



**Conseil d'administration du Programme  
des Nations Unies pour le développement,  
du Fonds des Nations Unies pour la population  
et du Bureau des Nations Unies pour les services  
d'appui aux projets**

**Conseil d'administration du Fonds des Nations  
Unies pour l'enfance**

**Conseil d'administration de l'Entité des Nations  
Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation  
des femmes**

Distr. générale  
18 juin 2018  
Français  
Original : anglais

**Conseil d'administration du PNUD, du FNUAP  
et de l'UNOPS**

**Deuxième session ordinaire de 2018**

4-7 septembre 2018, New York

Point 11 de l'ordre du jour provisoire

**Conseil d'administration d'ONU-Femmes**

**Deuxième session ordinaire de 2018**

10-11 septembre 2018, New York

Point 3 de l'ordre du jour provisoire

**Conseil d'administration de l'UNICEF  
Deuxième session ordinaire de 2018**

12-14 septembre 2018, New York

Point 11 de l'ordre du jour provisoire

## **Rapport commun sur le recouvrement des coûts**

### *Résumé*

Le présent rapport, rappelant les décisions 2013/9, 2017/11 et 2017/14 du Conseil d'administration du PNUD/FNUAP, les décisions 2013/5, 2017/7 et 2017/14 du Conseil d'administration de l'UNICEF, ainsi que les décisions 2013/2 et 2017/2 du Conseil d'administration d'ONU-Femmes, par lesquelles les Conseils d'administration ont prié les organismes d'appliquer une politique de recouvrement des coûts, d'assurer le recouvrement intégral des coûts au moyen des ressources de base et autres ressources proportionnellement aux montants engagés et de prévoir des mesures d'incitation pour accroître le montant des ressources de base, présente deux propositions fondées sur l'analyse de données factuelles.

Ces deux propositions concernant le recouvrement des coûts indirects consistent soit : a) à maintenir l'actuelle politique harmonisée de recouvrement des coûts ainsi que le taux général harmonisé de recouvrement des coûts de 8 % pour les contributions aux ressources autres que les ressources de base approuvé par les conseils d'administration et utilisé depuis 2014, soit b) à appliquer une autre méthode harmonisée fondée sur une approche modulaire (le modèle « LEGO ») et à retenir l'une des deux options présentées, A ou B. Ces propositions reposent sur les principes fondamentaux régissant l'actualisation du recouvrement des coûts, à savoir conserver une approche harmonisée, minimiser le subventionnement croisé des ressources de base et autres ressources, optimiser l'affectation des ressources de base aux programmes et maintenir l'efficacité et la compétitivité du le système de coopération pour le développement. Il convient de noter que le recouvrement intégral des coûts directs auprès des projets constitue une deuxième composante nécessaire et importante du recouvrement total des coûts, quelle que soit la proposition de recouvrement des coûts indirects qui sera adoptée.



Les propositions fondées sur l'analyse de données factuelles exposées dans le présent rapport peuvent être examinées compte tenu de plusieurs problèmes stratégiques qui auront des incidences sur les méthodes et taux harmonisés de recouvrement des coûts. Au nombre de ces questions, on peut notamment citer les résultats de la mise en œuvre de la résolution 72/279 de l'Assemblée générale, du 31 mai 2018, relative au repositionnement du système des Nations Unies pour le développement, les considérations humanitaires en matière d'aide au développement et l'évolution des modes de fonctionnement qui nécessitera des méthodes différentes de recouvrement des coûts. Ces facteurs, isolément ou conjointement, peuvent indiquer qu'il faudra procéder à un examen plus général du cadre de recouvrement des coûts, concernant notamment la classification actuelle des coûts.

## Table des matières

<i>Chapitre</i>	<i>Page</i>
I. Introduction . . . . .	3
II. Le recouvrement des coûts : base et principes . . . . .	3
III. Proposition I : Maintenir l'actuelle politique harmonisée de recouvrement des coûts . . . . .	5
IV. Proposition II : Mettre en œuvre une méthode harmonisée concernant l'emploi des ressources de base (modèle modulaire « LEGO ») . . . . .	8
V. Problèmes stratégiques . . . . .	12
VI. Récapitulation . . . . .	13
Glossaire . . . . .	14
Annexes (disponibles en anglais uniquement sur les pages web des divers Conseils d'administration)	
I. Evidence-based financial information, 2014-2017, by agency (données financières, 2014-2017, par organisme)	
II. Evidence-based financial information, 2018-2019 or 2018-2021, by agency, based on Executive Board-approved integrated budgets <sup>1</sup> (Données financières, 2018-2019 ou 2018-2021, par organisme, calculées sur la base des budgets intégrés adoptés par le Conseil d'administration)	
III. Summary of evidence-based financial information, 2018-2019 or 2018-2021, based on Executive Board-approved integrated budgets (Récapitulation des données financières, 2018-2019 ou 2018-2021, par organisme, calculées sur la base des budgets intégrés adoptés par le Conseil d'administration)	

<sup>1</sup> Les prévisions du PNUD et d'ONU-Femmes portent sur 2018-2019 et celles du FNUAP et de l'UNICEF sur 2018-2021.

