



**Conseil d'administration
du Programme
des Nations Unies
pour le développement
et du Fonds des
Nations Unies pour la
population**

Distr.
GÉNÉRALE

DP/FPA/2000/2
23 novembre 1999
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Première session ordinaire de 2000
24-28 janvier et 31 janvier 2000, New York
Point 9 de l'ordre du jour provisoire
FNUAP

FONDS DES NATIONS UNIES POUR LA POPULATION

DÉPENSES D'APPUI ADMINISTRATIF ET OPÉRATIONNEL
REMBOURSÉES AU FNUAP

Rapport du Directeur exécutif

1. Le présent rapport a été établi comme suite à la décision 98/22 du Conseil d'administration, dans laquelle le Conseil a accepté, à titre intérimaire, l'augmentation proposée du taux de facturation des services d'appui administratif et opérationnel, ce taux devant passer de 5 % à 7,5 %, sous réserve que le Directeur exécutif ferait une étude pour chiffrer le coût de ces services et lui ferait rapport à ce sujet dans l'année suivante afin qu'il puisse adopter une décision finale sur la question. Dans les débats qui ont précédé cette décision, plusieurs délégations avaient exprimé leur soutien à l'augmentation proposée, tout en soulignant qu'il convenait d'étudier plus avant la question pour établir le bien-fondé de l'augmentation¹. S'exprimant à propos de l'étude réalisée par le FNUAP sur les arrangements régissant les fonds d'affectation spéciale multilatéraux (voir document DP/FPA/1998/11), le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a indiqué qu'il n'avait pas d'objection à ce que le taux de remboursement des dépenses d'appui administratif et opérationnel du FNUAP soit porté de 5 % à 7,5 % (DP/FPA/1998/14). Il a toutefois recommandé que le FNUAP continue d'étudier la question et qu'il la soumette de nouveau au Comité lorsque des informations mises à jour sur la mesure des coûts auront été recueillies.

2. Le plan du présent rapport a été conçu pour donner une idée précise des dépenses d'appui administratif et opérationnel liées aux activités exécutées par le FNUAP. Il s'articule comme suit : bref aperçu historique de l'évolution des arrangements régissant le recouvrement des coûts, rappel des modalités appliquées par les organismes partenaires au sein des Nations Unies, définition

¹ DP/1999/1, Rapport sur les travaux de la troisième session annuelle du Conseil d'administration du PNUD/FNUAP.

des principales activités qui nécessitent un appui administratif et opérationnel, tant au siège du FNUAP que dans les bureaux extérieurs, et analyse de la charge de travail du personnel, avec indication chiffrée des coûts d'exécution pour le FNUAP. L'analyse de ce qui se fait dans les pays et au siège confirme que le taux actuel de 7,5 % appliqué pour rembourser au FNUAP les dépenses d'appui administratif et opérationnel qu'il a engagées pour des projets financés par des fonds d'affectation spéciale en cofinancement² permet de recouvrer une proportion raisonnable des coûts d'exécution et qu'il allège par conséquent les pressions qui s'exercent sur les ressources de base du FNUAP.

I. APERÇU HISTORIQUE

3. Le présent rapport porte sur la question du taux de recouvrement qu'il convient d'appliquer aux coûts liés à l'"appui technique opérationnel" ou aux services d'appui administratif et opérationnel fournis par le FNUAP dans le cadre de l'exécution de projets financés par des fonds d'affectation spéciale en cofinancement. Il ne traite pas du recouvrement des coûts liés à l'appui général fourni à l'administration de ces fonds, question qui a fait l'objet du document DP/FPA/1998/11 présenté au Comité d'administration à sa troisième session ordinaire de 1998. Ce document distinguait clairement entre dépenses d'appui administratif et opérationnel et coûts liés aux services de gestion et d'appui. Il proposait également un taux de remboursement distinct (5 %) pour les dépenses liées aux services de gestion et d'appui; ce taux a été approuvé par le Conseil d'administration dans sa décision 98/22. Alors que le taux de recouvrement des coûts liés aux services de gestion et d'appui s'applique à tous les fonds d'affectation spéciale en cofinancement, le FNUAP ne recouvre ses dépenses d'appui administratif et opérationnel que s'il est l'agent d'exécution des projets financés par des fonds d'affectation spéciale en cofinancement.

