'utilisation des intérêts produits par les autres ressources en caisse pour compenser les coûts de recouvrement a été soulevée précédemment par le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires et le Conseil d'administration. Le Comité consultatif a fait observer qu'au vu des fluctuations potentielles du schéma d'encaisse et de déboursement des autres ressources, ainsi que des fluctuations des taux de change et des taux d'intérêt, il ne serait guère avisé, du point de vue politique, de compter sur les intérêts créditeurs pour couvrir les déficits du recouvrement des dépenses d'appui (E/ICEF/1998/AB/L.12). Le Conseil d'administration a tenu compte de cette recommandation dans sa décision 2003/9.

Annexe II

Définition des coûts fixes et des coûts indirects variables pour divers divisions et bureaux

1. Pour les bureaux de pays, les coûts fixes sont définis comme correspondant à la présence minimale de base dans les bureaux de pays exécutant un programme financé sur les ressources ordinaires approuvées. Ces coûts fixes s'établissent à 1 milliard 226 millions de dollars par bureau et par exercice biennal et correspondent aux dépenses afférentes à un représentant, un administrateur recruté sur le plan international, deux administrateurs recrutés sur le plan national et trois agents des services généraux, plus 150 000 dollars au titre des frais généraux de fonctionnement et des frais de voyage. D'autres dépenses relatives au personnel comme les dépenses afférentes à la cessation de service et l'assurance après service sont considérées comme des coûts fixes pour tous les bureaux. Compte tenu des dépenses d'appui effectives pour 2004-2005, on répartit le reste du budget d'appui pour chaque bureau de pays en portions distinctes servant à appuyer les programmes financés sur les ressources ordinaires et les autres ressources compte tenu des dépenses effectives du pays imputées sur les ressources ordinaires et les autres ressources en 2004-2005. Le montant total cumulatif des dépenses afférentes aux programmes pour tous les bureaux de pays se répartit dans une proportion de 32/68 entre les ressources ordinaires et les autres ressources.

2. Les bureaux régionaux s'acquittent de fonctions d'appui et de contrôle des programmes dans leurs régions. Les coûts fixes concernent le bureau du Directeur régional, les communications, les opérations, la sécurité et les programmes d'urgence, la planification, le suivi et l'évaluation, les ressources humaines, les informaticiens, le personnel d'appui et les dépenses connexes. La même ventilation que pour les bureaux de pays a été appliquée aux dépenses d'appui variables imputées sur les ressources ordinaires et les autres ressources.

3. Les frais afférents à plusieurs divisions et bureaux au siège s'occupant de la gestion exécutive, de la coordination interinstitutions, de l'appui au Conseil d'administration, des activités promotionnelles, de la recherche, des partenariats, de l'évaluation et de la fonction d'audit réglementaire sont considérés comme des coûts fixes (par exemple le Bureau du Directeur général, le Bureau du Secrétaire du Conseil d'administration, le Bureau des relations avec les organismes des Nations Unies et des relations extérieures, la Division de la communication, le Bureau d'évaluation et le Bureau de la vérification interne des comptes). Sont également considérés comme des coûts fixes les contributions de l'UNICEF à des organes des Nations Unies comme le Corps commun d'inspection, la Commission de la fonction publique internationale et le Comité des commissaires aux comptes, ainsi que les services de sécurité partagés au niveau central et les projets d'investissement mondiaux.

4. Dans toutes les divisions, les dépenses afférentes au bureau du directeur, qui s'occupe des politiques, de la planification et de la gestion générale du domaine fonctionnel relevant de sa compétence, sont considérées comme des coûts fixes. À l'exception des fonctions nommément indiquées, la plupart des bureaux de siège suivent le même processus en ce qui concerne les ressources ordinaires et les autres ressources. Dans le travail quotidien, le personnel ne fait pas la distinction entre les ressources ordinaires et les autres ressources; de ce fait, on ne procède pas à une

étude du temps de travail sauf dans les cas particuliers signalés. On a estimé que répartir l'intégralité des dépenses des programmes de pays entre ressources ordinaires et autres ressources selon le rapport 32/68 permettrait de procéder à une estimation approximative.

