



**Examen du taux de recouvrement des coûts d'appui indirects:
Note d'information sur la question de l'utilisation de divers taux**

Séminaire financier du Conseil d'administration
1^{er} février 2014

Objet

La présente note d'information a été établie conformément à ce qui avait été demandé lors du séminaire informel organisé à l'intention du Conseil d'administration le 29 janvier 2014. Elle porte sur la question soulevée au paragraphe 44 du document intitulé "**Méthode de calcul du taux de recouvrement des coûts d'appui indirects du PAM**" (WFP/EB.1/2014/4-B/1), concernant le maintien d'un taux uniforme de recouvrement des coûts d'appui indirects (CAI) pour toutes les catégories d'activités, ou le passage à des taux variables. Le présent document revient sur les considérations ayant conduit le PAM à adopter un taux uniforme de recouvrement des coûts pour toutes les contributions aux fins du recouvrement intégral des coûts en 1998, et récapitule la pratique suivie en matière de fixation des taux de recouvrement des coûts dans certains autres organismes des Nations Unies.

1. Taux de recouvrement des coûts d'appui indirects – Vue d'ensemble et politique en vigueur

Le PAM applique le principe du recouvrement intégral des coûts à toutes les contributions qu'il reçoit. Chaque donateur doit couvrir l'intégralité des coûts opérationnels et des coûts d'appui directs et indirects associés à ses contributions. Les recettes provenant du recouvrement des CAI au titre des projets servent à financer le budget administratif et d'appui aux programmes (budget AAP).

Dans son rapport de 1998 (WFP/EB.3/98/4-D), le Groupe de travail formel chargé d'examiner les politiques de dotation en ressources et de financement à long terme du PAM recommandait l'adoption d'un taux unique de recouvrement des CAI pour toutes les catégories d'activités. Ce taux unique devait être calculé en rapportant le budget AAP approuvé à la valeur des coûts opérationnels directs (COD) et des coûts d'appui directs (CAD) prévus pour les activités de l'exercice biennal. Le Groupe de travail avait formulé cette recommandation compte tenu des constatations ci-après auxquelles il était parvenu:

- Le PAM aurait dû prendre un risque considérable en engageant des dépenses à financer au moyen du recouvrement des CAD pour des activités auxquelles il n'était pas certain que les donateurs affectent leurs contributions;
- Sur le plan administratif, l'établissement et l'utilisation de taux de recouvrement des CAI différents pour chacune des catégories d'activités coûtaient cher;
- Le recouvrement du budget AAP était à la merci des variations des contributions entre les différentes catégories d'activités, du fait des taux différents appliqués pour le recouvrement des CAI;



- Les ressources nécessaires pour financer le budget AAP pendant un exercice déterminé risquaient encore de ne pas être intégralement recouvrées lorsque la proportion de ressources allouées aux différentes catégories d'activités variait beaucoup.

Il était par ailleurs indiqué dans le rapport de 1998: "L'adoption d'une structure uniforme de bureaux de pays financés au titre des CAI dans tous les pays reviendrait à imputer aux CAD tous les autres coûts d'appui de ces bureaux spécifiques à des activités du PAM dans les pays, qu'il s'agisse de développement ou de secours. Les ressources provenant du recouvrement des CAI serviraient à financer les dépenses communes afférentes à la direction exécutive, à l'administration et à l'appui aux programmes encourus au siège et dans les bureaux de pays et de région. Il faut noter que les responsabilités des divisions et du personnel du PAM au siège et dans les bureaux de région, qu'il s'agisse d'opérations, de gestion des ressources, de soutien technique, d'évaluation, ou de finances et d'administration, ne sont pas réparties suivant la catégorie d'activités, développement ou secours."

Depuis 16 ans, le PAM applique avec succès un taux uniforme de recouvrement des CAI pour l'ensemble des catégories d'activités et des interventions. En 1998, ce taux avait été fixé à 7,8 pour cent, avant d'être ramené à 7 pour cent en 2003.

2. Modèles de recouvrement des coûts en vigueur dans le système des Nations Unies

2.1 Taux de recouvrement des coûts pour les dépenses administratives et d'appui aux programmes

Il importe de noter que les organismes des Nations Unies financent de diverses façons leur budget administratif et d'appui aux programmes. Le PAM applique le principe du recouvrement intégral des coûts à l'ensemble des contributions qu'il reçoit; contrairement à d'autres organismes du système, il ne peut compter ni sur un niveau fixe de ressources de base, ni sur le versement de contributions obligatoires. De ce fait, son budget AAP est entièrement financé grâce au recouvrement des CAI, dont le taux est fixé à 7 pour cent.

