



联合国  
粮食及  
农业组织

Food and Agriculture  
Organization of the  
United Nations

Organisation des Nations  
Unies pour l'alimentation  
et l'agriculture

Продовольственная и  
сельскохозяйственная организация  
Объединенных Наций

Organización de las  
Naciones Unidas para la  
Alimentación y la Agricultura

منظمة  
الأغذية والزراعة  
للأمم المتحدة

**F**

## COMITÉ FINANCIER

**Cent cinquante-sixième session**

**Rome, 3-7 novembre 2014**

**Informations actualisées sur le cadre financier détaillé relatif au  
recouvrement des coûts**

Pour toute question relative au contenu du présent document, prière de s'adresser à:

**M. Boyd Haight, Directeur**

**Bureau de la stratégie, de la planification et de la gestion des ressources**

**Tél.: +3906 5705 5324**

*Le code QR peut être utilisé pour télécharger le présent document. Cette initiative de la FAO vise à instaurer des méthodes de travail et des modes de communication plus respectueux de l'environnement. Les autres documents de la FAO peuvent être consultés à l'adresse [www.fao.org](http://www.fao.org)*



m1984f

### RÉSUMÉ

- Le Comité financier ayant approuvé les objectifs, les hypothèses et les principes relatifs au recouvrement des coûts, on trouvera dans le présent document la version finale du concept du cadre financier détaillé relatif au recouvrement des coûts, qui précise le modèle de recouvrement des coûts, les avantages de l'approche et les considérations relatives à sa mise en œuvre.
- Le nouveau concept abandonne les principes de la classification des dépenses et du recouvrement des coûts supplémentaires, actuellement appliqués en matière de dépenses d'appui, au profit d'un modèle de recouvrement intégral et proportionnel dans lequel toutes les dépenses engagées pour l'exécution du programme de travail, toutes sources de financement confondues, sont classées dans trois catégories: les dépenses opérationnelles directes, les dépenses d'appui directes et les dépenses d'appui indirectes.
- Le nouveau concept présente trois grands avantages: i) il traite les ressources extrabudgétaires comme un élément contribuant à l'exécution du programme de travail au sein d'un budget global et non comme un élément entraînant des coûts supplémentaires; ii) il tient compte de la décentralisation accrue des opérations, de l'intégration des projets de développement aux projets d'urgence et de la diversification des sources de financement; iii) il vise, par sa simplicité et sa transparence, à dissiper le sentiment des partenaires de la FAO, de la direction et des membres du personnel qui estiment que la politique actuelle et sa mise en œuvre sont complexes et inéquitables.
- Les *dépenses opérationnelles directes* et les *dépenses d'appui directes* seraient budgétisées dans le Programme ordinaire et dans tous les projets extrabudgétaires, selon une répartition proportionnelle. On calculerait les *dépenses d'appui indirectes* (DAI) sous la forme d'un taux, en pourcentage de l'ensemble des dépenses directes, toutes sources de financement confondues (Programme ordinaire et ressources extrabudgétaires). Un taux DAI serait appliqué aux budgets de tous les projets extrabudgétaires, aux fins de recouvrement. Le nouveau modèle remplacerait donc les 18 taux PSC (taux de remboursement au titre des dépenses d'appui) et le mécanisme ICRU (amélioration du recouvrement des coûts moyennant le prélèvement d'un pourcentage) actuellement en vigueur.
- En effectuant une première application de la classification des dépenses présentée ci-dessus au PTB 2014-2015 (Programme ordinaire et ressources extrabudgétaires) au niveau global, on a estimé le taux général moyen de recouvrement des dépenses d'appui indirectes (DAI) à 7 pour cent. Une certaine souplesse est nécessaire dans l'application de ce taux, comme l'a reconnu l'Assemblée générale des Nations Unies dans les indications qu'elle a données aux fonds, programmes et institutions spécialisées des Nations Unies, en demandant une méthodologie simple, transparente et harmonisée, prévoyant des mesures d'incitation, notamment des taux différenciés de recouvrement des dépenses.
- On trouvera aussi dans le présent document les étapes clés et le calendrier à suivre pour l'élaboration et l'adoption d'une nouvelle politique de la FAO en matière de recouvrement des coûts fondée sur le nouveau modèle, et pour mettre en place des mesures de transition et de mise en œuvre.

INDICATIONS QUE LE COMITÉ FINANCIER EST INVITÉ À DONNER

- Le Comité financier est invité à formuler ses observations et à donner des indications sur le nouveau modèle de recouvrement des coûts, sur les avantages de l'approche et sur les considérations relatives à sa mise en œuvre.

Projet d'avis

- **Le Comité financier:**
- **approuve le nouveau modèle fondé sur le recouvrement proportionnel des coûts avec répartition des dépenses d'appui;**
  - **prend note du taux DAI (dépenses d'appui indirectes) estimatif de 7 pour cent et insiste sur le fait qu'il faudrait envisager d'appliquer ce taux avec souplesse;**
  - **demande au Secrétariat d'élaborer une nouvelle politique de la FAO en matière de recouvrement des coûts, pour examen à sa prochaine session ordinaire;**
  - **approuve les étapes clés de la mise en œuvre et demande au Secrétariat de lui soumettre à sa prochaine session ordinaire un plan de mise en œuvre mettant tout particulièrement l'accent sur les modalités transitoires.**

## I. Introduction

1. À sa cent cinquante-quatrième session, tenue en mai 2014, le Comité financier a examiné les informations actualisées sur l'élaboration d'un cadre financier détaillé relatif au recouvrement des coûts<sup>1</sup>, y compris les questions financières et administratives et les questions de fonctionnement propres à la FAO et les évolutions récentes au sein du système des Nations Unies, et s'est félicité de ces informations. Il a approuvé l'objectif, les hypothèses et les principes de l'initiative et a dit attendre avec intérêt de pouvoir examiner le concept final et les considérations relatives à la mise en œuvre, à sa prochaine session ordinaire.

2. En mai 2014, le Secrétariat a entrepris d'établir la version finale du concept du cadre financier détaillé relatif au recouvrement des coûts, en précisant les principes à appliquer, le modèle de recouvrement, les avantages visés et les considérations relatives à la mise en œuvre; ce concept fait l'objet du présent document, qui est soumis à l'examen du Comité financier. La partie II présente dans les grandes lignes la politique actuelle de la FAO en matière de dépenses d'appui et les problèmes qui se posent. La partie III présente la nouvelle approche pour le recouvrement des coûts. La partie IV présente les avantages de l'approche et les problèmes auxquels il est remédié, et la partie V présente les étapes clés et le calendrier de mise en œuvre.