5. La Division du programme se compose du Bureau du Directeur, des sections techniques (Santé, Nutrition, Éducation, Protection des enfants, Eau et assainissement, VIH/sida) et d'une section d'appui interinstitutions sur le terrain. La Division du programme est chargée d'élaborer les directives d'exécution du programme et les indicateurs pour les domaines d'action privilégiés du plan stratégique à moyen terme. La Division est également chargée de gérer les fonds collectés à l'échelle mondiale ainsi que les allocations aux pays. Dans le présent rapport, dans la mesure où les programmes – qu'ils soient financés sur les ressources ordinaires ou les autres ressources – bénéficient de ces fonctions, leurs dépenses d'appui, à l'exclusion de celles du Bureau du Directeur, sont imputables aux programmes financés sur les ressources ordinaires et ceux financés sur les autres ressources dans la proportion 32/68.

6. La Division des politiques et de la planification assure l'orientation politique globale, l'information stratégique, la planification stratégique et l'orientation des programmes. Elle joue un rôle crucial pour ce qui est d'aider à mesurer les résultats par rapport aux indicateurs de l'UNICEF et d'articuler le vaste message du Fonds autour des domaines d'action privilégiés du plan stratégique à moyen terme. Les dépenses afférentes au Bureau du Directeur et aux sections des politiques globales et de l'orientation des programmes sont considérées comme des coûts fixes, le reste étant imputable aux programmes financés sur les ressources ordinaires et ceux financés sur les autres ressources dans la proportion 32/68.

7. Dans le cadre du Bureau des programmes d'urgence, le Bureau du Directeur et le Centre des opérations s'occupant de la sécurité sont considérés comme entraînant des dépenses fixes et obligatoires. Les autres coûts sont imputables aux programmes financés sur les ressources ordinaires et ceux financés sur les autres ressources dans la proportion 32/68 dans la mesure où la plupart des programmes comportent un élément de préparation aux situations d'urgence.

8. En ce qui concerne la Division des approvisionnements, les dépenses afférentes au Bureau du Directeur sont considérées comme des coûts fixes. Le reste est imputable aux programmes financés sur les ressources ordinaires et ceux financés sur les autres ressources dans la proportion 32/68.

9. Trois divisions sont chargées d'orchestrer la stratégie de collecte de fonds de l'UNICEF : le Bureau du financement des programmes, qui est chargé des relations avec les gouvernements donateurs ainsi qu'avec les institutions financières intergouvernementales et internationales et avec les fondations; la Division du secteur privé, chargée des relations avec le secteur privé et le Bureau régional pour l'Europe, chargé lui-même des relations avec les comités nationaux pour l'UNICEF. Les dépenses de la Division du secteur privé, étant intégralement financées à partir des recettes tirées des fonds obtenus du secteur privé (y compris les ventes de cartes et de produits), ne sont pas visées dans la présente étude. Pour les deux autres bureaux, les dépenses des bureaux du Directeur et de deux hauts fonctionnaires qui planifient, gèrent et dirigent la stratégie de collecte de fonds sont considérées

comme des coûts fixes. Les dépenses afférentes au personnel qui s'occupe de la gestion des autres ressources sont entièrement financées sur les autres ressources. Le reste des dépenses sont imputables aux ressources ordinaires et aux autres ressources dans la proportion 32/68.

10. Pour la Division de la gestion financière et administrative, quelques services qui s'occupent uniquement de la gestion des autres ressources telles que l'allocation de crédits, l'enregistrement des recettes et des contributions à recevoir et l'établissement des rapports concernant les autres ressources verront leurs frais imputés à 100 % sur les autres ressources. Les dépenses du Bureau du Contrôleur et les services préparant les comptes statutaires biennaux sont considérés comme des coûts fixes. Pour les autres sections s'occupant du budget et des finances, les dépenses sont réparties entre les ressources ordinaires et les autres ressources dans la proportion 32/68. L'unité administrative qui appuie l'unité de siège verra ses dépenses réparties entre coûts fixes et coûts variables selon le même rapport que toutes les divisions du siège. Les coûts d'infrastructure correspondant aux loyers, aux équipements collectifs et aux télécommunications du siège sont également ventilés de la même manière entre coûts fixes et coûts variables.

