



منظمة الأقطبية
والزراعة للأمم
المتحدة

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

Продовольствен
ная и
сельскохозяйств
енная
организация
Объединенных

Organización
de las
Naciones Unidas
para la
Agricultura y la
Alimentación

COMITÉ FINANCIER

Cent trente-huitième session

Rome, 21 – 25 mars 2011

**Mesures visant à améliorer la mise en œuvre de la politique de
l'Organisation en matière de dépenses d'appui**

Pour toute question de fond sur ce document, veuillez vous adresser à:

M. Boyd Haight

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

Tél.: +39 06 5705 5324

Le tirage du présent document est limité pour réduire au maximum l'impact des méthodes de travail de la FAO sur l'environnement et contribuer à la neutralité climatique. Les délégués et observateurs sont priés d'apporter leur exemplaire personnel en séance et de ne pas demander de copies supplémentaires.

La plupart des documents de réunion de la FAO sont disponibles sur l'Internet, à l'adresse www.fao.org

RÉSUMÉ

- Le Secrétariat a identifié plusieurs mesures susceptibles: (a) de réduire le déficit de recouvrement des coûts variables indirects entrant dans le champ d'application actuel de la politique de la FAO en matière de dépenses d'appui; et b) d'améliorer le recouvrement de catégories de coûts précédemment exclues de l'assiette de remboursement en vigueur à la FAO, mais qui font normalement l'objet d'un recouvrement par d'autres organismes de L'ONU.
- Les mesures pour améliorer le recouvrement des coûts telles qu'elles sont actuellement définies dans la politique devraient permettre de recouvrer environ 4 millions d'USD par exercice biennal et comprendre : l'amélioration des directives sur l'établissement de budgets par projet et la fourniture d'une formation ; la simplification de la procédure administrative pour demander le remboursement des frais liés au personnel détaché ; l'application d'une imputation directe des services fournis par le personnel des bureaux décentralisés aux projets dont les taux PSC sont inférieurs au plafond.
- Le Secrétariat propose également d'améliorer le recouvrement des coûts en identifiant les catégories de ceux qui ont été largement exclus de la politique de la FAO en matière de dépenses d'appui, notamment : en imputant aux projets financés par les fonds fiduciaires les coûts liés aux technologies de l'information et en prélevant des frais directs sur les projets afin de recouvrer les coûts liés à certaines activités qui ne peuvent plus être considérées comme des coûts indirects fixes.
- Le document présente également le risque financier accru que représentent les soldes déficitaires résiduels sur des projets financés par des fonds fiduciaires. Le volume croissant d'activités de ces fonds impose de prendre ce risque en considération et d'envisager les solutions possibles.

ORIENTATIONS DEMANDÉES AU COMITÉ FINANCIER

- Le Comité est invité à prendre note des mesures qui pourraient réduire le déficit de recouvrement des coûts variables indirects entrant dans le champ d'application actuel de la politique de la FAO en matière de dépenses d'appui.
- Le Comité est invité à examiner les mesures identifiées pour améliorer le recouvrement de catégories de coûts précédemment exclues de l'assiette de remboursement en vigueur à la FAO, mais qui font normalement l'objet d'un recouvrement par d'autres organismes de l'ONU, notamment dans le domaine des technologies de l'information. Des précisions seront fournies à ce sujet au Comité financier à sa session d'octobre 2011.
- Le Comité est invité à noter l'accroissement des risques associés aux déficits et aux pertes subis par les projets financés par les fonds fiduciaires dans un contexte caractérisé par des volumes de contributions volontaires en nette augmentation, et à prendre note de l'intention du Secrétariat de procéder à une analyse approfondie de cette question (notamment en examinant les pratiques utilisées dans d'autres organisations), en vue de présenter des propositions pour atténuer ces risques à une prochaine session du Comité financier.

