



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

Distr. générale
3 août 2006
Français
Original : anglais

Deuxième session ordinaire de 2006

11-15 septembre 2006, New York

Point 2 de l'ordre du jour provisoire

Questions financières, budgétaires et administratives

**Méthode actuelle de détermination des taux
spécifiques de recouvrement des coûts
et d'établissement de critères en la matière***

Résumé

Le présent rapport s'inscrit dans le prolongement de trois rapports publiés précédemment sur les fondements et l'application de la méthode actuellement utilisée pour déterminer les taux spécifiques de recouvrement des coûts, qui laisse aux pays une certaine marge de manœuvre aux fins de l'établissement des taux applicables au titre des services généraux de gestion.

Le principal objectif de la politique de recouvrement des coûts est de parvenir à une répartition proportionnelle de tous les coûts indirects entre les ressources ordinaires et les autres ressources au niveau de chaque entité. Les taux applicables aux services généraux de gestion, qui doivent être adaptés aux conditions et modalités d'exécution de chaque projet, sont le résultat de l'évaluation par la direction de la nature et de la complexité du projet, compte tenu de considérations telles que les investissements stratégiques nécessaires pour renforcer la capacité opérationnelle d'exécution; l'importance de la contribution; l'existence d'accords négociés par le siège avec les donateurs; le maintien de l'application à certains donateurs des taux qui leur étaient précédemment appliqués; et les facteurs propres à chaque pays, notamment ceux qui connaissent une situation de crise.

Bien qu'il ne soit pas possible d'établir un principe absolu permettant de déterminer, dans la fourchette prescrite de 5 à 7 %, un taux spécifique de recouvrement des coûts au titre des services généraux de gestion, la marge de manœuvre offerte par la politique actuelle devrait être maintenue jusqu'en 2007, lorsque son efficacité pourra faire l'objet d'une évaluation complète.

* La collecte des données requises pour fournir au Conseil d'administration les informations les plus récentes a retardé la présentation du présent document.



Table des matières

	<i>Page</i>
I. Contexte	3
II. Principes qui sous-tendent la politique de recouvrement des coûts du PNUD	4
III. Critères influant sur les décisions concernant l'adoption d'un taux de recouvrement des coûts	5
IV. Objectif d'harmonisation interorganisations et taux de recouvrement des coûts au titre des services généraux de gestion	7
V. Résumé et conclusions	7
Annexe	
Analyse des taux appliqués au titre des services généraux de gestion en 2004 et 2005	9

I. Contexte

1. Le présent rapport fait suite à la décision 2005/18 du Conseil d'administration, dans laquelle celui-ci a prié le Programme des Nations Unies pour le développement de décrire de façon plus détaillée la pratique actuelle de détermination des taux spécifiques de recouvrement des coûts et les critères précis de recouvrement des coûts dans différents pays¹.

2. La politique actuelle de recouvrement des coûts, qui repose sur la règle de la répartition proportionnelle et sur des principes de recouvrement des coûts harmonisés entre les organismes membres du Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUM), a déjà fait l'objet de trois rapports². Le dernier en date (DP/2005/CRP.5), en particulier, décrivait la méthode de calcul des taux de recouvrement des coûts au titre des services généraux de gestion pour tous les fonds d'affectation spéciale et projets financés au moyen de la participation aux coûts de tierces parties.

3. Depuis l'adoption de la politique actuelle en 2004, le PNUD s'est systématiquement employé à appliquer les nouveaux taux à tous les accords, anciens et nouveaux, conclus avec les donateurs, afin de parvenir à comptabiliser les dépenses d'appui au prorata de toutes les sources de financement. Après une période de transition (2004), la nouvelle politique de recouvrement des coûts a été intégralement mise en œuvre en 2005. En 2007, le PNUD présentera au Conseil d'administration un rapport sur les progrès accomplis dans la réalisation de l'objectif de proportionnalité.

4. Le présent rapport n'a pas pour objet d'examiner l'efficacité de la politique actuelle de recouvrement des coûts. Il est toutefois utile de le situer dans le contexte de l'examen plus général du modèle financier et du modèle d'allocation des ressources du PNUD, dont l'objet est d'analyser la ventilation des ressources ordinaires et des autres ressources servant à financer l'infrastructure du PNUD, ainsi que de définir un modèle financier intégré qui s'accorde avec le modèle d'activités évolutif du PNUD. Les résultats de l'examen du modèle financier seront utilisés aux fins de l'établissement du rapport sur l'efficacité de la politique actuelle de recouvrement des coûts que le PNUD doit présenter au Conseil d'administration en septembre 2007. Dans l'intervalle, le Conseil d'administration sera tenu pleinement informé de l'état d'avancement de l'examen du modèle financier et de ses incidences sur la structure générale des activités de prestation de services du PNUD et de leur financement.

