



منظمة الأغذية
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

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

COMITE FINANCIER

Cent dixième session

Rome, 19 - 23 septembre 2005

Rapport sur les dépenses d'appui (dépenses et recouvrement)

I. INTRODUCTION

1. Le présent document fait rapport sur la mise en oeuvre de la politique de la FAO en matière de dépenses d'appui pour les 12 derniers mois (juin 2004–mai 2005).
2. Le document revient également sur l'énoncé de la politique adoptée par la FAO en matière de recouvrement des dépenses d'appui aux projets d'Assistance d'urgence de façon à indiquer explicitement qu'elle repose sur le principe du recouvrement intégral des dépenses d'appui indirectes variables engagées pour le soutien administratif et opérationnel de ces projets. Il souligne par conséquent le principe selon lequel les contributions mises en recouvrement au titre du budget ordinaire ne devraient pas subventionner les activités d'urgence financées par des sources extrabudgétaires. Dans ces conditions, le Comité est invité à approuver le relèvement de 6,5 pour cent à 10 pour cent du taux plafond appliqué pour calculer les frais de gestion de ces projets, visant à garantir que le taux appliqué à ce type de projets permet à la FAO de recouvrer l'intégralité de ses dépenses d'appui indirectes variables.
3. Enfin, comme demandé par le Comité à sa cent septième session¹, le présent document compare les dépenses d'appui de la FAO et d'autres organisations du système des Nations Unies.

II. Application du système de recouvrement des dépenses d'appui

4. La politique adoptée par la FAO pour fixer les taux appliqués pour le recouvrement des frais de gestion des projets a été approuvée par le Conseil en novembre 2000², de légères modifications y ayant été apportées en septembre 2001 et en septembre 2002³. Cette politique

¹ CL 127/14 paragraphe 21

² CL 119/13 Annexe II

³ CL 121/4 paragraphes 21-23 et FC 100/5

part du principe que les redevances doivent correspondre au coût effectif du soutien administratif et opérationnel des projets, compte dûment tenu des accords existants et de la nécessité d'une approche simple et transparente.

5. Un taux plafond de 13 pour cent est appliqué aux projets de fonds fiduciaire. Ce taux peut-être abaissé lorsqu'il est prévu que les dépenses d'appui indirectes variables d'un projet donné seront inférieures. Il incombe au Bureau du programme, du budget et de l'évaluation d'envisager les variations par rapport aux taux standard. Les grandes catégories de projets financés par des sources extrabudgétaires auxquelles ces taux s'appliquent sont les suivantes: *Assistance technique*, avec un taux standard de 13 pour cent; *Assistance d'urgence*, pour lesquels les taux peuvent aller de 3 pour cent à 6,5 pour cent; *Activités normatives* (6 pour cent) et *Activités à financement mixte* (de zéro à 10 pour cent). Au sein de chaque catégorie et pour chaque source de financement, les circonstances qui justifient un écart par rapport aux taux maximum applicables sont clairement indiquées.

6. Les statistiques données dans le tableau ci-après couvrent la période allant du 1er juin 2004 au 31 mai 2005 au cours de laquelle la FAO a entrepris 601 projets de fonds fiduciaire. Le tableau indique la répartition par catégorie de projet des divers taux fixés pour calculer les frais de gestion. Sont indiqués également le nombre de projets de chaque catégorie et le budget correspondant. On constatera que tous les taux appliqués s'inscrivent dans les limites approuvées.

7. On se souviendra qu'à sa cent huitième session le Comité a pris note des enseignements à tirer des projets réalisés dans le cadre du Programme décentralisé de coopération⁴, nouvelle modalité de coopération internationale à la FAO. Le tableau fait rapport séparément sur ces projets.

Répartition des taux appliqués en vue du recouvrement des frais de gestion des projets

Catégories de projets		Nombre de projets	Budget total (en dollars EU)	% du Budget total
1	Projets approuvés au taux appliqué pour l'assistance d'urgence	190	240 255 460	58,2%
2	Projets approuvés au taux plafond	127	120 998 958	29,3%
3	Activités normatives (taux de 6%)	32	30 566 045	7,4%
4	Partenariat avec des institutions du système des Nations Unies (PNUE: 0 % et FNUPI: 5 %, conformément à des arrangements antérieurs)	6	11 097 103	2,7%
5	"Projets mixtes" de fonds fiduciaire comportant des activités normatives et opérationnelles (taux allant de 6% à 13%)	4	2 881 320	0,7%
6	Programme décentralisé de coopération	3	1 720 000	0,4%
7	Fonds pour l'environnement mondial (FEM)	3	1 348 600	0,3%
8	Services d'appui technique (SAT)	7	934 000	0,2%
9	Assistance technique comportant une proportion élevée de contrats, de fournitures et d'équipements (section 250 du Manuel, Annexe II)	3	885 605	0,2%
10	Projets normatifs appliquant des taux inférieurs à 6% (dans certaines circonstances, conformément à la politique en vigueur – par exemple en cas de voyages de participants de pays en développement)	1	45 000	0,0%
11	<i>TeleFood</i> – taux zéro conformément à la Résolution 3/97 de la Conférence	225	1 751 851	0,4%
Total général		601	412 483 942	100%

⁴ CL 127/15 paragraphe 39

8. Le tableau ci-dessus montre que, pour la grande majorité des projets, les taux appliqués sont conformes aux taux plafonds recommandés (les rubriques 1 à 4 incluses représentant 98 pour cent des cas en valeur) et que par conséquent il n'est pas fait un usage abusif de la politique de souplesse. Pour le restant des projets (rubriques 5 à 11), les taux sont inférieurs, mais restent conformes à la politique approuvée.

