F

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

COMITE FINANCIER

Cent cinquante-quatrième session

Rome, 26-30 mai 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^me^ Mina Dowlatchahi,

Directrice adjointe du Bureau de la stratégie, de la planification et de la gestion des ressources

Tél.: +3906 5705 6370

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

mk329f

RÉSUMÉ

- À sa cent cinquante et unième session, le Comité financier a examiné le document FC151/8, intitulé *Rapport détaillé sur la politique de la FAO en matière de dépenses d'appui*, et s'est félicité de l'initiative d'élaboration d'un cadre financier détaillé relatif au recouvrement des coûts par la FAO.
- Le présent document fait le point sur cette initiative en ce qui concerne: a) l'examen externe (arrêté à la mi-avril 2014) des faits nouveaux concernant le recouvrement des coûts au sein des organismes des Nations Unies; b) l'examen interne des questions financières et administratives et des questions de fonctionnement relatives au recouvrement des coûts à la FAO; et c) les principes proposés pour l'élaboration d'un cadre financier détaillé relatif au recouvrement proportionnel des coûts.
- Compte tenu des faits nouveaux au sein du système des Nations Unies; des questions financières, administratives et de fonctionnement spécifiques à la FAO; et des hypothèses énoncées, le cadre financier détaillé est élaboré conformément aux principes suivants:

  a) Appui à, et éventuellement renforcement, de la capacité de la FAO à s'acquitter de son mandat, en particulier en veillant à une utilisation efficace des ressources et en renforçant les liens entre les projets et les travaux normatifs;
  b) Alignement avec la politique de décentralisation, qui vise à permettre la prise de décision et à renforcer les activités au niveau des pays;
  c) Simplicité, transparence, équité et responsabilité, autant qu'il est raisonnable sur les plans financier et opérationnel;
  d) Adoption des pratiques en vigueur acceptées par les États Membres, les donateurs et les organes directeurs et organes de surveillance au sein du système des Nations Unies, et qui peuvent aider la FAO à s'acquitter du mandat qui lui est propre.

- Les autres aspects de la phase de conceptualisation sont en cours et seront présentés à la prochaine session ordinaire du Comité financier, en même temps que les résultats de la phase de formulation.

INDICATIONS QUE LE COMITÉ FINANCIER EST INVITÉ À DONNER

- Le Comité financier est invité à examiner les faits nouveaux concernant le recouvrement des coûts au sein du système des Nations Unies, les questions financières et administratives et les questions de fonctionnement propres à la FAO, ainsi que les hypothèses et principes adoptés pour l'élaboration d'un cadre financier détaillé; et à faire connaître son point de vue à cet égard.

Projet d'avis

- **Le Comité financier:**

  a) a pris note de l'état d'avancement de l'initiative d'élaboration d'un cadre financier détaillé, y compris des dernières informations concernant les faits nouveaux relatifs aux dépenses d'appui dans les différents organisme des Nations Unies, ainsi que des questions financières et administratives et des questions de fonctionnement propres à la FAO;
  b) a approuvé l'objectif, les hypothèses et les principes de l'initiative;
  c) attend avec intérêt de pouvoir examiner le concept final et les considérations relatives à sa mise en œuvre, à sa prochaine session ordinaire.

Introduction

1. À sa cent cinquante et unième session, le Comité financier a examiné le document FC151/8, intitulé *Rapport détaillé sur la politique de la FAO en matière de dépenses d'appui*, dans lequel le Secrétariat a appelé l'attention sur l'évolution des cadres opérationnels, l'intérêt d'une harmonisation des catégories de dépenses et des méthodes de recouvrement entre les différents organismes des Nations Unies et les résolutions relatives au recouvrement intégral des dépenses[1]. Dans ce contexte, le Secrétariat a fait part de son intention de procéder à une étude plus approfondie des dispositions visant les dépenses d'appui à la FAO, en ces termes:

> Le Secrétariat envisage de traiter les questions relatives au recouvrement et aux catégories de coûts sous un angle très large et de proposer une stratégie complète tenant compte de l'évolution des cadres opérationnels et aussi proche que possible des politiques adoptées dans ce domaine par les autres organismes des Nations Unies.