¹ Voir DP/2006/2.

² Le premier rapport (DP/2004/35) portait sur la classification des coûts directs et indirects dans le contexte du travail de simplification et d'harmonisation actuellement mené dans le système des Nations Unies. Le deuxième (DP/2005/CRP.4) traitait de façon détaillée de l'utilisation des recettes dégagées par le recouvrement des coûts, et proposait des moyens d'améliorer la comptabilisation de ces recettes dans le budget d'appui biennal afin d'améliorer la transparence. Le troisième (DP/2005/CRP.5) analysait le recouvrement des coûts par projet, suite à la décision 2004/30 du Conseil d'administration, dans laquelle celui-ci demandait qu'on lui communique des critères précis permettant de déterminer les taux applicables au recouvrement des coûts des services généraux de gestion pour un projet donné.

5. Il convient également de noter que l'ajustement progressif des taux applicables aux services généraux de gestion, qui sont portés d'une fourchette de 3 à 5 % à une fourchette de 5 à 7 % pour les contributions de tierces parties et les fonds d'affectation spéciale, n'est pas encore achevé (voir annexe 1, tableau 1). À ce stade, 50 % environ des bureaux sont parvenus à appliquer un taux moyen de recouvrement des coûts de 5 % au titre des services généraux de gestion, ce qui est l'objectif minimum fixé par la politique de recouvrement des coûts, alors que dans le cas du partage des coûts avec les pays de programme, l'objectif fixé, qui est de 3 %, a été pleinement atteint. Certaines des difficultés que rencontrent les bureaux de pays à cet égard sont exposées dans les paragraphes qui suivent. À l'échelle de l'organisation, cependant, le PNUD continue de surveiller l'application des politiques au moyen d'instruments de suivi tels que les rapports spéciaux et les tableaux de bord prospectifs. Ces instruments ont été conçus pour aider les bureaux de pays et les services du siège à atteindre l'objectif ultime du PNUD, qui est de faire en sorte que toutes les dépenses soient imputées à la bonne source de financement, et qu'il n'y ait pas de subventions croisées injustifiées entre les différentes sources.

6. Il convient enfin de noter que le PNUD, le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et le Programme alimentaire mondial (PAM) sont récemment convenus, par l'intermédiaire du Groupe de direction du GNUD, d'harmoniser leurs taux de recouvrement des coûts pour les fonds d'affectation multidonateurs, les programmes communs et les bureaux communs. Il s'agit d'une étape importante vers l'adoption par l'ensemble du système des Nations Unies d'une méthode commune de recouvrement des coûts reposant sur des principes et critères que les organismes membres du Comité exécutif du GNUD ont déjà harmonisés.

II. Principes qui sous-tendent la politique de recouvrement des coûts du PNUD

7. Dans une organisation décentralisée ayant des sources de financement multiples, l'objectif clef d'une politique de recouvrement des coûts saine est de s'assurer que toutes les dépenses sont imputées à la bonne source de financement, de sorte qu'il n'y ait pas de subventions croisées entre les différentes sources. Ainsi, dans le cas du PNUD, la politique de recouvrement des coûts est déterminée par la nécessité de veiller à ce que les ressources ordinaires ne soient pas utilisées pour couvrir les coûts de gestion de programmes financés par d'autres sources.

8. Pour atteindre cet objectif, plusieurs principes d'imputation et de classification des coûts sont appliqués :

a) Les coûts afférents aux services de gestion nécessaires fournis par l'organisation pour un projet donné doivent être imputés à la source de financement de ce projet;

b) Tous les coûts doivent être classés dans une des trois catégories suivantes : coûts directs, coûts indirects fixes ou coûts indirects variables;

c) Le recouvrement des coûts s'applique généralement aux coûts indirects variables, à savoir les coûts indirects qui ne se rattachent pas à ce qu'on appelle la « structure de base » de l'organisation³.

9. La politique actuelle prévoit que les coûts *indirects* soient recouverts sous la forme de services généraux de gestion, à un taux qui se situe dans une fourchette de 5 à 7 % de la contribution pour tous les projets financés au moyen de fonds d'affectation spéciale ou du partage des coûts avec des tiers, et à un taux moyen de 3 % dans le cas des projets à coûts partagés relevant du programme de pays pour le portefeuille de projets d'un pays donné.