9. En ce qui concerne les projets classés parmi les *Activités normatives*, qui sont en général réalisés au Siège, le taux standard appliqué est de 6 pour cent. Il repose sur les dépenses d'appui indirectes variables effectives moyennes engagées par ces projets et n'a pas été revu depuis 2000. Il semblerait d'après l'Exercice de mesure des coûts de 2004 que les dépenses d'appui indirectes variables dépassent les montants recouverts. La question fera l'objet d'une analyse plus approfondie à la lumière, notamment, des usages dans les autres institutions des Nations Unies fournissant une assistance technique afin de déterminer s'il convient de proposer une modification du taux pour cette catégorie de projets à une prochaine session du Comité.

10. À sa session de juin 2005, le Conseil du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) a approuvé l'application d'un taux fixe de 9 pour cent des financements accordés par le FEM⁵. Il a demandé au Secrétariat du FEM de lui faire rapport sur toutes difficultés particulières que les agents d'exécution, notamment la FAO, pourraient rencontrer du fait du nouveau mécanisme de défraiement. Bien que le FEM ne soit pas encore un contributeur important au budget de la FAO, il pourrait augmenter sensiblement ses opérations et les dépenses d'appui aux projets feront l'objet d'un suivi afin de garantir que l'Organisation recouvre ses dépenses indirectes variables.

III. Proposition d'amendement à la politique en matière de dépenses d'appui

1. Nouvelle formulation en matière de politique de recouvrement des dépenses d'appui aux projets d'assistance d'urgence

11. À sa cent neuvième session, en mai 2005, le Comité « ...a appuyé l'examen des taux de remboursement des dépenses d'appui appliqués aux projets d'urgence et a souligné le principe selon lequel les contributions mises en recouvrement ne devraient pas subventionner de tels projets. Il a déclaré attendre avec intérêt une proposition du Secrétariat à ce sujet pour sa session de septembre 2005 »⁶.

12. Le Comité est invité à approuver la nouvelle formulation de la politique de la FAO en matière de recouvrement de ses dépenses d'appui aux projets d'assistance d'urgence. Cette révision a pour objet de mieux refléter le principe selon lequel il convient que le taux appliqué permette à la FAO de recouvrer l'intégralité des dépenses d'appui indirectes variables qu'elle a engagées à leur sujet, de façon que les contributions mises en recouvrement ne subventionnent pas ces projets.

13. La formulation actuelle de la politique de la FAO en matière de dépenses d'appui aux projets d'assistance d'urgence est la suivante:

Les taux d'assistance d'urgence doivent être établis au cas par cas afin de recouvrer la totalité des dépenses d'appui indirectes variables du projet engagées par la Division des opérations d'urgence et de la réhabilitation (TCE).

Les autres dépenses identifiables engagées par la Division (TCE) et par d'autres unités (par exemple, des missions spéciales d'achat ou du personnel temporaire supplémentaire) devraient être couvertes par ces taux, à moins qu'elles ne soient considérées comme des coûts d'appui directs inscrits au budget du projet (ce qui est fréquemment le cas). Ceci implique que le temps de travail du personnel du Programme ordinaire (par exemple, les services des Représentants de la FAO, les services d'appui technique, le personnel

⁵ GEF/C.23/8/Rev.1 Proposition de révision du mécanisme de défraiement

⁶ CL 128/13 paragraphe 64

*administratif du Siège et des bureaux régionaux) ne sera généralement pas imputé sur le budget des projets d'urgence, sauf si son coût peut être traité comme un coût direct.*⁷

14. La formulation de la politique de la FAO présuppose que lors de l'exécution de projets d'urgence, l'Organisation assume essentiellement les coûts indirects variables d'appui administratif et opérationnel au niveau de la Division TCE et que les coûts pour d'autres unités ne sont guère affectés par l'ampleur des opérations d'urgence. En fait, dans la documentation soumise précédemment aux organes directeurs, les dépenses d'appui aux projets d'urgence sont qualifiées de « dépenses opérationnelles directes » de TCE.

15. Cette formulation de la politique en ce qui concerne les activités d'urgence était acceptable jusqu'au début 2004 pour deux raisons. D'abord, jusqu'à la fin des années 1990, les activités d'assistance d'urgence se montaient à quelque 25 millions de dollars EU par an. Dans la mesure où il s'agissait d'une part insignifiante du montant total des opérations de l'Organisation⁸, les activités d'urgence ne suscitaient pas de coûts indirects supplémentaires mesurables en-dehors de l'unité chargée de la gestion de ces projets. Ensuite, entre 1998 et fin 2003, le volume des activités d'urgence a sensiblement augmenté à cause du Programme Pétrole contre vivres pour l'Irak. Toutefois, dans la mesure où ce programme unique était extrêmement important, avec une exécution se situant entre 75 et 125 millions de dollars EU par an, les coûts indirects variables pouvaient être identifiés et imputés sous forme de coûts directs, comme prévu aux deuxième et troisième paragraphes du dispositif susmentionné. Autrement dit, une partie des coûts supplémentaires hors TCE pouvait facilement être identifiée et imputée directement sur le budget du Programme Pétrole contre vivres, comme prévu dans l'énoncé susmentionné.