2. Conformément à la résolution de l'Assemblée générale de décembre 2012 relative au recouvrement des coûts, adoptée comme suite à l'Examen quadriennal complet des activités opérationnelles du système des Nations Unies en faveur du développement, l'objectif de cette étude est d'élaborer un cadre de recouvrement des coûts reposant sur le principe du recouvrement intégral des dépenses à partir des ressources de base et autres ressources, proportionnellement aux montants engagés[2]. Une méthode de recouvrement des coûts prévoyant un recouvrement proportionnel serait également en phase avec l'Examen triennal, dans le cadre duquel l'Assemblée générale a prié les institutions «d'examiner la question du recouvrement des coûts afin que les ressources de base ne servent pas à subventionner des projets financés par des ressources autres, supplémentaires ou extrabudgétaires»[3]. Ces résolutions font écho à des préoccupations relatives au fait que dans la méthode actuelle de recouvrement des coûts, l'appui fourni aux activités extrabudgétaires peut, dans une certaine mesure, être financé sur les ressources de base[4], ce qui a pour conséquence une diminution des ressources de base disponibles pour des activités de programme[5].

3. Cette manière de faire est liée au principe du partenariat, qui a incité les organismes des Nations Unies, et notamment la FAO, à adopter et à appliquer des politiques et des mécanismes de remboursement des dépenses d'appui qui prévoient un recouvrement des coûts supplémentaires. En vertu de cette méthode, seule est recouvrée une partie des coûts administratifs supplémentaires des activités financées par des ressources extrabudgétaires, le reste devant être financé par les ressources du Programme ordinaire.

4. À sa cent cinquante et unième session, le Comité financier s'est félicité de la décision d'élaborer un cadre financier détaillé pour le recouvrement des coûts et a approuvé le calendrier des activités, qui prévoit l'achèvement du cadre à la fin 2014. Le calendrier proposé pour l'étude comporte trois phases, auxquelles correspondent différentes activités:

---

1 FC 151/8, paragraphes 31-33.

2 A/RES/67/226 paragraphe 53: «L'Assemblée générale demande 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 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 A/RES/62/208, paragraphe 116.

4 JIU/REP/2002/3, paragraphes 11 et 13.

5 A/69/63 - E/2014/10, paragraphe 59.

I. Phase de recherche Août-décembre 2013

1. Recherches sur l'évolution passée, les faits nouveaux et les méthodes de travail internes

2. Étude de l'évolution du recouvrement des coûts à la FAO

3. Consultations avec le Comité financier en novembre 2013

II. Phase de conceptualisation Janvier-mai 2014

1. Examen de l'avancement des initiatives relatives au recouvrement des coûts au sein du système des Nations Unies; participation au groupe de travail du Réseau finances et budget, sur la catégorisation des coûts

2. Organisation de consultations internes

3. Élaboration de principes aux fins du cadre financier détaillé

4. Développement du concept du cadre financier détaillé

5. Recensement des avantages/inconvénients et des incidences du projet, et évaluation de sa faisabilité

6. Élaboration d'un plan de mise en œuvre à haut niveau

7. Rapport au Comité financier en mai 2014

III. Phase de formulation Juin-novembre 2014

1. Élaboration finale des principes et du modèle du cadre financier détaillé

2. Examen des éléments relatifs à la mise en œuvre

3. Élaboration des modalités de mise en œuvre, compte tenu des répercussions sur la préparation du budget intégré et des changements de réglementation/politiques requis

4. Consultation et approbation: Comité financier en novembre 2014 et Conseil en décembre 2014

5. Les résultats de la phase de recherche, y compris les informations relatives à l'évolution de la politique de la FAO en matière de dépenses d'appui, ont été communiqués au Comité à sa cent cinquante et unième session, en novembre 2013: 1) historique dans le cadre des Nations Unies; 2) champ d’application de la politique de la FAO en matière de dépenses d'appui; 3) méthode utilisée pour le calcul des coûts variables indirects et l'établissement du taux de recouvrement des dépenses d'appui; et 4) Mise en œuvre du mécanisme visant à améliorer le recouvrement des dépenses d'appui.