## I. Introduction

1. Le présent rapport fait suite à deux séries de demandes des Conseils d'administration du PNUD/FNUAP, de l'UNICEF et d'ONU-Femmes (« les organismes ») concernant le recouvrement des coûts. En 2013, les Conseils d'administration (le Conseil d'administration du PNUD/FNUAP par sa décision 2013/9, le Conseil d'administration de l'UNICEF par sa décision 2013/5 et le Conseil d'administration d'ONU-Femmes par sa décision 2013/2) ont prié les organismes de présenter des propositions fondées sur des données factuelles concernant des politiques harmonisées de recouvrement des coûts et comportant des modifications si nécessaire. Les Conseils d'administration, conscients des progrès réalisés dans l'alignement des coûts grâce à l'application de la politique de recouvrement des coûts, ont noté qu'il conviendrait de progresser davantage dans cette voie et invité les donateurs à respecter les dispositions de cette politique.

2. En 2017, les Conseils d'administration (celui du PNUD/FNUAP par ses décisions 2017/11 et 2017/14, celui de l'UNICEF par ses décisions 2017/7 et 2017/14 et celui d'ONU-Femmes par sa décision 2017/2) ont prié les organismes de poursuivre leurs consultations sur la politique de recouvrement des coûts avec les États Membres et de présenter des propositions afin qu'ils puissent les examiner à leurs sessions annuelles de 2018 au plus tard. Le présent rapport énonce deux propositions pour donner suite aux décisions prises en 2013 par les Conseils d'administration précités. Il présente des informations fondées sur l'analyse des faits concernant l'application des décisions relatives à la politique de recouvrement des coûts et expose les problèmes qui se sont posés pendant la période 2014-2017. Il traite également des problèmes stratégiques susceptibles d'influer sur le niveau de recouvrement des coûts dans un proche avenir, ainsi que de l'application classique de formules de recouvrement des coûts indirects à plus long terme.

## II. Le recouvrement des coûts : base et principes

3. Le recouvrement des coûts concerne l'obligation qu'ont les organismes de veiller à ce que les ressources ordinaires ne soient pas utilisées pour subventionner la mise en œuvre de programmes financés au moyen d'autres ressources. En effet, pour que les organismes restent viables, il est indispensable qu'ils recouvrent l'intégralité de leurs coûts. La méthode de recouvrement des coûts prend en compte le fait qu'il est nécessaire de réaliser certaines fonctions essentielles à l'existence et à la mise en œuvre du mandat d'une organisation, quelles que soient les tâches à accomplir au titre du programme. Il apparaît donc que ces fonctions doivent être financées au moyen des ressources ordinaires.

4. Les principes fondamentaux que les organismes ont observés pour définir les méthodes de recouvrement des coûts exposées dans le présent document sont notamment les suivants : a) poursuivre l'approche harmonisée dans les quatre organismes ; b) optimiser l'affectation des ressources ordinaires aux activités des programmes ; c) minimiser le subventionnement croisé entre les ressources ordinaires et les autres ressources ; et d) maintenir l'efficacité et la compétitivité de la coopération d'ensemble aux fins du développement.

5. Une approche harmonisée du recouvrement des coûts peut inclure l'harmonisation de la méthode de recouvrement des coûts, la classification des coûts et le taux de recouvrement. L'actuelle politique de recouvrement des coûts englobe ces trois éléments. La nouvelle proposition emploie une approche harmonisée s'agissant de la méthode et de la classification des coûts, mais ne prévoit pas le calcul d'un taux harmonisé.

6. Le recouvrement intégral des coûts porte à la fois sur les coûts directs et indirects. On entend par coûts directs ceux qui sont directement liés et imputables à un programme ou à un projet et sont source d'avantages pour les bénéficiaires du programme ou du projet ; on entend par coûts indirects ceux qui ne sont ni directement liés ni imputables à un programme ou à un projet. Les coûts directs sont recouverts au moyen des ressources ordinaires ou des autres ressources, selon la source de financement du programme ou du projet. On peut citer à titre d'exemple de coûts directs concernant des programmes ou des projets :

- a) Les coûts des missions et des voyages effectués spécifiquement pour réaliser ou appuyer les activités de projets ;
- b) Les dépenses de personnel et de consultants recrutés pour le projet ;
- c) Le coût des services consultatifs concernant les politiques générales (coût intégral : dépenses de personnel, part de la location de locaux à usage de bureau, fluides, communications, fournitures et sécurité des locaux) ;
- d) Le coût des activités de traitement administratif (finances, administration, achats, ressources humaines, logistique) ;
- e) L'équipement et le matériel, y compris équipement informatique, maintenance, licences et l'appui au programme ou au projet ;
- f) Les honoraires au titre de l'audit et de l'évaluation du programme ou du projet.

7. Les coûts indirects concernent la structure administrative et les services d'appui à la mise en œuvre des programmes et projets de développement, c'est-à-dire les coûts de fonctionnement de l'organisation. Les coûts indirects sont imputés aux programmes et aux projets et recouverts grâce à l'application d'un taux de recouvrement des coûts indirects exprimé en pourcentage des coûts directs. Les coûts indirects sont inclus dans les budgets des organismes ; en conséquence, le modèle de recouvrement des coûts indirects vise à recouvrer les coûts prévus dans le budget de l'organisme concerné. On peut citer comme exemple de coûts indirects contribuant aux activités de l'organisation les coûts concernant :

- a) La direction exécutive ;
- b) La mobilisation des ressources au niveau de l'organisme ;
- c) L'administration des bureaux de pays, l'administration régionale ou l'administration de l'organisme ;
- d) La comptabilité et le personnel chargé de la gestion financière au niveau de l'organisme ;
- e) La fonction d'audit interne au siège et dans les services ;
- f) L'appui juridique institutionnel ;
- g) La gestion des ressources humaines dans l'organisme.