Projet d'avis

- **Le Comité s'est félicité des mesures qui pourraient réduire le déficit de recouvrement des coûts variables indirects entrant dans le champ d'application actuel de la politique de la FAO en matière de dépenses d'appui et a encouragé le Secrétariat à poursuivre leur mise en œuvre.**

- **Le Comité a examiné les mesures identifiées pour réduire le recouvrement des catégories de coûts précédemment exclues de l'assiette de remboursement en vigueur, et attend avec intérêt les précisions qui lui seront soumises à ce sujet à sa session d'octobre 2011.**
- **Le Comité a pris note de l'accroissement des risques financiers associés aux déficits et aux pertes subis par les projets financés par les fonds fiduciaires dans un contexte caractérisé par des volumes de contributions volontaires en nette augmentation, et se réjouit d'examiner les propositions visant à atténuer ces risques lors d'une prochaine session.**

Contexte

1. Les contributions volontaires gérées par l'Organisation dans des fonds fiduciaires ont fortement augmenté ces dernières années. Au cours de l'exercice biennal 2008-09, les dépenses au titre des fonds fiduciaires ont atteint plus d'un milliard d'USD, dépassant pour la première fois celles engagées au titre du Programme ordinaire. Cet accroissement de l'activité des fonds fiduciaires fait naître un certain nombre de problèmes, tels que le recouvrement du coût des prestations de service liées à l'exécution d'activités financées par des contributions volontaires, mais aussi de risques, comme la multiplication de soldes déficitaires résiduels sur des projets financés par ces fonds.

2. L'article 6.7 du Règlement financier des Textes fondamentaux de l'Organisation fixe les limites de l'acceptation de contributions volontaires et énonce en particulier qu'elle ne devrait pas entraîner d'obligations financières supplémentaires pour les États membres.

« Lorsque l'acceptation de contributions et de sommes entraîne directement ou indirectement des obligations financières supplémentaires pour les États Membres et les membres associés, elle est soumise au consentement de la Conférence. »

3. La politique de la FAO en matière de taux de recouvrement des frais de gestion des projets (PSC), y compris des frais liés à la gestion des contributions volontaires dans des fonds fiduciaires, a été approuvée par le Conseil en novembre 2000¹. Cette politique est fondée sur le principe d'un alignement raisonnable des remboursements sur les dépenses effectives d'appui administratif et opérationnel aux projets, dans le respect des accords existants et de la nécessité d'une approche simple et transparente.

4. L'Organisation rend compte régulièrement du niveau des dépenses d'appui et des recouvrements². Le Comité financier, à sa cent vingt-troisième session, en octobre 2008, avait noté avec inquiétude le manque à recouvrer persistant et croissant sur les dépenses d'appui administratif et opérationnel aux activités extrabudgétaires, comme il avait été souligné par le Commissaire aux comptes et signalé dans le Rapport sur l'exécution du programme 2006-07. Le déficit de recouvrement s'est quelque peu comblé en 2008-0³.

5. À la cent vingt-huitième session du Comité financier en juillet 2009, le Secrétariat a informé le Comité des résultats de l'étude interinstitutions réalisée par le Groupe de travail sur les dépenses d'appui relevant du Réseau finance et budget du Comité de haut niveau sur la gestion. Cette étude relevait un certain nombre de catégories de coûts, non couvertes par la politique et les taux de recouvrement des dépenses d'appui de la FAO, mais qui pourraient donner lieu à un remboursement⁴.

6. En attendant la fin des consultations interinstitutions, le Secrétariat a entrepris un examen interne et recensé diverses mesures susceptibles: a) de réduire le déficit de recouvrement des coûts variables indirects entrant dans le champ d'application actuel de la politique de la FAO en matière de dépenses d'appui; et b) d'améliorer le recouvrement de catégories de coûts précédemment exclues de l'assiette de remboursement en vigueur à la FAO, mais qui font normalement l'objet d'un recouvrement par d'autres organismes de l'ONU, conformément au principe d'élargissement du champ d'application de la politique de la FAO en matière de dépenses d'appui approuvé par le Comité financier en juillet 2009⁵.

¹ CL 119/13, Annexe II, et perfectionnements ultérieurs dans : CL 112/4, paragraphes 21-23; CL 128/4 paragraphes 20-25; CL 131/7 paragraphes 49-52.

² FC 135/5.

³ C 2011/8 PIR 2008-09, paragraphes 310-314.

⁴ FC 128/13.

⁵ CL 137/4, paragraphe 61

A. Amélioration du recouvrement des coûts entrant dans un champ d'application élargi de la politique en matière de dépenses d'appui

7. Le champ d'application de la politique actuelle de la FAO de recouvrement des coûts est de recouvrir 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 pour que l'on puisse les imputer directement au projet. La politique actuelle de la FAO en matière de dépenses d'appui et la définition des *coûts indirects variables* figurent dans les annexes I et II.