16. Le Programme Pétrole contre vivres s'est terminé fin 2003. Or, en 2004, l'exécution de projets d'Assistance d'urgence financée par des ressources extrabudgétaires, nette de frais de gestion des projets, a atteint 105,1 millions de dollars EU du fait, notamment, des situations d'urgence liées au criquet pèlerin et à la grippe aviaire, mais aussi parce que la FAO a réagi aux cyclones et inondations et à des situations de conflits et de transition difficiles. Les niveaux d'exécution sont restés élevés en 2005 à cause du tsunami.

17. En raison de la multiplication des projets et de l'augmentation du volume d'exécution ainsi que de la plus grande diversité des réactions aux situations d'urgence, sans compter la modification de certaines modalités opérationnelles, le caractère des activités d'urgence a considérablement évolué depuis la fin du Programme Pétrole contre vivres. Or, telle qu'elle est actuellement formulée, la politique de la FAO en matière de dépenses d'appui limite le type de dépenses d'assistance d'urgence que l'Organisation peut recouvrer de manière rentable. Comme noté ci-dessus, la politique en vigueur prévoit essentiellement le recouvrement sur la base d'un pourcentage des dépenses d'appui opérationnel directes engagées par TCE, alors que d'autres unités d'appui (tels que les Représentants de la FAO ou le personnel administratif au Siège et dans les bureaux régionaux) assument désormais une part importante des coûts indirects variables.

18. Il n'était pas dans l'intention des organes directeurs d'imposer à priori une telle limitation. Ce dont l'Organisation a besoin aujourd'hui c'est d'une politique en matière de dépenses d'appui qui vise clairement à recouvrer les dépenses indirectes variables liées à tous les services d'appui administratif et opérationnel fournis par le biais de l'assistance d'urgence, comme c'est le cas pour d'autres types de projets. Le Comité est donc invité à envisager un nouveau libellé qui définisse l'assistance d'urgence et reconnaisse explicitement le principe du recouvrement des dépenses d'appui indirectes variables, comme suit:

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

⁷ CL REP paragraphe 70 et CL 119/13 Annexe II

⁸ C 2001/8 PIR et C 2005/8 PIR, tableaux 3.3-1

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.

Les taux pour l'assistance d'urgence sont déterminés au cas par cas de façon 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.

19. Ces amendements sont conformes aux mesures prises par le système des Nations Unies pour harmoniser la terminologie et la définition des dépenses d'appui et des politiques y relatives par le biais du Groupe de travail sur les « dépenses d'appui relatives aux activités extrabudgétaires » du Réseau Finance et Budget du Comité de haut niveau sur la gestion.

2. Relèvement de 6,5 pour cent à 10 pour cent du taux plafond appliqué aux projets d'assistance d'urgence

20. Compte tenu des tendances et de l'expérience récentes en matière de projets d'assistance d'urgence, le Comité est également invité à approuver un nouveau taux plafond pour les dépenses d'appui à de tels projets.

21. Les résultats de l'Exercice de mesure des coûts de 2004 ont confirmé que le plafond de 6,5 pour cent appliqué aux coûts opérationnels directs des projets d'assistance d'urgence permettait d'encaisser des recettes suffisantes pour couvrir les dépenses de fonctionnement directes de TCE, à qui ces ressources sont destinées en priorité, et dans une certaine mesure couvrirait également les besoins supplémentaires dans des domaines comme les services d'achat et l'appui aux bureaux de pays. Toutefois, les dépenses d'appui indirectes variables engagées par ces unités et d'autres services centraux de soutien ne sont pas intégralement couvertes par le plafond actuel de 6,5 pour cent.

22. Les principaux services administratifs et opérationnels assurés hors TCE concernent les domaines suivants: achats, finances, services au personnel, services d'appui à la gestion, services juridiques, services budgétaires, soutien aux bureaux régionaux et soutien opérationnel aux bureaux de pays.

23. À sa cent quatrième session, en septembre 2003, alors que le Programme Pétrole contre vivres était toujours opérationnel, le Comité a approuvé un relèvement du taux plafond applicable aux coûts opérationnels directs des projets d'Assistance d'urgence de 0,5 pour cent, de sorte qu'il est aujourd'hui de 6,5 pour cent.⁹ À l'époque, plusieurs facteurs avaient été identifiés comme ayant contribué à l'augmentation des dépenses de la FAO pour les opérations d'urgence. En particulier, l'évolution de la structure et de la nature des opérations d'urgence s'est traduite par une augmentation du volume et de la complexité de l'assistance (notamment en ce qui concerne les activités de redressement et les activités visant à assurer un meilleur lien entre secours, redressement et développement) accompagnée d'une multiplication des demandes de la part des donateurs souhaitant une évaluation des besoins, davantage de rapports et un meilleur suivi, autant d'opérations qui entraînent des coûts supplémentaires. La nécessité d'un réaligement des coûts au fil du temps a également été mentionnée dans la mesure, notamment, où les volumes d'exécution étaient devenus tels que les coûts qui autrefois pouvaient être considérés comme fixes devraient désormais être considérés comme variables.¹⁰