8. Dans sa résolution 71/243 du 21 décembre 2016 intitulée « Examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies », l'Assemblée générale a souligné deux notions critiques qui guident toute politique de recouvrement des coûts et constituent le fondement de la méthode actuelle et des nouvelles propositions. Ces notions sont les suivantes : a) les ressources de base, en raison de leur caractère non lié, constituent le fondement des activités opérationnelles de développement ; et b) les ressources de base ne devraient pas servir à subventionner des activités financées par d'autres ressources.

9. Les ressources de base ou ressources ordinaires sont entre autres destinées à aider les États Membres à définir et à appliquer des normes aux fins de l'exécution de plans stratégiques. Tel n'est pas le mandat d'un organisme dont la mission consiste à exécuter des projets.

### **III. Proposition I : Maintenir l'actuelle politique harmonisée de recouvrement des coûts**

10. L'actuelle méthode harmonisée de recouvrement des coûts indirects est fondée sur le principe suivant lequel les méthodes de recouvrement des coûts et la classification des coûts par type et par catégorie sont harmonisées dans les quatre organismes. Les quatre catégories de coûts approuvées sont les suivantes<sup>2</sup> :

- a) Activités de développement (programmes et efficacité des activités de développement) ;
- b) Coordination des initiatives de développement du système des Nations Unies ;
- c) Gestion ;
- d) Activités à des fins spéciales.

11. Au titre de l'actuelle méthode de recouvrement des coûts indirects, les fonctions ci-après doivent être uniquement financées au moyen des ressources de base. Dans le cas du PNUD et de l'UNICEF, certaines de ces fonctions peuvent également être directement financées au moyen des crédits affectés à des programmes ou à des projets<sup>3</sup> :

- a) Activités relatives à l'efficacité de l'aide au développement, contribuant directement à la réalisation des résultats escomptés ;
- b) Coordination des initiatives de développement du système des Nations Unies : cette activité est pour l'essentiel spécifique à chaque organisme et ne fait pas l'objet d'une harmonisation entre les quatre organismes ;
- c) Fonctions transversales cruciales<sup>4</sup> : fonctions essentielles pour l'existence et la mise en œuvre du mandat ;
- d) Activités à des fins spéciales non comparables : elles sont pour l'essentiel spécifiques à chaque organisme et ne font pas l'objet d'une harmonisation entre les quatre organismes.

Le solde du budget est financé grâce à l'application du taux de recouvrement des coûts indirects sur une base proportionnelle entre les ressources de base ordinaires et les autres ressources.

12. Dans le cadre actuel de recouvrement des coûts, il n'existe pas de double emploi dans le recouvrement des coûts directs au titre des programmes et des projets et dans celui des coûts indirects. Il convient de noter que les organismes ont rencontré des problèmes en matière de recouvrement des coûts directs. Certains partenaires de

<sup>2</sup> Pour les définitions de ces catégories, se reporter au glossaire.

<sup>3</sup> Il est spécifié au paragraphe 8 du document DP-FPA/2013/1-E/ICEF/2013/8 que « les coûts classés dans la sous-catégorie 'activités visant à l'efficacité de l'aide au développement' font partie intégrante de la catégorie 'activités de développement' et contribuent donc à l'obtention des résultats de développement. À ce titre, ils sont directement financés par les ressources ordinaires et les autres ressources ».

<sup>4</sup> Se reporter au glossaire pour des explications.

financement et partenaires de réalisation nationaux ne souhaitent pas inscrire tous les coûts directs admissibles dans leurs budgets-programmes.

13. Le Conseil d'administration du PNUD/FNUAP par sa décision 2013/9, le Conseil d'administration de l'UNICEF par sa décision 2013/5 et le Conseil d'administration d'ONU-Femmes par sa décision 2013/2 ont adopté une méthode harmonisée de calcul des taux de recouvrement des coûts indirects. Ils ont approuvé un taux général harmonisé de recouvrement des coûts de 8 % pour les contributions au titre des ressources autres que les ressources de base, comme prescrit lors de l'examen quadriennal complet des activités opérationnelles de développement du système des Nations Unies.

14. Dans ces décisions, les Conseils d'administration ont également : a) approuvé une réduction harmonisée de 1 % des contributions thématiques (soit un taux de 7 %) pour le PNUD, le FNUAP et l'UNICEF, ONU-Femmes continuant d'appliquer le taux de 8 % à titre provisoire ; b) décidé de maintenir les taux préférentiels existants pour la participation des gouvernements aux coûts, les contributions Sud-Sud et les contributions du secteur privé. Il convient de noter que ces taux différenciés ont des incidences sur le taux effectif de recouvrement des coûts indirects ; en effet, celui-ci sera toujours inférieur au taux standard de 8 %, car il est le résultat net de l'application de différents taux, tous inférieurs au taux standard de 8 %.

#### **Taux moyen effectif de recouvrement des coûts indirects par organisme, de 2014 à 2017**

15. Pendant la période 2014-2017, les organismes ont dûment appliqué les décisions de leurs conseils d'administration concernant le recouvrement des coûts<sup>5</sup>. On trouvera dans les tableaux ci-après une synthèse des résultats financiers effectifs enregistrés pendant ces quatre années et le nombre de dérogations approuvées par chaque organisme. Le taux effectif correspond au taux de recouvrement obtenu une fois que les taux différenciés, les taux préférentiels préexistants et les dérogations ont été pris en compte. On trouvera dans les annexes 1A à 1D davantage de précisions quant au calcul des taux de recouvrement des coûts par chaque organisme.