8. Les coûts indirects variables sont recouverts en prélevant un pourcentage appliqué aux dépenses, ou taux de recouvrement des frais de gestion des projets (PSC), dont le plafond est de 13 pour cent pour les projets non liés à des situations d'urgence et de 10 pour cent pour les projets d'urgence. Le taux plafond de 13 pour cent a été déterminé selon le principe du partage des coûts d'appui entre l'organisation bénéficiaire et le donateur, conformément aux études de mesure des coûts effectuées à l'époque, soit environ la moitié de la totalité des coûts d'appui engagés par le PNUD dans les années 1980 et au début des années 1990. Presque tous les organes législatifs du système des Nations Unies⁶, y compris la FAO, ont décidé ensuite d'adopter le taux de 13 pour cent comme taux plafond.

9. Le personnel de la FAO des bureaux décentralisés (bureaux nationaux, sous-régionaux et régionaux) fournit un appui opérationnel direct aux projets financés par des fonds fiduciaires, notamment dans les domaines de la conception, de l'évaluation, du suivi, de l'appui technique opérationnel et de l'appui administratif des évaluations. Cet ensemble de services est différent de ceux qui sont fournis centralement par le siège ou les unités des bureaux régionaux. Les services d'appui opérationnel fournis par le personnel des bureaux décentralisés sont compris dans le taux plafond PSC. Dans ce cas, ces bureaux reçoivent une partie des remboursements au titre du PSC. Cependant, ces dépenses ne sont pas remboursées lorsque le taux PSC approuvé dans le cadre de la politique est inférieur au taux standard de 13 pour cent, sauf si des frais directs *ad hoc* liés à des services d'appui particuliers sont imputés aux budgets de projets par les unités concernées. En l'absence de ces frais directs, les services d'appui sont financés par le Programme ordinaire.

10. Le Secrétariat prend des mesures pour améliorer le recouvrement des dépenses tel qu'il est défini actuellement dans la politique, notamment lors qu'un taux inférieur au taux PSC standard est appliqué aux projets exécutés par les bureaux de pays. Ces taux inférieurs sont notamment appliqués aux programmes conjoints et aux fonds fiduciaires multidonateurs, lorsque le taux PSC convenu de 7 pour cent n'est imputable qu'aux services d'appui fournis centralement par le siège ou les unités des bureaux régionaux. Les mesures présentées ci-dessous bénéficieront aux unités opérationnelles engagées dans des projets auxquels s'appliquent des taux PSC inférieurs, soit 20 pour cent des projets à l'heure actuelle. Elles devraient accroître le remboursement des dépenses d'un montant d'environ 4 millions d'USD.

Simplification de la procédure de demande de remboursement des frais liés au personnel détaché

11. Les procédures de remboursement interne de l'Organisation sont assez complexes, d'autant qu'elles exigent de remplir des formulaires, d'attendre que le recouvrement aboutisse et souvent de mettre en place un suivi. Par ailleurs, les règles concernant la gestion des frais liés aux interventions du personnel détaché n'ont pas toujours été interprétées d'une manière cohérente et ont souvent conduit à un nombre de demandes de remboursement inférieur à celui escompté.

12. Il est donc de la plus grande importance d'appliquer des mesures permettant de faciliter la procédure interne de remboursement. Une mesure consiste à soumettre par voie électronique des demandes de remboursement et d'acceptation de celles-ci. Cette mesure est analogue à celle qui

⁶ Voir JIU/REP/2002/3.

est utilisée pour demander le remboursement des frais des services d'appui fournis aux projets du PCT. Il faut en général cinq jours pour approuver une demande de remboursement qui ne fait pas l'objet d'une objection, et l'approbation est suivie automatiquement par la transaction comptable.

13. La politique d'imputation des coûts des services d'appui aux projets fournis par le personnel sera examinée afin de rationaliser la procédure de remboursement des dépenses liées au personnel détaché. L'objectif serait de simplifier ces transactions dans l'unité opérationnelle et les unités administratives concernées, et donc d'augmenter les remboursements des dépenses fonctionnelles et administratives engagées directement en appliquant des taux d'application plus élevés.

Autres mesures

14. Au siège, d'autres mesures visant à améliorer le recouvrement des dépenses ont déjà été introduites. Par exemple, le coût de l'espace occupé au Siège par le personnel et les consultants rémunérés grâce à des financements extrabudgétaires – comme le ménage et les services collectifs (électricité, ordures, énergie, etc.) – est désormais facturé aux projets tandis que, dans les bureaux décentralisés, le recouvrement des frais de ce type s'effectue actuellement au cas par cas. Un examen des coûts différentiels sur le terrain sera réalisé en vue de standardiser les recouvrements, le cas échéant en ayant recours à des méthodologies adaptées et conformes aux principes de l'ONU en la matière.