24. Sur la base des résultats des études sur les coûts de 2004 effectuées par la FAO, un taux plafond de 10 pour cent est désormais indispensable pour que l'Organisation puisse recouvrer

⁹ CL 125/4 paragraphe 17

¹⁰ FC 104/5 paragraphe 7

l'intégralité des dépenses d'appui indirectes variables liées aux activités d'assistance d'urgence, à l'exclusion du coût des activités d'évaluation des besoins d'urgence. On s'attend à ce qu'un réalignement des responsabilités en matière d'exécution de projets et la poursuite des efforts de rationalisation maintiennent les coûts totaux effectifs sous le plafond des 10 pour cent. Par ailleurs, l'Organisation prépare des directives relatives au budget des projets d'assistance d'urgence à l'intention de toutes les unités concernées afin d'assurer des pratiques plus cohérentes et efficaces en matière de budgétisation des projets.

25. Le Secrétariat recommande au Comité d'approuver une augmentation du taux plafond pour les projets d'assistance d'urgence qui porterait ce taux à 10 pour cent, niveau qui garantirait que les frais de gestion imputés sur le budget de ces projets couvrent l'intégralité des dépenses d'appui indirect variables de la FAO – de sorte que les contributions au budget ordinaire mises en recouvrement ne subventionnent pas les activités d'urgence financées par des sources extrabudgétaires.

26. À titre de comparaison, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (UNOCHA) a fixé à 13 pour cent le taux de recouvrement pour les activités extrabudgétaires d'urgence, de même que l'UNESCO (à l'exception des projets d'achat essentiellement pour lesquels ce taux est de 8 pour cent), l'ONUDI et le Secrétariat de l'ONU, tandis que le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et le PAM appliquent un taux de 7 pour cent. Toutefois, comme noté dans l'étude citée ci-après, ces taux ne sont pas strictement comparables puisque certaines institutions ont leur propre définition des dépenses d'appui directes et indirectes.

IV. Étude comparative des dépenses d'appui (dépenses et recouvrements) telles qu'elles sont définies à la FAO et dans d'autres organisations du système des Nations Unies

27. À sa cent septième session, le Comité « ...a demandé une étude comparative des dépenses d'appui à la FAO et dans d'autres institutions des Nations Unies. Il a admis que de telles études présentaient des difficultés sur le plan de la méthodologie appliquée et a reçu des informations au sujet des efforts interinstitutions déployés pour régler ce problème par le biais du Comité de haut niveau sur la gestion du Conseil des chefs de Secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination. »

28. Le groupe de travail du Réseau Finance et Budget du Comité de haut niveau sur la gestion chargé des « dépenses d'appui relatives aux activités extrabudgétaires » a désormais achevé ses travaux¹¹. Il s'est réuni le 11 juillet 2005 pour la troisième et dernière fois afin d'examiner les pratiques au sein du système des Nations Unies en ce qui concerne l'imputation des coûts directs sur les budgets des projets financés par des fonds extrabudgétaires et afin d'élaborer des principes généraux garantissant une approche cohérente de la budgétisation des projets et du recouvrement des dépenses d'appui.

29. La question est assurément complexe d'un point de vue méthodologique dans la mesure où les organisations exercent des activités différentes se caractérisant par des structures de coûts et des mécanismes de recouvrement des dépenses d'appui différents. Le recouvrement prévu va du recouvrement intégral des coûts pour les organisations exclusivement financées par des contributions volontaires au recouvrement des dépenses indirectes variables uniquement pour les organisations dont les activités sont financées selon un système mixte de contributions volontaires et de contributions mises en recouvrement. Il existe toutefois une certaine cohérence au niveau conceptuel et dans les principes suivis.

¹¹ Un grand nombre d'organisations du système des Nations Unies y ont participé. Il s'agit des organisations suivantes : AEIA, BIT, FAO, FNUAP, OMM, OMS, ONU, ONU/SIDA, ONUDI, PAM, PNUD, UIT, UNESCO, UNICEF, UNOPS et UNRWA. Le CCI et le Secrétariat du CCS y ont également participé.

30. La comparaison effectuée ci-après repose sur des renseignements recueillis par le Groupe de travail auprès de toutes les organisations et de tous les fonds et programmes participant. Elle est axée sur les mécanismes utilisés pour présenter les dépenses d'appui et sur la façon dont ces dépenses sont financées par les donateurs (autrement dit, les mécanismes de recouvrement des coûts) et indique s'il existe une politique approuvée par les organes directeurs, les taux appliqués par catégorie de projets et les éventuelles exonérations ou réductions applicables.