Tableau 1  
**Taux moyen effectif de recouvrement des coûts indirects par organisme, de 2014 à 2017**

<i>Taux effectif moyen de recouvrement des coûts indirects</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>2014-2017 (moyenne pondérée)</i>
PNUD (a)	6,1 %	6,3 %	6,4 %	6,1 %	6,2 %
FNUAP	7,07 %	7,10 %	7,27 %	7,33 %	7,19 %
UNICEF	6,3 %	6,5 %	6,6 %	7,5 %	6,8 %
ONU-Femmes	7,12 %	7,00 %	7,14 %	7,25 %	7,13 %

<sup>5</sup> À ce titre, le PNUD a mis en œuvre des mesures de transition approuvées par le Conseil d'administration, d'un montant de 199 millions de dollars.

Tableau 2  
Déroptions accordées par organisme, de 2014 à 2017

<i>Nombre de dérogations</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>Total</i>
PNUD	24	9	12	6	51
FNUAP	4	4	4	7	19
UNICEF	1	9	0	2	12
ONU-Femmes	1	1	6	5	13

16. Le tableau 3 ci-après montre les incidences financières de l'application de l'actuel modèle de politique de recouvrement des coûts aux budgets intégrés de l'exercice 2018-2019 ou de la période 2018-2021 adoptés par les Conseils d'administration. Dans le cas du PNUD et de l'UNICEF, les taux de recouvrement indicatifs des coûts indirects, 5,9 % et 6,6 % respectivement, sont inférieurs au taux standard de 8 %. L'inverse apparaît en ce qui concerne le FNUAP et ONU-Femmes : le taux indicatif de recouvrement des coûts s'établit à 11,3 % pour le FNUAP et à 9,4 % pour ONU-Femmes.

<i>Tableau 3</i>	<i>PNUD</i>	<i>UNICEF</i>	<i>FNUAP</i>	<i>ONU-Femmes</i>
Taux indicatif de recouvrement des coûts indirects au titre du modèle actuel	5,9 %	6,6 %	11,3 %	9,4 %

### Avantages et inconvénients de la première proposition

17. La politique actuelle constitue un cadre clair et harmonisé assorti de taux de recouvrement des coûts indirects, standards ou différenciés, approuvés par les Conseils d'administration. Le maintien de l'actuelle politique ne suppose ni changement ni complexité supplémentaire. De plus, l'actuelle politique respecte les trois principes fondamentaux régissant une approche harmonisée, car elle consiste à appliquer une méthode harmonisée, une classification harmonisée des coûts et un taux standard harmonisé de recouvrement des coûts (8 %). Toutefois, les problèmes liés à l'actuelle politique de recouvrement des coûts, exposés au paragraphe 31, persisteront, tout comme ils le feront avec la deuxième proposition. En outre, l'actuelle politique de recouvrement des coûts, contrairement à la deuxième proposition, ne prévoit pas explicitement la nécessité de disposer de ressources de base ou ordinaires fixes et protégées.

18. L'application de taux indicatifs actualisés de recouvrement des coûts indirects dans le cadre de l'actuel modèle de recouvrement des coûts montre que ce modèle permet de disposer de davantage de ressources de base au titre de l'élément programmatique des activités de chaque organisme que la proposition modulaire « LEGO » exposée ci-après. De plus, les taux indicatifs actualisés de recouvrement des coûts indirects donnent lieu pour les quatre organismes à des subventions croisées d'un montant supérieur à celui obtenu au titre de l'option B, mais inférieur à celui obtenu au titre de l'option A de la deuxième proposition, comme on le verra ci-après. Pour plus de précisions concernant les incidences financières des subventionnements croisés par organisme, se reporter aux annexes 2A à 2D ainsi qu'au tableau 2A de l'annexe 3.

#### **IV. Proposition II : Mettre en œuvre une méthode harmonisée concernant l'emploi des ressources de base (modèle modulaire « LEGO »)**

19. Suite aux décisions de leurs Conseils d'administration, les organismes ont présenté en avril 2017 un modèle (ci-après dénommé option A) destiné à aider les Conseils d'administration à examiner les modifications éventuelles à l'actuelle politique du recouvrement des coûts. Ce modèle a été présenté de nouveau aux conseils d'administration en janvier 2018. Les modifications concerneraient l'identification des coûts budgétaires à financer au moyen de ressources de base d'une part et des coûts à imputer aux programmes ou aux projets grâce à l'application d'un taux de recouvrement des coûts indirects sur les montants engagés, de l'autre. Une deuxième option, l'option B, a été ajoutée pour prendre en compte la différence du mode de fonctionnement et de la taille des organismes dans l'application de la méthode. Voir les annexes 2A à 2D pour plus de précisions concernant l'application du modèle modulaire LEGO (options A et B) dans chaque organisme, ainsi que le tableau 2A de l'annexe 3 pour les incidences financières du modèle actuel et du modèle modulaire LEGO (options A et B) sur les subventions croisées dans chaque organisme.

