



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

Distr. générale  
18 novembre 2004  
Français  
Original: anglais

---

**Première session ordinaire de 2005**

21-28 janvier 2005, New York

Point 11 de l'ordre du jour provisoire

**Questions financières, budgétaires et administratives**

**Fonds des Nations Unies pour la population**

**Recouvrement des dépenses indirectes au titre du cofinancement**

**Rapport du Directeur exécutif**

*Résumé*

Le présent rapport contient des propositions qui aboutiraient à modifier l'actuelle procédure de recouvrement des dépenses indirectes du FNUAP. La normalisation de cette procédure s'inscrit dans le cadre des projets de simplification et d'harmonisation en cours dans le système des Nations Unies.

Le présent rapport contient une description de la procédure de recouvrement des dépenses indirectes du FNUAP et une proposition tendant à ce que le barème actuel soit remplacé par un taux unique de 7 % pour toutes les dépenses imputées sur les ressources autres que les ressources de base. Il y est aussi proposé que le taux de 5 % soit maintenu pour les dépenses afférentes aux achats pour le compte de tiers. Enfin, la dernière section contient les éléments qui pourraient figurer dans une décision du Conseil d'administration.

On trouvera en annexe des définitions utiles, ainsi qu'un tableau présentant les diverses dépenses du FNUAP, réparties en dépenses fixes et dépenses variables.



## Table des matières

	<i>Page</i>
Introduction . . . . .	3
I. Aperçu historique . . . . .	3
II. Procédures actuelles de recouvrement des dépenses indirectes du FNUAP . . . . .	4
III. Examen, à l'échelle du système des Nations Unies, de la question du recouvrement des dépenses indirectes . . . . .	5
IV. Élaboration de la procédure de recouvrement des dépenses indirectes . . . . .	5
V. Recommandation . . . . .	6
Annexe . . . . .	8

## Introduction

1. Le présent rapport contient des propositions qui aboutiraient à modifier l'actuelle procédure de recouvrement des dépenses indirectes du FNUAP. La normalisation de ce système s'inscrit dans le cadre des projets de simplification et d'harmonisation en cours dans le système des Nations Unies. Le FNUAP a suivi de près les progrès accomplis par d'autres organismes des Nations Unies dans ce domaine et a tenu compte des recommandations faites par le Corps commun d'inspection (CCI) dans son rapport intitulé « Les dépenses d'appui relatives aux activités extrabudgétaires dans les organisations du système des Nations Unies » (JIU/REP/2003). Dans son rapport sur les dépenses d'appui administratif et opérationnel remboursées au FNUAP (DP/FPA/2000/5), le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB) a recommandé que l'examen de la question du remboursement des dépenses en question se poursuive.

2. Lorsqu'il a élaboré ses propositions de modification de l'actuelle procédure de recouvrement des dépenses, le FNUAP a mis l'accent sur la simplicité, l'uniformité, la transparence et la clarté. C'est pourquoi il propose que les dépenses indirectes, actuellement réparties en dépenses d'appui administratif et opérationnel et dépenses liées aux services de gestion et d'appui, soient réunies dans une catégorie unique couvrant tous les frais généraux et intitulée « dépenses indirectes » (les définitions des différents termes figurent en annexe).

3. Le présent rapport a pour objet : a) de donner un aperçu de l'évolution des procédures de recouvrement des dépenses indirectes du FNUAP; b) de décrire la procédure actuelle; et c) de proposer une révision de cette procédure conforme aux recommandations du CCI.

## I. Aperçu historique

4. Le FNUAP s'est penché à deux reprises, avec son conseil d'administration, sur la question du recouvrement des dépenses indirectes : d'abord en 1998 (voir le document DP/FPA/1998/11 et la décision 98/22), puis en 2000 (voir le document DP/FPA/2000/2 et la décision 2000/6). Dans le document intitulé « Dépenses d'appui administratif et opérationnel remboursées au FNUAP » (DP/FPA/2000/2), le terme « cofinancement », qui englobe la participation aux coûts, a remplacé les termes « financement multilatéral » et « arrangements multilatéraux ».