31. Le Groupe de travail est convenu que pour appliquer leur politique de recouvrement des coûts, les organisations devaient pouvoir définir avec une certaine souplesse les coûts considérés comme dépenses d'appui aux projets et ceux directement imputés sur les budgets des projets. Les pratiques sont différentes selon la structure des coûts – activités ordinaires et activités financées à partir de ressources extrabudgétaires – ainsi que selon le type et la structure du soutien impliqué. Elles peuvent aboutir à la fixation de taux de dépenses d'appui plus faibles, comme c'est le cas pour le PAM et l'UNOPS qui identifient et recouvrent systématiquement comme coûts directs et internes des projets des éléments de coûts que d'autres organisations incorporent dans leur taux de recouvrement des dépenses d'appui¹². Les taux appliqués par le PAM et l'UNOPS s'expliquent aussi par leurs objectifs opérationnels, leurs économies d'échelle, la relative légèreté de leurs obligations en matière d'établissement de rapports et de contrôles (UNOPS) et des politiques et procédures plus simples¹³. D'autres organisations comme le HCR, l'UNESCO et l'UNICEF, du fait soit que les principaux coûts au Siège sont financés par les contributions mises en recouvrement soit qu'elles conservent le produit des intérêts perçus sur les ressources affectées aux projets, disposent de ressources supplémentaires qui allègent les dépenses d'appui et leur permettent donc d'appliquer des taux de recouvrement moins élevés.¹⁴

32. Il s'ensuit que des taux de recouvrement inférieurs n'indiquent pas automatiquement une meilleure efficacité ou des coûts moindres pour telle ou telle institution et qu'ils ne sont donc pas strictement comparables. Ces questions sont traitées en détail dans le rapport du CCI intitulé *Dépenses d'appui relatives aux activités extrabudgétaires dans les organisations du système des Nations Unies* susmentionné.

33. Pour résumé, l'ONU et toutes ses institutions spécialisées dont le budget est financé par des contributions mises en recouvrement (BIT, FAO, OMM, OMPI, OMS, ONU, ONUDI, UIT, UNESCO, UPU) ont fixé à 13 pour cent leur taux de base, tandis que les taux de recouvrement des dépenses d'appui des agences financées par des contributions volontaires (FNUAP, HCR, PAM, PNUD, UNICEF, UNRWA) reposent sur des mécanismes de financement propres à chaque organisation. Ces organisations sont à même d'appliquer un taux de recouvrement des frais de gestion plus faible que les institutions spécialisées parce qu'elles comptabilisent comme dépenses directes de projet des éléments de dépenses qui sont intégrés dans le taux de recouvrement des dépenses d'appui fondé sur un pourcentage utilisé par les institutions spécialisées. Les taux de recouvrement des dépenses d'appui indirectes sont de 7 pour cent (FNUAP, HCR et PAM) et de 11 pour cent (UNICEF et UNRWA). La politique du PNUD prévoit un taux de recouvrement des dépenses d'appui indirectes allant de 5 à 7 pour cent (ou plus dans des circonstances exceptionnelles), le bureau de terrain responsable étant chargé de négocier le taux effectif.

34. Chacune des institutions financées par des contributions volontaires qui a répondu à l'enquête (FNUAP, HCR, PAM, PNUD, UNICEF, UNRWA) a une politique officielle en matière de recouvrement des dépenses d'appui adoptée par son organe directeur. Parmi les institutions spécialisées dont le budget est financé par des contributions mises en recouvrement et l'ONU, seules la FAO, l'OMM et l'UNESCO ont une politique officielle en matière de dépenses d'appui approuvée par leurs organes directeurs qui prévoit le recouvrement des dépenses d'appui sur la

¹² JIU/REP/2002/3 Les dépenses d'appui relatives aux activités extrabudgétaires dans les organisations du système des Nations Unies, paragraphe 22

¹³ JIU/REP/2002/3 paragraphe 23

¹⁴ JIU/REP/2002/3 paragraphe 25 à 36

base d'un pourcentage réduit lorsque les coûts sont eux-mêmes réduits ou lorsqu'elles souhaitent établir des partenariats stratégiques.

35. Dans le système des Nations Unies, les exceptions les plus courantes au taux de recouvrement de 13 pour cent sont les suivantes: 12 pour cent pour les cadres associés et les experts associés; projets dont les dépenses consistent essentiellement en achats (taux plus faible reflétant le moindre coût de l'appui à ces opérations); secours d'urgence (les organisations financées par des contributions volontaires ont davantage recours à l'imputation directe); fonds fiduciaires unilatéraux ou autosuffisants – un taux important d'exécution nationale permet souvent de réduire le soutien institutionnel; donateurs multilatéraux (Fonds pour l'environnement mondial, par exemple) et banques de développement décidant de leur propre taux de recouvrement conformément à leurs politiques.

36. Toutes les institutions prévoient des exceptions au taux de 13 pour cent: toutefois l'OMM, l'OMS et l'UNICEF ont adopté des politiques restrictives en matière de réduction des taux (ces institutions n'abaissent par leur taux en deçà de 13 pour cent) ce qui n'a pas entraîné de réduction du financement extrabudgétaire. L'OIT limite exceptionnellement cet abaissement de taux, en tenant compte des limitations spécifiques des services fournis – par exemple, absence d'établissement de rapports ou de remboursement des fonds, prise en charge de certaines fonctions par le bénéficiaire, etc – mais dans la pratique, elle a également adopté des politiques plus restrictives en matière de réduction de taux que la FAO. Le Secrétariat de l'ONU accorde des exceptions sur la base d'un examen au cas par cas du Contrôleur. À la FAO, divers domaines susceptibles de réduction sont énumérés dans la politique approuvée par le Conseil, y compris les conditions d'exemption totale des taux de recouvrement.