Le tableau 1 offre un aperçu du mode de financement de certains des principaux organismes des Nations Unies, ainsi que des modèles et des taux standard qu'ils utilisent pour le recouvrement des coûts. Les taux varient entre 7 pour cent et 13 pour cent dans des organismes comparables; certains les appliquent de manière uniforme à l'ensemble de leurs catégories d'activités, tandis que d'autres en utilisent des différents en fonction des catégories considérées. Il convient de noter que les taux de recouvrement des coûts indiqués correspondent uniquement à ceux retenus par les organes de décision.

Tableau 1. Structure de financement et politique de recouvrement des CAI en place dans certains des principaux organismes des Nations Unies

Structure de financement	Modèle de financement	Type d'organisme	Organisme	Contributions obligatoires/ressources ordinaires	Contributions volontaires/autres ¹	
				En millions de dollars É.-U.	En millions de dollars	Taux standard de recouvrement des coûts
Contributions obligatoires	Contributions obligatoires	Institutions spécialisées	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)	1 005 ²	<i>sit. d'urgence:</i> 703 <i>autres:</i> 734	10 % 13 %
			Organisation mondiale de la Santé (OMS) ³	474	1 636	7 % pour des situations d'urgence précises. Sinon, 13 %
Contributions volontaires	Ressources de base ⁴	Programme (ordinaire)	Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) ⁵ (taux harmonisé)	2 089	8 994	8 %
		Fonds (ordinaire)	Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) ⁶ (taux harmonisé)	971	1 468,2	8 %
			Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) ⁷ (taux harmonisé)	1 284	2 658	8 %
		Commission	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) ⁸	0	1 369	Sans restriction
	0			948,9	Propre aux projets	
Recouvrement intégral des coûts	Programme	PAM	0	4 332,0	7 %	

¹ La plupart des organismes disposent de taux différents pour les domaines thématiques sur lesquels ils concentrent leur action (voir la partie 2.2), ou pour certaines catégories de donateurs, comme les gouvernements hôtes. Tous prévoient un taux de 7 pour cent pour ECHO.

² Programme de travail et budget de la FAO pour 2014-15.

³ Études des coûts de l'administration et de la gestion – Rapport du Directeur général. OMS, 12 avril 2013 (EBPBAC18/3).

⁴ La rubrique Ressources de base est utilisée sans distinction par les organisations pour débattre de la question des ressources ordinaires pour les fonds et programmes, et de celle des contributions obligatoires pour les institutions spécialisées.

⁵ Tableau 1b. Plan de ressources intégrées, 2014-2015 comparé à 2012-2013. Projet de budget intégré du PNUD pour la période 2014-2017, Conseil d'administration du PNUD, 12 juillet 2013 (DP/2013/41).

⁶ Tableau récapitulatif 1: Plan intégré d'allocation des ressources, 2012-2013- chiffres planifiés par rapport aux chiffres effectifs/estimés; Conseil d'administration du FNUAP, 24 juin 2013 (DP/FPA/2013/14).

⁷ Vue d'ensemble de la gestion financière à l'UNICEF, session d'orientation pour les membres du Conseil d'administration, UNICEF, 14 janvier 2014.

⁸ Tableau 3, récapitulatif des contributions pour 2012, *UNHCR Global Report 2012*, p. 107 (en anglais uniquement).



2.2 Taux de recouvrement des coûts harmonisés (PNUD, UNICEF, FNUAP, ONU-Femmes)

À compter de 2014, le PNUD, l'UNICEF, le FNUAP et ONU-Femmes ont opté pour des taux de recouvrement des coûts harmonisés⁹; toutefois, dans le cadre de cette harmonisation¹⁰, certaines variations ont été approuvées¹¹:

- Établissement d'un taux de recouvrement des coûts de 8 pour cent pour les catégories du système harmonisé de classification des coûts¹²;
- Réduction harmonisée de 1 pour cent pour les fonds thématiques pour le PNUD, l'UNICEF et le FNUAP (ONU-Femmes maintient son taux à 8 pour cent).

