



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

Distr. générale
2 décembre 2008
Français
Original : anglais

Première session ordinaire de 2009

19-22 janvier 2009, New York

Point 2 de l'ordre du jour provisoire

Questions financières, budgétaires et administratives

La classification des coûts au PNUD*

Résumé

Faisant suite à plusieurs décisions récentes du Conseil d'administration, le présent rapport propose un cadre conceptuel préliminaire et un « schéma directeur » qui permettront d'ouvrir un débat devant déboucher sur la mise en place au PNUD d'un système de classification des coûts plus transparent, plus cohérent et davantage axé sur les résultats. Il est prévu de procéder ultérieurement à diverses études et analyses et d'approfondir les concepts dont les grandes lignes sont indiquées ci-après. Parallèlement, le PNUD a l'intention d'organiser une série de réunions officieuses avec des membres du Conseil pendant les mois qui précéderont la deuxième session ordinaire de 2009, dont l'ordre du jour comporte l'examen du budget d'appui biennal pour l'exercice 2010-2011 et l'examen à mi-parcours des arrangements en matière de programmation pour la période 2008-2011.

* Document présenté en retard en raison du travail de collecte de données qu'il a fallu effectuer pour que l'information présentée au Conseil d'administration soit aussi actuelle que possible.

Table des matières

	<i>Page</i>
I. Contexte	3
II. Classification des coûts	3
A. Cadre conceptuel	3
B. Le « schéma directeur »	5
Annexe	
Définitions harmonisées des coûts	8

I. Contexte

1. Le présent rapport fait suite à la décision 2007/33 (par. 7) du Conseil d'administration relative aux propositions concernant les arrangements en matière de programmation pour la période 2008-2011 et à sa décision 2008/1 (par. 8) concernant le budget d'appui biennal pour l'exercice 2008-2009. Il contient un cadre conceptuel préliminaire et un « schéma directeur » pour l'harmonisation de la classification des coûts des activités couvertes par le plan financier du PNUD¹ et ses deux sources de financement : les arrangements en matière de programmation et le budget d'appui biennal. Son contenu offre aussi l'assise indispensable aux débats à venir sur la structure de base du PNUD.

2. Ce document a également pour objet de permettre au Conseil d'administration de préparer ses débats sur le budget d'appui biennal pour l'exercice 2010-2011 et l'examen à mi-parcours des arrangements en matière de programmation pour la période 2008-2011, deux points qu'il doit examiner à sa deuxième session ordinaire, en septembre 2009.

II. Classification des coûts

A. Cadre conceptuel

3. Le rôle de chef de file dévolu au PNUD en tant que principal organisme de développement du système des Nations Unies a été modifié au cours de la dernière décennie afin qu'il réponde mieux aux exigences des programmes de pays, aux résolutions de l'Assemblée générale et aux décisions du Conseil d'administration. Le PNUD est désormais chargé de deux missions complémentaires : a) favoriser la coordination, l'efficacité et l'efficience de l'ensemble du système des Nations Unies à l'échelon des pays; b) offrir des conseils de politique générale et un appui technique, en sensibilisant et en s'attaquant aux défis multisectoriels que posent la réduction de la pauvreté, la gouvernance démocratique, la prévention des crises et le relèvement, ainsi que l'environnement et le développement durable.

4. Comme on vient de l'indiquer, le PNUD a été invité à intensifier l'action qu'il mène pour favoriser la coordination, l'efficacité et l'efficience des activités de développement entreprises par les organismes des Nations Unies à l'échelon des pays. Il continue simultanément à financer des projets de développement, tout en faisant face à la demande croissante de services divers – sensibilisation, conseils de politique générale et appui technique – que lui adressent les pays de programme pour faire face aux défis multisectoriels mentionnés ci-dessus.