4. Les dépenses d'appui administratif et opérationnel à rembourser peuvent se définir comme le coût des services indispensables propres à l'institution chargée de l'exécution mais qui, par sa nature même, ne peut pas être expressément considéré et facturé comme s'il s'agissait de dépenses directes afférentes aux projets. Elles comprennent des éléments à la fois fixes et variables, de sorte que le montant des différentes dépenses liées à l'exécution du projet peut ou non varier en fonction du volume de l'activité financée au moyen du fonds d'affectation spéciale. Il convient de noter que l'intégration de certaines charges fixes dans la méthode de calcul du recouvrement des coûts en ce qui concerne les ressources autres que les ressources de base a des conséquences pour la structure financière du FNUAP. Les dépenses liées à la gestion et à l'administration générales de celui-ci ne sont pas en tant que telles considérées comme des dépenses d'appui administratif et opérationnel.

5. Ces quelques dernières années, certains membres du Conseil d'administration se sont inquiétés du fait que les ressources ordinaires semblaient subventionner

² Le FNUAP utilise désormais le terme de "cofinancement", qui remplace celui de "multibilatéral" et qui englobe la stratégie de mobilisation des ressources par partage des charges. Dans le cadre du présent rapport, le terme de "fonds d'affectation spéciale en cofinancement" désigne ce qui s'appelait auparavant les ressources multibilatérales.

des activités relevant du cofinancement. De plus, les organes directeurs de nombreux organismes de l'ONU ont insisté sur l'importance du recouvrement des coûts, notamment pour les activités autres que les activités de base. Le FNUAP en a profité pour examiner les études circonstanciées effectuées par plusieurs autres organismes, dont le PNUD, l'UNICEF et la FAO, afin de s'en inspirer pour harmoniser autant que faire se peut la méthodologie qu'il utilise.

6. Le rapport du Fonds sur l'application au FNUAP des arrangements futurs concernant les dépenses d'appui des organisations (DP/1991/35) a établi le régime du remboursement des organisations qui fournissent au siège ou au niveau régional les services nécessaires à l'exécution des activités du FNUAP dans les pays. Ces services englobent ce que le FNUAP appelle désormais l'appui administratif et opérationnel. Ce rapport indiquait que, dans un esprit de partenariat, le FNUAP rembourserait aux organisations jusqu'à 50 % de ces coûts, sur la base des conclusions de l'étude d'évaluation des coûts que le PNUD était alors en train d'effectuer avec un certain nombre d'organismes et institutions des Nations Unies³. En conséquence, le Conseil d'administration, dans sa décision 91/37, a autorisé le Directeur exécutif à rembourser les agents d'exécution au taux de 7,5 %.

7. Dans ses décisions 95/23 et 96/31, le Conseil d'administration a défini les arrangements de programmation intéressant le PNUD en tant qu'organisme successeur. Ces décisions ont confirmé que les principes "tripartites" qui sous-tendent les arrangements relatifs aux dépenses d'appui demeuraient pertinents et importants⁴. Le remboursement des dépenses d'appui administratif dans tout le système des Nations Unies part du principe que chaque organisme bénéficie d'une façon ou d'une autre de sa collaboration au financement et à l'exécution du programme, de telle sorte que les arrangements relatifs aux dépenses d'appui représentent un partage de la charge globale des services d'appui administratif et opérationnel.

8. Les études comptables effectuées au fil des années à l'échelle du système et dans différents organismes corroborent cette conception en ce sens que les dépenses d'appui remboursées aux agents d'exécution ne couvrent pas l'ensemble des coûts d'exécution des projets. La FAO est parmi les institutions étudiées celle qui applique la méthode la plus détaillée et la plus approfondie. Chaque année, elle fait une "Enquête sur le volume de travail" qui sert à établir un "Système de comptabilité des prix de revient" dont le principal objectif est de faire ressortir le prix de revient total, dans lequel tous les frais généraux indirects sont répartis entre ses activités productives (Résumé de l'objectif et de la méthodologie de l'enquête sur le volume de travail et du système de comptabilité des prix de revient, FAO, 1997). D'autres institutions procèdent à quelques années d'intervalle à des études sur documents et à des missions sur le

³ Voir par. 58 à 60 du document DP/1991/35, présenté au Conseil d'administration du PNUD à sa trente-huitième session (3-21 juin 1991).

⁴ Le principe de responsabilité tripartite partagée désigne le partenariat par lequel un gouvernement, l'institution d'exécution et le PNUD prennent en charge les dépenses liées à l'exécution des activités de coopération technique qui s'inscrivent dans les objectifs de développement du pays dont il s'agit.

terrain pour examiner des arrangements qu'elles ont pris en matière de dépenses d'appui, afin de les confirmer ou de les actualiser.