## II. Présentation générale de la politique actuelle de la FAO en matière de dépenses d'appui et des problèmes qui se posent

3. Les premiers mécanismes de gestion des dépenses d'appui des organisations du système des Nations Unies, mis en place dans les années 70, reposaient sur le principe de la répartition des dépenses d'appui entre ces organisations, et entre elles et les États Membres, de façon à traduire sur le plan financier l'idée de partenariat.

4. La politique actuelle de la FAO en matière de dépenses d'appui a été élaborée en 1999 et approuvée par le Conseil en 2000. Elle a été actualisée quatre fois et sa mise en œuvre fait l'objet d'un rapport annuel au Comité financier. Il en est aussi fait mention dans le Rapport sur l'exécution du Programme<sup>2</sup>. Elle est présentée en annexe 1, aux fins de référence.

5. La politique actuelle de la FAO en matière de dépenses d'appui traite du recouvrement des *coûts variables indirects* nécessaires et inhérents à la fourniture d'un *appui administratif et opérationnel* aux projets et du coût direct des *services d'appui technique*. Elle est fondée sur les principes suivants:

- a) le *recouvrement des coûts supplémentaires*, dont l'hypothèse de base est que les activités de la FAO sont principalement financées par des contributions fixées au titre du Programme ordinaire, et que l'appui fourni par le Programme ordinaire à des projets extrabudgétaires financés par des contributions volontaires est considéré comme un coût supplémentaire à recouvrer;
- b) le recouvrement de la moitié seulement des *coûts variables indirects*, comme en ont convenu les organismes des Nations Unies en 1992 en vertu du principe de partenariat.

6. Le taux de recouvrement des *coûts variables indirects* adopté pour l'appui administratif et opérationnel se fonde sur le taux standard de 13 pour cent approuvé à l'origine par l'organe directeur du PNUD en 1980, et qui a ensuite été adopté par pratiquement toutes les organisations du système des Nations Unies<sup>3</sup>. Le Secrétariat de l'ONU et la plupart des institutions spécialisées continuent d'appliquer ce taux, avec des variantes.

7. Conformément à la politique actuelle, les dépenses d'appui sont classées et recouvrées comme suit (voir l'annexe 2 pour les définitions détaillées):

---

<sup>1</sup> FC 154/10.

<sup>2</sup> Par exemple, FC 156/6 et C 2015/8 PIR 2012-13 paragraphes 383-393.

<sup>3</sup> FC 151/8.

- a) tous les *coûts variables directs* (par exemple le personnel affecté aux projets, les services d'appui technique, les consultants, les frais de déplacement, le matériel, les fournitures, l'informatique et les services de sécurité) sont imputés directement sur les projets;
- b) 50 pour cent des *coûts variables indirects*<sup>4</sup> supplémentaires sont recouverts par application d'un *taux de remboursement au titre des dépenses d'appui* (PSC), qui est à la base de 13 pour cent et qui varie selon les circonstances (voir l'annexe 3);
- c) les *coûts fixes* (directs ou indirects, par exemple les coûts fixes de la gestion générale, de la comptabilité, de la fonction centralisée des ressources humaines, de l'audit, des archives centrales, etc.) n'entrent pas dans le champ d'application de la politique actuelle, en vertu du principe qui veut que l'on recouvre seulement les coûts «supplémentaires».

8. La Conférence, à sa trente-septième session, en juin-juillet 2011, a réaffirmé la politique de remboursement intégral des dépenses liées à l'appui administratif et opérationnel fourni aux projets extrabudgétaires, politique qui avait été approuvée par le Conseil en novembre 2000, et a donné pour instruction au Conseil de mettre en œuvre des mesures de nature à améliorer ces remboursements en ce qui concernait les activités financées par des fonds extrabudgétaires, en s'inspirant de l'expérience d'autres organismes des Nations Unies. En s'appuyant sur l'expérience de l'Organisation mondiale de la Santé, le Secrétariat a élaboré et mis en place en 2013 et 2014 le mécanisme d'amélioration du recouvrement des coûts moyennant le prélèvement d'un pourcentage (ICRU) aux fins du recouvrement de catégories de coûts en grande partie exclues de la politique de dépenses d'appui, en particulier les frais liés aux technologies de l'information, aux locaux et à la sécurité. Au titre du mécanisme ICRU, ces coûts sont recouverts en tant que coûts variables directs.

9. L'environnement dans lequel la FAO travaille a tellement évolué ces dernières années que le modèle actuel de recouvrement des coûts peine à rester viable. Les principaux changements auxquels la politique actuelle en matière de dépenses d'appui ne permet pas de faire face sont les suivants:

- a) l'approche intégrée de la programmation et de l'exécution, et le fait que les ressources extrabudgétaires sont plus importantes que celles du Programme ordinaire (59 pour cent et 41 pour cent respectivement à l'heure actuelle), ce qui fait que les dépenses d'appui ne sont plus considérées comme un coût qui s'ajoute au coût de l'exécution du programme de travail approuvé;
- b) la décentralisation accrue des opérations, l'intégration des projets de développement aux projets d'urgence et la diversification des sources de financement;
- c) le sentiment des partenaires de la FAO, de la direction et des membres du personnel, qui estiment que la politique actuelle en matière de dépenses d'appui et sa mise en œuvre sont complexes et inéquitables.

### III. Nouvelle approche du recouvrement des coûts

10. On a procédé à l'analyse de la politique actuelle de la FAO en matière de dépenses d'appui et à l'élaboration du cadre financier détaillé relatif au recouvrement des coûts en tenant compte des changements et des enjeux énoncés dans la partie II ci-dessus, ainsi que de la résolution 67/226 adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en décembre 2012 (A/RES/67/226) suite à l'Examen quadriennal complet (caractères gras non présents dans le texte original):

*L'Assemblée générale «[d]emande aux conseils d'administration des fonds et programmes des Nations Unies d'adopter d'ici à 2013, afin qu'ils entrent en application en 2014, des mécanismes de recouvrement des dépenses basés sur le principe de recouvrement intégral des dépenses à partir des ressources de base et autres ressources, proportionnellement aux montants engagés, ainsi qu'une méthodologie simple, transparente et harmonisée, prévoyant des mesures d'incitation, notamment des taux de recouvrement des dépenses différenciés, et en fonction du volume et de la nature des fonds, afin d'augmenter les*

---

<sup>4</sup> Recrutement des ressources humaines; achats et marchés; préparation des budgets, suivi des plans de travail et contrôle des dépenses; réception, garde et décaissement des fonds; tenue des comptes du projet; présentation des informations financières et autres sur le projet.