6. Le présent document rend compte des trois premières activités de la phase de conceptualisation:

a) Examen externe: bilan des faits nouveaux relatifs au recouvrement des coûts au sein du système des Nations Unies à la mi-avril 2014, l'accent étant mis sur les décisions attendues, tel qu'il ressort de la session de novembre 2013;
b) Examen interne: questions financières et administratives et questions de fonctionnement relatives au recouvrement des coûts à la FAO;
c) Principes proposés, compte tenu des hypothèses de base, pour l'élaboration d'un cadre financier détaillé de recouvrement proportionnel des coûts et autres avantages qui pourraient en découler.

7. Les autres aspects de la phase de conceptualisation sont en cours et seront présentés à la prochaine session ordinaire du Comité financier, en même temps que les résultats de la phase de formulation.

8. Le concept de cadre financier détaillé intégrera les pratiques existantes acceptées par les États Membres, les donateurs, et les organes directeurs et organes de surveillance au sein du système des Nations Unies, si ces pratiques peuvent aider la FAO à s'acquitter de son mandat tout en alignant ses modalités de fonctionnement sur celles du système des Nations Unies, dans la mesure du possible.

9. L'intention est donc d'exploiter trois flux d'information: 1) les faits nouveaux concernant le recouvrement des coûts au sein du système des Nations Unies, afin de tirer parti de l'expérience acquise en matière de règlement des problèmes de recouvrement et d'adoption de pratiques acceptées et pertinentes; 2) l'analyse des questions financières et administratives et des questions de fonctionnement relatives au recouvrement des coûts à la FAO, dans le but de pouvoir traiter ces questions de manière globale et intégrée; et 3) les indications données par le Comité au sujet des principes proposés pour l'élaboration d'un cadre financier détaillé.

Les faits nouveaux au sein du système des Nations Unies

10. L'application du principe de recouvrement intégral des dépenses à partir des ressources de base et autres ressources, proportionnellement aux montants engagés, principe prescrit par l'Examen quadriennal complet, est obligatoire pour les organismes des Nations Unies qui font rapport à l'Assemblée générale, et encouragée pour les institutions spécialisées[6]. Afin de pouvoir tirer parti des nouveautés mises en œuvre au sein du système des Nations Unies, et de sélectionner les modalités qui pourraient être utiles à la FAO, le Secrétariat suit le déroulement de quatre initiatives relatives au recouvrement des coûts, comme résumé à l'annexe.

11. L'examen succinct des nouvelles méthodes révèle trois grandes tendances de mise en œuvre, que nous décrivons ci-après.

12. De manière générale, les organismes se dirigent vers un *recouvrement intégral des dépenses à partir des ressources de base et autres ressources, proportionnellement aux montants engagés.* Dans certains cas, toutefois, elles continuent à financer une partie de leurs activités au moyen de contributions mise en recouvrement ou de ressources du Programme ordinaire, sans recouvrement proportionnel des dépenses. Par exemple, l'OMS a l'intention de budgétiser ses coûts d'administration générale (gestion stratégique, Administration, organes directeurs et service juridique, vérification de la conformité, audit et surveillance) séparément des catégories techniques et de les financer au moyen des contributions mises en recouvrement. De même, le PNUD, l'UNICEF, le FNUAP et ONU-Femmes ont créé une catégorie de dépenses distincte pour les fonctions transversales, dépenses qui seront exclusivement financées à l'aide des ressources du Programme ordinaire. Un récent rapport du Secrétaire général précise toutefois que la résolution de l'Assemblée générale ne prévoit aucune exception de ce type[7].