9. Il importe de noter ici les contraintes imposées par les différences de structure et de procédure. Plusieurs organismes intègrent dans leur programme de recouvrement l'utilisation des intérêts produits par les "fonds supplémentaires". Cependant, la marge de manoeuvre du FNUAP dans ce domaine est quelque peu limitée par son règlement financier. De plus, quelques organismes incluent dans leur taux standard de recouvrement aussi bien l'appui programmatique que les services de gestion et d'appui. Or, ainsi qu'il a été indiqué plus haut, le FNUAP applique un taux différent pour l'appui administratif et opérationnel et pour les services de gestion et d'appui.

10. Afin d'avoir une vue d'ensemble des divers taux appliqués par les organismes des Nations Unies, le FNUAP a contacté un certain nombre d'entités⁵ participant au financement et à l'exécution de projets, pour s'enquérir de leur politique de recouvrement. La plupart des agents d'exécution des Nations Unies ont établi un taux standard de recouvrement de 13 %, basé sur les analyses des coûts effectuées par le PNUD. Cependant, soucieux de rendre les arrangements relatifs aux dépenses d'appui plus uniformes et de faciliter l'administration des projets, le PNUD a remplacé le système des taux variables appliqués aux différentes composantes des projets et le taux de 13 % appliqué aux petits organismes par un taux forfaitaire de 10 %. En raison du caractère spécialisé de leurs activités et de leur structure organisationnelle, l'UNICEF et le PAM ont calculé leurs taux sur la base d'autres principes et hypothèses⁶.

11. Même s'ils ont instauré un taux standard pour la majorité des activités nécessaires à l'exécution des projets, beaucoup d'organismes autorisent dans diverses circonstances une certaine souplesse dans la négociation du remboursement. Le FNUAP cherche à définir et à appliquer une méthode simple et transparente pour identifier et quantifier les activités ou services qui donnent lieu à des dépenses d'appui. Bien que le niveau d'appui qu'il fournit en sa qualité d'agent d'exécution varie selon l'envergure et la complexité du projet, et selon la taille et les capacités du bureau de pays concerné, le FNUAP a décidé de maintenir un taux de facturation uniforme pour tous les projets financés par des fonds d'affectation spéciale qu'il est chargé d'exécuter, afin de simplifier le travail administratif des bureaux extérieurs et des divisions du siège. De plus, il révisera périodiquement ce taux afin de s'assurer qu'il couvre encore suffisamment les coûts indirects liés aux projets qu'il exécute avec l'approbation du Conseil d'administration.

⁵ Ont été contactés le PNUD, l'UNOPS, l'UNICEF, le PAM, la FAO, l'OMS, le BIT, l'Organisation maritime internationale (OMI) et l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI).

⁶ L'UNICEF facture 5 % sur les ressources supplémentaires et retient tous les intérêts produits par les soldes créditeurs. À partir de 2000, le PAM remplacera son taux variable actuel par un taux standard applicable à toutes les activités relatives aux projets.

II. DÉFINITION ET ESTIMATION DES COÛTS PROPORTIONNELS

12. Le FNUAP ne possède pas de structure d'appui distincte pour gérer les fonds d'affectation spéciale en cofinancement. C'est pourquoi, lorsqu'il décide de se charger de l'exécution d'un projet financé à l'aide d'un de ces fonds, le bureau de pays concerné et de nombreux services du siège ont à absorber un surcroît de travail pour appuyer le projet. Les coûts directs sont inscrits au budget de celui-ci (personnel, matériel et fournitures, voyages, etc.), mais il existe des coûts d'appui indirects liés aux fonctions administratives qui supposent l'exécution du projet. Ces coûts sont recouverts, dans une certaine mesure, par application du taux de recouvrement des dépenses d'appui administratif et opérationnel. En règle générale, les bureaux de pays et les services du siège responsables de l'exécution sont les plus touchés par l'accroissement de la charge de travail, mais les services du siège chargés de la gestion et de l'administration et de l'appui aux programmes se voient également confier des tâches supplémentaires.

13. Le FNUAP a établi un questionnaire pour déterminer quelles étaient les principales tâches liées à l'exécution des projets. Ce questionnaire a été distribué aux divisions géographiques et techniques du siège, ainsi qu'aux bureaux de pays où les projets exécutés par le FNUAP absorbent depuis quelques années la plus grande partie des fonds de cofinancement. Les correspondants ont été priés non seulement d'indiquer les activités associées à l'exécution des projets, mais aussi de fournir une estimation générale de la charge de travail assumée par les différentes catégories de personnel prenant part à cette exécution. La quasi-totalité des services interrogés ayant répondu, le FNUAP détient de précieux renseignements sur cette question.