*ressources de base et d'obtenir des ressources autres plus souples, plus prévisibles et moins restrictives, alignées sur les plans stratégiques adoptés par leurs organes directeurs, et engage les organes directeurs des institutions spécialisées à faire de même.»*

### 3.1. Principes

11. Compte tenu des problèmes rencontrés avec la politique actuelle de la FAO en matière de dépenses d'appui et des indications données par l'Assemblée générale, on a articulé le cadre financier détaillé relatif au recouvrement des coûts autour des principes ci-après, que le Comité financier a approuvés à sa cent cinquante-quatrième session:

- a) Viser au recouvrement intégral des coûts, proportionnellement aux montants engagés sur le Programme ordinaire et les ressources extrabudgétaires, au sein d'un budget global.
- b) Aider la FAO à s'acquitter de son mandat, en veillant à une utilisation efficace des ressources et en renforçant les liens entre les activités normatives et les activités de développement, et renforcer ses capacités à cet égard.
- c) S'aligner sur la politique de décentralisation, qui vise à permettre la prise de décision et à renforcer les activités au niveau des pays.
- d) Viser à la simplicité, la transparence, l'équité et la responsabilité, autant qu'il est raisonnable sur les plans financier et opérationnel.
- e) Adopter les pratiques en vigueur acceptées par les États Membres, les donateurs et les organes directeurs au sein du système des Nations Unies, et qui peuvent aider la FAO à s'acquitter du mandat qui lui est propre.

12. Pour cette analyse, on part de l'hypothèse que les cadres de décision, le montant des ressources et l'environnement financier et opérationnel de l'Organisation restent relativement constants.

### 3.2. Nouveau modèle: recouvrement proportionnel des coûts avec répartition des dépenses d'appui

13. Le nouveau modèle abandonne les principes de classification des coûts et de recouvrement des coûts supplémentaires sur lesquels s'appuie la politique actuelle de la FAO en matière de dépenses d'appui et qui sont décrits dans la partie II ci-dessus.

#### *Définition des catégories de dépenses*

14. Le cadre financier détaillé relatif au recouvrement des coûts s'appuie sur un modèle de recouvrement intégral des coûts, proportionnellement aux montants engagés, selon lequel toutes les dépenses engagées pour l'exécution du programme de travail, toutes sources confondues, sont classées dans trois catégories:

- a) les *dépenses opérationnelles directes* (DOD) sont celles (autres que les dépenses d'appui directes) engagées pour l'obtention d'intrants spécifiques dont on a besoin pour mener une activité. Il s'agit par exemple des dépenses prévues dans les budgets des projets (coût du personnel affecté au projet, appui technique de la FAO, consultants, frais de déplacement, contrats, matériel, etc.);
- b) les *dépenses d'appui directes* (DAD) correspondent au coût des services dont on peut dire qu'ils contribuent à la fourniture des intrants spécifiques que l'on acquiert en engageant les dépenses opérationnelles directes. Elles correspondent notamment au coût des services financiers et informatiques et des services de gestion des ressources humaines, de sécurité et de suivi et d'évaluation. Elles ont trait à l'appui que l'Organisation doit assurer pour fournir les intrants spécifiques;
- c) les *dépenses d'appui indirectes* (DAI) sont celles qui contribuent à la réalisation des activités mais que l'on ne peut associer directement à leur mise en œuvre (par exemple les dépenses engagées pour la définition des politiques, la direction et la gestion exécutives, la gouvernance et la surveillance).

15. Ainsi, le nouveau modèle: a) tient compte de toutes les dépenses engagées, toutes sources de financement confondues (Programme ordinaire et ressources extrabudgétaires); b) abandonne la

distinction entre coûts *variables* et coûts *fixes* et ne considère donc plus les ressources extrabudgétaires comme *supplémentaires*; c) remplace le principe de *partenariat* par celui de recouvrement intégral des coûts.

16. En bref, le nouveau modèle s'appuie sur une structure de dépenses simplifiée qui comprend deux types de *dépenses directes* (dépenses opérationnelles directes et dépenses d'appui directes) et un type de *dépenses indirectes*. Les dépenses d'appui peuvent être directes (DAD) ou indirectes (DAI).

#### *Calcul et recouvrement des dépenses d'appui*

17. Le mode de calcul des dépenses d'appui changerait par rapport à la politique actuelle; ce calcul remplacerait les taux PSC et les recouvrements au titre du mécanisme ICRU, actuellement en vigueur.

- a) La nouvelle classification des dépenses permettrait de recenser les dépenses d'appui directes (DAD), qui seraient ensuite budgétisées dans le Programme ordinaire et dans tous les projets extrabudgétaires, après une répartition proportionnelle entre les différentes sources de financement. On connaîtrait ainsi le montant des dépenses directes à prévoir dans le budget des projets au même titre que les dépenses opérationnelles directes, et qui feront l'objet d'un recouvrement.
- b) On calculerait les dépenses d'appui indirectes (DAI) sous la forme d'une proportion (un pourcentage) de l'ensemble des dépenses directes (DOD et DAD), toutes sources de financements confondues (Programme ordinaire et ressources extrabudgétaires) et non plus en recourant au modèle actuel qui repose sur le calcul des coûts supplémentaires liés aux contributions extrabudgétaires. On établirait un taux de dépenses d'appui indirectes (taux DAI), qui correspondrait à un pourcentage de l'ensemble des dépenses directes, toutes sources de financement confondues (Programme ordinaire et ressources extrabudgétaires) et que l'on appliquerait à tous les budgets de projets extrabudgétaires, aux fins du recouvrement.

18. En effectuant une première application de la classification des dépenses présentée ci-dessus aux ressources budgétisées dans le PTB 2014-2015 (Programme ordinaire et ressources extrabudgétaires confondues), on a estimé le taux général moyen de recouvrement des dépenses d'appui indirectes à 7 pour cent. On a obtenu ce taux en classant dans les trois grandes catégories de dépenses toutes les dépenses estimatives, toutes sources de financement confondues. Le résultat de ce calcul est présenté dans le tableau 1.