13. Dans le cadre de leur évolution vers un mode de financement proportionnel, les organismes *recouvrent l'intégralité des coûts et pas seulement les coûts supplémentaires*, y compris en tant que coûts directs. Par exemple, le modèle PNUD/UNICEF/FNUAP/ONU-Femmes précise qu'il existe des éléments de coûts qui étaient auparavant financés au Siège de l'Organisation et qui, à l'avenir, seront intégrés dans les programmes et les projets, avec l'espoir que l'imputation directe des charges gérées de manière centralisée permettra aux responsables de budget et aux donateurs d'être mieux informés du coût des projets[8].

14. Les organisations appliquent des taux de recouvrement différents, qui peuvent être liés au type ou à l'objet des contributions. Le PNUD, l'UNICEF, le FNUAP et ONU-Femmes, par exemple, ont fixé des taux de recouvrement différenciés: 8 pour cent pour les contributions au titre des ressources autres que les ressources de base avec recouvrement proportionnel; 7 pour cent pour les contributions thématiques (ONU-Femmes continuant d'appliquer le taux de 8 pour cent à titre provisoire); et taux

[6] Onze Fonds et Programmes, six institutions de recherche et de formation (UNICRI, UNIDIR, UNITAR, UNRISD, UNSSC, UNU) et trois autres entités (ONISUDA, UNISDR, UNOPS).
[7] A/69/63 – E/2014/10, paragraphe 68.
[8] DP-FPA/2013/1 – E/ICEF/2013/8, tableau 3 (note) et paragraphe 33.

préférentiels pour la participation des gouvernements aux coûts, les contributions Sud-Sud et les contributions du secteur privé[9].

15. Le Secrétariat suivra les propositions et décisions à venir. Il prendra note, en particulier, des différences dans les modèles d'activité (impact des économies d'échelle sur les organisations humanitaires et sur les organisations qui œuvrent dans le domaine des connaissances, application d'un barème à certains types de coûts, méthodes de travail, etc.), et de toute autre particularité qui pourrait jouer sur les modalités de recouvrement des coûts, afin de repérer d'éventuelles innovations et pratiques qui pourraient être pertinentes dans le contexte de la FAO.

B. Questions financières et administratives et questions de fonctionnement spécifiques à la FAO

16. Les discussions internes avec les bureaux concernés de la FAO au Siège et sur le terrain ont fait ressortir quatorze points de préoccupation, dans trois grands domaines, qui méritent d'être pris en compte dans l'élaboration d'un cadre financier détaillé.

Questions financières

a) Actuellement, les coûts ne sont pas pris en compte intégralement dans les ressources extrabudgétaires du fait qu'une partie de l'appui est assuré par le Programme ordinaire, et les départements techniques ne répertorient pas toujours toutes les activités mises en œuvre dans le cadre des projets.

b) 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.

c) 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.

d) Les informations financières sur les activités du Programme ordinaire et les activités extrabudgétaires ne peuvent être comparées au niveau des activités.

e) L'information sur les ressources extrabudgétaires varie selon les donateurs, ce qui allonge la durée des procédures.

f) 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.

g) 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).

Questions administratives

a) 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.

b) La méthode de calcul des taux de recouvrement est complexe, longue et difficile à communiquer, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur.

c) 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.

d) 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.

[9] UNW/2013/11 paragraphes 4, 5.a et 5.b.

Questions de fonctionnement

a) 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).

b) 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.

c) L'efficacité opérationnelle et financière peut pâtir des restrictions imposées à l'emploi des ressources.

C. Principes de base proposés pour l'élaboration du cadre financier détaillé

17. Visant un vaste champ d'application, l'étude du cadre financier détaillé couvre toutes les questions de recouvrement et de catégorisation des coûts, compte tenu des facteurs externes et internes ainsi que des méthodes de travail, l'objectif étant d'harmoniser les pratiques, autant que faire se peut, au sein du système des Nations Unies. Outre les facteurs externes (faits nouveaux au sein du système des Nations Unies, nouveaux modes opératoires, tendances chez les donateurs) et les facteurs internes (analyse des questions financières et administratives et des questions de fonctionnement liées au recouvrement des coûts), l'étude prendra en compte le modèle d'activité modifié de la FAO, à savoir la décentralisation, l'introduction d'un cadre de résultats avec objectifs stratégiques, l'intégration des activités d'urgence et de développement, et les méthodes de travail améliorées.