11. Pour ce qui est de la Division des ressources humaines, les dépenses du Bureau du Directeur et de la section chargée des politiques sont considérées comme des coûts fixes. Les autres sections voient leurs dépenses réparties entre les ressources ordinaires et les autres ressources dans la proportion 32/68.

12. Pour ce qui est de la Division de l'informatique, les dépenses du Bureau du Directeur, des sections techniques chargées de l'architecture et de l'infrastructure sont considérées comme des coûts fixes, le reste étant réparti entre les dépenses d'appui au titre des ressources ordinaires et celles au titre des autres ressources dans la proportion 32/68.

Annexe III

**Répartition des dépenses d'appui
(en fonction des dépenses effectives en 2004-2005)**

	Total des dépenses d'appui (1)	Coûts fixes/ fonctions principales (2)	Coûts variables indirects (3) = 1 - 2	Pourcentage des coûts variables au titre des		Coûts variables au titre des		Pourcentage de l'appui au titre des autres ressources par rapport au total du programme financé sur ces ressources (8) = 7/AR. Prog.
				Ressources ordinaires (4)	Autres ressources (5)	Ressources ordinaires (6) = 3 x 4	Autres ressources (7) = 3 x 5	
Bureaux extérieurs								
Bureaux de pays	258,9	142,9^a	116,0	32	68	37,1	78,9	3,5
Cessation de service/assurance après service	5,3	5,3 ^a						
Bureaux régionaux	71,8	38,0^b	33,8	32	68	10,8	23,0	1,0
Cessation de service/assurance après service	1,4	1,4 ^a						
Coûts centraux – sécurité centrale et projets d'investissement	16,9	16,9 ^c						
Total partiel, bureaux extérieurs	354,3	204,5	149,8	32	68	47,9	101,9	4,5
Siège (appui aux programmes)								
Centre de recherche Innocenti	0,6	0,6 ^c						
Division des programmes	26,9	5,6 ^d	21,3	32	68	6,8	14,5	
Bureaux des programmes d'urgence, sauf le Centre d'opérations (y compris Genève)	6,5	1,0 ^f	5,5	32	68	1,8	3,7	
Division des politiques et de la planification – orientation des programmes	2,1	2,1 ^e						
Centre d'opérations	2,3	2,3 ^f						
Systèmes d'appui aux activités sur le terrain (système de gestion des programmes et Cognos)	5,3	0,7 ^k	4,6	32	68	1,5	3,1	
Projets d'investissement	2,2	2,2 ^c						
Division des approvisionnements (déduction faite du recouvrement entrepôt)	19,8	4,1 ^g	15,7	32	68	5,0	10,7	
Total partiel, appui aux programmes au siège	65,7	18,6	47,1	32	68	15,1	32,0	

	<i>Total des dépenses d'appui</i>	<i>Coûts fixes/fonctions principales</i>	<i>Coûts variables indirects</i>	<i>Pourcentage des coûts variables au titre des</i>		<i>Coûts variables au titre des</i>		<i>Pourcentage de l'appui au titre des autres ressources par rapport au total du programme financé sur ces ressources</i>
				<i>Ressources ordinaires</i>	<i>Autres ressources</i>	<i>Ressources ordinaires</i>	<i>Autres ressources</i>	
				(4)	(5)	(6) = 3 x 4	(7) = 3 x 5	
	(1)	(2)	(3) = 1 - 2					
Pourcentage de répartition		28,0	72,0			23,0	49,0	
Dépenses communes siège	12,9	3,6 ^h	9,3			3,0	6,3	
Cessation de service/assurance après service	4,0	4,0 ^a						
Total partiel, appui aux programmes au siège	82,6	26,2	56,4	32	68	18,0	38,3	1,7
Siège (gestion et administration)								
Bureau du Directeur général	8,3	8,3 ^c						
Bureau du Secrétaire du Conseil d'administration	2,5	2,5 ^c						
Bureau des relations avec les organismes des Nations Unies et des relations extérieures	2,0	2,0 ^c						
Division de la communication	18,2	18,2 ^c						
Bureau pour le Japon	3,4	3,4 ^c						
Bureau d'évaluation	2,5	2,5 ^c						
Bureau des partenaires publics	1,8	1,8 ^c						
Bureau de la vérification interne des comptes	6,1	6,1 ^c						
Partage des coûts afférents aux activités des Nations Unies	4,4	4,4 ^c						
Division des politiques et de la planification	9,1	5,5 ^e	3,6	32	68	1,2	2,4	
Bureau de financement des programmes (sauf les unités s'occupant uniquement des autres ressources)	5,6	2,6 ⁱ	3,0	32	68	1,0	2,0	
Unité de suivi des fonds du Bureau de financement des programmes/aide à la collecte de fonds	2,5	ⁱ	2,5		100		2,5	
GRO	15,1	6,1 ⁱ	9,0	32	68	2,9	6,1	
GRO uniquement pour les autres ressources	0,5	ⁱ	0,5		100		0,5	
DRH	20,2	5,9 ^j	14,3	32	68	4,6	9,7	
DFAM (sauf les unités ci-dessous)	16,7	7,2 ^h	9,5	32	68	3,0	6,5	
Unités DFAM uniquement pour les autres ressources)	2,8	^h	2,8		100		2,8	