**Tableau 1: Recouvrement proportionnel des coûts**

Type de dépense	Coût pour la FAO en 2014-2015 Toutes sources de financement confondues (en millions d'USD)
a) Dépenses opérationnelles directes et dépenses d'appui directes	2 283
b) Dépenses d'appui indirectes	159
c) Total général (Programme ordinaire 1 005 + Ressources extrabudgétaires 1 437)	2 442
d) Taux DAI estimatif (b/a)	7 %

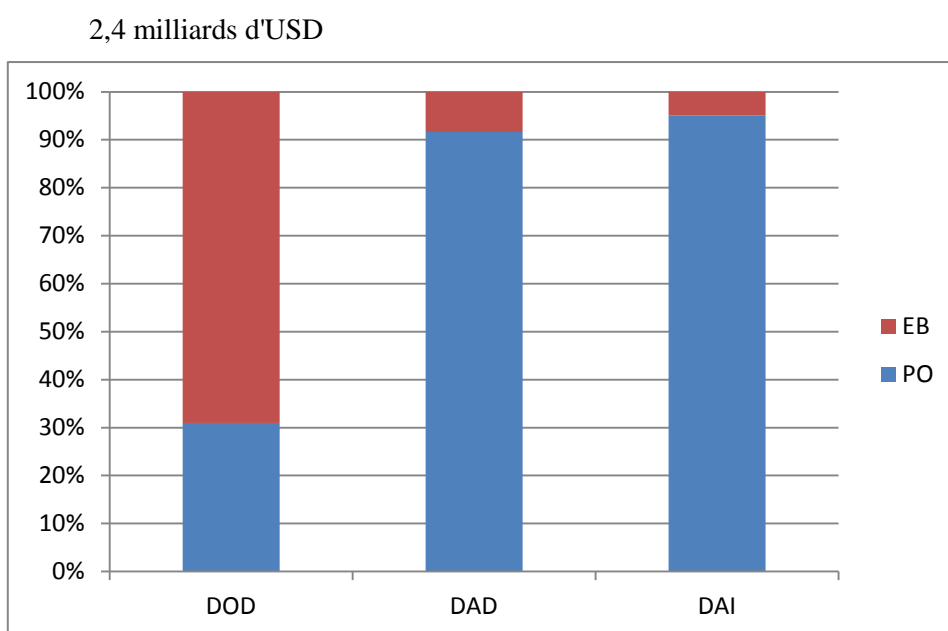
19. Le taux DAI remplacerait les 3 taux PSC standard et les 15 taux PSC spéciaux applicables en vertu de la politique actuelle (voir l'annexe 3). La plupart des taux spéciaux deviendraient inutiles dans le cadre de la nouvelle approche, puisque la «ristourne» qu'ils représentent équivaldrait à ce qui serait recouvré par le truchement du taux DAI standard et des dépenses directes (DAD et DOD). On s'approcherait ainsi d'un taux DAI estimatif de 7 pour cent, ce qui est conforme aux taux actuellement adoptés par plusieurs fonds et programmes des Nations Unies (Programme alimentaire mondial:

7 pour cent; PNUD, UNICEF, FNUAP, ONU-Femmes<sup>5</sup>: 7 pour cent pour les ressources de base, 8 pour cent pour les ressources autres).

*Application de la nouvelle classification des dépenses au PTB*

20. On peut voir dans la figure 1 ce que donne l'application de cette nouvelle classification des dépenses au PTB 2014-2015, avant application du principe de proportionnalité entre toutes les sources de financement. Étant donné que l'actuel modèle de recouvrement des coûts ne permet de recouvrer, sur les projets extrabudgétaires, que 50 % des coûts variables indirects et aucun des coûts fixes, une très forte proportion de l'ensemble des dépenses d'appui directes et des dépenses d'appui indirectes sont financées par le Programme ordinaire et non par les ressources extrabudgétaires (voir figure 1).

**Figure 1: Nouvelle classification des dépenses au PTB 2014-2015, avant application du principe de proportionnalité**



21. La nouvelle classification des dépenses permet de corriger ce déséquilibre du fait de l'application du principe de recouvrement *intégral* des coûts avec le respect d'une *proportionnalité* dans la répartition des dépenses d'appui directes et indirectes. Le nouveau modèle répartit les dépenses d'appui proportionnellement entre les deux sources de financement, en fonction du poids des dépenses opérationnelles directes, comme le montre la figure 2.

**Figure 2: Illustration du principe de la répartition proportionnelle des dépenses**

	Programme ordinaire		Fonds extrabudgétaires	
Dépenses d'appui directes	Total DAD X	$\frac{\text{DOD Programme ordinaire}}{\text{Total DOD}}$	Total DAD X	$\frac{\text{DOD Fonds extrabudgétaires}}{\text{Total DOD}}$
Dépenses d'appui indirectes	Total DAI X	$\frac{\text{DOD Programme ordinaire}}{\text{Total DOD}}$	Total DAI X	$\frac{\text{DOD Fonds extrabudgétaires}}{\text{Total DOD}}$

<sup>5</sup> UNW/2013/11 paragraphes 4, 5.a et 5.b.



22. Ce sont donc les dépenses opérationnelles directes qui sont l'élément déterminant pour la répartition des dépenses d'appui directes et indirectes entre les différentes sources de financement. Par exemple, si l'on applique la nouvelle classification des dépenses au PTB 2014-2015, on constate que la part des dépenses opérationnelles directes (DOD) est de 31 pour cent environ dans le Programme ordinaire, et de 69 pour cent environ dans les ressources extrabudgétaires. Les ressources extrabudgétaires devraient donc financer environ 69 pour cent de l'ensemble des dépenses d'appui, directes et indirectes. La formule ci-dessus permettrait d'avoir une idée de la composition et du montant des dépenses d'appui directes et indirectes qu'il faudrait recouvrer dans les projets extrabudgétaires pour respecter la proportionnalité entre le Programme ordinaire et les ressources extrabudgétaires.

23. En résumé, les dépenses d'appui directes (DAD) seraient budgétisées comme elles le sont aujourd'hui. Ce qui changerait, c'est leur répartition au niveau global entre les sources de financement (Programme ordinaire et ressources extrabudgétaires). La répartition des DAD serait basée sur la part respective de chacune de ces sources de financement dans les dépenses opérationnelles directes. De même, les dépenses d'appui indirectes (DAI) seraient budgétisées dans le PTB conformément aux pratiques en vigueur mais elles seraient réparties entre les sources de financement en fonction de la part respective de celles-ci dans les dépenses opérationnelles directes. Ensuite, on répartirait les dépenses d'appui proportionnellement entre le Programme ordinaire et les ressources extrabudgétaires aux fins du recouvrement. Cette proportionnalité dans le recouvrement des coûts aidera à rééquilibrer la structure de financement de la FAO, pour éviter qu'une source de financement n'assume une part disproportionnée des dépenses d'appui.