5. Les activités du PNUD sont décrites dans son modèle d'activité, conçu pour lui permettre de s'acquitter des responsabilités évolutives que lui a confiées l'Assemblée générale dans ses résolutions, dont la plus récente est la résolution 62/208. Ce modèle constitue le cadre dans lequel s'inscrit l'appui que le PNUD apporte aux pays de programme pour les aider à mettre en œuvre leur stratégie nationale de développement. Il prévoit aussi l'apport d'un appui aux activités de coordination, de sensibilisation et de développement des organismes des Nations

¹ Voir DP/2008/3, tableau 1.

Unies qui s'occupent de développement, ainsi qu'aux fonctions de gestion destinées à les faciliter.

6. Le plan stratégique 2008-2011 définit le type d'appui que le PNUD doit apporter aux pays de programme conformément aux décisions du Conseil d'administration. Il comporte quatre volets, qui découlent du modèle d'activité et orientent en principe la mobilisation et l'affectation des ressources ordinaires et des autres ressources. Il s'agit d'appuyer les activités de programme, d'assurer l'exécution efficace de programmes, de faciliter la coordination des activités de développement du système des Nations Unies et d'appuyer les fonctions de gestion.

7. Le plan financier du PNUD est un cadre intégré de ressources financières qui couvre les activités de développement – y compris leur coordination – et de gestion financées au moyen des ressources ordinaires et des autres ressources. En ce qui concerne les ressources ordinaires, deux cadres de financement distincts sont soumis au Conseil d'administration qui les examine séparément : le cadre de programmation 2008-2011 et le budget d'appui biennal 2008-2009.

8. En principe, le cadre de programmation doit servir à appuyer les activités de programme, à assurer une exécution efficace des programmes et à faciliter la coordination des activités de développement du système des Nations Unies, alors que le budget d'appui biennal a pour objet de financer les fonctions de gestion. Dans la pratique, le cadre de programmation couvre toutes les activités relatives aux programmes. Cela étant, il n'établit pas une distinction suffisamment claire entre les activités de programme et celles ayant pour but d'en faciliter l'exécution, et il ne comprend pas toutes les activités d'aide à l'exécution, ni toutes les activités de coordination des initiatives de développement des organismes des Nations Unies. Quant au budget d'appui biennal, s'il repose désormais sur la méthode de budgétisation axée sur les résultats, il reste très distinct du cadre de programmation et utilise une classification des coûts qui conviendrait mieux à un organisme de financement. Autrement dit, les deux cadres de financement et, ce qui est plus gênant encore, les systèmes de classification des coûts qu'ils utilisent ne sont pas les mieux adaptés aux caractéristiques d'un organisme comme le PNUD dont les responsabilités évoluent et dont l'action est déterminée par la demande et axée sur les résultats.

9. Cet état de choses est à l'origine d'une division artificielle, qui subsiste encore aujourd'hui, entre les activités financées conformément au cadre de programmation et celles dont le coût est imputé au budget d'appui biennal. Il suffit pour l'illustrer de prendre le cas d'un pays de programme qui veut recevoir des conseils de politique générale sur un problème d'environnement. Si le PNUD fait appel à un consultant, celui-ci sera engagé dans le cadre des arrangements en matière de programmation et le coût de ses services sera comptabilisé en charge d'aide au développement. En revanche, si les conseils demandés sont fournis par un spécialiste attaché au bureau de pays en tant qu'administrateur recruté sur le plan national, leur coût sera imputé au budget d'appui biennal en tant que charge de gestion.

10. Pour résoudre le problème dû à ce clivage artificiel, le PNUD doit rationaliser encore les responsabilités, les fonctions et les activités reprises dans ses cadres de financement et son système de classification des coûts. Il doit les mettre en concordance avec son modèle d'activité et avec les défis multisectoriels et les objectifs de résultat approuvés par le Conseil d'administration pour 2008-2011. Il doit se doter d'un système de classification des coûts plus transparent et mieux

adapté à ses besoins, associé à des mécanismes de financement plus souples. Cela est particulièrement important pour améliorer la gestion axée sur les résultats, assurer une attribution cohérente des coûts et faciliter la mobilisation de fonds.