10. Les bureaux tirent parti de cette souplesse de différentes manières. Outre l'objectif général de proportionnalité, un certain nombre de facteurs indépendants et d'autres considérations sont pris en compte pour déterminer un taux spécifique dans la fourchette prescrite de 5 à 7 %. On s'est efforcé, dans les paragraphes qui suivent, de cerner les critères et variables qui servent à déterminer, ensemble ou isolément, un taux donné au niveau du projet.

III. Critères influant sur les décisions concernant l'adoption d'un taux de recouvrement des coûts

11. Les considérations ci-après s'appliquent aux projets financés au moyen de contributions provenant de tierces parties au titre du partage des coûts ou de fonds d'affectation spéciale et qui sont gérées localement, pour lesquels la politique actuelle offre une certaine marge de manœuvre (dans les limites de la fourchette de 5 à 7 %).

12. Il ressort des réponses reçues des bureaux de pays que les critères appliqués peuvent en gros se rattacher à deux groupes, à savoir les facteurs qui tirent le taux de recouvrement des coûts vers le haut et ceux qui le tirent vers le bas. Les deux groupes de facteurs peuvent coexister, et les deux ont une incidence sur le taux final. Ainsi, la nécessité de présenter de nombreux rapports peut justifier la négociation d'un taux plus élevé. À l'inverse, une forte contribution peut justifier un taux plus faible compte tenu des économies d'échelle possibles. Lorsque les deux facteurs coexistent, la direction évaluera leur incidence conjuguée au niveau du projet pour déterminer le taux applicable. Ainsi, il est difficile d'établir à l'avance des critères permettant de déterminer le taux de recouvrement exact applicable à un projet donné.

13. Les critères génériques sur lesquels se fondent les bureaux de pays pour déterminer les taux de recouvrement des coûts au titre des services généraux de gestion sont exposés dans les paragraphes qui suivent.

³ 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 rattachés 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. Pour une description plus détaillée des principes régissant le recouvrement des coûts, l'imputation des coûts et la classification des coûts, voir le rapport du PNUD sur la gestion stratégique des coûts et ses incidences sur le recouvrement des coûts (DP/2004/35).

Nature et complexité des activités de gestion requises pour un projet donné

14. D'une façon générale, plus un projet est complexe sur les plans de la conception, des contrôles nécessaires, des rapports demandés et des systèmes informatiques dont il dépend, plus le taux applicable aux services généraux de gestion est élevé. Toutefois, si l'on peut supposer que le taux de recouvrement pour un projet complexe, ou perçu comme tel, sera plus proche de 7 % que de 5 %, rien ne prouve que ce facteur puisse se traduire par des taux précis. Il est difficile d'évaluer la complexité d'un projet à partir du siège et, par conséquent, de fixer un taux reflétant cette complexité. À cet égard, un facteur à prendre en compte est le rôle croissant que joue le PNUD en tant que fournisseur d'aide au développement dans les situations de crise et d'après crise – y compris en exécutant directement des projets – rôle pour lequel il doit recourir plus souvent à des ressources internes. Dans la plupart des pays en crise, dans lesquels l'exécution directe est courante, le PNUD doit faire face à des dépenses d'appui plus élevées, en particulier au niveau local (centres de services des bureaux de pays), ce qui justifie un taux plus élevé.

Montant de la contribution

15. Les donateurs estiment généralement que le versement d'une contribution importante justifierait un taux de recouvrement des coûts inférieur à 5 %. S'il est vrai que les économies d'échelle découlant de la taille même de la contribution donnent un fondement valable à ce raisonnement, il ressort de l'expérience d'autres organismes des Nations Unies (l'UNICEF notamment) qu'un système de recouvrement des coûts fondé sur une échelle mobile est administrativement lourd à gérer et ne répond pas nécessairement aux besoins des services d'appui à la gestion. Pour gérer les gros fonds d'affectation spéciale, par exemple, le PNUD doit créer une unité de gestion spécialisée, ce qui a d'importantes répercussions sur le coût global des services d'appui. On pourrait par ailleurs s'attendre à ce que des taux de recouvrement des coûts moins élevés incitent les donateurs à verser d'importantes contributions; or, il n'en est rien.