24. Aucun changement ne serait apporté à la budgétisation du Programme ordinaire et des ressources extrabudgétaires. Concernant les projets extrabudgétaires, les deux catégories de dépenses directes seraient budgétisées et imputées directement: la catégorie des dépenses opérationnelles directes (DOD) correspond à des dépenses qui sont, de manière générale, déjà budgétisées en pratique; la catégorie des dépenses d'appui directes (DAD) comprend des dépenses qui, pour l'instant, ne sont pas budgétisées de façon cohérente et uniforme dans les projets de la FAO.

25. Dans le cadre du nouveau modèle de recouvrement des coûts, il sera essentiel d'établir avec soin le budget des projets, afin de bien définir toutes les dépenses directes. Il faudra élaborer des directives claires pour la budgétisation des dépenses directes des projets – en particulier les dépenses d'appui directes – afin de garantir la transparence et l'équité. Il faudra aussi renforcer les capacités de mise en œuvre, au moyen de formations et de services d'appui, pendant les phases de formulation et d'approbation des projets.

### **3.3. Latitude dans l'application du taux DAI – incidences sur l'élaboration des politiques**

26. Une certaine souplesse est nécessaire dans l'application du taux DAI (dépenses d'appui indirectes), comme l'a reconnu l'Assemblée générale des Nations Unies dans les indications qu'elle a données aux fonds, programmes et institutions spécialisées, en demandant une méthodologie simple, transparente et harmonisée, prévoyant des mesures d'incitation, notamment des taux différenciés de recouvrement des dépenses.

27. Dans la politique actuelle de la FAO en matière de dépenses d'appui, on envisage des taux spéciaux comme par exemple un taux à zéro pour cent pour les contributions destinées à couvrir les frais de voyage des participants de pays en développement à des conférences ou à des réunions de consultation, ou pour les contributions destinées aux dépenses d'investissement extraordinaires pour les locaux.

28. Il faut aussi prévoir une marge de manœuvre pour pouvoir adapter le taux aux changements éventuels dans les hypothèses, en particulier concernant les ajustements du niveau des opérations, compte tenu du caractère imprévisible des contributions extrabudgétaires.

29. Certains partenaires, tels que le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), ont des besoins particuliers concernant l'imputation des dépenses directes et indirectes, que l'on analysera plus tard.

#### IV. Problèmes auxquels il est remédié et avantages

30. Le modèle de recouvrement proportionnel des coûts fondé sur les catégories «dépenses opérationnelles directes», «dépenses d'appui directes» et «dépenses d'appui indirectes» présente trois grands avantages. En résumé, le nouveau modèle:

- a) traite les ressources extrabudgétaires comme un élément contribuant à l'exécution du programme de travail au sein d'un budget global et non comme un élément entraînant des coûts supplémentaires, ce qui aidera à rééquilibrer la structure de financement de la FAO, pour éviter qu'une source de financement n'assume une part disproportionnée des dépenses d'appui;
- b) tient compte de la décentralisation accrue des opérations, de l'intégration des projets de développement aux projets d'urgence et de la diversification des sources de financement;
- c) vise, par sa simplicité et sa transparence, à dissiper le sentiment des partenaires de la FAO, de la direction et des membres du personnel qui estiment que la politique actuelle et sa mise en œuvre sont complexes et inéquitables, et tend vers un taux de remboursement au titre des dépenses d'appui commun aux différents fonds, programmes et institutions des Nations Unies.

31. Le tableau de l'annexe 4 indique point par point en quoi le modèle de cadre financier détaillé relatif au recouvrement proportionnel des coûts répond aux problèmes qui ont été recensés lors de l'examen de l'actuel modèle de recouvrement des coûts (document FC 154/10).

#### V. Étapes clés et calendrier de mise en œuvre

32. On trouvera dans le tableau 2 les étapes clés et le calendrier de l'élaboration, de l'approbation et de la mise en œuvre de la nouvelle politique de la FAO en matière de recouvrement des coûts. Pour préparer un plan de mise en œuvre détaillé, il faudra:

- a) élaborer des directives claires pour la budgétisation des dépenses directes à prévoir pour les projets, en particulier les *dépenses d'appui directes*;
- b) mener une campagne de communication interne, au moyen d'outils de communication et d'apprentissage électronique, et fournir un service d'assistance aux utilisateurs;
- c) informer les partenaires externes fournisseurs de ressources des mesures de transition et de mise en œuvre, et communiquer avec eux;
- d) dans les premiers stades de la mise en œuvre, évaluer dans quelle mesure la nouvelle approche a été comprise et mise en œuvre, et déterminer les mesures correctives à prendre.

**Tableau 2: Étapes clés et calendrier de mise en œuvre**

Dates	Étapes clés	État d'avancement
<b>Août-décembre 2013</b>	<p><b>Recherche</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Recherches sur l'évolution passée, les faits nouveaux et les méthodes de travail internes</li> <li>2. Étude de l'évolution du recouvrement des coûts à la FAO</li> <li>3. Consultations avec le Comité financier en novembre</li> </ol>	<b>Travaux achevés</b>
<b>Janvier-mai 2014</b>	<p><b>Concept</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Consultations internes</li> <li>2. Élaboration des principes du cadre financier détaillé et du concept</li> <li>3. Rapport au Comité financier en mai</li> </ol>	<b>Travaux achevés</b>

<b>Juin- novembre 2014</b>	<b>Élaboration de l'approche</b> 1. Élaboration finale des principes et du modèle de cadre financier détaillé 2. Examen des éléments et modalités relatifs à la mise en œuvre 3. Consultation et approbation de la nouvelle approche: Comité financier en novembre	<b>Travaux en cours</b>
<b>Novembre 2014 - mars 2015</b>	<b>Élaboration de la nouvelle politique en matière de dépenses d'appui et du plan de mise en œuvre</b> 1. Élaboration de la politique 2. Établissement du plan de mise en œuvre, et notamment des modalités transitoires 3. <i>Consultation puis approbation de la nouvelle politique: Comité financier et Conseil</i>	<b>Prochaines étapes</b>
<b>Avril à décembre 2015</b>	<b>Mise en œuvre</b> 1. Élaboration finale et exécution du plan de mise en œuvre 2. Instauration progressive de la nouvelle politique et des modalités transitoires	<b>Prochaines étapes</b>

### **ANNEXE 1 – POLITIQUE ACTUELLE DE LA FAO EN MATIÈRE DE DÉPENSES D'APPUI**

1. La politique actuelle de la FAO en matière de recouvrement des coûts consiste à recouvrer tous les coûts indirects variables associés aux projets financés par des contributions volontaires. Il s'agit principalement des dépenses opérationnelles et administratives qui font inévitablement partie de tout projet que l'Organisation accepte d'exécuter mais qui, en raison de leur nature, ne peuvent pas être facilement isolés de sorte que l'on puisse les imputer directement au projet.