5. Dans le rapport intitulé « Étude des arrangements régissant les fonds d'affectation spéciale multilatéraux » (DP/FPA/1998/11), il a été souligné que plusieurs entités du FNUAP se répartissaient la charge de travail liée au système de financement multilatéral (ou cofinancement), chacune s'acquittant de fonctions spécifiques qui permettaient le bon déroulement du processus, d'étape en étape. Le FNUAP offre une gamme complète de services de gestion et de services fonctionnels à l'appui des activités cofinancées. Dans le cadre du système de cofinancement, le FNUAP doit fournir des services de gestion et des services fonctionnels, quel que soit l'agent d'exécution ou de réalisation, notamment pour la mise au point et le suivi des accords, l'enregistrement des fonds, le rapprochement des comptes, l'appui technique, la surveillance des aspects fonctionnels des projets, le contrôle et l'évaluation, l'établissement des rapports sur les aspects financiers et fonctionnels des projets et la gestion d'ensemble des projets. Ces services

représentent beaucoup de travail et le personnel du FNUAP, tant dans les bureaux de pays qu'au siège, y consacre un temps considérable.

6. Les dépenses indirectes du FNUAP sont essentiellement les mêmes pour les deux volets du système de cofinancement, à savoir la participation aux coûts et les fonds d'affectation spéciale. Les dépenses supplémentaires inscrites au budget d'appui biennal au titre des services susmentionnés représentent une forme de subvention des activités cofinancées et les montants correspondants doivent donc être recouverts. Il est clair qu'une révision de la procédure et des taux de recouvrement s'impose. Soucieux de s'inscrire dans le mouvement d'harmonisation des méthodes des organismes des Nations Unies, le FNUAP envisage un nouveau système de recouvrement du montant des dépenses indirectes.

## **II. Procédures actuelles de recouvrement des dépenses indirectes du FNUAP**

7. Les taux de recouvrement actuels, approuvés par le Conseil d'administration dans ses décisions 2000/6 et 98/22, sont les suivants : a) provisoirement, un taux standard de 7,5 % est appliqué, au titre des dépenses d'appui administratif et opérationnel, pour les activités qui sont cofinancées au moyen de fonds d'affectation spéciale et dont le FNUAP est l'agent d'exécution; et b) un taux de 5 % est appliqué, au titre des dépenses liées aux services de gestion et d'appui, pour toutes les activités financées au moyen de fonds multibilatéraux.

8. Le FNUAP suit donc le système suivant : a) pour les projets financés au moyen de fonds d'affectation spéciale, quel que soit l'agent de réalisation, un taux de recouvrement de 5 % est appliqué au titre des dépenses liées aux services de gestion et d'appui; b) pour les projets financés au moyen du système de participation aux coûts et exécutés par le FNUAP, un taux de recouvrement de 5 % est appliqué au titre des dépenses d'appui administratif et opérationnel; c) pour les projets financés au moyen de fonds d'affectation spéciale et exécutés par le FNUAP, un taux de recouvrement de 7,5 % est appliqué au titre des dépenses d'appui administratif et opérationnel; d) pour les projets exécutés par des gouvernements, un taux de recouvrement de 5 % est appliqué au titre de l'appui fourni par le FNUAP; e) pour les projets réalisés par des organisations non gouvernementales, celles-ci peuvent couvrir leurs propres dépenses indirectes à hauteur de 12 %; et f) pour les projets réalisés par des organismes des Nations Unies, ceux-ci peuvent couvrir leurs propres dépenses indirectes à hauteur de 7,5 %. De toute évidence, il s'agit là d'un système compliqué, et le FNUAP propose de le simplifier.

9. La proposition qui figure dans le présent rapport vise surtout à ce que la méthode suivie, tout en étant claire et transparente, permette de recouvrer des montants suffisants pour que le FNUAP ne « subventionne » pas les projets cofinancés. Il est proposé que les taux appliqués au titre des dépenses d'appui administratif et opérationnel et des dépenses liées aux services de gestion et d'appui soient remplacés par un taux unique, déterminé sur la base d'une analyse des coûts budgétaires de la gestion du système de cofinancement et exprimé en pourcentage du coût de l'ensemble des activités cofinancées au cours d'un exercice fiscal.