11. Au milieu de l'année 2008, le PNUD, l'UNICEF et le FNUAP ont procédé ensemble à une évaluation du degré d'harmonisation de leurs systèmes de classification des coûts. Ils ont estimé, après examen, que les définitions harmonisées dont ils étaient déjà convenus demeureraient valables. On trouvera ces définitions, accompagnées d'un exposé explicatif, dans l'annexe au présent rapport intitulée « Définitions harmonisées des coûts ».

B. Le « schéma directeur »

12. Les principes qui doivent guider la nécessaire mise en place d'un système de classification des coûts parfaitement aligné sur les autres outils de gestion du PNUD sont au nombre de trois :

- a) Identification et attribution transparentes des coûts;
- b) Rationalisation et simplification des catégories de coûts pour obtenir des cadres de financement plus réalistes et plus souples;
- c) Alignement de la classification des coûts et des cadres de financement sur le modèle d'activité et le plan stratégique.

13. Depuis l'adoption généralisée d'un modèle d'activité à visée plus stratégique, plus cohérent et mieux harmonisé par les organismes des Nations Unies, il est devenu impératif de définir clairement les coûts sous-jacents et de les lier de façon transparente aux objectifs de chaque organisation. C'est le moyen de faciliter l'établissement de rapports axés sur les résultats, l'ajustement des approvisionnements sur la demande de services, le respect de l'obligation de rendre compte, la prise de décisions et les études comparatives.

14. Les cadres de financement présentent les ressources (rubriques des programmes et fonctions du budget axé sur les résultats) qui contribuent normalement à l'obtention des résultats prévus, avec un classement des coûts correspondants. Si l'on veut qu'ils soient tout à la fois réalistes et souples, il est impératif d'utiliser un système de catégories de coûts simple et rationnel. Les deux grandes catégories actuelles – développement et gestion – répondent à ce critère. Il est nécessaire en revanche d'affiner le mode de classification servant à répartir les coûts entre les deux cadres et à l'intérieur de chacun, afin d'améliorer l'attribution des coûts et de la rendre plus transparente. Il est envisagé de créer une troisième grande catégorie pour saisir les coûts des activités à des fins spéciales (voir par. 19 à 22 ci-après).

15. Autre impératif tout aussi important, la classification des coûts et les cadres de financement doivent être alignés sur les orientations du modèle d'activité et du plan stratégique. Une harmonisation plus étroite contribuerait à faciliter l'affectation des ressources de manière plus clairement dictée par la demande, et conforme aux priorités arrêtées par l'organisation, ainsi qu'aux fonctions et activités prévues en conséquence. On devrait ainsi parvenir à une allocation optimale des ressources en faveur des activités de développement, tout en assurant durablement l'affectation à la gestion d'un volume de ressources suffisant.

16. Le PNUD envisage d'adopter un cadre conceptuel qui distingue les trois grandes catégories de coûts indiquées plus haut : développement, gestion et activités à des fins spéciales. Il étudiera également la possibilité d'élaborer un cadre de financement plus fortement intégré dans lequel tous ces coûts pourraient s'inscrire.

17. La catégorie développement pourrait elle-même être subdivisée en trois grandes catégories subsidiaires regroupant des activités et fonctions similaires sous les intitulés suivants : programmes, activités visant à l'efficacité des programmes et coordination des activités de développement des Nations Unies. Elles sont brièvement décrites ci-après :

a) *Programmes*. Cette catégorie regrouperait les ressources, avec les coûts associés, affectées au financement des programmes et projets entrepris aux échelons national, régional ou mondial dans les quatre domaines d'intervention privilégiés du PNUD. Il s'agit des ressources (rubriques de programme) prévues dans le cadre de programmation pour financer des programmes et projets de développement à l'échelon national (MCARB²-1/2 et MCARB-3), mondial (programme mondial) ou régional (programme régional);