2. Plus précisément, la FAO définit les coûts indirects variables dans la section 250 du Manuel de la manière suivante:

*Les services administratifs peuvent comprendre les postes suivants:*

- a) le recrutement, la mise au courant et le soutien administratif du personnel affecté au projet;
- b) l'administration des bourses;
- c) l'achat de fournitures et de matériel, la mise au point des contrats;
- d) la préparation des budgets et le contrôle des dépenses du projet;
- e) la réception, le dépôt et le décaissement de fonds, la tenue des comptes du projet, l'établissement de rapports financiers, les vérifications intérieure et extérieure des comptes, etc.;
- f) le suivi de la sécurité.

*Les services opérationnels peuvent comprendre les postes suivants:*

- a) la préparation et la communication des propositions aux donateurs;
- b) la négociation d'accords et de plans d'opérations avec les organismes parrainant les projets et les gouvernements bénéficiaires;
- c) la localisation et la recommandation de personnel qualifié;
- d) l'orientation et la supervision de l'exécution des projets;
- e) la préparation, le suivi et la révision des plans de travail et des budgets;
- f) l'établissement de rapports périodiques sur les projets;
- g) l'attribution des bourses et la formulation des plans d'étude;
- h) le choix technique de l'équipement et la préparation technique des contrats.

3. Tous ces frais sont définis comme dépenses variables d'appui indirect aux projets.

#### *Résumé*

**Tableau A: Matrice des activités par source de financement et par type**

Type de financement	Assistance technique (AT)		Aide d'urgence	Programmes normatifs et autres activités inscrites au Programme ordinaire (PO)	
	Financement national	Contributions de donateurs	Contributions de donateurs	Activités normatives du PO de la FAO, y compris commissions	Activités à financement mixte
Extrabudgétaire	Plafond de 13 % (voir les exceptions ci-dessous)	Plafond de 13 % (voir les exceptions ci-dessous)	Plafond de 10 %	Plafond de 13 % (voir les exceptions ci-dessous)	Conformément au protocole d'accord
Programme ordinaire	PCT et PSSA: plafond de 7 %		PCT: plafond de 7 %	Budget ordinaire de la FAO	Budget ordinaire de la FAO

4. Les notes ci-après appliquent ces principes à chacune des catégories de programme définies au Tableau A ci-dessus.

## **PROGRAMMES EXTRABUDGÉTAIRES**

### *Assistance technique - Financement national*

5. Il s'agit de projets d'assistance technique sur le terrain financés par le gouvernement du pays bénéficiaire, y compris ceux qui sont financés au moyen de prêts consentis par des institutions financières internationales.

6. En principe, ces projets doivent rembourser les dépenses d'appui indirect variables qui leur sont associées. Les taux standard ne doivent pas dépasser un taux plafond (actuellement 13 pour cent). Ils peuvent être diminués, selon qu'il convient, pour tenir compte de circonstances particulières, telles que:

- a) la proportion élevée de contrats, fournitures et équipement appelant des dépenses d'appui administratif et opérationnel minimales (les dispositions actuelles de la section 250 du Manuel administratif continuent de s'appliquer);
- b) l'exécution nationale, en totalité ou en partie;
- c) l'inscription des dépenses d'appui au projet dans le budget du projet sous forme de coûts directs;
- d) d'autres mécanismes de partage des coûts ou d'appui supplémentaire;
- e) des projets d'envergure exceptionnelle permettant des économies d'échelle.

### *Assistance technique - Contributions des donateurs*

7. Il s'agit de projets d'assistance technique sur le terrain financés par une tierce partie autre que la FAO ou le gouvernement bénéficiaire.

8. En principe, ces projets doivent rembourser les dépenses d'appui indirect variables qui leur sont associées. Les taux standard ne doivent pas dépasser un taux plafond (actuellement de 13 pour cent). Ils peuvent être diminués, selon qu'il convient, pour tenir compte de circonstances particulières, telles que:

- a) les taux établis par les organes intergouvernementaux des organisations du système des Nations Unies (y compris les institutions financières internationales);
- b) la proportion élevée de contrats, fournitures et équipement appelant des dépenses d'appui administratif et opérationnel minimales (les dispositions actuelles de la section 250 du Manuel administratif continuent de s'appliquer);
- c) les cadres associés, facturés à un taux fixe de 12 pour cent;
- d) l'inscription des dépenses d'appui au projet dans le budget du projet sous forme de coûts directs;
- e) des projets d'envergure exceptionnelle permettant des économies d'échelle.

### *Aide d'urgence*

9. L'expression «aide d'urgence» de la FAO désigne une situation où une intervention externe urgente et exceptionnelle est nécessaire dans le secteur agricole pour faire face aux conséquences d'une catastrophe particulière, naturelle ou d'origine humaine. Si un projet est considéré comme lié à une situation d'urgence, la demande suit la «procédure accélérée» et est traitée comme telle sur le plan opérationnel. En règle générale, la «prévention» et la «préparation» ne relèvent pas de la «situation d'urgence» aux fins de la mise en œuvre des projets considérés.

10. Le taux plafond pour les projets d'assistance d'urgence est de 10 pour cent. Les taux pour l'assistance d'urgence sont déterminés au cas par cas de manière à ce que l'Organisation recouvre l'intégralité des dépenses d'appui indirectes variables qu'elle a engagées. Lorsque la Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation (TCE) gère des projets d'assistance technique liés à des situations particulières, les taux de remboursement de l'assistance technique s'appliquent.

*Activités normatives inscrites au Programme ordinaire*

11. Ces activités sont considérées comme des contributions volontaires à l'appui direct de l'exécution des activités du Programme ordinaire. Elles sont en général de nature normative et sont exécutées au Siège ou dans un bureau régional, et non directement sur le terrain.
12. Un taux PSC (taux de remboursement au titre des dépenses d'appui) standard de 13 pour cent s'applique.
13. Ce taux peut être diminué pour tenir compte de circonstances particulières, telles que:
  - a) les contributions destinées à couvrir les frais de déplacement des participants de pays en développement à des conférences ou des réunions de consultation relevant du mandat de la FAO, qui seront exonérées de prélèvements pour dépenses d'appui indirect;
  - b) des fonds de parrainage, destinés à financer des activités de sensibilisation ou de promotion, seront utilisés pour couvrir les frais directs identifiables de ces activités et, à ce titre, ils ne seront pas soumis à l'obligation de remboursement des services;
  - c) les contributions versées à la FAO pour la rénovation et l'amélioration de ses locaux (tant au Siège que dans les bureaux régionaux et sous-régionaux) sont exonérées de prélèvements pour dépenses d'appui indirect;
  - d) les cadres associés sont soumis à un prélèvement à un taux fixe de 12 pour cent;
  - e) les comptes de fonds fiduciaires à long terme (par exemple les commissions créées sous l'égide de la FAO), qui feront l'objet d'une estimation au cas par cas du niveau réel de dépenses d'appui indirect variables et seront soumis à un prélèvement en conséquence.