15. En outre, le bureau interne de la construction et de l'architecture emploie du personnel et des consultants techniques qui fournissent des services directs et un appui pour la conception et la construction d'installations financées par des ressources extrabudgétaires, sans que le temps consacré à ces projets ne soit indemnisé comme il se doit. Les coûts liés à ces services pourraient être facturés dans le cadre des activités financées par des ressources extrabudgétaires.

16. Outre les fonctions de gestion des budgets et d'appui opérationnel, tous les bureaux décentralisés fournissent des services aux projets dans les domaines des achats, du transport, de la gestion de l'occupation des locaux, de l'appui logistique et de la finance. Actuellement, ces services sont fournis par du personnel payé par le Programme ordinaire, sauf dans le cas de certains grands projets complexes pour lesquels les donateurs peuvent accepter de financer du personnel de projet pour exécuter tout ou partie de ces fonctions. En ce qui concerne les projets auxquels s'appliquent des taux PSC inférieurs au plafond, le Secrétariat calculera une imputation directe fondée sur une procédure automatisée à élaborer. Les dépenses d'appui supplémentaires liées à ces mesures seront imputées aux bureaux décentralisés concernés. Les ressources contribueront à combler, dans une certaine mesure, le déficit chronique de capacités, notamment dans les bureaux de pays, à fournir un appui à l'exécution des projets conduits par la FAO dans les pays.

17. Pour parvenir au recouvrement maximum des dépenses, l'Organisation investit également dans la formation et l'appui, notamment en :

- formulant des Directives sur l'établissement de budgets par projet qui détermineront des étapes pour l'amélioration des pratiques de formulation budgétaire afin de garantir le recouvrement de l'intégralité des coûts;
- organisant des sessions de formation régulières au Siège et dans les bureaux décentralisés sur la politique en matière de frais d'appui et son application, ainsi que sur l'établissement de budgets et les mécanismes de recouvrement des coûts des services administratifs et opérationnels.

B. Amélioration du recouvrement des coûts non liés au PSC et qui ont été exclus de l'assiette de remboursement en vigueur à la FAO

18. La présente section présente des propositions visant à améliorer le recouvrement des coûts en identifiant les catégories de coûts qui ont été largement exclues de la politique de la FAO en matière de dépenses d'appui, alors qu'elles font normalement l'objet d'un recouvrement par

d'autres organismes de l'ONU. Il s'agit : a) de coûts qui n'existaient pas au moment où le taux plafond PSC de 13 pour cent a été fixé, et qui étaient de nature immatérielle les années suivantes ; ou b) de coûts considérées comme fixes par rapport à un volume de contributions volontaires beaucoup moins élevé que celui d'aujourd'hui.

***COÛTS NON INCLUS DANS LE CALCUL DU TAUX PSC DE 13 POUR CENT: COÛTS
LIÉS AUX TECHNOLOGIES
DE L'INFORMATION***

19. Les coûts classés dans cette catégorie sont ceux qui sont en général liés aux innovations apparues en matière de technologies de l'information (TI) depuis l'adoption du taux plafond de 13 pour cent. Ces services sont, pour la plupart, d'une nature indirecte variable. Les coûts en question dépendent directement des effectifs et de la taille et de la complexité des projets (par exemple, nombre de serveurs, importance du service d'appui aux utilisateurs, nombre de techniciens spécialisés dans les TI et intervenant dans divers lieux). Le recouvrement de ces coûts ne peut pas être effectué en augmentant le taux plafond de 13 pour cent, mais ces coûts peuvent désormais être identifiés et recouverts en les imputant directement aux projets.

20. À l'époque où les études de coûts ont été réalisées dans les années 1980 et au début des années 1990 pour établir le taux plafond des dépenses d'appui aux projets, tous les coûts liés à l'exploitation et à la maintenance de l'infrastructure des TI par la Division des technologies de l'information étaient considérés par la FAO comme des frais généraux fixes. Les services de TI étaient principalement constitués de grands systèmes auxquels on ne pouvait accéder que par des terminaux situés dans les départements des finances et des ressources humaines, et la télécopie était le principal moyen de communication avec les bureaux et les projets décentralisés. À cette époque, il avait été également décidé de limiter les coûts des appels téléphoniques compris dans le taux PSC aux appels payés directement (longue distance), et d'imputer au Programme ordinaire les coûts liés aux infrastructures et aux matériels téléphoniques.

