



# Conseil d'administration de l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes

Distr. générale  
14 septembre 2012  
Français  
Original : anglais

Deuxième session ordinaire de 2012

28-30 novembre 2012

Questions financières, budgétaires et administratives

## Rapport sur les activités menées en vue de définir une politique harmonisée de recouvrement des coûts

### *Résumé*

Le présent rapport fait le point des progrès réalisés par l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes et les autres fonds et programmes des Nations Unies en vue de définir une politique harmonisée de recouvrement des coûts.

Il résume les constats du rapport commun du Programme des Nations Unies pour le développement, du Fonds des Nations Unies pour l'enfance et du Fonds des Nations Unies pour la population (DP-FPA/2012/1-E/ICEF/2012/AB/L.6) et présente des conclusions sur l'approche qui devra être adoptée.

Le Conseil d'administration voudra peut-être examiner ces conclusions, en prendre note et entériner officiellement la participation de l'Entité au groupe de travail interinstitutions.



## I. Contexte

1. Au paragraphe 12 de sa décision 2011/5 relative au budget institutionnel d'ONU-Femmes pour l'exercice biennal 2012-2013 (voir UNW/2011/13), le Conseil d'administration de l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes a prié la Secrétaire générale adjointe et Directrice exécutive de lui présenter pour examen, à sa deuxième session ordinaire de 2012, des propositions relatives aux principes, critères et procédures appelés à régir l'emploi du montant des recettes provenant du recouvrement des coûts, qui tiennent compte de l'harmonisation des politiques et méthodes de recouvrement des coûts entre le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP).

2. L'UNICEF, le PNUD et le FNUAP ont effectué en 2012 un examen commun des principes, politiques et approches qu'ils appliquent en matière de recouvrement des coûts. Cet examen a débouché sur un certain nombre de recommandations visant à apporter des modifications fondamentales aux méthodes actuelles de calcul et de recouvrement de ces coûts. Les trois organismes ont établi un rapport commun à l'intention de leur conseil d'administration respectif (voir document DP-FPA/2012/1-E/ICEF/2012/AB/L.6). Celui-ci a été examiné lors de la deuxième session ordinaire de 2012 de chacun des conseils. Les modifications majeures ont fait l'objet de discussions informelles avec des représentants des conseils d'administration; cependant, un certain nombre de questions importantes doivent encore être analysées plus avant par les trois organismes. Ces derniers prévoient d'achever ces analyses et espèrent obtenir l'approbation définitive de la nouvelle approche au début de 2013 et commencer à la mettre en œuvre dans les budgets intégrés pour 2014-2015.

3. Dans l'intervalle, ONU-Femmes a travaillé en étroite collaboration avec les trois organismes afin de comprendre en quoi les modifications proposées pourraient affecter sa politique et sa méthode de recouvrement des coûts. Étant donné les modifications majeures de la méthode de recouvrement des coûts qui sont prévues, l'Entité n'est pas en mesure à ce stade de présenter l'ensemble de propositions définitives que le Conseil d'administration a demandé dans sa décision 2011/5, si l'on veut, comme cela a également été demandé, qu'elle en assure l'harmonisation avec les approches suivies par les trois organismes.

4. Le présent document s'appuie par conséquent sur l'analyse et les conclusions de l'examen commun; il contient : a) un bref aperçu de l'approche actuellement suivie par ONU-Femmes en matière de recouvrement des coûts; b) un examen de son adaptation au processus d'harmonisation; c) un résumé des principales conclusions et recommandations de l'examen commun effectué par les trois organismes et de leurs incidences pour ONU-Femmes; et d) les prochaines mesures que prendra l'Entité pour élaborer, en collaboration avec les trois organismes, des propositions concernant les principes, critères et procédures de recouvrement des coûts. Le document se termine par une série de propositions concernant les domaines dans lesquels le Conseil d'administration voudra peut-être donner des directives à l'Entité.