b) *Activités visant à l'efficacité des programmes*. Cette catégorie regrouperait les services consultatifs, normatifs ou techniques que doit fournir le PNUD pour atteindre les objectifs des programmes et projets entrepris dans les quatre domaines d'intervention privilégiés. Ces activités sont considérées comme indispensables à l'obtention des résultats prévus. Seraient incluses dans ce groupe les dépenses relatives aux services consultatifs pour l'élaboration des politiques et aux activités normatives, ainsi qu'aux activités de sensibilisation et aux services d'appui technique fournis aux stades de l'identification, de l'élaboration, de la gestion et de l'exécution des programmes et projets;

c) *Coordination des activités de développement des Nations Unies*. Cette catégorie serait constituée des apports nécessaires à la coordination des activités de développement du système des Nations Unies. Elle regrouperait les dépenses relatives aux fonctions suivantes : rôle de chef de file et fonction de représentation du système des Nations Unies, avec tous les coûts associés à la fonction de coordonnateur résident; coordination stratégique des équipes de pays des Nations Unies; élaboration des plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement et des programmes communs; appui aux partenariats et mobilisation de fonds pour le compte du système des Nations Unies; promotion des objectifs du Millénaire pour le développement par des campagnes d'information et de sensibilisation, et suivi des progrès accomplis; et services communs.

18. Les activités de gestion regroupent les fonctions que le PNUD doit assumer et les activités qu'il doit entreprendre pour mettre en œuvre les programmes, veiller à leur efficacité et coordonner les activités de développement du système des Nations Unies. En font partie les fonctions suivantes : direction exécutive; contrôle et responsabilité institutionnels; respect des obligations statutaires; et gestion efficace des ressources humaines et financières.

19. Étant donné le caractère transversal des activités à des fins spéciales et l'importance des sommes en jeu, leurs coûts pourraient être regroupés dans une troisième grande catégorie, qui pourrait elle-même comporter trois subdivisions :

² Montant ciblé pour l'allocation des ressources de base.

coût des mesures de sécurité imposées par le système des Nations Unies, coût de l'assurance maladie après la cessation de service et coût des immobilisations.

20. Le coût des mesures de sécurité prescrites par l'Organisation des Nations Unies résulte de la participation du PNUD au programme approuvé de mesures de sécurité appliqué à l'échelon mondial par le Département de la sûreté et de la sécurité de l'ONU. Il s'agit notamment du programme de coordination des mesures de sécurité sur le terrain, et de l'application des normes minimales de sécurité opérationnelle dans les bureaux de pays et au siège. Le coût de l'assurance maladie après la cessation de service représente le coût des prestations d'assurance maladie dont peuvent bénéficier les retraités qui remplissent les conditions requises. Il constitue une dette importante dont le montant est déterminé au moyen d'évaluations actuarielles des dépenses prévues à ce titre, qui sont calculées chaque année.

21. Le classement des acquisitions d'immobilisations dans la catégorie des activités à des fins spéciales est une initiative qui pourrait accroître la transparence en établissant une distinction entre dépenses d'investissement et dépenses opérationnelles (frais de gestion). Cela permettrait de préciser clairement les responsabilités au sein de l'organisation, tout en laissant aux organes directeurs le soin d'assumer leur responsabilité propre pour ce qui est du financement de ces activités. Cela contribuerait aussi à améliorer la planification stratégique en facilitant la définition des priorités à long terme en matière d'investissements, et la gestion des risques en limitant le volume des besoins de financement soudains et imprévus. Un budget d'investissement distinct est établi conformément aux dispositions des Normes comptables internationales du secteur public régissant la comptabilité d'exercice et les amortissements, ainsi qu'aux meilleures pratiques.