21. Les services de TI modernes se sont rapidement développés et la dépendance de tous les bureaux de la FAO à leur égard s'est accrue. Pour l'Organisation, les dépenses liées à ces nouveaux moyens de communication et d'information ont nettement augmenté, notamment dans les domaines suivants: courrier électronique, intranet, accès à l'Internet, gestion et exploitation, aide aux utilisateurs, gestion et exploitation des serveurs de TI, systèmes à l'échelle de l'Organisation et matériel téléphonique.

22. Il est proposé d'imputer les coûts liés à la fourniture de ces services de TI aux projets financés par des fonds fiduciaires de la manière suivante: des *frais centralisés* (siège) qui couvriraient tous les services liés à l'usage du téléphone et des TI et utilisés par les fonctionnaires et consultants travaillant dans le cadre de projets; et des *frais décentralisés* (bureaux régionaux et nationaux) qui couvriraient l'utilisation du courrier électronique et de l'Internet au sein de la FAO, des systèmes à l'échelle de l'Organisation, des services d'appui à la gestion et des services d'aide aux utilisateurs fournis par du personnel du siège. Le coût total budgété pour chacun des services serait divisé par le nombre de fonctionnaires et de consultants qui utilisent le système, et imputé en proportion aux projets financés par des fonds fiduciaires. Il est également proposé d'imputer directement aux budgets des projets le temps réellement passé par les spécialistes de la conception et du développement des systèmes qui viennent à l'appui des projets financés par des fonds fiduciaires.

Autres coûts identifiés par la FAO comme des coûts indirects fixes

23. À l'époque où les études de coûts ont été réalisées dans les années 1980 et au début des années 1990 pour établir le taux plafond des dépenses d'appui aux projets, les contributions volontaires ne constituaient qu'une petite partie des ressources totales de la FAO (39 pour cent en 1996-97). Elles étaient fournies essentiellement par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et administrées centralement.

24. Certains coûts étaient donc exclus du calcul du taux plafond des frais de gestion des projets parce qu'ils étaient immatériels ou difficiles à mesurer. Par ailleurs, les coûts fixes étaient déjà correctement budgétés au titre du Programme ordinaire et les donateurs n'étaient pas prêts à financer ceux de la FAO⁷. Il ne semblait pas non plus souhaitable de financer des coûts fixes importants par des revenus variables limités.

25. Les coûts d'appui indirects exclus du champ d'application de la politique appliquée à l'origine par la FAO pour recouvrer les coûts indirects variables⁸ étaient liés aux domaines suivants: gestion générale (bureaux ODG, ADG), comptabilité financière générale, vérification des comptes, infrastructure des TI (voir plus haut), coûts d'administration du personnel, sécurité et maintenance de l'infrastructure des TI (par exemple la télécopie), et archives centrales.

26. L'augmentation importante des contributions volontaires, la croissance limitée du Programme ordinaire et les nouvelles modalités d'exécution des projets exigent d'inscrire dans la politique de recouvrement des coûts ceux qui étaient à l'époque considérés comme des coûts indirects fixes. Le volume des activités financées par les contributions volontaires augmente considérablement la charge de travail des unités d'appui, de telle sorte que certaines de ces activités ne sont plus considérées comme des coûts indirects *fixes*. Le Secrétariat propose donc, à partir de 2012, que la politique de la FAO en matière de dépenses d'appui prévoit d'imputer les coûts directs aux projets afin de recouvrer les coûts de certaines des activités considérées désormais comme des coûts indirects fixes. Des précisions seront fournies à ce sujet au Comité financier à sa session d'octobre 2011.

C. Soldes déficitaires résiduels sur les projets

27. Cette section examine plus en détail un domaine dans lequel l'accroissement du volume de financement transitant par les fonds fiduciaires engendre un risque financier particulier associé aux soldes déficitaires résiduels sur des projets financés au titre de ces fonds. Même si, au fil des ans, l'Organisation a réduit ce phénomène au minimum, le volume croissant d'activités des fonds fiduciaires impose de prendre ce risque en considération et d'envisager les solutions possibles.