37. Le tableau figurant en annexe présente de manière détaillée les politiques et pratiques de diverses institutions du système des Nations Unies sous une forme facilitant la comparaison. Il s'agit des institutions suivantes: Secrétariat de l'ONU, Bureau de la coordination des affaires humanitaires, FAO, HCR, OIT, OMM, OMS, ONUDI, PAM, PNUD, UNESCO et UNICEF.

V. Conclusions

38. Le Comité est invité à prendre note de l'expérience acquise en ce qui concerne l'application de la politique relative aux dépenses d'appui pendant l'année qui s'est achevée en mai 2005, ainsi que du tableau récapitulatif des différentes politiques et pratiques des organisations du système des Nations Unies en matière de dépenses d'appui.

39. Le Comité est invité à approuver une nouvelle formulation de la politique en matière de dépenses d'appui aux projets d'assistance d'urgence qui reconnaisse explicitement le principe du recouvrement des dépenses d'appui indirectes variables liées à ces projets. Il est également invité à approuver une augmentation de 6,5 à 10 pour cent du taux plafond appliqué aux dépenses d'appui aux projets d'urgence, augmentation nécessaire pour que la FAO soit assurée de recouvrer intégralement ses dépenses d'appui indirectes variables et garantir que les contributions au budget ordinaire mises en recouvrement ne subventionnent pas les activités d'urgence financées par des fonds extrabudgétaires.

Annexe – Analyse comparative des politiques et taux de remboursement des dépenses d'appui appliqués dans le système des Nations Unies¹⁵

Organisation	Politique en matière de dépenses d'appui	Mécanismes de recouvrement des dépenses d'appui	Taux standard de recouvrement des dépenses d'appui et exceptions	Des dérogations sont-elles prévues?
Secrétariat de l'ONU	En 1975, le Conseil d'administration du PNUD a approuvé un recouvrement des dépenses d'appui correspondant à 14% des coûts effectifs du projet. En 1980, ce taux a été ramené à 13% des dépenses annuelles du projet et a été approuvé par l'Assemblée générale pour application par le Secrétariat de l'ONU.	Le remboursement des dépenses d'appui, calculé en pourcentage de l'exécution annuelle du projet ou programme, est crédité au compte d'appui au programme approprié. Les recettes découlant du recouvrement des dépenses d'appui sont utilisées pour financer le soutien administratif et opérationnel des programmes extrabudgétaires de l'Organisation.	13% pour les activités extrabudgétaires (12% pour le programme des Experts associés) pour couvrir les coûts directs et indirects. Chaque fois que possible, les coûts directs sont intégrés dans le budget des projets afin de réduire le taux de 13%.	Toute réduction et/ou exemption de remboursement des dépenses d'appui ne peut être approuvée que par le Contrôleur. Des taux réduits peuvent être appliqués à des programmes humanitaires spéciaux.
HCR	Politique révisée adoptée en 2003	Recouvrement intégral des coûts – grâce au prélèvement d'un pourcentage du budget net total du projet crédité à un compte commun distinct et à un budget ordinaire (Secrétariat de l'ONU) qui couvre une partie des coûts au Siège. Le taux de remboursement des dépenses d'appui est fixé en fonction de la part du	7% sur tous les projets de fonds fiduciaire (à caractère d'urgence essentiellement) 12% pour les cadres associés.	Des exceptions ou dérogations peuvent être accordées par le Contrôleur du HCR, mais il n'y en a pas eu depuis que la nouvelle politique a été adoptée.

¹⁵ Source: Activités du Groupe de travail du réseau Finance et Budget du Comité de haut niveau sur la gestion chargé des dépenses d'appui aux activités extrabudgétaires – rapports et exposés

Organisation	Politique en matière de dépenses d'appui	Mécanismes de recouvrement des dépenses d'appui	Taux standard de recouvrement des dépenses d'appui et exceptions	Des dérogations sont-elles prévues?
		budget annuel total que représente le soutien aux projets assuré par certaines unités du Siège		
UNESCO	Le volume, la source et la répartition des ressources extrabudgétaires ainsi que les arrangements administratifs y relatifs ont été présentés au Conseil exécutif en mars 2001.	Recouvrement des dépenses d'appui indirectes variables sous forme de pourcentage prélevé sur l'exécution. Les recettes provenant du recouvrement des dépenses d'appui sont portées au crédit de fonds fiduciaires distincts. Les coûts font l'objet d'un exercice de mesure des coûts.	13% pour les projets de fonds fiduciaires ainsi que pour les projets liés ou non à des situations d'urgence. 12% pour les experts associés. 8% pour les projets concernant exclusivement ou en très grande partie la fourniture d'équipements. 5% pour les projets nécessitant très peu de supervision directe de la part de l'UNESCO. Taux fixé au cas par cas pour les projets en faveur de PMA.	Dérogations accordées au cas par cas par le Directeur général.
OMS	Politique en vigueur depuis le début des années 90, après conclusion du nouvel accord avec le PNUD fixant les taux de remboursement à 13 %.	Recouvrement des dépenses d'appui indirectes variables sous forme de pourcentage prélevé sur l'exécution. Les recettes découlant du remboursement sont comptabilisées comme Autres fonds. L'utilisation des recettes à ce titre est comptabilisée sous la rubrique Sources diverses	13% pour les projets de fonds fiduciaires non liés à des situations d'urgence. 12% pour les cadres associés. 6% pour cent pour les services d'approvisionnement et les projets liés à des situations d'urgence – hormis la planification préalable – pour les pays visés par des appels communs interinstitutions des Nations Unies et pour certains achats en vrac. 5 % des contributions de certains donateurs (Rotary International for Polio, par exemple). 3% pour les services d'approvisionnement hors situation d'urgence fournis à des États Membres, à	Des dérogations peuvent être accordées au cas par cas sous l'autorité du Contrôleur de l'OMS mais cela ne s'est encore jamais produit.