18. L'objectif final de l'étude est l'élaboration d'un cadre financier détaillé sur le recouvrement des coûts, à l'appui du mandat de la FAO, Organisation de savoirs.

19. L'étude se fonde sur l'hypothèse selon laquelle les cadres de décision, le montant des ressources et les aspects financiers de l'Organisation demeureront relativement stables, c'est-à-dire qu'on ne s'attend pas à de grands changements susceptibles d'influencer les éventuelles modalités définitives du cadre. En d'autres termes, l'hypothèse est que les cadres de décision actuels relatifs aux objectifs stratégiques, à la mise en œuvre des programmes, aux priorités stratégiques, etc. resteront en place; que le montant actuel des ressources se maintiendra, même si des fluctuations (niveau, type, répartition) se produisent; et que les pratiques financières, les procédures administratives et les modalités opératoires relatives au financement du Programme ordinaire et extrabudgétaire sont jugées pertinentes dans le contexte de fonctionnement actuel.

20. Compte tenu des faits nouveaux au sein du système des Nations Unies; des questions financières et administratives et des questions de fonctionnement propres à la FAO; et des hypothèses énoncées, le cadre financier détaillé est élaboré conformément aux principes suivants:

a) Appui à, et éventuellement renforcement de la capacité de la FAO à s'acquitter de son mandat, en particulier via une utilisation efficace des ressources et un renforcement des liens entre les projets et les travaux normatifs;

b) Alignement avec la politique de décentralisation, qui vise à permettre la prise de décision et à renforcer les activités au niveau des pays;

c) Simplicité, transparence, équité et responsabilité, autant qu'il est raisonnable sur les plans financier et opérationnel;

d) Adoption des pratiques en vigueur acceptées par les États Membres, les donateurs et les organes directeurs ou de surveillance au sein du système des Nations Unies, et qui peuvent aider la FAO à s'acquitter de son mandat propre.

21. Outre le recouvrement proportionnel des coûts, le cadre financier détaillé tel qu'il sera conçu permettra, dans la mesure du possible, de dégager d'autres avantages, tels que:

a) Des prévisions de dépenses plus transparentes et plus cohérentes, qui permettront aux contributeurs de mieux comprendre quels coûts sont directement imputés aux programmes et aux projets ainsi que le taux de recouvrement appliqué.

b) Une budgétisation plus claire, plus complète et potentiellement plus prévisible visant à un recouvrement intégral des coûts au niveau de l'activité;

c) Une plus grande transparence et une plus grande efficacité dans l'emploi des ressources issues du recouvrement des coûts;

d) Des procédures rationalisées de budgétisation, ainsi que de recouvrement des coûts auprès de différentes sources de financement;

e) Un meilleur aperçu des ressources déployées au niveau de l'activité, ce qui permettra de mesurer l'efficacité, de déterminer les effets de l'activité et de communiquer des informations financières qui permettent de faire des comparaisons;

f) Un lien plus clair entre planification, ressources et résultats;

g) Une plus grande confiance de la part des donateurs, les budgets et les méthodes de recouvrement des coûts étant plus compréhensibles.

D. Prochaines étapes

22. Les phases de conceptualisation et de formulation du cadre financier détaillé se dérouleront comme suit:

a) Suivi et analyse de tout fait nouveau pertinent dans les organismes qui procèdent à des évaluations de leurs méthodes de recouvrement des coûts, et participation aux activités du Groupe de travail du Réseau finances et budget.

b) Élaboration d'une stratégie de recouvrement des coûts dans le contexte du mandat de la FAO, compte tenu des hypothèses et des principes énoncés ainsi que du retour d'information et des indications fournis par le Comité financier.

c) Inventaire des avantages et des inconvénients, évaluation des incidences (mobilisation des ressources, incidence sur l'exécution, etc.) et examen de la mise en œuvre de la stratégie de recouvrement des coûts proposée;

d) Élaboration d'un plan de mise en œuvre à haut niveau tenant compte des répercussions sur l'élaboration du budget et des changements à introduire dans la réglementation et les politiques;

e) Présentation au Comité financier du concept définitif et des considérations relatives à sa mise en œuvre.