28. Il est rappelé que l'article 6.7 du Règlement financier des Textes fondamentaux de l'Organisation fixe les limites de l'acceptation de telles contributions volontaires et énonce en particulier qu'elle ne devrait pas entraîner d'obligations financières supplémentaires pour les États membres⁹. Ce principe est présent sous des formes diverses dans d'autres politiques et pratiques de la FAO que la politique en matière de dépenses d'appui. Il établit en particulier que les responsables de budget ne peuvent pas engager de dépenses ou prendre des engagements supérieurs au budget convenu par les donateurs, et qu'ils ne peuvent pas engager de dépenses supérieures au montant des liquidités versées par les donateurs.

29. Des procédures sont en place pour appuyer les politiques susmentionnées et aider les responsables de budget à gérer les ressources des projets conformément au Règlement financier et aux règles de gestion financière de la FAO. Certes, les résultats obtenus à ce jour montrent que la FAO a été très performante sur le plan de la gestion d'événements imprévus liés aux projets. Cependant, bien que ces politiques et pratiques soient appliquées dans le cadre de la bonne gestion assurée par la direction de la FAO, on constate que les projets financés par des ressources extrabudgétaires peuvent subir, voire subir, des pertes, en raison notamment :

- des effets liés aux taux de change, lorsque la contribution est versée dans une devise autre que l'USD et que cette devise se déprécie par rapport à l'USD pendant la durée du projet;

⁷ FC 94/4(d).

⁸ FC 93/4.

⁹ Voir la section « Contexte » pour la citation visant l'article 6.7 du Règlement financier.

- des effets liés aux taux de change lorsque les intrants des projets sont achetés dans une devise autre que l'USD, qui augmente par rapport à l'USD entre la date d'engagement et la date du paiement réel;
- des effets liés aux prix, lorsque les prix des intrants prévus augmentent;
- des dépenses inscrites au budget qui sont jugées inéligibles ensuite par les donateurs;
- du non paiement de la contribution complète par le donateur; et
- des pertes d'immobilisations ou de ressources au titre d'un fonds fiduciaire, dues aux conditions difficiles dans lesquelles certains projets financés par ces fonds sont exécutés.

30. Bien qu'une bonne gestion des projets, un suivi minutieux des budgets et une concertation périodique avec les donateurs puissent atténuer certains des risques énoncés ci-dessus, il n'est pas toujours possible d'éviter les déficits ou les pertes. L'Organisation doit donc reconnaître que les déficits ou les pertes liés aux projets font partie intégrante de ses activités et qu'ils le deviendront d'autant plus à l'avenir que la FAO conduit un programme extrabudgétaire toujours plus ambitieux et complexe.

31. Selon la pratique en usage, les gains et les pertes liés aux activités extrabudgétaires peuvent figurer au bilan pendant des années en attendant une résolution extraordinaire, et les pertes ne sont passées en pertes et profit qu'après une enquête approfondie conforme aux principes stricts énoncés dans le Règlement financier et les politiques financières de l'Organisation. À cet égard, il est noté que la provision de 2,9 millions d'USD qui a été inscrite dans les comptes officiels de l'Organisation pour 2008-09 afin de prendre en compte des déficits de projets des fonds fiduciaires considérés comme non recouvrables représente des montants qui se sont accumulés pendant une période de plus de quinze ans.

32. Le Comité est invité à noter l'accroissement des risques associés aux déficits et aux pertes des projets financés par les fonds fiduciaires dans un contexte caractérisé par des volumes de contributions volontaires en nette augmentation, et à prendre note de l'intention du Secrétariat de procéder à une analyse approfondie de cette question (notamment en examinant les pratiques utilisées dans d'autres organisations), en vue de présenter des propositions pour atténuer ces risques à une prochaine session du Comité financier.

ANNEXE I

POLITIQUE ACTUELLE DE LA FAO EN MATIÈRE DE DÉPENSES D'APPUI

1. Le champ d'application de la politique actuelle de la FAO de recouvrement des coûts est de recouvrir 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 pour que l'on puisse les imputer directement au projet.