Organisation	Politique en matière de dépenses d'appui	Mécanismes de recouvrement des dépenses d'appui	Taux standard de recouvrement des dépenses d'appui et exceptions	Des dérogations sont-elles prévues?
			des ONG entretenant des relations officielles avec l'OMS ou à des organismes des Nations Unies. 0% pour les services d'approvisionnement d'urgence fournis à des États Membres, à des ONG entretenant des relations officielles avec l'OMS ou à des organismes des Nations Unies et pour les achats effectués par l'intermédiaire du fonds de roulement pour le matériel d'enseignement et de laboratoire destiné à l'information et à la formation médicales.	
ONUDI	Politique en vigueur depuis le début des années 90 après conclusion du nouvel accord avec le PNUD fixant les taux de remboursement à 13 %.	Recouvrement des dépenses d'appui indirectes variables sous forme de pourcentage prélevé sur l'exécution. Les dépenses d'appui sont intégrées dans le budget, tant ordinaire qu'opérationnel bien que les recettes découlant du recouvrement de ces dépenses soient portées au crédit d'un compte distinct.	13% pour tous les projets de fonds fiduciaires. 13% pour les projets exécutés en application du Protocole de Montréal pour la première tranche de 500 000 dollars, puis 11% au-delà de ce montant; 10% pour les projets du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et les projets relatifs au chlorofluorocarbène.	Des dérogations sont accordées par le Directeur général au cas par cas
OIT	Politique en vigueur depuis le début des années 90 après conclusion du nouvel accord avec le PNUD fixant les taux de remboursement à 13 %.	Recouvrement des dépenses d'appui indirectes variables sous forme de pourcentage prélevé sur l'exécution. Les recettes sont portées au crédit d'un fonds distinct du Budget ordinaire et allouées par le Secrétariat sur une base annuelle.	13% pour tous les projets de fonds fiduciaires 12% pour les cadres associés	Le Trésorier peut accorder des dérogations pour des projets d'achat d'équipement essentiellement et/ou pour des projets dont il est prévu que le coût global pour l'OIT sera bien inférieur à 13%.

Organisation	Politique en matière de dépenses d'appui	Mécanismes de recouvrement des dépenses d'appui	Taux standard de recouvrement des dépenses d'appui et exceptions	Des dérogations sont-elles prévues?
				Toutefois cette clause est rarement appliquée dans la pratique.
FAO	Politique en matière de dépenses d'appui révisée depuis 2000.	Approche simplifiée du recouvrement des dépenses d'appui indirectes variables, sous forme de pourcentage prélevé sur l'exécution, avec application d'un taux reflétant le plus possible les dépenses effectivement engagées. Les recettes à ce titre sont portées au crédit du Fonds général du Programme ordinaire. Les coûts sont évalués par le biais d'un exercice annuel de mesure des coûts.	13% (taux standard) pour les projets d'assistance technique; 12% pour les cadres associés; 7% pour les achats; 6,5% pour les projets liés à des situations d'urgence (en cours de réexamen); 6% pour les projets normatifs qui complètent les programmes du budget ordinaire sans aucune composante d'activités de coopération technique; 5% pour les contributions versées à la FAO à l'occasion des travaux de remise en état et d'amélioration des locaux de l'Organisation (tant au Siège que dans les bureaux régionaux) 0% pour les fonds de parrainage; et pour les contributions visant à financer le voyage des participants à des conférences et à des consultations sur des questions intéressant la FAO qui viennent de pays en développement;	Le Directeur général peut accorder des dérogations. Depuis l'adoption de la nouvelle politique, toutefois, aucune dérogation n'a été accordée.
UNICEF	Politique en matière de dépenses d'appui révisée depuis 2003.	Remboursement intégral des coûts – les taux sont appliqués aux Autres ressources (ressources extrabudgétaires non imputées sur le programme ordinaire) afin de recouvrer les coûts supplémentaires	Pour tous les projets de fonds fiduciaires (liés ou non à une situation d'urgence): 5 % pour toutes les ressources provenant du secteur privé dans les pays; Pour d'autres ressources du secteur privé, 5% pour	Le Directeur exécutif peut accorder des dérogations.