## II. Aperçu de l'approche actuellement suivie par l'Entité en matière de recouvrement des coûts

5. L'approche d'ONU-Femmes en matière de recouvrement des coûts est un héritage du Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM), dont l'approche était fondée sur un ensemble harmonisé de principes et de définitions des coûts, qui était généralement accepté par les composantes du système des Nations Unies, à savoir :

### Principes harmonisés appliqués au recouvrement des coûts

a) Dans une organisation ayant des sources de financement multiples (disposant de ressources régulières et d'autres ressources), les coûts afférents aux services de gestion nécessaires qui sont fournis par l'organisation au titre d'un projet donné doivent être imputés à la source de financement de ce projet;

b) Tous les coûts peuvent être classés selon trois catégories (coûts directs, coûts indirects fixes et coûts indirects variables) en fonction du mandat et du modèle d'activité de chaque organisation;

c) Les organismes des Nations Unies sont convenus d'une définition commune des diverses catégories de coûts mais, pour que ce système présente une réelle utilité, chacun doit faire entrer ses dépenses dans l'une ou l'autre de ces catégories. Le recouvrement des coûts s'applique généralement aux coûts indirects variables;

### Classification des coûts : définitions harmonisées

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. Ils comprennent les dépenses afférentes au personnel, au matériel et aux locaux affectés aux projets, aux voyages connexes et à tout autre élément mis en œuvre pour assurer l'obtention des résultats et la réalisation des objectifs indiqués dans les programmes et les projets;

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

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. Ils ont ordinairement trait aux unités administratives et comprennent les dépenses afférentes à leurs systèmes de gestion et les dépenses de fonctionnement connexes.

6. À UNIFEM, le recouvrement des coûts s'appliquait aux coûts indirects variables et aux coûts directs. En ce qui concerne les premiers, UNIFEM a adopté la méthode harmonisée de recouvrement des coûts et le taux de 7 % convenus par les trois organismes sur la base de la méthode de calcul harmonisée décrite à l'annexe I.

Toutefois, comme il fallait s'y attendre, les taux calculés par chaque organisme ont été différents étant donné leur taille et leur modèle d'activité différents. La décision d'appliquer le taux harmonisé de 7 % a été prise pour conforter la notion d'harmonisation entre le PNUD, le FNUAP et l'UNICEF et éviter d'encourager la concurrence entre eux sur la base des taux de recouvrement appliqués. Il en résulte que la politique actuellement suivie par ONU-Femmes consiste à appliquer un taux unique de 7 % pour recouvrer les coûts indirects variables de gestion des projets ou programmes financés au moyen de ressources autres que les ressources de base (fonds réservés).

### III. Participation de l'Entité au processus d'harmonisation interinstitutions

7. Conformément à la décision 2011/5 du Conseil d'administration, l'Entité s'est jointe aux trois organismes pour l'adoption d'un budget intégré à partir de 2014. En application de cette même décision, le budget institutionnel pour l'exercice biennal 2012-2013 a été élaboré et approuvé conformément au modèle harmonisé de budgétisation axée sur les résultats et de classification des coûts retenu par le FNUAP, le PNUD et l'UNICEF. Les catégories de coûts sont les suivantes : activités de développement, subdivisées en activités de programme et activités visant l'efficacité du développement; activités de coordination des initiatives de développement des Nations Unies; activités de gestion; et activités entreprises à des fins spéciales (se reporter à l'annexe II pour de plus amples renseignements). Les catégories de coûts sont définies comme suit :

a) **Activités de développement.** Les coûts correspondants sont liés aux programmes et à l'efficacité des activités de développement, qui contribuent à l'obtention des résultats visés en matière de développement :

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

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

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

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

d) **Activités à des fins spéciales.** Elles englobent les activités et coûts connexes concernant : i) les investissements matériels; et ii) les prestations de service à d'autres organismes des Nations Unies.

8. Au cours des derniers mois, ONU-Femmes a passé en revue les politiques et procédures détaillées de recouvrement des coûts utilisées par UNIFEM, notamment l'affectation des fonds recouverts, dans le contexte des besoins actuels et de la nouvelle approche harmonisée que proposent l'UNICEF, le PNUD et le FNUAP à leurs conseils d'administration. Le travail accompli à ce jour facilitera l'élaboration de politiques et de procédures de recouvrement des coûts adaptées aux pratiques de l'organisation et harmonisées avec la nouvelle approche des autres entités.

#### **IV. Principales conclusions et recommandations de l'étude commune sur le recouvrement des coûts**

9. L'étude commune commanditée par les trois organismes et effectuée par un cabinet-conseil a examiné leurs modèles d'activité, comparé la pratique d'un certain nombre d'organisations internationales et élaboré des propositions concernant la mise en place d'un cadre harmonisé pour la définition et l'imputation des coûts institutionnels et l'élaboration d'une méthode de calcul de recouvrement des coûts. Les conclusions formulées, qui ont été acceptées par les trois organismes, sont fondées sur les classifications harmonisées des coûts antérieurement approuvées par leur conseil d'administration respectif et utilisées dans les budgets institutionnels de l'exercice biennal 2012-2013; elle visaient à améliorer la simplicité, la transparence et la comparabilité.