*Activités à financement mixte*

14. Ces mécanismes couvrent des activités inscrites au Programme ordinaire et habituellement de nature normative. Ils sont définis comme des mécanismes de partenariat entre la FAO et d'autres organisations intergouvernementales, notamment les organisations du système des Nations Unies.
15. Il sera tenu compte de la nature particulière de ces mécanismes de partenariat, qui donneront lieu à un accord de partage des dépenses directes en fonction de la contribution apportée par ces activités conjointes aux objectifs stratégiques de l'Organisation. Si les coûts indirects variables sont en général financés par l'organisation hôte, il convient d'en faire état dans le protocole d'accord et dans les formules de partage des frais y relatives.
16. Il est noté que l'accord FAO-FEM prévoit un remboursement forfaitaire de 10 pour cent des dépenses d'appui et de supervision des projets complets. Cette modalité est encore à l'étude à la FAO. Il est appliqué un taux de 6 pour cent aux projets financés par le FEM et visés par le Mécanisme de préparation des projets (bloc B), ce qui semble suffisant pour recouvrer l'intégralité des coûts d'appui indirects.

**PROGRAMME ORDINAIRE***PCT et PSSA*

17. Les activités d'assistance technique (y compris les urgences) financées par le Programme ordinaire doivent, en principe, rembourser les dépenses d'appui indirect variables engagées par les unités opérationnelles ou leur équivalent pour le projet (c'est-à-dire pour les services opérationnels). Ce remboursement doit être calculé à partir d'un taux moyen (actuellement 7 pour cent).

**ANNEXE 2 – DÉFINITIONS DES COÛTS EMPLOYÉES DANS LA POLITIQUE ACTUELLE  
DE LA FAO EN MATIÈRE DE DÉPENSES D'APPUI**

<b>Terme de comptabilité analytique</b>	<b>Définitions</b>	<b>Exemples de services fournis</b>	<b>Modes de recouvrement utilisés par la FAO</b>
Coûts directs	Postes de dépenses pouvant être directement rattachés à un produit.	Personnel affecté aux projets, matériel, locaux, déplacements et tout autre élément requis pour produire les résultats et atteindre les objectifs fixés pour chaque activité ou projet.	Dépenses pouvant être recouvrées intégralement dans les ressources extrabudgétaires. Directement inscrites dans le budget des projets.
Coûts indirects	<b>Coûts variables indirects</b> Postes de dépenses associés à plusieurs produits et ne pouvant être rattachés à un produit en particulier, et qui tendent à varier en fonction du volume produit.	Services fournis par le personnel administratif et opérationnel à l'appui d'activités ou de projets spécifiques et qui ne sont pas facilement identifiables.	Taux de <b>recouvrement des dépenses d'appui</b> appliqué aux dépenses effectives.
Coûts fixes indirects	Postes de dépenses difficilement rattachés à un produit particulier et qui ne varient pas en fonction du volume produit.	Frais généraux de gestion: personnel de haut niveau; comptabilité financière générale; fonction centralisée des ressources humaines; vérification des comptes; services de commis; archives centrales, etc.	Non financées par les ressources extrabudgétaires.

**ANNEXE 3 – LISTE DES TAUX PSC (STANDARD OU NON) AUTORISÉS DANS LA POLITIQUE ACTUELLE DE LA FAO EN MATIÈRE DE DÉPENSES D'APPUI**

<b>Types de projets ou catégories de dépenses reconnus dans l'actuelle politique de la FAO en matière de dépenses d'appui</b>	<b>Taux PSC</b>
Fonds fiduciaire/cadre associé (Belgique et Pays-Bas)	14 %
Assistance technique, y compris activités normatives (taux standard)	13 %
Fonds fiduciaire/cadre associé (hors Belgique et Pays-Bas)	12 %
Assistance d'urgence – Fonds fiduciaire (taux standard)	10 %
PCT (taux standard)	7 %
Contrats / achat de fournitures durables et non durables pour un montant dépassant 70 % du budget net du projet	7 %
Contrats / achat de fournitures durables et non durables pour un montant qui s'établit entre 40 et 70 % du budget net du projet	7 % appliqués à cet élément du budget; le taux PSC idoine est appliqué au reste du projet
Projet de moyenne ampleur ou de grande ampleur du FEM exécuté par la FAO	6 % le solde étant recouvré comme des dépenses directes
Fonds déposés auprès de l'Organisation pour couvrir les frais pour les installations et le coût de la tenue de sessions d'organes ne relevant pas de la FAO dans les locaux de l'Organisation	5 %
FEM – Subvention pour la préparation d'un projet (couvre les dépenses pour la formulation d'un projet)	0 %
Projet de moyenne ampleur ou de grande ampleur du FEM non exécuté par la FAO*	0 %
Contributions versées à la FAO pour la rénovation et l'amélioration de ses locaux (au Siège et dans les bureaux régionaux et sous-régionaux)	0 %
Contributions destinées à couvrir les frais de déplacement des participants de pays en développement à des conférences ou des réunions de consultation relevant du mandat de la FAO	0 %
Contributions destinées à rembourser le temps consacré par du personnel de la FAO à la fourniture de services d'appui technique dans les cas où les fonds sont entièrement ou essentiellement utilisés à cette fin	0 %
Fonds de parrainage, destinés à financer des activités de sensibilisation ou de promotion	0 %
Projets d'envergure exceptionnelle permettant des économies d'échelle	Déterminé au cas par cas
Inscription des dépenses d'appui au projet dans le budget du projet sous forme de dépenses directes**	Déterminé au cas par cas
Organes créés au titre des articles VI ou XIV***	Déterminé au cas par cas

\* La FAO reçoit non pas un remboursement au titre des dépenses d'appui mais des honoraires de gestion distincts du budget du projet et qui sont gérés dans un fonds fiduciaire séparé.