20. Le modèle présenté dans la proposition II peut être décrit comme un ensemble de modules standards, sur le modèle « LEGO », comportant une ventilation détaillée des fonctions au titre desquelles priorité serait donnée au financement des activités les plus essentielles de l'organisme moyen des ressources de base, sur la base des orientations, des préférences ou d'une décision du Conseil d'administration. L'approche modulaire peut permettre d'examiner diverses possibilités et de disposer d'un tableau d'ensemble du niveau minimal de fonctions spécifiques essentielles à financer au moyen des ressources de base. Contrairement à la méthode actuelle, fondée sur les catégories harmonisées de classification des coûts, l'approche modulaire repose sur des fonctions spécifiques harmonisées (c'est à dire les modules LEGO). Toutefois, aucun taux harmonisé n'est calculé dans le cadre de la deuxième proposition.

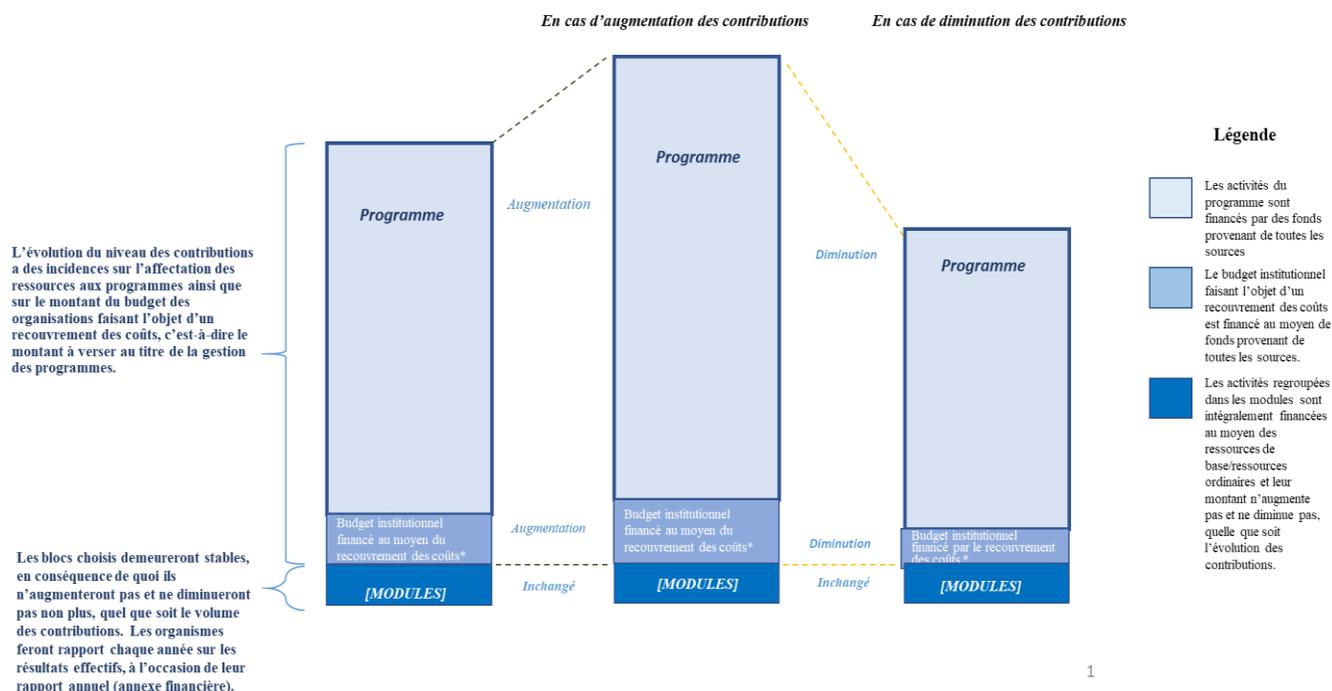
21. On trouvera à la figure 1 ci-après un schéma de la méthode proposée concernant les modules. Ce schéma décrit la nature des fonctions regroupées dans chaque module et s'applique aux options A et B. Les fonctions indiquées dans le module vert constituent le minimum. Le pourcentage à financer au titre des ressources de base ou des ressources ordinaires augmente à mesure que l'on passe du vert au bleu. Les modules comprenant des activités qui ne seraient pas financées au moyen des ressources de base seraient financés au titre du recouvrement des coûts (proportionnellement au montant des dépenses engagées, au moyen des ressources de base et des autres ressources). Les taux indicatifs de recouvrement des coûts indirects exposés au tableau 4 ci-après, font apparaître les incidences cumulatives du financement des fonctions regroupées dans les trois modules au moyen des ressources ordinaires, les différences dans les modes de fonctionnement des organismes apparaissant dans les montants effectifs en dollars des dépenses afférentes aux fonctions essentielles protégées. Les programmes demeureraient également financés au moyen des ressources de base.

Figure 1  
**Méthode proposée des modules**

<i>Modules</i>	<i>Description</i>
Module 1 : Direction exécutive, direction de programme de pays, assurance indépendante	<p>Service administratif, déontologie et ombudsman</p> <p>Contrôle et assurance indépendante de la qualité</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Audit et enquête interne et externe</li> <li>• Évaluation</li> </ul> <p>Postes des représentants et des représentants adjoints (ou leur équivalent national)</p> <p>Appui à la coordination des initiatives de développement des Nations Unies</p>
Module 2 : Direction des activités promotionnelles, optimisation de l'emploi des ressources et direction technique	<p>Direction des fonctions de gestion au siège et dans les bureaux régionaux : fonctions administratives concernant les finances, l'informatique, les ressources humaines, les partenariats et la sécurité</p> <p>Administration des fonctions concernant l'efficacité du développement au siège et dans les bureaux régionaux : gestion technique, politiques relatives au programme et appui à l'établissement de normes</p>
Module 3 : Intégration des normes professionnelles et de l'assurance de la qualité	<p>Fonctions restantes concernant l'efficacité du développement :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Intégration des normes professionnelles et de l'assurance de la qualité</li> <li>• Fonctions consultatives concernant les politiques relatives aux programmes</li> </ul>