22. Le PNUD dirige actuellement un groupe de travail sur le budget d'investissement créé sous l'égide du Réseau finances du Comité de haut niveau sur la gestion, dont le principal objectif est d'élaborer un cadre conceptuel général, stratégique et exhaustif pour la mise en place d'une méthode harmonisée de budgétisation des investissements dans les organismes des Nations Unies. Le groupe a abordé la question des mécanismes de financement et de la révision du Règlement financier. Il s'agit d'un point particulièrement important car le Règlement financier interdit actuellement de souscrire un emprunt et de construire des bâtiments, deux possibilités qui pourraient intéresser le PNUD.

23. En conclusion, le modèle d'activité et le plan stratégique – tout comme les plans de ressources et le système de classification des coûts qui les sous-tendent – sont essentiels pour la pertinence et la viabilité de l'action du PNUD. Il est indispensable de mettre en place un système de classification des coûts plus transparent comme celui décrit ici dans ses grandes lignes, outil nécessaire à la fois pour attribuer les coûts, répondre aux besoins exprimés par les pays de programme et favoriser un mode de gestion axé sur les résultats. L'adoption d'un tel système devrait se traduire par une allocation plus optimale des ressources mises à la disposition du PNUD pour financer ses innombrables priorités, et déboucher sur une vision à long terme de la question de la durabilité. Les grands concepts décrits dans le présent rapport ont pour but d'amorcer les débats qui pourront aboutir à ce résultat.

Annexe

Définitions harmonisées des coûts

24. Les définitions harmonisées des coûts adoptées par le PNUD, le FNUAP et l'UNICEF sont les suivantes :

a) *Coûts directs*. 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;

b) *Coûts indirects fixes*. 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;

c) *Coûts indirects variables*. 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.

25. Ces définitions harmonisées sont conformes à celles figurant dans le rapport du Corps commun d'inspection publié sous la cote JIU/REP/2002/3. Le seul point sur lequel des précisions complémentaires sont données concerne le traitement des coûts directs des programmes et projets. On notera avec intérêt que le Corps commun classe parmi les coûts directs les dépenses liées à la formulation, à la gestion et à l'exécution des programmes et projets, y compris le coût des services consultatifs. Aux fins du présent rapport, les dépenses relatives à ces activités sont traitées de façon analogue et regroupées sous l'intitulé « efficacité des programmes ».

26. L'utilisation des définitions proposées plus haut facilite la classification des coûts dans les trois organisations, qui distinguent les « coûts directs » relatifs au développement (programmes, efficacité des programmes et, dans le cas du PNUD, coordination des activités de développement du système des Nations Unies), et les frais de gestion classés en « coûts indirects fixes » ou en « coûts indirects variables ».

27. En général, les trois organisations font la même distinction entre les coûts relatifs au développement et ceux concernant la gestion, la seule exception portant sur les coûts associés à l'efficacité des programmes. Leurs mandats étant différents, il ne serait ni réaliste ni souhaitable de prétendre harmoniser complètement leurs opérations, notamment la classification des coûts. Celle-ci pourrait néanmoins faire l'objet d'un nouvel effort d'uniformisation dans trois domaines :

a) La répartition des coûts entre développement et gestion, en particulier pour ce qui est des dépenses relatives à l'efficacité des programmes;

b) La classification des coûts associés aux fonctions de gestion;

c) La répartition des coûts des fonctions de gestion entre coûts indirects fixes et les coûts indirects variables.

28. Le PNUD a l'intention de poursuivre les discussions avec ses partenaires pour harmoniser plus étroitement encore les définitions et les descriptifs. L'objectif est de

parvenir à une plus grande cohérence dans la définition des activités et des coûts connexes associés à chaque fonction, ainsi que dans la répartition des coûts entre gestion et développement, en particulier dans le cas des fonctions visant à assurer l'efficacité des programmes. Les discussions porteront également sur la recherche d'une plus grande cohérence dans la répartition des frais de gestion entre « coûts indirects fixes » et « coûts indirects variables ».