	Total des dépenses d'appui (1)	Coûts fixes/ fonctions principales (2)	Coûts variables indirects (3) = 1 - 2	Pourcentage des coûts variables au titre des		Coûts variables au titre des		Pourcentage de l'appui au titre des autres ressources par rapport au total du programme financé sur ces ressources (8) = 7/AR. Prog.
				Ressources ordinaires	Autres ressources	Ressources ordinaires	Autres ressources	
				(4)	(5)	(6) = 3 x 4	(7) = 3 x 5	
Projets d'investissement	10,8	10,8 ^c						
Division de l'informatique	39,1	10,0 ^k	29,1	32	68	9,3	19,8	
Total partiel	171,6	97,3	74,3			21,9	52,4	
Pourcentage	100,0	57,0	43,0			13,0	31,0	
Dépenses communes siège	29,6	16,8 ^h	12,8			3,8	9,0	
DFAM – services administratifs	5,7	3,2 ^h	2,5			0,7	1,7	
Cessation de service + assurance après service siège	3,9	3,9 ^a						
Total Gestion et administration au siège	210,8	121,2	89,6	30	70	26,4	63,2	2,8
Recouvré à partir d'autres sources ^l	(3,9)		(3,9)				(3,9)	(0,2)
Ensemble des dépenses d'appui	643,8	351,9	291,9	32	68	92,4	199,5	8,8
Total des dépenses des programmes (compte non tenu du recouvrement)			3 146,9	28	72	884,0	2 262,9	

^a Voir annexe III, par. 1.^b Voir annexe II, par. 2.^c Voir annexe II, par. 3.^d Voir annexe II, par. 5.^e Voir annexe II, par. 6.^f Voir annexe II, par. 7.^g Voir annexe II, par. 8.^h Voir annexe II, par. 10.ⁱ Voir annexe 2, par. 9.^j Voir annexe 2, par. 11.^k Voir annexe 2, par. 12.^l Y compris les commissions perçues par les organismes au titre des fonds d'affectation spéciale et les administrateurs auxiliaires, ainsi que les contributions des gouvernements aux dépenses locales.

Annexe IV

Extraits de la décision 2003/9 du Conseil d'administration relative au réexamen du principe de recouvrement

9. *Prie* la Directrice générale de porter la question du principe de recouvrement à l'attention du groupe de travail sur l'harmonisation et la simplification du Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD) en vue d'harmoniser les méthodes utilisées par les membres du GNUD lorsqu'ils mettent au point leur politique de recouvrement;