22. Les modifications du niveau des contributions ont des incidences sur les ressources susceptibles d'être affectées aux activités du programme ainsi que sur la mesure dans laquelle les montants perçus au titre du recouvrement des coûts indirects financent le budget des organismes. Une fois avalisées par les Conseils d'administration, les activités les plus essentielles des organismes ne changent pas et ne subissent pas les répercussions des fluctuations des niveaux de contributions. On verra à la figure 2 ci-après que si les ressources de base augmentent, tel est également le cas des ressources ordinaires affectées aux activités du programme tandis que si les ressources de base diminuent, les ressources de base affectées aux activités prévues au titre des programmes diminueront, tandis que le financement des modules est protégé, ce qui permet de disposer d'une certaine mesure de prévisibilité et de stabilité.

Figure 2  
**Incidences financières du modèle de recouvrement des coûts  
(ressources ordinaires/de base et autres ressources)**



23. Le tableau 4 ci-après compare les incidences financières estimatives de la politique actuelle et celles de la deuxième proposition (options A et B) pour chaque organisme. Pour plus de données financières sur chaque organisme, y compris les hypothèses relatives à la taille et au mode de fonctionnement qui déterminent les différences entre les options A et B pour chacun d'entre eux, se reporter aux annexes 2A à 2D. Les tableaux 4A et 4B font apparaître les taux indicatifs comparés du recouvrement des coûts indirects à mesure de la constitution des modules LEGO, destinés à regrouper les fonctions protégées financées au moyen des ressources de base. Comme prévu, à des fins de compensation, le taux intégral de recouvrement des coûts indirects sera d'autant plus élevé que les modules de recouvrement des coûts seront moins nombreux.

Tableau 4  
**Incidences financières estimatives des taux indicatifs de recouvrement  
des coûts indirects de 2018 à 2019 ou de 2018 à 2021**

(En pourcentage et en millions de dollars des États-Unis. par degré de protection, par organisme)

	<i>PNUD</i>	<i>UNICEF</i>	<i>FNUAP</i>	<i>ONU-Femmes</i>
Modèle actuel	5,9 %	6,6 %	11,3 %	9,4 %
Total du modèle « LEGO » A	5,8 %	6,6 %	8,9 %	8,6 %
Total du modèle « LEGO » B	7,0 %	7,1 %	9,5 %	9,5 %

	<i>PNUD</i>	<i>UNICEF</i>	<i>FNUAP</i>	<i>ONU-Femmes</i>
<b>Tableau 4A – Modèle LEGO A</b>				
Module 1	7,4 %	9,1 %	13,3 %	16,7 %
Modules 1+2	6,8 %	8,7 %	10,6 %	12,5 %
Modules 1+2+3	5,8 %	6,6 %	8,9 %	8,6 %
<b>Tableau 4B – Modèle LEGO B</b>				
Module 1	8,0 %	9,4 %	13,8 %	17 %
Modules 1+2	7,5 %	9,0 %	11,1 %	12,8 %
Modules 1+2+3	7,0 %	7,1 %	9,5 %	9,5 %

### Récapitulation des fonctions fondamentales protégées par niveau et par organisme

	<i>PNUD</i>	<i>UNICEF</i>	<i>FNUAP</i>	<i>ONU-Femmes</i>
<b>Modèle actuel</b>	367	815	345	126
<b>Modèle « LEGO » A</b>				
MODULE 1	366	447	289	76
MODULE 2	69	89	77	28
MODULE 3	98	439	49	28
<b>Total</b>	<b>533</b>	<b>975</b>	<b>415</b>	<b>132</b>
<b>Modèle « LEGO » B</b>				
MODULE 1	308	392\$	274	74
MODULE 2	52	89	77	28
MODULE 3	53	377	46	23
<b>Total</b>	<b>413</b>	<b>858</b>	<b>398</b>	<b>125</b>

### Avantages et inconvénients de la deuxième proposition

24. La deuxième proposition expose plus en détail le mode d'affectation des ressources de base à des fonctions spécifiques dans chaque organisme. Les modules demeureront stables, sans augmentation ni diminution en fonction de l'évolution du niveau des contributions volontaires. Dans l'option A, le modèle conserve la méthode harmonisée. Le niveau de protection des fonctions à financer au moyen des ressources de base/ordinaires n'évolue pas en fonction de la proportion des ressources de base et des autres ressources dans le financement de chaque organisme, des différences de taille et du modèle de fonctionnement de chaque organisme, car les fonctions protégées sont critiques pour chacun d'entre eux. L'option A n'a pas pour effet d'accroître les ressources de base affectées aux fonctions du programme par rapport à la politique actuelle.

25. L'option B, qui reflète l'application du modèle LEGO, diffère de l'option A en ce qu'elle tient compte des différences de taille et de mode de fonctionnement de chaque organisme. Elle conserve la transparence de l'approche modulaire mais tient également compte du fait qu'une approche standard ne convient pas. De ce fait, l'harmonisation est moindre. Toutefois, l'option B permettrait d'acheminer davantage de ressources ordinaires aux activités du programme, entraînerait moins de subventions croisées entre les ressources ordinaires et les autres ressources que la

politique actuelle ou que l'option A, dans l'hypothèse où le taux indicatif de recouvrement des coûts est appliqué dans chaque organisme (tel n'étant pas le cas du taux standard de recouvrement des coûts de 8 %). Il convient de noter qu'aucun taux harmonisé n'est calculé dans le cadre de la deuxième proposition.