3. Taux de recouvrement des coûts différenciés

3.1 Description du modèle

Si le PAM optait pour un taux de recouvrement des coûts différencié, il lui faudrait convenir avec le Conseil de fixer des taux de recouvrement des CAI distincts pour les diverses catégories d'activités (opérations d'urgence, interventions prolongées de secours et de redressement, et programmes de pays, projets de développement et opérations spéciales) et/ou pour les divers types d'interventions (par exemple, transferts monétaires et bons, alimentation scolaire, etc.). Les prévisions de financement devraient être établies compte tenu de la catégorie d'activités et/ou du type d'intervention considéré afin que l'on puisse déterminer sur quelle base procéder au recouvrement des coûts. Le budget AAP devrait ensuite être ventilé en fonction de l'appui apporté à chaque catégorie d'activités. D'après la dernière étude détaillée en date, qui remonte à 1997, la répartition entre aide d'urgence et développement était d'environ 30 pour cent et 70 pour cent respectivement, ce qui a été reconfirmé en 2002.

⁹ Feuille de route pour l'établissement d'un budget intégré: examen commun de l'incidence des définitions des coûts et des classifications d'activités sur l'harmonisation des taux de recouvrement des coûts. Conseil d'administration du PNUD/FNUAP/UNICEF/ONU-Femmes, 16 janvier 2013 (DP-FPA/2013/1-E/ICEF/2013/8).

¹⁰ En outre, les fonds et programmes maintiendront les taux préférentiels en vigueur au titre du partage des coûts avec les gouvernements, des contributions s'inscrivant dans le cadre de la coopération Sud-Sud et des contributions émanant du secteur privé.

¹¹ Décisions adoptées par le Conseil d'administration du PNUD/FNUAP/UNOPS à sa première session ordinaire de 2013 (DP/2014/2).

¹² "Approuve un taux général harmonisé de recouvrement des coûts de 8 % pour les contributions au titre des ressources autres que les ressources de base, qui sera réexaminé en 2016 avec la possibilité de le relever s'il n'a pas permis l'application du principe du recouvrement intégral des coûts au moyen des ressources de base et autres ressources, proportionnellement aux montants engagés, comme prescrit lors de l'examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies; et décide que la révision du taux de recouvrement des coûts aura lieu après l'analyse et l'évaluation indépendant des rapports visés aux paragraphes 15 et 17 (...)" Ibid.



3.2 Incidences pour les donateurs

Pour que le PAM puisse passer à un système prévoyant plusieurs taux, les membres du Conseil devraient s'entendre sur les points ci-après:

- un modèle de calcul des coûts pour chaque catégorie d'activités ou type d'intervention;
- les taux à appliquer à chaque catégorie d'activités ou type d'intervention;
- la ventilation des dépenses AAP engagées au Siège et dans les régions, par catégorie d'activités ou type d'intervention.

3.3 Gouvernance et administration

Comme indiqué dans le rapport de 1998 du Groupe de travail formel chargé d'examiner les politiques de dotation en ressources et de financement à long terme du PAM, un taux unique est facile à comprendre et à gérer. Le PAM applique actuellement des taux légèrement différents dans le cas des fonds d'affectation spéciale en rapport avec le secteur privé et les bureaux de pays. Passer d'un modèle prévoyant un taux uniforme à un modèle axé sur des taux différenciés impliquerait que le Secrétariat prenne un certain nombre de mesures: il faudrait notamment que les états financiers du PAM, qui sont établis conformément aux Normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS), soient certifiés séparément pour chaque catégorie d'activités ou type d'intervention.

4. Conclusions

Comme indiqué au tableau 1, les autres grands organismes, à l'exception du HCR, reçoivent des contributions obligatoires ou disposent de ressources de base, ce qui leur permet de couvrir une partie de leurs dépenses AAP. Le HCR, à qui l'ONU alloue une enveloppe budgétaire, recouvre toutes ses autres dépenses en les imputant aux divers projets et activités.

Tous les autres fonds et programmes similaires ont recours à des variantes, ce qui leur permet d'appliquer un taux de recouvrement harmonisé de 8 pour cent (même si, comme indiqué à la partie 2.2, il y a des variations pour certaines activités).

De tous les organismes à l'examen, le PAM est le seul à financer intégralement son budget AAP en procédant pour l'ensemble des contributions qu'il reçoit au recouvrement des coûts d'appui indirects.

Le Comité financier de la FAO était d'avis que "le maintien d'un taux unique de recouvrement des CAI applicable à l'ensemble des programmes et activités serait bénéfique à toutes les parties prenantes pour des raisons de simplicité et de transparence, et que le principe d'un taux unique écarterait le risque d'encourager l'adoption de catégories de programmes moins appropriées."