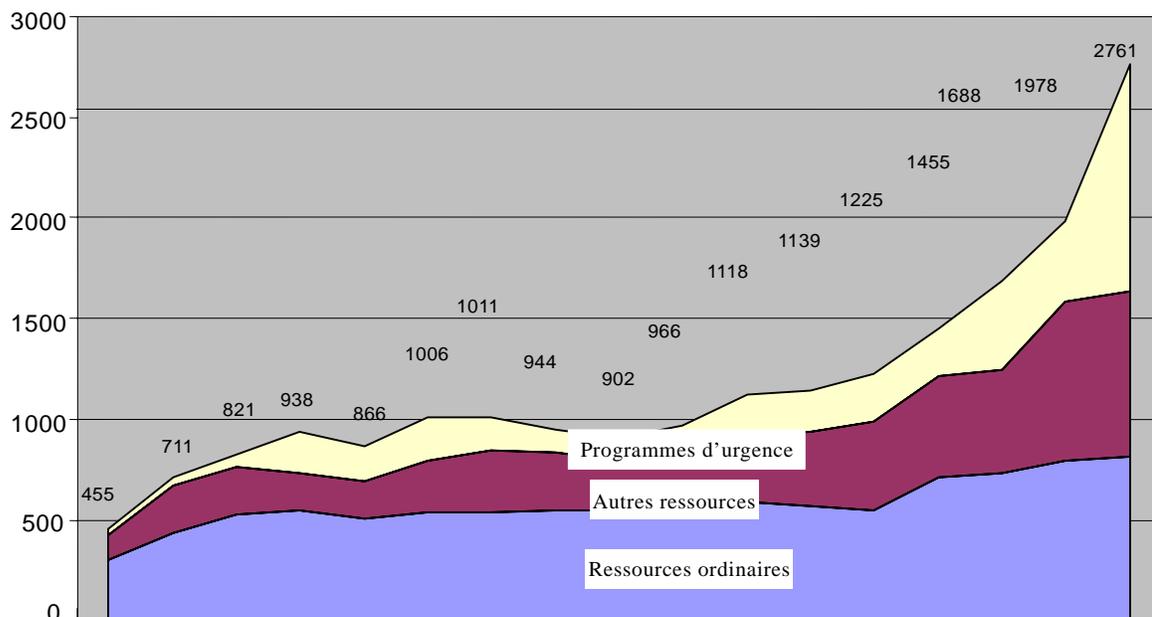
10. *Demande* à la Directrice générale de présenter au Conseil d'administration, à sa seconde session ordinaire de 2005, aux fins d'examen de cette politique transitoire, un rapport sur l'expérience qu'elle aura acquise en ce qui concerne le principe de recouvrement, notamment le recouvrement des coûts effectifs et les taux de recouvrement appliqués aux projets durant la période considérée, sur ses incidences sur les ressources ordinaires, ainsi que sur les efforts d'harmonisation, et de faire des propositions sur les nouvelles mesures à prendre pour éliminer tout autre financement, par prélèvement sur les ressources ordinaires, des dépenses d'appui pour les programmes financés au titre des autres ressources.

Annexe V

Situation financière

Figure
Recettes de l'UNICEF, 1986-2005

(En millions de dollars des États-Unis)



	1986	1988	1990	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Programmes d'urgence	32	39	57	204	170	214	163	106	112	116	197	199	235	241	443	391	1129
Autres ressources	127	235	233	186	187	257	311	287	243	279	332	377	439	505	513	796	820
Ressources ordinaires	296	437	531	548	509	535	537	551	547	571	589	563	551	709	732	791	812

Tableau 1
Répartition des recettes provenant des gouvernements et du secteur privé
entre les ressources ordinaires et les autres ressources

	1998-1999 (montant effectif)			2000-2001 (montant effectif)			2003-2004 (montant effectif)			2004-2005 (montant effectif)		
	RO	AR	Total	RO	AR	Total	RO	AR	Total	RO	AR	Total
Recettes (en millions de dollars É.-U.)												
Gouvernement	688	602	1 290	694	862	1 556	771	1 318	2 089	906	1 904	2 810
Secteur privé	389	312	701	329	394	723	574	384	958	581	1 232	1 813
Autres recettes	83	10	93	91	(6)	85	96		96	116		116
Total	1 160	924	2 084	1 114	1 250	2 364	1 441	1 702	3 143	1 603	3 136	4 739
Pourcentage de RO/AR par source												
Gouvernement	53	47	100	45	55	100	37	63	100	32	68	100
Secteur privé	55	45	100	46	54	100	60	40	100	32	68	100
Autres recettes	89	11	100	107	(7)	100	100	0	100	100	0	100
Total	56	44	100	47	53	100	46	54	100	34	66	100