10. Un cadre conceptuel harmonisé a été élaboré pour définir et imputer les coûts institutionnels dans le budget intégré à partir de 2014. On trouvera les détails du cadre proposé dans l'extrait du document DP-FPA/2012/1-E/ICEF/2012/AB/L.6 figurant à l'annexe II.

11. Les deux modifications les plus importantes qui sont proposées viseraient : a) à ne plus faire de distinction entre coûts indirects fixes et variables dans le calcul des coûts à recouvrer, la conséquence en étant que tous les coûts indirects seraient pris en compte dans le calcul; et b) à financer les activités relatives à l'efficacité du développement et les coûts connexes directement sur les ressources ordinaires et les autres ressources. De ce fait, les coûts recouverts incluraient une certaine proportion des coûts de gestion et des coûts comparables des activités à fins spéciales.

12. Les trois organismes recommandent en outre à leur conseil d'administration respectif que le mode de calcul proposé pour le recouvrement des coûts harmonisé tienne compte également du montant des ressources ordinaires nécessaires pour leur permettre de financer les fonctions transversales et les activités d'importance cruciale qui sous-tendent l'intégrité de leur modèle d'activité et de leur mandat respectifs, mais il n'y a pas actuellement de définition claire de ce qui serait inclus. Du fait que leurs modèles d'activité sont différents, les trois organismes recommandent en outre que le financement des activités de coordination du

développement et des coûts connexes soit traité dans le contexte des projets de budget intégré de chacun et non en tant qu'élément du cadre harmonisé.

## **V. Analyse préliminaire des incidences du cadre conceptuel harmonisé proposé sur la méthode de recouvrement des coûts appliquée par l'Entité**

13. ONU-Femmes a tenu des consultations approfondies avec les trois organismes et a participé en outre aux réunions informelles conjointes des conseils d'administration du PNUD et du FNUAP qui ont été organisées pour discuter de la méthode harmonisée de recouvrement des coûts dans le contexte du budget intégré à partir de 2014. Les recommandations issues de l'étude commune n'ont pas permis aux organismes d'approuver une méthode claire, ni un taux de recouvrement des coûts. On lit au paragraphe 28 de l'étude commune du PNUD, du FNUAP et de l'UNICEF que des analyses et des consultations supplémentaires sont nécessaires pour déterminer : a) si la méthode harmonisée actuelle dont dérive le taux harmonisé actuel de 7 % demeure appropriée; b) si les principaux donateurs ne supportent pas une part indue des coûts institutionnels; et c) si le taux de recouvrement de chacun des organismes se prête à une harmonisation.

14. En conclusion, sur la base des résultats de l'examen commun, les trois organismes proposent que leur conseil d'administration respectif leur donne des directives additionnelles pour la détermination des taux définitifs de recouvrement des coûts qui devront être adoptés pour la période 2014-2017.

15. Les incidences potentielles pour ONU-Femmes peuvent être importantes et entraîner des modifications du taux actuel de recouvrement des coûts. Il convient de noter aussi qu'une partie des activités relatives à l'efficacité du développement, qui étaient financées antérieurement sur le budget institutionnel, devraient être financées directement par les projets et programmes. Cela représente un montant de 40 millions de dollars, soit 28,3 % du budget institutionnel pour 2012-2013. S'agissant du taux actuel de recouvrement des coûts, le Conseil d'administration a approuvé le montant brut du budget tout en permettant à l'Entité d'utiliser les recettes provenant du recouvrement des coûts qui seraient en sus du montant estimé pour soutenir le budget institutionnel, étant entendu qu'une approche prudente devait être suivie pour l'exercice biennal 2012-2013.

16. Il convient de noter en outre qu'actuellement le financement d'ONU-Femmes est assuré pratiquement à égalité par les ressources ordinaires et les autres ressources, mais il est clair que ce rapport pourra changer à mesure que l'Entité acquerra de l'expérience.

17. En outre, à la différence des autres organismes, ONU-Femmes émerge également au budget ordinaire pour un montant annuel d'environ 7,2 millions de dollars; il faut donc déterminer si les fonctions financées au titre du budget ordinaire doivent être considérées comme entrant dans le champ de la méthode de recouvrement des coûts.