\*\* Pour les projets financés au moyen de programmes conjoints avec l'Union européenne ou l'ONU, lorsqu'un taux PSC de 7 pour cent est appliqué aux projets d'assistance technique/normatifs ou aux projets d'urgence, 6 pour cent et 3 pour cent respectivement doivent être considérés comme des contributions directes de type soutien administratif et opérationnel.

\*\*\* Voir la liste des organes créés au titre des articles VI ou XIV et les taux PSC dans les annexes.



**ANNEXE 4 – MESURE DANS LAQUELLE LE MODÈLE DE CADRE FINANCIER DÉTAILLÉ RÉPOND AUX PROBLÈMES QUI ONT ÉTÉ RECENSÉS LORS DE L'EXAMEN DE L'ACTUEL MODÈLE DE RECOUVREMENT DES COÛTS**

Problèmes associés à l'actuel modèle de recouvrement des coûts <sup>6</sup>	Régulé	Façon dont le problème est réglé
<b>A. Questions financières</b>		
1. Actuellement, les coûts ne sont pas pris en compte intégralement dans les ressources extrabudgétaires du fait qu'une partie de l'appui est assurée par le Programme ordinaire, et les départements techniques ne répertorient pas toujours toutes les activités mises en œuvre dans le cadre des projets.	Oui	Toutes les dépenses découlant des activités seront recensés: dépenses opérationnelles directes, dépenses d'appui directes et dépenses d'appui indirectes.
2. Certains coûts directement imputables aux projets font l'objet d'une procédure de recouvrement des coûts alors qu'ils devraient entrer dans les coûts directs.	Oui	Les dépenses d'appui indirectes ne comprendront pas les activités imputables.
3. La multiplicité des taux de recouvrement des dépenses d'appui nuit parfois à la dotation en ressources, car les donateurs préfèrent parfois consacrer leurs fonds à des activités assorties de taux de recouvrement moins élevés.	Oui	On appliquera aux contributions un taux de recouvrement des dépenses d'appui indirectes, en gardant la latitude nécessaire pour les mesures d'incitation et les besoins particuliers de certains partenaires.
4. Les informations financières sur les activités du Programme ordinaire et les activités extrabudgétaires ne peuvent être comparées au niveau des activités.	Non	On continuera d'établir et de suivre les budgets au niveau des activités. Il n'est peut-être pas très utile de comparer les résultats financiers d'activités disparates.
5. L'information sur les ressources extrabudgétaires varie selon les partenaires fournisseurs de ressources, ce qui allonge la durée des procédures.	En partie	La classification standard des dépenses pour toutes les ressources permettra d'harmoniser l'information pour les différents donateurs, mais pas complètement. Il n'est peut-être pas très utile de comparer les résultats financiers d'activités disparates.
6. Les coûts pouvant faire l'objet d'un recouvrement, ainsi que les modalités et les techniques de recouvrement acceptées, peuvent varier en fonction des donateurs.	Oui	La politique de recouvrement intégral des coûts peut être appliquée à toutes les contributions (il faut approfondir l'analyse pour certains cas, par exemple le FEM).
7. La méthode actuelle de recouvrement des coûts n'encourage pas l'apport de contributions aux ressources de base, et n'attire par les donateurs non traditionnels (secteur privé, Sud-Sud).	Oui	L'instauration du recouvrement proportionnel des coûts permettra de traiter les ressources extrabudgétaires comme un élément contribuant à l'exécution du programme de travail.

<sup>6</sup> FC 154/10, paragraphe 16.

Problèmes associés à l'actuel modèle de recouvrement des coûts <sup>6</sup>	Régulé	Façon dont le problème est réglé
<b>B. Questions administratives</b>		
1. Il existe des procédures administratives, des structures d'appui et des modalités opératoires distinctes pour dissocier les dépenses extrabudgétaires et les activités du Programme ordinaire aux fins de la budgétisation et du recouvrement des coûts.	Oui	L'instauration de catégories de dépenses standard et la budgétisation des dépenses d'appui au niveau global rendront inutile l'existence de procédures, de structures et de modalités distinctes.
2. La méthode de calcul des taux de recouvrement est complexe, longue, et difficile à communiquer, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur.	Oui	La méthode de calcul ne nécessitera ni l'enquête annuelle d'évaluation de la charge de travail, ni l'étude d'évaluation des dépenses et sera simplifiée: le taux des dépenses d'appui indirectes sera calculé en pourcentage des dépenses directes.
3. Les modalités de recouvrement des coûts – qu'on applique un taux de recouvrement ou qu'on calcule le recouvrement sur la base des effectifs (ICRU) – sont complexes, qu'il s'agisse de les appliquer, de redistribuer les sommes recouvrées à proportion des activités, ou d'expliquer le fonctionnement du système.	Oui	Simplification grâce au recouvrement proportionnel des coûts. Il ne sera plus utile d'avoir 18 taux différents. Le système de recouvrement ICRU sera abandonné.
4. L'évaluation des demandes, dans le cadre de la politique approuvée pour les ajustements de taux en cas de circonstances particulières, est longue et peut donner l'impression que l'on ne traite pas les donateurs de manière équitable.	Oui	Toutes les dépenses découlant des activités sont recensées. Il ne faudra donc plus évaluer autant de demandes d'ajustement des taux; le traitement sera plus transparent et plus équitable.
<b>C. Questions de fonctionnement</b>		
1. Initialement, les ressources ne sont pas liées à des activités spécifiques et viennent de différentes sources de financement (extrabudgétaire, Programme ordinaire, recouvrements), ce qui peut entraîner une perte d'efficacité (en créant de l'incertitude quant à la disponibilité des fonds au moment voulu et en quantité suffisante).	En partie	Toutes les dépenses seront financées sur une base proportionnelle au moment de la dotation des projets en ressources.
2. Les activités qui disposent d'un petit budget n'ont pas forcément suffisamment de ressources pour pouvoir être exécutées efficacement car les moyens à mettre en œuvre ne peuvent pas toujours être facilement réduits à l'échelle des projets.	Oui	Les activités comprendront les dépenses réparties, qui peuvent comprendre des ressources non ajustables et qui seront distribuées proportionnellement entre les activités auxquelles elles bénéficient.
3. L'efficacité opérationnelle et financière peut pâtir des restrictions imposées à l'emploi des ressources.	Oui	Le recouvrement intégral des coûts avec respect de la proportionnalité devrait permettre d'atténuer sur le court terme les risques liés à des changements éventuels dans la phase d'exécution et le problème des coûts qui ne peuvent être ajustés à l'échelle des projets.