Tableau 2
Utilisation des ressources ordinaires et des autres ressources dans les budgets
des quatre derniers exercices biennaux

	1998-1999 (montant effectif)			2000-2001 (montant effectif)			2003-2004 (montant effectif)			2004-2005 (montant effectif)		
	RO	AR	Total	RO	AR	Total	RO	AR	Total	RO	AR	Total
Dépenses												
Programme, déduction faite du recouvrement	595	836	1 431	740	1 104	1 844	740	1 458	2 198	884	2 263	3 147
Appui	465	31	496	438	53	491	466	72	538	481	163	644
Total	1 060	867	1 927	1 178	1 157	2 335	1 206	1 530	2 736	1 365	2 426	3 791
Répartition des RO/AR (pourcentage)												
Programme	42	58	100	40	60	100	34	66	100	28	72	100
Appui	94	6	100	89	11	100	87	13	100	75	25	100
Total	55	45	100	50	50	100	44	56	100	36	64	100
Rapport programme/appui (pourcentage)												
Programme	56	96	74	63	95	79	61	95	80	65	93	83
Appui	44	4	26	37	5	21	39	5	20	35	7	17
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Annexe VI

Analyse des options de recouvrement

<i>Options</i>	<i>Recouvrement</i>	<i>Valeur du recouvrement</i>	<i>Effet sur les partenariats</i>	<i>Compatibilité avec l'harmonisation dans le cadre du Comité exécutif du GNUD</i>	<i>Avantages</i>	<i>Inconvénients</i>
Option 1 Modèle actuel	De 5 % à 12 %	Objectif de 161 millions de dollars atteint	Entrave certains partenariats.	Compatible avec l'approche, la méthode et l'intention de la position en faveur de l'harmonisation adoptée par les Nations Unies	Suit la politique actuelle; atteint le niveau de recouvrement visé; encourage la croissance des contributions plus importantes car il présente des avantages.	Très complexe parce qu'il faut une interprétation considérable; nécessité pour le personnel et les donateurs de fournir de meilleurs documents d'information et d'explication
Option 2 Modèle actuel mis à jour en ajoutant 1) un taux spécifique (6 % ou 7 %) pour les partenariats et 2) un taux plus faible (5 %) pour les contributions très importantes permettant des économies d'échelle	De 5 % à 10 % (le taux maximum pourrait être ramené de 12 % à 10 % compte tenu de l'examen des résultats obtenus en 2003.)	Objectif de 161 millions de dollars atteint	Donne un nouveau taux pour appuyer les partenariats en ciblant certaines catégories d'organisations ou de groupes, ou les contributions très importantes (>40 millions de dollars).	Compatible avec l'approche, la méthode et l'intention de la position en faveur de l'harmonisation adoptée par les Nations Unies	Développe le modèle actuel; répond aux besoins de la plupart des partenariats; atteint le niveau de recouvrement visé; encourage la croissance des contributions plus importantes car il présente des avantages.	
Option 3 Deux pourcentages	7 % et 5 %	Objectif de 161 millions de dollars presque atteint	Réduit les pourcentages élevés et simplifie l'approche, ce qui peut avoir un effet positif sur les partenariats si le taux de 5 % est applicable à certains projets éventuels de partenariat; (demander l'autorité discrétionnaire de la Directrice générale pour accorder des exceptions pourrait renforcer cette option).	Serait conforme tant que la présentation serait formulée dans le cadre d'une approche basée sur les coûts ainsi que d'une approche facilitant le partenariat.	Modèle moins complexe; permettra d'obtenir une valeur de recouvrement très proche de la valeur cible; plus proche des taux pratiqués par les autres organismes membres du Comité exécutif; le secteur privé et les pays bénéficiaires appuieraient cette option s'ils obtiennent le taux de 5 %.	Ferait disparaître le principe des mesures d'incitation visant à encourager le comportement souhaité de la part des donateurs (verser des contributions plus importantes et moins ciblées).