Organisation	Politique en matière de dépenses d'appui	Mécanismes de recouvrement des dépenses d'appui	Taux standard de recouvrement des dépenses d'appui et exceptions	Des dérogations sont-elles prévues?
		découlant de la gestion des activités prévues au titre des Autres ressources. Les intérêts perçus sur le solde de trésorerie au titre des Autres ressources sont comptabilisés sous Recettes accessoires afin de réduire les coûts de recouvrement.	les contributions thématiques et 7% pour les contributions non thématiques; Pour d'autres contributions aux domaines thématiques, 8% et une réduction supplémentaire de 1% pour les paiements forfaitaires à 90%; Pour les contributions non thématiques, 12% et des réductions supplémentaires de: 1% pour les paiements forfaitaires à 90%; 1% pour les contributions supérieures à 500 000 dollars; 2% pour les contributions supérieures à 2 millions de dollars; 3% pour les contributions supérieures à 10 millions de dollars, et à titre provisoire, pendant l'année 2004, 4% pour les contributions supérieures à 40 millions de dollars; En cas d'exigences extraordinaires sur le plan des arrangements administratifs et de l'établissement de rapports, des frais supplémentaires sont négociés au cas par cas pour tenir compte des coûts additionnels liés à l'établissement d'une capacité, de systèmes et de procédures distincts, selon les besoins.	
PNUD	En 2004, le Conseil d'administration du PNUD a approuvé la nouvelle politique en	Recouvrement intégral des coûts – la structure de base du PNUD (coûts fixes) relève des ressources ordinaires, tandis que les dépenses d'appui	Pour tous les projets de fonds fiduciaires (liés ou non à des situations d'urgence): 5% à 7% pour le partage des coûts avec une tierce partie et les fonds fiduciaires	Le PNUD autorise les bureaux dans les pays à appliquer, lorsque cela est

Organisation	Politique en matière de dépenses d'appui	Mécanismes de recouvrement des dépenses d'appui	Taux standard de recouvrement des dépenses d'appui et exceptions	Des dérogations sont-elles prévues?
	matière de dépenses d'appui.	indirectes variables sont remboursées grâce au prélèvement d'un pourcentage sur l'exécution nette. Les taux de remboursement des dépenses d'appui indirectes couvrent les coûts au Siège et les principaux coûts pour les bureaux de terrain. D'autres coûts peuvent être imputés directement sur le budget des projets ou recouverts sous forme de « redevances » pour services auprès d'autres institutions et des bénéficiaires de ces services (remboursement des frais communs). Les recettes générées par le remboursement des coûts représentent la contribution du poste Autres ressources au budget de soutien biennal.	Pour le partage des coûts avec le pays bénéficiaire, le taux a été fixé à une moyenne de 3% en raison de la nature différente de la participation du PNUD à ces programmes.	justifié et négocié avec les partenaires, un taux supérieur à 7%. Cette souplesse permet, dans les limites prescrites, aux bureaux de pays de fixer leur propre taux de remboursement des dépenses en tenant compte des principes et paramètres de base de la politique du PNUD.
PAM	Politique révisée en 1995, taux révisés en 2000 et en 2002.	Remboursement intégral des coûts – tous les projets assument les frais liés aux produits et à leur transport (<i>coûts opérationnels directs</i>), une part au prorata des dépenses d'appui aux projets (<i>coûts d'appui directs</i>) et une part fixe des dépenses d'appui indirectes (<i>coûts d'appui indirects</i>) – sous forme de pourcentage appliqué à toutes les composantes susmentionnées. Tous les projets doivent assumer des coûts d'appui indirects qui financent le	7% pour tous les projets de fonds fiduciaires. 12% pour les cadres associés.	Les coûts d'appui indirects peuvent être annulés par le Directeur exécutif (surtout pour les contributions en nature).

Organisation	Politique en matière de dépenses d'appui	Mécanismes de recouvrement des dépenses d'appui	Taux standard de recouvrement des dépenses d'appui et exceptions	Des dérogations sont-elles prévues?
		budget des services administratifs et d'appui aux programmes (AAP) qui couvre l'appui aux programmes au Siège, dans les bureaux régionaux et dans les bureaux de pays, ainsi que les frais de gestion et d'administration.		
OMM	Politique révisée depuis 2004.	Remboursement des dépenses d'appui indirectes variables sous forme de pourcentage prélevé sur l'exécution.	13% (taux standard) pour les projets de coopération technique, y compris les projets PCV pour lesquels les taux ci-après peuvent être accordés, le cas échéant, de manière cumulative: 12% pour les cadres associés; 11% (soit réduction de 2%) lorsque le gouvernement bénéficiaire est aussi le gouvernement donateur et lorsque le bénéficiaire/donateur assume certaines fonctions qui auraient pu être assurées par le Secrétariat de l'OMM; réduction correspondant aux économies résultant pour l'Organisation de la prise en charge de certaines responsabilités par le gouvernement bénéficiaire. 9% lorsque le projet de coopération technique consiste uniquement en achat d'équipement, de fourniture ou de matériel; 12% (soit réduction de 1%) lorsque le donateur accepte une procédure d'établissement de rapports simplifiée avec rapport narratif décrivant l'utilisation des fonds et les résultats obtenus, étant entendu que les résultats financiers seront communiqués dans le cadre de la clôture des	

Organisation	Politique en matière de dépenses d'appui	Mécanismes de recouvrement des dépenses d'appui	Taux standard de recouvrement des dépenses d'appui et exceptions	Des dérogations sont-elles prévues?
			comptes biennaux statutaires; 7% pour les activités normatives qui complètent les programmes du budget ordinaire, sans composante représentant des activités de coopération technique.	