10. Lorsqu'il a réexaminé les taux de recouvrement, le FNUAP a aussi réexaminé le taux de recouvrement au titre des achats pour le compte de tiers<sup>1</sup>, actuellement fixé à 5 % de la valeur des biens achetés. L'analyse a confirmé que le taux actuel était approprié, et le FNUAP propose donc qu'il reste inchangé pour l'instant.

11. Le FNUAP a également réexaminé les taux appliqués au titre des dépenses d'appui administratif et opérationnel pour les projets réalisés par des organisations non gouvernementales ou des organismes des Nations Unies, tels que le Conseil d'administration les a approuvés dans sa décision 2000/6. Il s'agit des taux utilisés pour calculer les montants à rembourser, au titre de l'administration, aux agents de réalisation d'activités financées au moyen de fonds du FNUAP. L'analyse a montré que les taux actuels étaient appropriés; les dépenses correspondantes seront inscrites en tant que dépenses directes se rapportant aux activités concernées.

### **III. Examen, à l'échelle du système des Nations Unies, de la question du recouvrement des dépenses indirectes**

12. Dans son rapport intitulé « Les dépenses d'appui relatives aux activités extrabudgétaires dans les organisations du système des Nations Unies », le CCI a préconisé l'harmonisation des grands principes à l'échelle du système des Nations Unies. Il ne compte pas recommander un taux unique de recouvrement des dépenses d'appui pour tous les organismes des Nations Unies, mais estime qu'une certaine cohérence s'impose en ce qui concerne les modes de fixation des taux. L'harmonisation aidera les États Membres à comprendre et à accepter les taux fixés.

13. Selon le rapport du CCI, les principes fondamentaux à suivre pour que les modes de fixation des taux de recouvrement des dépenses d'appui soient cohérents sont les suivants : a) les ressources doivent être allouées de façon efficiente; b) les politiques doivent être claires, transparentes et d'application aisée; c) les exceptions et les dispositions spéciales doivent être équitables. Pour que ces principes soient respectés, le CCI recommande que les taux reposent sur les avantages découlant directement des activités extrabudgétaires et soient différenciés en fonction du type d'activité, de la conditionnalité et du volume des ressources.

14. Plusieurs organismes ont revu leurs propres taux de recouvrement des dépenses indirectes, à partir d'enquêtes détaillées sur les dépenses ou d'une analyse de statistiques passées. La démarche adoptée par le FNUAP consiste à quantifier la part des dépenses indirectes fixes et variables engagées au titre de l'appui aux activités cofinancées.

### **IV. Élaboration de la procédure de recouvrement des dépenses indirectes**

15. À partir d'un modèle, le FNUAP a estimé le pourcentage des dépenses relatives aux activités cofinancées que représentaient effectivement les dépenses indirectes. Premièrement, il a déterminé le niveau des dépenses fixes de chacune de ses divisions. Les dépenses fixes n'augmentent pas avec le volume des activités

<sup>1</sup> Le terme « achats pour le compte de tiers » est plus parlant que celui qui était utilisé auparavant, à savoir « achats remboursables ».

cofinancées et englobent, en gros, les dépenses afférentes au bureau du directeur de la division et au personnel chargé exclusivement de la gestion et de l'administration des ressources ordinaires. Pour la Division des services de contrôle interne et le Bureau du Directeur exécutif, toutes les dépenses sont considérées comme fixes puisque l'effectif de ces entités est indépendant du volume des ressources extrabudgétaires (on trouvera en annexe des précisions sur le calcul des dépenses fixes). Les dépenses variables correspondent à la différence entre le total des dépenses et les dépenses fixes. Pour la Division des services de contrôle interne et le Bureau du Directeur exécutif, elles sont nulles. En revanche, pour la Division des services de gestion, le Service de la mobilisation des ressources et les bureaux de pays, elles sont importantes. Les dépenses variables se répartissent à leur tour en dépenses liées aux projets cofinancés, dépenses liées aux projets financés sur les ressources ordinaires et dépenses liées aux services d'achat. Les dépenses variables liées aux projets cofinancés correspondent à la part de chaque division dans le total des frais généraux.