ANNEXE: Aperçu des faits nouveaux concernant le recouvrement des coûts au sein du système des Nations Unies

1. **Le PNUD, l'UNICEF, le FNUAP et ONU-Femmes** ont récemment:

a) Harmonisé leurs catégories de coûts en tenant compte de leurs modèles d'activité respectifs (mandat, taille, lieu, participation à des activités de coordination du développement ou à des fins spéciales, sources de financement);
b) Créé une catégorie de coûts distincte pour les fonctions transversales (qui doit être exclue du calcul du taux de recouvrement), qui seront exclusivement financées à partir des ressources du Programme ordinaire, avec un taux de recouvrement de 7 pour cent;
c) Fixé un taux de recouvrement commun de 8 pour cent pour les ressources autres que les ressources de base;
d) Aboli la distinction entre coûts indirects fixes et coûts indirects variables;
e) Indiqué que certains coûts auparavant financés par les ressources du Programme ordinaire seraient maintenant inclus dans les projets.

2. Un récent rapport du Secrétaire général précise que la résolution de l'Assemblée générale ne prévoit pas d'exception[10]. Or, les organisations qui ont fait exception au principe du recouvrement intégral à partir des ressources de base et des autres ressources, proportionnellement aux montants engagés, ont progressé dans le sens d'un recouvrement intégral, aidées en cela par la suppression de la distinction entre coûts indirects fixes et coûts variables. En fait, des éléments de dépenses précédemment financés de manière centrale seront à l'avenir intégrés à des programmes et à des projets.

3. Le budget global de ces organisations a été soumis à leurs conseils d'administration respectifs en 2013 et reflètent le nouveau cadre conceptuel de définition et d'attribution des coûts ainsi que la nouvelle méthode et le nouveau taux de recouvrement des coûts. Après examen des budgets, les conseils d'administration ont indiqué ce qui suit:

> ... le recouvrement intégral des coûts au moyen des ressources de base et autres ressources, proportionnellement aux montants engagés, permettra de moins puiser dans les ressources de base pour financer les frais de gestion des contributions au titre des autres ressources, et d'allouer une plus large proportion de ressources de base aux activités de programme, et favorisera ce faisant le versement de contributions au titre de ces dernières ressources[11].

4. **Réseau finances et budget.** À sa session de juin 2013, le Réseau finances et budget a créé un groupe de travail sur la catégorisation des coûts, qui étudiera la possibilité d'une harmonisation entre les différents organismes du système des Nations Unies. Comme point de départ, le groupe envisagera une éventuelle harmonisation autour du système de classification commun du PNUD, de l'UNICEF, du FNUAP et d'ONU-Femmes, à savoir: 1) Activités de développement, 2) Coordination des activités de développement des Nations Unies, 3) Activités de gestion, 4) Activités à des fins spéciales.

5. Au cours de la session du Réseau finances et budget de juin 2013, les institutions ont noté ce qui suit: 1) il conviendrait de préciser et de clarifier les catégories proposées, par exemple pour permettre de différencier les coûts administratifs qui peuvent être directement imputables à l'exécution du programme et ceux qui sont indirectement imputables; 2) la question des coûts d'équipement devrait être approfondie; et 3) une catégorie de coûts relative à l'assistance humanitaire devrait être introduite[12].