## **VI. Prochaines étapes pour l'Entité dans la perspective de l'harmonisation du recouvrement des coûts**

18. À ce stade, ONU-Femmes n'est pas en mesure de proposer la méthode ou le taux de recouvrement des coûts demandés par le Conseil d'administration dans sa décision 2011/5 en raison de l'état d'avancement actuel des efforts d'harmonisation du recouvrement des coûts auxquels participent le PNUD, le FNUAP et l'UNICEF.

19. Parallèlement à ces efforts, ONU-Femmes continuera d'utiliser jusqu'à la fin de l'exercice biennal en cours le taux et la méthode actuels de recouvrement des coûts avec pour objectif d'adopter le nouveau système dans le budget intégré pour 2014-2015, sous réserve de son approbation par le Conseil d'administration.

20. Dans l'immédiat, ONU-Femmes continuera de collaborer avec les trois organismes à mesure qu'ils recevront de nouvelles directives de leurs conseils d'administration et effectueront les analyses nécessaires pour fournir les renseignements détaillés nécessaires pour que soit approuvée la nouvelle approche et qu'elle soit mise en œuvre dans le prochain exercice biennal. ONU-Femmes informera le Conseil d'administration de toute modification majeure des propositions qui seront faites à la suite des décisions que prendront les conseils d'administration des trois organismes.

21. Étant donné les attentes actuelles en ce qui concerne l'achèvement des analyses par les trois organismes et le soutien de leurs conseils d'administration, ONU-Femmes a l'intention de proposer au Conseil d'administration, à sa première session ordinaire de 2013, un ensemble de principes, critères et procédures devant guider la collecte et l'utilisation des recettes de recouvrement des coûts, tel qu'il aura été harmonisé avec l'approche suivie par les trois organismes.

## **VII. Conclusions**

22. Sur la base de ce qui précède, ONU-Femmes propose que le Conseil d'administration :

a) Prenne note du fait que l'approche et la méthode de recouvrement des coûts actuellement utilisées par ONU-Femmes sont harmonisées avec celles de l'UNICEF, du PNUD et du FNUAP;

b) Prie à nouveau la Secrétaire générale adjointe et Directrice exécutive de faire en sorte que les coûts de gestion soient équitablement répartis entre toutes les sources de financement et de veiller à ce que les contributions volontaires alimentant les ressources de base ne servent pas à subventionner des activités devant être financées par les autres contributions volontaires;

c) Prie ONU-Femmes de devenir officiellement membre du groupe de travail interinstitutions en ayant pour objectif de parvenir à la définition d'un cadre et d'une méthode harmonisés de recouvrement des coûts;

d) Prie la Secrétaire générale adjointe et Directrice exécutive de lui présenter, à sa première session ordinaire de 2013, un rapport établi conjointement avec les trois organismes contenant des propositions relatives aux principes, critères et procédures appelés à régir l'emploi du montant des recettes provenant du recouvrement des coûts;

e) Demande que ces propositions soient accompagnées, le cas échéant, d'une description des dispositions transitoires nécessaires pour assurer l'incorporation du nouveau système harmonisé dans le projet de budget intégré pour 2014-2015.

## Annexe I

### Calcul harmonisé du taux de recouvrement des coûts

Pour calculer le taux harmonisé actuel de recouvrement des coûts, la procédure est la suivante :