16. À partir du modèle mentionné ci-dessus, le FNUAP a calculé les taux de recouvrement effectivement nécessaires pour les exercices biennaux 2000-2001 et 2002-2003. Pour 2000-2001, le taux requis pour couvrir les dépenses indirectes était de 8,1 % de l'ensemble des dépenses afférentes aux activités cofinancées et pour 2002-2003, il était de 6,5 %. Ces pourcentages sont susceptibles de varier légèrement en fonction du montant effectif des dépenses recouvrables et des dépenses autorisées pour un exercice biennal. Toutefois, l'analyse est suffisamment solide pour justifier la proposition d'un taux unique de 7 % qui, appliqué à l'ensemble des dépenses afférentes aux activités cofinancées, compte tenu des projections du Fonds pour l'avenir, permettrait d'éviter que les dépenses indirectes ne soient « subventionnées » par les ressources de base.

## V. Recommandation

17. **Compte tenu de l'analyse et des conclusions qui précèdent, le Conseil d'administration voudra peut-être :**

- a) **Prendre note du présent rapport (DP/FPA/2005/5);**
- b) **Approuver la méthode qui permettrait d'éviter que les dépenses afférentes aux activités cofinancées ne soient subventionnées par les ressources de base;**
- c) **Décider qu'un taux unique sera utilisé pour le recouvrement des dépenses indirectes afférentes aux activités cofinancées;**
- d) **Fixer à 7 % le taux de recouvrement à appliquer au montant des dépenses afférentes aux activités cofinancées;**
- e) **Décider de maintenir à 5 % le taux appliqué au montant des dépenses afférentes aux achats pour le compte de tiers;**
- f) **Confirmer les limites qu'il a fixées dans sa décision 2000/6 pour le recouvrement par les organisations non gouvernementales et les organismes des Nations Unies de leurs dépenses indirectes;**

**g) Autoriser le Directeur exécutif à réexaminer périodiquement le taux de recouvrement des dépenses indirectes et à le modifier pour éviter que les dépenses indirectes ne soient subventionnées par les ressources de base.**

## Annexe

### I. Définitions

**Achats pour le compte de tiers** : Achats de produits ou de matériel effectués par le FNUAP pour le compte de gouvernements, d'organisations non gouvernementales et d'autres entités avec lesquelles un mémorandum d'accord a été signé. Ces achats peuvent être financés par l'entité concernée ou par un donateur quelconque. Les dépenses liées aux achats pour le compte de tiers comprennent le coût des biens et celui des activités requises comme l'inspection, la mise à l'essai et le contrôle de la qualité, ainsi que le coût du transport, de l'assurance et du dédouanement au point d'entrée dans le pays de destination.

**Cofinancement** : Mode de mobilisation de ressources qui permet au FNUAP de recevoir des contributions réservées à des fins précises conformes à son mandat. Ces contributions, qui peuvent être apportées sous forme de participation aux coûts ou de fonds d'affectation spéciale, viennent s'ajouter aux ressources ordinaires disponibles pour le financement des programmes.

**Dépenses directes** : Toutes les dépenses directement liées aux activités, projets et programmes que le FNUAP met en œuvre pour s'acquitter de son mandat (par exemple dépenses afférentes au personnel, au matériel, aux locaux et aux voyages nécessaires pour les projets).

**Dépenses d'appui** : Terme utilisé par le Corps commun d'inspection (CCI) et l'UNICEF pour désigner les dépenses indirectes.

**Dépenses d'appui administratif et opérationnel** : Dépenses remboursées aux agents d'exécution au titre de l'administration d'activités financées au moyen de fonds du FNUAP; entrent désormais dans la catégorie des dépenses indirectes.

**Dépenses indirectes fixes** : Toutes les dépenses qui sont engagées quelles que soient la nature et l'ampleur des activités du Fonds et qui ne peuvent être imputées de façon certaine à des projets particuliers (direction générale, charges du siège, organes officiels).

**Dépenses indirectes variables** : Toutes les dépenses qui se rapportent à l'administration et à la gestion des projets et ne peuvent être imputées de façon certaine à des projets particuliers (par exemple les services d'appui et d'administration et la gestion des projets).

**Dépenses liées aux services de gestion et d'appui** : Dépenses liées à tous les services de gestion et d'appui fournis directement pour la mise au point, la supervision et la surveillance des projets cofinancés, comme prévu dans l'accord de financement; entrent désormais dans la catégorie des dépenses indirectes.

**Fonds/arrangements multilatéraux** : Terme utilisé auparavant pour désigner les fonds d'affectation spéciale, désormais englobés dans le système de cofinancement.