6. Ces considérations méritent d'être prises en compte, car il est probable que les catégories harmonisées du PNUD, de l'UNICEF, du FNUAP et d'ONU-Femmes ne correspondent pas exactement au mode de fonctionnement de la FAO et d'autres institutions spécialisées. À titre d'exemple, la FAO a un important programme d'urgence, et bon nombre des activités de l'Organisation

[10] A/69/63 - E/2014/10.
[11] DP/2014/2, paragraphe 2013/9-2 et UNW/2013/11, paragraphe 2.
[12] CEB/2013/HLCM/FB/15, paragraphe 10.

ont une portée mondiale (études d'étalonnage, élaboration de normes, commissions, traités internationaux). Dans le modèle PNUD/UNICEF/FNUAP/ONU-Femmes, les activités de secours d'urgence et les activités normatives de la FAO seraient à classer dans la catégorie «Activités à des fins spéciales», ce qui n'a pas d'intérêt dans le contexte de la FAO puisque ces activités font partie de son mandat, et ne sont dès lors pas des activités «à des fins spéciales».

7. La FAO a donc demandé au Réseau finances et budget de définir des catégories de coûts générales, qui puissent représenter convenablement les diverses activités d'organismes dont les mandats, les structures de financement et les modes opératoires diffèrent.

8. **Programme alimentaire mondial (PAM)** Dans le modèle du PAM, qui est d'application depuis 1996, tous les coûts des activités (classés en trois catégories: coûts opérationnels directs, coûts d'appui directs et coûts d'appui indirects) sont liés aux fins de la budgétisation et de la dotation en ressources. Alors qu'il appliquait à l'origine des taux de recouvrement différenciés pour les différents types d'activités, le PAM est passé en 1998 au système actuel de taux recouvrement unique.

9. Le PAM est en train de procéder à une révision du taux de recouvrement de ses coûts d'appui indirects, en deux phases: i) définition d'une méthode pour le calcul d'un nouveau taux; et ii) application de cette méthode pour définir un taux de recouvrement indicatif des coûts d'appui indirects. Au cours de la première phase, début 2014, le Comité financier de la FAO et le Conseil d'administration du PAM se sont penchés sur quatre grandes questions:

a) Faudrait-il envisager un financement de base ou diverses formules pour couvrir les coûts fixes et les coûts variables?

b) Le PAM devrait-il conserver un taux uniforme de recouvrement des coûts d'appui indirects, ou faudrait-il que ce taux varie en fonction du type d'intervention?

c) Le PAM pourrait-il adopter des taux différenciés de recouvrement des coûts d'appui indirects pour favoriser la mobilisation de ressources?

d) Le PAM doit-il continuer à envisager de recourir à des sources multiples pour couvrir des dépenses liées notamment à la sécurité ou aux investissements exceptionnels? [13]

10. Dans un premier temps, le Comité financier de la FAO a indiqué que «le maintien d'un taux unique de recouvrement des CAI pour l'ensemble des programmes et activités serait bénéfique pour le PAM», et indiqué qu'il «n'appuierait pas le modèle de budget de base pour le PAM»[14].

11. Le Comité financier a également souligné qu'il importait d'envisager les différents modèles d'activité des organismes des Nations Unies ainsi que le modèle de financement du PAM, qui repose intégralement sur des contributions volontaires. Le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a également commenté l'incidence des différents modèles d'activité, notant que:

> ...la méthodologie utilisée pour déterminer le taux de recouvrement des dépenses d'appui au programme diffère entre les institutions du système des Nations Unies, et que la règle pour les dépenses générales d'appui au programme varie en fonction des mandats ainsi que de la nature et du champ d'application des activités opérationnelles entreprises. À titre d'exemple, les institutions qui mènent essentiellement des activités d'appui logistique et administratif auront des besoins d'appui sensiblement différents de celles qui mènent plutôt des activités de fond[15].