26. Étant donné que les options A et B constitueraient un changement par rapport à la politique actuelle, appliquée depuis 2014, il importe d'examiner s'il est opportun d'opérer une telle modification alors que, comme on l'a déjà vu, des réformes de grande ampleur du système des Nations Unies pour le développement sont en cours.

27. Pour l'ensemble des quatre organismes, la subvention nette (par rapport au montant obtenu suite à l'application du taux normalisé de recouvrement des coûts) provenant des autres ressources et à destination des ressources de base s'élève à 69 millions de dollars, contre 129 millions de dollars au titre du modèle actuel et 147 millions de dollars au titre de l'option A. Pour des données financières concernant les subventions annuelles entre ressources de base et autres ressources au titre de chaque proposition, voir les données financières de l'annexe 3, tableaux 2A et 2B.

## V. Problèmes stratégiques

28. La diminution continue de la part des ressources ordinaires par rapport aux ressources totales a des incidences négatives sur les choix stratégiques pour l'avenir et les investissements. L'aptitude des organismes à obtenir des résultats en matière de développement et leur capacité en matière d'assurance de la qualité ainsi que le respect du principe de responsabilité en pâtissent également.

29. Il est impossible de calculer un taux unique de recouvrement des coûts indirects applicable à de multiples organismes des Nations Unies, en raison des différences en matière d'économie d'échelle, de mandats, de modes de fonctionnement et de structures. Toutefois, ceci n'empêche pas nécessairement de fixer un taux standard harmonisé, étant entendu que dans les cas où ce taux serait inférieur au taux indicatif de recouvrement des coûts indirects, le manque à percevoir serait financé au moyen des ressources ordinaires (ou, dans le cas d'ONU-Femmes, également au moyen des contributions mises en recouvrement). À l'inverse, dans les cas où le taux standard harmonisé est supérieur au taux indicatif de recouvrement des coûts indirects, la différence entre les montants calculés sur la base de ces taux serait financée au moyen des autres ressources.

30. Un taux indicatif de recouvrement des coûts indirects est calculé sur la base des plans et des prévisions budgétaires mais les résultats effectifs différeront ; il est extrêmement vraisemblable que les revenus effectifs et les coûts effectifs pendant l'exercice budgétaire différeront dans une certaine mesure des prévisions.

31. Il n'a pas été possible jusqu'à présent de recouvrer intégralement les coûts, pour nombre de raisons dont les suivantes :

a) Comme on l'a vu ci-dessus, certains partenaires de financement et gouvernements ne souhaitent pas inclure les coûts directs admissibles dans les programmes, ce qui entraîne un subventionnement croisé des activités non essentielles au moyen des ressources ordinaires ;

b) Certains partenaires de réalisation, organismes financiers et gouvernements, ne souhaitent pas financer des montants calculés sur la base de taux standard de recouvrement des coûts ;

c) Le Conseil d'administration du PNUD/FNUAP, par sa décision 2013/9, le Conseil d'administration de l'UNICEF par sa décision 2013/5 et le Conseil d'administration d'ONU-Femmes par sa décision 2013/2 ont également approuvé :  
i) des taux différenciés inférieurs à 8 % au titre des contributions thématiques ; et  
ii) le maintien des taux préférentiels existants pour la participation des gouvernements aux coûts, les contributions Sud-Sud et les contributions du secteur

privé. De plus, au terme d'accords institutionnels à long terme, conclus entre autres avec des partenaires des Nations Unies, un organisme est tenu d'appliquer des taux de recouvrement des coûts inférieurs au taux standard. L'effet cumulé des taux différenciés a des incidences sur le taux global effectif de recouvrement des coûts indirects.

Les problèmes précités sont inhérents à toute méthode de recouvrement des coûts indirects et persisteront, quelle que soit l'option retenue par le Conseil d'administration.

32. L'initiative de réforme du système des Nations Unies pour le développement lancée par le Secrétaire général est en cours. Tant qu'elle n'est pas précisément définie, il est difficile de prévoir quelles en seront les incidences sur les coûts et le recouvrement des coûts correspondant. Dans ce contexte, pour le PNUD, comme on l'a noté dans l'annexe 2A, le module lego vert prévu dans l'option B correspond à l'équivalent financier de l'intégralité des coûts des postes de Représentant résident dans tous les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire, ainsi que certaines ressources ordinaires au titre de la conduite des opérations.

33. Dans la mise en œuvre des initiatives de développement, on constate souvent des crises et d'autres situations humanitaires en conséquence desquelles des taux exceptionnels de recouvrement des coûts sont établis. De telles situations peuvent susciter des problèmes supplémentaires en matière de recouvrement des coûts indirects auprès des partenaires.

34. Si l'harmonisation des politiques de recouvrement des coûts vise à assurer un traitement commun entre organismes, de nouveaux modèles de calcul des prix permettraient mieux d'obtenir des résultats en matière de développement que la méthode de calcul du recouvrement fondée sur un pourcentage du coût des services rendus.