14. Le questionnaire définissait les services d'appui administratif et opérationnel comme étant les services, offerts au siège et sur le terrain, nécessaires à l'exécution efficace des activités prévues par les projets. Selon cette définition, l'appui administratif comprend le recrutement et l'affectation du personnel, l'achat de matériel, la gestion des bourses, la gestion budgétaire et financière, et la gestion des audits externes et internes. L'appui opérationnel comprend l'orientation et la supervision du personnel, le suivi des plans de travail et des budgets, l'élaboration de rapports périodiques, l'établissement et l'évaluation des activités de formation, et la négociation et le suivi des contrats de sous-traitance. Le tableau 1 récapitule les réponses au questionnaire. En examinant les nombreuses études menées par divers organismes, le FNUAP a constaté un consensus général quant à la composition des activités d'appui administratif et opérationnel. Les réponses au questionnaire soulignent que la charge de travail que représentent certaines tâches varie tout au long du cycle du projet, et que certains projets ou éléments de projet pouvaient être plus "coûteux" à administrer que d'autres. Comme bon nombre de ses partenaires, le FNUAP reconnaît toutefois que les surcoûts sont contrebalancés par les projets ou les éléments de projet qui réclament moins de ressources ou d'efforts, et a donc décidé d'établir un taux de recouvrement applicable à tous les projets dont l'exécution lui a été confiée.

Tableau 1

Analyse de la charge de travail que représentent les services d'appui administratif et opérationnel
fournis par le FNUAP en tant qu'agent d'exécution

Activité/tâches principales	Bureau de pays		Siège
1. Administration du personnel affecté au projet		FA	OPT
• Définition des attributions	DR/AR		PO
• Recherche et choix des candidats	NPO		
• Orientation et supervision			
• Paie et prestations			
2. Achat de matériel et de fournitures	NPO	DR/A R	PrO
• Cahiers des charges	FA		CRC
• Commandes			
• Entretien du matériel			
• Établissement de rapports			
• Liquidation			
3. Gestion de la sous-traitance	NPO	DR/A R	PO
• Définition des tâches		FA	
• Recherche et choix des candidats			
• Contrat/lettre d'accord			
• Suivi			
4. Activités de formation	DR/AR		PO
• Conception	NPO		OPT
• Logistique	FA		
• Examen/évaluation			
5. Suivi	REP/DR/AR		PO
• Communication et établissement de rapports	NPO		
6. Gestion financière des projets	REP/DR/AR		PO
• Administration des fonds (allocations et décaissements)	NPO		FB
• Informatique	FA		
• Établissement de rapports financiers			
7. Examen de fond, évaluation et établissement de rapport	REP/DR/AR		EO
• Communications			PO

LÉGENDE :

Bureau de pays

REP — Représentant du FNUAP
 DR — Représentant adjoint
 AR — Représentant assistant
 NPO — Administrateur de programme recruté
 sur le plan national

Siège

PO — Administrateur de programmes
 PrO — Fonctionnaire chargé des achats
 EO — Fonctionnaire chargé de l'évaluation
 CRC — Comité de révision des contrats
 FB — Service financier

FA — Assistant financier et/ou administratif

OPT — Bureau du personnel et de la formation

15. Pour déterminer mieux encore les activités et les coûts que suppose l'appui technique opérationnel apporté par le FNUAP aux activités de cofinancement, on a procédé à l'analyse de la charge de travail à partir des renseignements reçus des bureaux de pays interrogés dans le cadre de l'enquête (voir par. 13) et des services du siège prenant part à l'exécution des projets. Les correspondants ont été priés d'indiquer la proportion du temps de travail que chaque catégorie de personnel consacre aux activités de base et aux activités de cofinancement. Cette analyse a également été quantifiée en appliquant un coût standard à chaque catégorie de personnel et en calculant le coût pondéré des activités de cofinancement. Elle a confirmé que, comme on le savait déjà, les coûts effectifs de l'exécution des projets dépassent largement ce qui correspond au taux de remboursement actuel de 7,5 %, et encore plus au taux de 5 % précédemment appliqué.

16. L'enquête et l'analyse de la charge de travail, qui portaient sur les projets de pays et non sur les projets interrégionaux, ont révélé que le coût de l'exécution des projets pour le FNUAP représente une proportion variant entre 15 et 18 % selon la complexité et la nature du projet et la taille du bureau de pays. Seules les dépenses de personnel des bureaux de pays et des divisions géographiques entraient dans le calcul. En outre, l'expérience du Fonds en matière de grands projets régionaux entraînant des coûts directs et des dépenses d'appui administratif et opérationnel indirectes confirme les taux applicables aux projets de pays (15 à 18 %). Lors des délibérations de la troisième session ordinaire du Conseil d'administration, en septembre 1998, plusieurs délégations ont jugé qu'il fallait recouvrer l'intégralité du coût de l'appui administratif et opérationnel (DP/1999/1). Cela dit, pour les raisons mentionnées aux paragraphes 4 et 7, et conformément à la pratique des autres organismes des Nations Unies, l'étude sur la charge de travail ne tient pas compte des coûts "fixes" indirects : bureaux, raccordements collectifs, informatique, matériel et administration interne.