Taux fixés par le siège

16. Le PNUD a conclu des accords-cadres avec les principaux fonds et donateurs bilatéraux de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE), ce qui a permis de normaliser de nombreux aspects des relations entre les parties, notamment la conception générale du recouvrement des coûts au titre des services généraux de gestion. Ces accords-cadres sont conformes aux nouveaux taux applicables. L'accord-cadre sur la gestion financière conclu avec la Commission européenne, et l'accord avec le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme en sont deux autres exemples. Les deux accords prévoient un taux fixe de recouvrement des coûts au titre des services généraux de gestion (7 et 5 %, respectivement), ce qui évite des négociations au niveau local entre unités d'exécution et bureaux de pays.

Maintien de taux anciens inférieurs aux taux approuvés

17. La relation établie de longue date avec certains donateurs est un des facteurs qui semble avoir contribué à maintenir certains taux de remboursement des coûts au titre des services généraux de gestion en dessous de la fourchette prescrite de 5 à

7 %. Bien que la nouvelle politique soit entrée en vigueur en 2004, et qu'une période de transition d'un an ait été laissée aux bureaux pour renégocier leurs taux concernant les projets en cours afin de les mettre en conformité avec cette politique, celle-ci n'a pas toujours été couronnée de succès, peu de donateurs étant disposés à accepter une révision des frais de gestion précédemment appliqués.

Nécessité d'établir des partenariats et d'engager des négociations avec les donateurs

18. Pour déterminer un taux de remboursement, tous les facteurs exposés ci-dessus doivent être examinés dans le contexte plus général des efforts que mène le PNUD en matière de mobilisation de ressources et de création de partenariats. Les donateurs attendent du PNUD qu'il reste un partenaire ouvert et capable de s'adapter. Une politique offrant une certaine marge de manœuvre est un outil stratégique dont les bureaux de pays peuvent efficacement tirer parti pour établir de nouveaux partenariats de développement et renforcer ceux qui existent déjà.

IV. Objectif d'harmonisation interorganisations et taux de recouvrement des coûts au titre des services généraux de gestion

19. Les récentes discussions qui se sont tenues entre les organisations concernant la nécessité d'harmoniser et de simplifier l'approche commune du recouvrement des dépenses d'appui devraient avoir de profondes répercussions sur la flexibilité des taux évoquée ci-dessus. Ainsi, pas plus tard qu'en mai 2006, les organisations membres du Conseil d'administration du GNUD (PNUD, FNUAP, PAM et UNICEF) se sont mises d'accord pour facturer un taux de 7 % à tous les fonds d'affectation multidonateurs, programmes communs et bureaux communs.

20. La décision d'harmoniser les taux est fondée sur les principes de recouvrement des coûts énoncés à la section II, ainsi que sur l'expérience pertinente du Fonds d'affectation spéciale pour l'Iraq, pour lequel le PNUD joue le rôle d'agent administratif. Pour certaines organisations, le travail d'harmonisation des taux parrainé par le GNUD a parfois débouché sur un taux légèrement plus élevé que s'il y avait eu des négociations bilatérales. Pour d'autres, le taux applicable est plus faible : dans le cas de l'UNICEF – dont les ressources ont une structure analogue à celle du PNUD –, en particulier, les impératifs d'harmonisation et de simplification ont contribué à une importante révision de sa politique interne. Pour le PNUD, l'accord sur les taux harmonisés signifie que, pour un certain nombre de fonds et de programmes, la marge de manœuvre dans les négociations avec les donateurs est plus réduite.

V. Résumé et conclusions

21. Plusieurs critères et facteurs influent sur le choix d'un taux de recouvrement des coûts au titre des services généraux de gestion par les bureaux de pays. Toutefois, il n'a pas été possible de trouver une formule permettant de déterminer, dans la fourchette de 5 à 7 %, des taux applicables aux divers types de projets et modalités d'exécution. Dans le contexte de la décentralisation du PNUD, et eu égard

à la marge de variation prévue par la politique de recouvrement des coûts, ce sont les bureaux de pays qui fixent leurs taux de recouvrement.

22. En dernière analyse, les critères utilisés pour déterminer les taux de recouvrement des coûts au titre des services généraux de gestion doivent reposer sur le contexte opérationnel, et tenir compte de l'évaluation faite par la direction de la nature et de la complexité des projets, ainsi que des différences de coûts entre les bureaux. Les bureaux de pays doivent continuer de disposer d'une certaine marge de manœuvre pour négocier avec succès et/ou ajuster leurs taux de recouvrement des coûts, dans le cadre de la fourchette prescrite, sur la base de décisions concernant la conception et la gestion des projets, qui doivent être prises au cas par cas.