<i>Options</i>	<i>Recouvrement</i>	<i>Valeur du recouvrement</i>	<i>Effet sur les partenariats</i>	<i>Compatibilité avec l'harmonisation dans le cadre du Comité exécutif du GNUD</i>	<i>Avantages</i>	<i>Inconvénients</i>
Option 4 Un pourcentage fixe fondé sur le taux de recouvrement moyen actuel	7 %	Objectif de 161 millions de dollars presque atteint	Réduit les pourcentages plus élevés et faciliterait certains partenariats, mais peut-être pas assez bas pour tous.	Serait conforme tant que la présentation serait formulée dans le cadre d'une approche basée sur les coûts ainsi que d'une approche facilitant le partenariat.	Modèle très simple; permettrait d'atteindre un taux de recouvrement très proche de l'objectif; plus proche des taux pratiqués par les autres organismes membres du Comité exécutif	Possibilité de résistance de la part du secteur privé et des pays bénéficiaires; ferait disparaître le principe des mesures d'incitation visant à encourager le comportement souhaité de la part des donateurs (verser des contributions plus importantes et moins ciblées); n'est peut-être pas assez bas pour saisir toutes les possibilités de partenariat, à moins que la Directrice générale ne soit dotée d'une autorité discrétionnaire.
Option 5 Un pourcentage fixe fondé sur le taux de recouvrement moyen actuel	5 %	Recouvrement de seulement 115 millions de dollars, bien en deçà de l'objectif	Aurait un effet positif sur les partenariats.	Serait conforme tant que la présentation serait formulée dans le cadre d'une approche basée sur les coûts ainsi que d'une approche facilitant le partenariat.	Modèle très simple; bien placé dans le cadre des taux des autres organismes membres du Comité exécutif; ferait concorder la situation actuelle avec le secteur privé et les pays bénéficiaires; taux attrayant pour les partenaires	Ferait disparaître le principe des mesures d'incitation visant à encourager le comportement souhaité de la part des donateurs (verser des contributions plus importantes et moins ciblées); nécessite un pourcentage plus élevé de RO pour le budget d'appui, ou la restructuration

<i>Options</i>	<i>Recouvrement</i>	<i>Valeur du recouvrement</i>	<i>Effet sur les partenariats</i>	<i>Compatibilité avec l'harmonisation dans le cadre du Comité exécutif du GNUD</i>	<i>Avantages</i>	<i>Inconvénients</i>
Option 6 Barème de redevances	Barème de redevances pour tel ou tel service ou activité	Le montant du recouvrement n'atteindrait sans doute pas l'objectif de 161 millions de dollars.	Aurait un effet positif sur les partenariats	On pourrait arguer que cette option est conforme au principe du recouvrement mais elle ne serait pas conforme à la méthode et à l'approche en vigueur du cadre harmonisé actuel des Nations Unies.	Semble plus pragmatique; plus grande transparence avec les donateurs; latitude de négociation; il serait possible de trouver des solutions adaptées pour chaque cas particulier	L'établissement et le maintien de ce système coûteraient beaucoup de temps et d'argent; nécessiterait une formation considérable; perte de la normalisation; augmentation considérable des frais généraux; nécessiterait un pourcentage plus élevé de ressources ordinaires pour le budget d'appui, ou la restructuration; nécessiterait davantage de renégociation des accords; nécessiterait des modifications du système informatique; nécessiterait des modifications de la comptabilité.
Option 7 Aucun recouvrement	0 %	Nulle	Le recouvrement des coûts ne serait plus un obstacle au partenariat.	Diverge de l'approche des autres organismes et distancerait l'UNICEF de l'approche harmonisée des Nations Unies	Modèle très facile; collecte maximale de ressources; simplifie les accords; simplifie les systèmes informatiques; simplifie la comptabilité; encouragerait la croissance des recettes et maximiserait les possibilités de partenariat	Contraire à la position déclarée du Conseil d'administration; contraire à la position déclarée du CCQAB; diverge de l'approche harmonisée des Nations Unies; requiert un pourcentage beaucoup plus élevé de ressources ordinaires pour le budget d'appui, ou une restructuration considérable