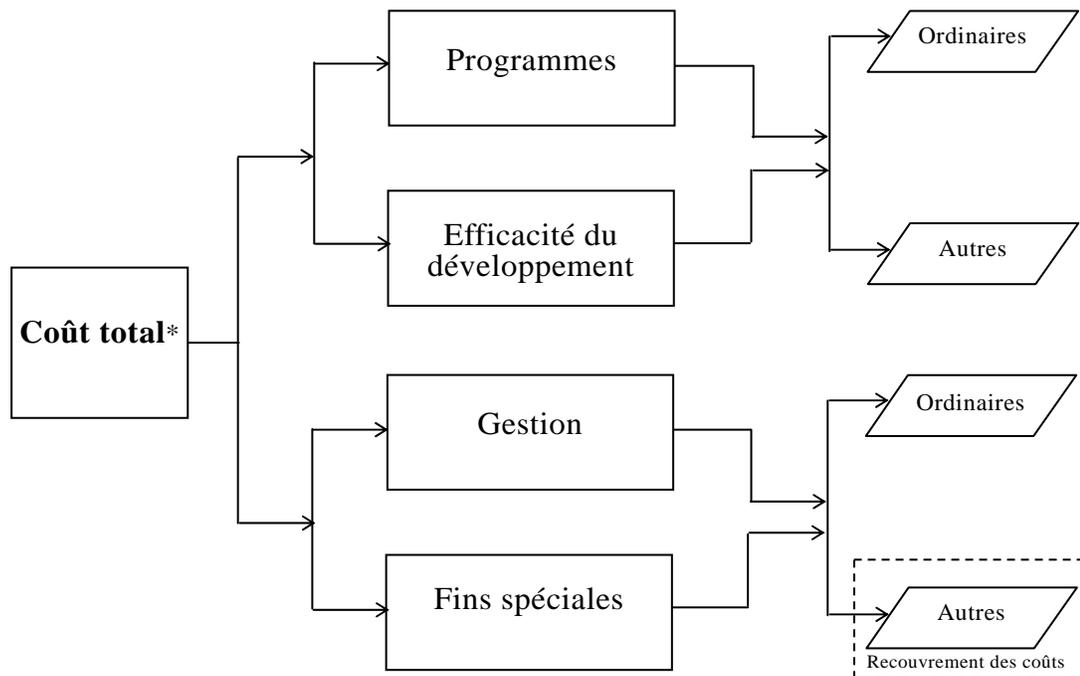
1. Faire le total des montants requis pour le budget institutionnel.
2. En déduire le montant total des coûts indirects fixes.
3. Le montant ainsi obtenu à l'alinéa 2 correspond aux coûts indirects variables à recouvrer.
4. Prendre ce montant et le répartir au prorata des ressources ordinaires et des autres ressources prévues.
5. Calculer le montant obtenu à l'alinéa 4 pour les sommes à recouvrer sur les autres ressources sous forme de pourcentage des autres ressources prévues pour les programmes.
6. Le montant obtenu à l'alinéa 5 correspond au taux de recouvrement requis des coûts imputables aux autres ressources.

## Annexe II

### Détails du cadre conceptuel harmonisé proposé pour définir et imputer les coûts institutionnels

Le texte qui suit est tiré du document DP-FPA/2012/1-E/ICEF/2012/AB/L.6 (fig. 1 et par. 20 à 24).

#### Cadre conceptuel harmonisé proposé pour définir les coûts institutionnels et leur imputation



- \* Ne comprend pas les activités et coûts connexes non comparables, notamment ceux qui ont trait aux activités de coordination du développement du système des Nations Unies et les activités à fins spéciales (Volontaires des Nations Unies et Fonds d'équipement des Nations Unies).

Les incidences du cadre conceptuel harmonisé proposé schématisé plus haut sont les suivantes :

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

b) Compte tenu du caractère unique et permanent de la coordination des activités de développement des Nations Unies et des activités à fins spéciales (Volontaires des Nations Unies et Fonds d'équipement des Nations Unies), un manque de comparabilité persiste entre les trois organismes. Il est dès lors proposé

qu'elles soient exclues du cadre conceptuel harmonisé et traitées séparément par chacun des organismes dans le contexte de leur projet de budget intégré;

c) En principe, toutes les activités visant à l'efficacité du développement et les coûts connexes devraient être directement financées à partir des ressources ordinaires et des autres ressources. Cela exigera une période de transition pour permettre l'élaboration et la mise en œuvre de mécanismes de financement adéquats.

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

Compte tenu de ce qui précède, il est suggéré que pour établir le taux de recouvrement des coûts on procède comme suit :

a) Calculer le montant total des coûts de gestion et des coûts comparables des activités à fins spéciales;

b) Prendre le montant calculé sous a) et le répartir au prorata des montants prévus pour les dépenses au titre des ressources ordinaires et des autres ressources;

c) Calculer le montant établi sous b) pour les coûts à recouvrer sur les autres ressources sous la forme de pourcentage du montant total des dépenses de développement prévues à imputer sur les autres ressources;

d) Le montant obtenu sous c) correspond au taux théorique de recouvrement des coûts imputables sur les autres ressources.

Le mode de calcul proposé pour le taux harmonisé de recouvrement des coûts devrait également tenir compte du montant des ressources ordinaires dont disposerait chacun des trois organismes pour financer les fonctions transversales et les activités d'importance cruciale qui sous-tendent l'intégrité de leur modèle d'activité et mandat respectifs.

Le cadre conceptuel harmonisé ainsi que la méthode de calcul du taux de recouvrement des coûts auront une incidence importante sur les possibilités d'harmoniser les taux de recouvrement et d'imputer de façon harmonisée les coûts institutionnels au prorata des ressources ordinaires et des autres ressources.