**Fonds d'affectation spéciale** : Fonds que le FNUAP accepte, en vertu de ses règles de gestion financière, pour financer des activités précisées par le donateur, qui doivent être compatibles avec ses politiques et son mandat.

**Frais généraux** : Autre terme désignant les dépenses indirectes ou dépenses d'appui.

**Participation aux coûts :** Arrangement selon lequel les dépenses des projets normalement imputées sur les ressources ordinaires du FNUAP, dont celles qui ont trait au remboursement des dépenses indirectes des agents de réalisation, sont couvertes en tout ou partie par une ou des contributions du gouvernement bénéficiaire, d'un ou plusieurs autres gouvernements, d'un ou plusieurs organismes des Nations Unies, d'institutions ou organismes intergouvernementaux extérieurs au système des Nations Unies, d'entités du secteur privé ou de particuliers.

## II. Dépenses fixes et dépenses variables du FNUAP

	<i>Dépenses fixes (n'interviennent pas dans le calcul des dépenses indirectes à recouvrer)</i>	<i>Dépenses variables (utilisées pour déterminer les dépenses indirectes à recouvrer)</i> <i>Différence entre le total des dépenses d'appui et les dépenses fixes</i>
<b>Bureaux de pays</b>	Total des dépenses de personnel des bureaux de pays ayant trait aux activités opérationnelles.	Solde réparti en fonction du pourcentage des ressources ordinaires que représentent les contributions au titre de la participation aux coûts et les fonds d'affectation spéciale.
<b>Siège</b>		
Bureau du Directeur exécutif et Division des services de contrôle interne	Toutes les dépenses de ces entités sont fixes.	Néant.
Divisions chargées des différentes zones géographiques	Dépenses de personnel liées aux postes dont les titulaires s'occupent des politiques, de la planification et de la gestion d'ensemble.	Solde réparti en fonction du pourcentage des ressources ordinaires que représentent les contributions au titre de la participation aux coûts et les fonds d'affectation spéciale.
Division de l'information, du Conseil d'administration et de la mobilisation des ressources	1) Dépenses de personnel liées aux postes dont les titulaires s'occupent des relations publiques, du Conseil d'administration, des campagnes médiatiques, de la planification et de la gestion d'ensemble; 2) Dépenses du Service de la mobilisation des ressources ayant trait à la gestion des ressources ordinaires.	Solde réparti en fonction du pourcentage des ressources ordinaires que représentent les contributions au titre de la participation aux coûts et les fonds d'affectation spéciale.
Service de la planification stratégique	Dépenses de personnel liées aux postes dont les titulaires s'occupent des politiques, de la planification et de la gestion d'ensemble.	Solde réparti en fonction du pourcentage des ressources ordinaires que représentent les contributions au titre de la participation aux coûts et les fonds d'affectation spéciale.

	<i>Dépenses fixes (n'interviennent pas dans le calcul des dépenses indirectes à recouvrer)</i>	<i>Dépenses variables (utilisées pour déterminer les dépenses indirectes à recouvrer)</i> <i>Différence entre le total des dépenses d'appui et les dépenses fixes</i>
Division des services de gestion	Le Service des systèmes intégrés de gestion et le Service des achats et de la gestion des bâtiments s'occupent presque exclusivement de la gestion des ressources ordinaires. Dépenses de personnel du Service financier liées aux postes dont les titulaires s'occupent des ressources ordinaires.	Solde réparti en fonction du pourcentage des ressources ordinaires que représentent les contributions au titre de la participation aux coûts et les fonds d'affectation spéciale.
Bureau des ressources humaines	Dépenses de personnel liées aux postes dont les titulaires s'occupent des questions d'orientation générale.	Solde réparti en fonction du pourcentage des ressources ordinaires que représentent les contributions au titre de la participation aux coûts et les fonds d'affectation spéciale.
Division de l'appui technique	Dépenses de personnel liées aux postes dont les titulaires s'occupent des politiques, de la planification, de la gestion d'ensemble et des projets multinationaux financés au moyen des ressources ordinaires.	Solde réparti en fonction du pourcentage des ressources ordinaires que représentent les contributions au titre de la participation aux coûts et les fonds d'affectation spéciale.