23. En conclusion, l'imposition de taux de recouvrement uniformes pour des modalités d'exécution données ne favoriserait pas l'établissement de larges partenariats et ne serait pas conforme aux objectifs fondamentaux de simplification et d'harmonisation. En outre, la détermination d'un taux spécifique sur la base des paramètres du projet serait administrativement lourde à gérer et risquerait d'aboutir à une simplification excessive ou à une comptabilisation insuffisante des coûts découlant des modalités de gestion d'un projet donné. Il est impératif de garder des directives simples, de préserver une certaine marge de manœuvre et de continuer de faire fond sur les possibilités d'harmonisation interorganisations existantes. Le PNUD sera en mesure, d'ici à la fin de 2007, de présenter un rapport détaillé sur l'efficacité de sa politique de recouvrement des coûts et de proposer les ajustements nécessaires, en attendant le résultat de l'examen du modèle financier de l'organisation.

Annexe

Analyse des taux appliqués au titre des services généraux de gestion en 2004 et 2005

Tableau 1

Augmentation des taux de recouvrement des coûts au titre des services généraux de gestion (partage des coûts avec des tiers et contributions aux fonds d'affectation spéciale – bureaux de pays seulement)

	2004	2005
	<i>(Par rapport au nombre total de bureaux)</i>	
Bureaux dont le taux moyen est inférieur à 3 %	32 %	12 %
Bureaux dont le taux moyen se situe entre 3 et 4 %	24 %	24 %
Bureaux dont le taux moyen se situe entre 4 et 5 %	21 %	26 %
Bureaux dont le taux moyen se situe entre 5 et 6 %	12 %	19 %
Bureaux dont le taux moyen se situe entre 6 et 7 %	4 %	9 %
Bureaux dont le taux moyen est supérieur à 7 %	7 %	11 %

Figure 1

Augmentation des taux de recouvrement des coûts au titre des services généraux de gestion (partage des coûts avec des tiers et contributions aux fonds d'affectation spéciale – bureaux de pays seulement)

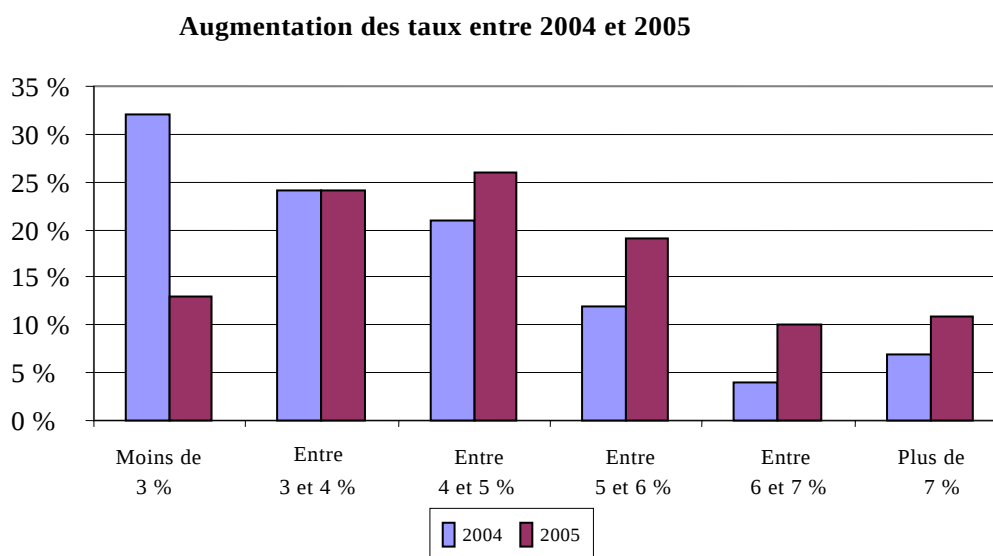


Tableau 2
**Dépenses financées par les autres ressources et recettes au titre
du programme (services généraux de gestion) pour 2004-2005,
par source de financement**
(En millions de dollars des États-Unis)

	2004			2005			2004-05	
	Dépenses totales	Montant des services généraux de gestion facturés	Taux moyen (services généraux de gestion)	Dépenses totales	Montant des services généraux de gestion facturés	Taux moyen (services généraux de gestion)	Dépenses totales	Montant total des services généraux de gestion facturés
Autres ressources provenant de donateurs	1 183	41,6	3,5 %	1 907	77,5	4,1 %	3 090	107,8
Autres ressources locales	1 111	30,3	2,7 %	1 214	40,8	3,4 %	2 325	82,4
Total	2 294	71,9	3,1 %	3 121	118,3	3,8 %	5 415	190,2