17. L'enquête et l'étude de la charge de travail menées par le FNUAP en réponse à la décision 98/22 du Conseil d'administration avaient pour objet d'évaluer les principaux coûts indirects liés à l'exécution des projets. Toutefois, pour bon nombre des raisons déjà mentionnées, on ne peut pas s'attendre, dans tous les cas, que le taux relatif aux dépenses d'appui permette de recouvrer pleinement tous les coûts de l'administration et de l'exécution des projets. Le FNUAP reconnaît donc que le montant "non recouvré", c'est-à-dire le solde des dépenses d'appui administratif et opérationnel qu'il encourt en tant qu'agent d'exécution, est absorbé par le budget biennal de ses activités d'appui. Cela étant, le FNUAP continuera de choisir avec soin les projets financés à l'aide de fonds d'affectation spéciale du cofinancement qu'il aura à exécuter et de faire en sorte de conserver un net avantage comparatif en termes techniques ou opérationnels pour ceux qu'il exécute. Il limitera ainsi l'accroissement de la charge de travail du personnel des bureaux de pays et du siège et en atténuera l'incidence financière sur les ressources de base, tout en faisant bénéficier le programme ordinaire de l'appui apporté aux projets de cofinancement et de leur exécution.

/...

18. Il est important de souligner que les ressources de base restent la principale source de financement du FNUAP. Le cofinancement lui offre cependant le moyen d'attirer un complément de ressources pour réaliser sa mission et ses activités. Certaines délégations se sont inquiétées de ce que l'augmentation des services d'appui administratif et opérationnel risquait de réduire les ressources de cofinancement disponibles. Le FNUAP reconnaît qu'il faut équilibrer le recouvrement des coûts et la nécessité de rester compétitif dans la mobilisation de ressources supplémentaires au bénéfice de programmes de qualité. C'est pourquoi il suivra la situation de près, tant au siège que sur le terrain, afin de déterminer les effets que l'augmentation des services d'appui administratif opérationnel a sur les projets dont l'exécution lui a été confiée. À en juger par ce qui s'est passé jusqu'ici en 1999, le FNUAP a négocié et signé 22 accords représentant 8,5 millions de dollars environ, et 10 autres accords sont en instance.

III. CONCLUSION

19. Le présent rapport tente de répondre à la décision 98/22 du Conseil d'administration en présentant les éléments suivants :

a) Aperçu historique de l'évolution du remboursement des dépenses d'appui;

b) Rappel des politiques et méthodes appliquées par les organismes partenaires;

c) Description détaillée des activités qui nécessitent un appui administratif et opérationnel;

d) Résumé des résultats d'une enquête et d'une étude de la charge de travail visant à quantifier les coûts indirects liés à l'exécution par le FNUAP de projets financés à l'aide de fonds d'affectation spéciale du cofinancement.

20. Le présent rapport ne pouvait qu'être étroitement centré sur le taux de remboursement des services d'appui administratif et opérationnel fournis par le FNUAP en tant qu'agent d'exécution. Il convient de noter que, dans les secteurs autres que celui des achats, la participation du Fonds à l'exécution des projets de cofinancement est relativement faible. C'est pourquoi, l'allocation de ressources de base aux activités de cofinancement est relativement réduite; elle devrait être perçue dans un esprit de partenariat en tenant compte du principe de répartition "tripartite" qui sous-tend les arrangements relatifs aux dépenses d'appui. En conclusion, le FNUAP estime que l'actuel taux de remboursement des services d'appui administratif et opérationnel, soit 7,5 %, est justifié et qu'il limite davantage les ponctions auxquelles sont soumises les ressources de base du Fonds. Celui-ci maintiendra à l'étude le niveau de ce taux ainsi que le nombre et la nature des projets dont l'exécution lui est confiée. Il informera le Conseil d'administration si le nouveau taux a une incidence sur la mobilisation des ressources.

IV. RECOMMANDATION

21. Le Directeur exécutif recommande au Conseil d'administration d'approuver le taux standard de 7,5 % pour le remboursement des dépenses d'appui administratif et opérationnel liées aux activités financées à l'aide de fonds d'affectation spéciale du cofinancement et exécutées par le FNUAP.