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

Les services administratifs peuvent comprendre les postes suivants:

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

Les services opérationnels peuvent comprendre les postes suivants:

- *préparation et soumission des propositions aux donateurs;*
- *négociation d'accords et de plans d'opérations avec les organismes parrainant les projets et les gouvernements bénéficiaires;*
- *la localisation et la recommandation de personnel qualifié;*
- *orientation et supervision de l'exécution des projets;*
- *préparation, suivi et révision des plans de travail et des budgets;*
- *établissements de rapports périodiques sur les projets;*
- *attribution des bourses et formulation des plans d'étude;*
- *sélection technique de l'équipement et préparation technique des contrats.*

3. Tous ces frais correspondent à la définition des coûts d'**appui indirect aux projets**.

RÉSUMÉ

Tableau 1: Matrice des activités par source de financement et par type

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

4. Les notes ci-après appliquent ces principes à chacune des catégories de programme définies au Tableau 1 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 devraient rembourser les dépenses d'appui indirect variables qui leur sont associées. Les taux standards ne doivent pas dépasser un taux plafond (actuellement 13 pour cent) mais peuvent être modifiés, selon qu'il convient, pour tenir compte de circonstances particulières, telles que:

- proportion élevée de contrats, fournitures et équipement impliquant des coûts de soutien administratif et opérationnel minimales (les dispositions actuelles de la section 250 du Manuel continuent de s'appliquer);
- exécution nationale, en totalité ou en partie;
- inclusion des dépenses d'appui au projet dans le budget du projet sous forme de coûts directs;
- autres mécanismes de partage des coûts ou d'appui supplémentaire;
- 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 devraient rembourser les dépenses d'appui indirect variables qui leur sont associées. Les taux normaux ne doivent pas dépasser un taux plafond (actuellement de 13 pour cent) mais peuvent être modifiés, selon qu'il convient, pour tenir compte de circonstances particulières, telles que:

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

Assistance d'urgence

9. L'assistance d'urgence de la FAO correspond à une situation où une réaction externe urgente et exceptionnelle est nécessaire dans le secteur agricole pour faire face aux conséquences d'une catastrophe particulière, naturelle ou causée par l'homme. 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 façon que l'Organisation recouvre l'intégralité des coûts d'appui indirects variables qu'elle a engagés. 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 du Programme ordinaire

11. Ces activités sont considérées comme des contributions volontaires en appui direct à l'exécution des activités du Programme ordinaire. Elles sont en général de nature normative et sont exécutées au siège ou dans un bureau régional, plutôt que directement sur le terrain.
12. Un taux PSC standard de 13 pour cent s'applique.
13. Ces taux peuvent être modifiés pour tenir compte de circonstances particulières, telles que:
- les contributions destinées à défrayer les participants à des conférences et des consultations relevant du mandat de la FAO venus de pays en développement qui seront exonérées de frais pour dépenses d'appui indirect;
 - des fonds de parrainage, destinés à appuyer 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;
 - 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 frais pour dépenses d'appui indirect;
 - les cadres associés, facturés à un taux fixe de 12 pour cent; et
 - 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 facturés 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 coûts 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 devraient, 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 devrait se fonder sur un taux moyen (actuellement de 7 pour cent).

ANNEXE II

Catégories générales des coûts¹⁰

DÉFINITION

Le tableau ci-dessous définit les termes utilisés dans la politique actuelle de la FAO en matière de dépenses d'appui. Cette terminologie est conforme aux concepts harmonisés approuvés par le Comité de haut niveau sur la gestion, même si son application varie largement selon les organisations de l'ONU.

Tableau 1 Définition des termes de comptabilité analytique

Terme de comptabilité analytique	Définitions générales	Termes employés dans le présent document	Application originale
Coûts directs	Postes de dépense directement liés au produit et à la production.	Coûts directs du projet	Intrants du projet qui sont directement imputables au projet et qui lui sont imputés.
Coûts indirects (également appelés « frais généraux »): a) Coûts indirects variables	Postes de dépense qui sont associés à plusieurs produits et ne peuvent pas être liés à des produits distincts. Ils tendent à varier en fonction du volume produit.	Dépenses de soutien indirect au projet	Coûts du soutien administratif et opérationnel et de quelques services techniques à des projets, notamment temps de travail du personnel qui ne peut pas être identifié séparément.
b) Coûts indirects fixes	Postes de dépense qu'il n'est pas facile d'attribuer à une production spécifique et qui ne varient pas en fonction du volume produit.	Frais généraux fixes	Coûts généraux d'administration (par exemple Sous-Directeurs généraux et D2; ODG), comptabilité financière générale, fonction centralisée des ressources humaines, services de plantons, archives centrales, achats pour le Programme ordinaire, etc.

¹⁰ Voir FC 93/4, tableau 1 et paragraphe 29.