12. **Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS).** Pour assurer la stabilité de son modèle d'autofinancement, l'UNOPS envisage d'adopter une stratégie à deux volets: 1) il attribuera systématiquement les coûts directs de l'organisation en utilisant la comptabilité par activité afin de permettre, à terme, une réduction des montants qui doivent être recouvrés en tant que coûts indirects; et 2) il ajustera son modèle tarifaire pour le recouvrement des coûts indirects de façon à tenir compte d'autres postes de dépenses liés à la valeur ajoutée par l'UNOPS, répartissant ainsi les

[13] WFP/EB.1/2014/4-B/1 Résumé.
[14] CL 149/3, paragraphes 7-12.
[15] WFP/EB.1/2014/4(A,B)/2 paragraphe 27.

coûts de manière plus juste[16]. Ce concept est intéressant, car il établit un lien entre les coûts et les activités, donnant une image plus claire de l'ensemble des coûts. Cette stratégie est comparable au changement de politique en matière de financement et de dotation en ressources adopté par le PAM en 1996, dans le cadre duquel les contributions en nature, sous forme de biens, sont accompagnées de contributions en espèces qui doivent permettre de financer leur mise en œuvre. Avant ce changement de politique, les organisations étaient encouragées à apporter des contributions en produits alimentaires et en espèces, selon une proportion 2/3 - 1/3. L'absence de lien avec les ressources nécessaires pour mettre en œuvre une activité entraînait des insuffisances opérationnelles; la création de ce lien dans le cadre de la nouvelle politique adoptée en 1996 a grandement amélioré l'efficacité des opérations.

13. **Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC).** Compte tenu des politiques en vigueur à l'échelle du Secrétariat et de la nécessité de faire en sorte que les fonds qui lui sont confiés soient utilisés aux fins prévues, l'ONUDC applique une stratégie de recouvrement intégral des coûts dans le cadre de laquelle les coûts directs de l'assistance technique seront progressivement transférés des fonds à des fins générales et des fonds d'appui aux programmes vers les fonds à des fins spéciales, dans le cadre des budgets des programmes et des projets[17]. Comme à l'UNOPS et au PAM, la structure des coûts d'assistance technique lie les coûts à l'activité, et les répartit selon trois catégories (coûts de fonctionnement, coûts d'appui directs et frais généraux)[18], pratiquement identiques à la structure des coûts employée par le PAM (coûts opérationnels directs, coûts d'appui directs et coûts d'appui indirects).

14. **Organisation mondiale de la Santé.** L'OMS, qui comme la FAO est une institution spécialisée, a présenté à son Conseil d'administration, en janvier 2014, un document relatif au financement des coûts de l'administration et de la gestion. Dans le nouveau modèle de l'OMS:

a) les coûts de l'administration générale et de la gouvernance (un montant estimé à 460 millions d'USD couvrant la gestion stratégique, l'Administration, les organes directeurs et le service juridique, vérification de la conformité, audit et surveillance) doivent être inscrits au budget séparément de ses cinq catégories techniques et financées par les contributions mises en recouvrement;

b) les coûts d'infrastructure (entretien des locaux, frais de fonctionnement et frais de maintenance, plus les dépenses d'équipement) et les coûts d'appui administratif (services fournis dans les pays, dans les régions et au Siège à l'appui de la mise en œuvre des programmes; il s'agit notamment de services financiers et de services concernant la technologie de l'information, les ressources humaines, la sécurité, les achats et les transports), qui s'élèvent approximativement à 580 millions d'USD, doivent être budgétisés dans chacune des cinq catégories techniques, et financés par des prélèvements directs imputés aux programmes (indépendamment de la source de fonds) et des prélèvements indirects[19].

15. Le modèle de l'OMS conserve un lien avec le concept originel de «recouvrement différencié des coûts», à savoir le financement d'une partie des coûts (administration générale et gouvernance) par les contributions mises en recouvrement, et non pas par les ressources de base et les autres ressources proportionnellement aux montants engagés.

[16] Plan stratégique de l'UNOPS, 2014-2017, paragraphe 81; A/69/63 – E/2014/10, paragraphe 72.
[17] E/CN.7/2013/15 – E/CN.15/2013/28, paragraphe 23.
[18] Stratégie de mobilisation de fonds de l'ONUDC 2012-2015, page 28.
[19] OMS, EB134/11, paragraphes 9, 13, 24.