35. L'actuel modèle de classification des coûts est utilisé depuis 2010, suite à son adoption par le Conseil d'administration du PNUD/FNUAP, par ses décisions 2009/22 et 2010/32, par le Conseil d'administration de l'UNICEF par sa décision 2010/20 et par le Conseil d'administration d'ONU-Femmes par sa décision 2011/1. Compte tenu des délais écoulés et de l'évolution des modes de fonctionnement des organismes, il serait prudent d'envisager d'examiner la classification des coûts pour garantir qu'il existe encore une base permettant de procéder à une comparaison raisonnable des montants estimatifs entre organisations et de tenir compte des changements dans le temps au sein d'une même organisation, ainsi que de l'alignement avec les plans stratégiques.

## VI. Récapitulation

36. Les propositions relatives au recouvrement des coûts indirects énoncées dans le présent rapport sont toutes conformes aux principes fondamentaux décrits plus haut, mais chacune d'entre elles a ses avantages et ses inconvénients. Les organismes ont présenté des données financières effectives et estimatives pour chaque proposition, comme cela leur avait été demandé. Les estimations financières sont fondées sur les budgets adoptés par les Conseils d'administration. Il convient de souligner que le recouvrement intégral des coûts directs auprès des programmes et des projets constitue un élément nécessaire et important du recouvrement total des coûts, quelle que soit la proposition de recouvrement des coûts indirects qui sera adoptée.

## Glossaire

### Catégories de classification des coûts

Les catégories de classification des coûts et les définitions approuvées par le Conseil d'administration du PNUD/FNUAP dans sa décision 2010/32 et par le Conseil d'administration de l'UNICEF dans sa décision 2010/29 sont les suivantes :

**Activités de développement.** Il s'agit des coûts liés aux « programmes » et à l'« efficacité des activités de développement », qui contribuent à l'obtention des résultats visés en matière de développement, comme suit :

a) *Programmes* : Activités et coûts connexes au titre d'éléments de programme ou de projets spécifiques, qui contribuent à l'obtention des résultats en matière de développement décrits dans les descriptifs de programme de pays et de programmes régionaux ou mondiaux, ou prévus dans le cadre d'autres arrangements en matière de programmation;

b) *Efficacité des activités de développement* : Coût des activités de conseil en matière de politique générale, à caractère technique ou concernant l'exécution, qui sont nécessaires à la réalisation des objectifs visés dans les programmes et projets relevant des domaines d'intervention de l'organisation. Ces activités sont essentielles pour obtenir les résultats escomptés en matière de développement, et ne font pas l'objet d'éléments de programme ou de projets spécifiques dans les descriptifs de programme de pays ou de programmes régionaux ou mondiaux.

**Gestion.** Cette catégorie comprend les activités qui ont principalement pour objet de promouvoir l'image, la direction et le fonctionnement d'une organisation et les coûts connexes. Elles comprennent la direction exécutive, la représentation, les relations extérieures et les partenariats, la communication institutionnelle, la fonction juridique, le contrôle, l'audit, l'évaluation institutionnelle, l'informatique, les finances, l'administration, la sécurité et la gestion des ressources humaines. Les coûts de gestion sont classés en coûts renouvelables ou non renouvelables.

**Coordination des initiatives de développement des Nations Unies.** Il s'agit des activités d'appui à la coordination des initiatives de développement du système des Nations Unies et des coûts connexes.

**Activités à des fins spéciales.** Il s'agit d'activités de nature transversale et des coûts connexes, à savoir : a) des activités qui impliquent un investissement matériel important ; ou b) de services à l'intention d'autres organismes des Nations Unies.

**Fonctions transversales cruciales** (définies aux paragraphes 15 et 16 du document DP/FPA/2013/1-E/ICEF/2013/8)

« Le concept des fonctions transversales cruciales s'apparente aux concepts des 'coûts indirects fixes' et de la 'structure de base' utilisés dans les précédents modèles de recouvrement des coûts. En particulier, un niveau de ressources ordinaires serait disponible pour assurer la fourniture de ressources afin de soutenir le mandat, l'intégrité et la plateforme de mobilisation des ressources. Autrement dit, la méthode de recouvrement des coûts prend en compte le fait qu'il est nécessaire de réaliser certaines fonctions qui font partie intégrante de l'existence et de l'avancée du mandat des organisations et ce, indépendamment du volume de la mise en œuvre des programmes. Par conséquent, leur financement doit être assuré au moyen des ressources ordinaires.

La principale différence entre les fonctions transversales cruciales contenues dans le présent modèle, par opposition aux coûts indirects fixes ou à la structure de base des précédents modèles, réside dans leur étendue, étant donné que la notion de

fonctions transversales cruciales est beaucoup plus limitée que les notions similaires contenues dans les précédents modèles. De plus, alors que le précédent modèle incluait dans ses coûts indirects fixes une part des coûts classés maintenant comme coûts de la sous-catégorie 'efficacité de l'aide au développement', le nouveau modèle proposé exclut cette sous-catégorie du taux de recouvrement des coûts. »

**Taux effectif de recouvrement des coûts indirects** : taux effectif de recouvrement des coûts après prise en compte des incidences des taux différenciés, des taux préférentiels préexistants et des dérogations accordées chaque année.

**Taux indicatif de recouvrement des coûts indirects** : taux calculé au moyen d'une méthode spécifique.

**Taux standard de recouvrement des coûts indirects** : pourcentage, approuvé par le Conseil d'administration, à appliquer aux coûts directs, en fonction de la source de financement.

---