

**LES DÉPENSES D'APPUI RELATIVES AUX ACTIVITÉS EXTRABUDGÉTAIRES
DANS LES ORGANISATIONS DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES**

Rapport établi par

*Armando Duque González
Sumihiro Kuyama
Khalil Issa Othman*

Corps commun d'inspection



**Nations Unies, Genève
2002**

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Sigles		iv
RÉSUMÉ ANALYTIQUE		v
INTRODUCTION	1 - 3	1
I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA QUESTION	4 - 15	3
A. Ressources extrabudgétaires.....	4 - 10	3
B. Partage des dépenses d'appui	11 - 15	5
II. FORMULATION DES POLITIQUES DE DÉPENSES D'APPUI	16 - 39	8
A. Définition des dépenses d'appui.....	16 - 25	8
B. Mesure des dépenses d'appui	26 - 38	11
C. Calcul des taux de recouvrement des dépenses d'appui.....	39	17
III. APPLICATION DES POLITIQUES RELATIVES AUX DÉPENSES D'APPUI	40 - 52	18
A. Taux de remboursement des dépenses d'appui	40 - 47	18
B. Exceptions	48 - 52	22
IV. POUR UNE HARMONISATION DES PRINCIPES GÉNÉRAUX	53 - 65	25
A. Concurrence.....	53 - 56	25
B. Harmonisation	57 - 65	26
Annexe Réserves ou opinions dissidentes exprimées par les organisations au sujet des recommandations et des conclusions qui s'y rapportent		29

SIGLES

BIT	Bureau international du Travail
CCQA	Comité consultatif pour les questions administratives
CCQAB	Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires
CCS	Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (anciennement Comité administratif de coordination/CAC)
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
FNUPI	Fonds des Nations Unies pour les partenariats internationaux
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OIT	Organisation internationale du Travail
OMI	Organisation maritime internationale
OMS	Organisation des Nations Unies pour la santé
ONG	Organisations non gouvernementales
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
PAM	Programme alimentaire mondial
PMA	Pays les moins avancés
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
TI	Technologies de l'information
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNOPS	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets

RÉSUMÉ ANALYTIQUE: OBJECTIF, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

OBJECTIF:

Réexaminer la formulation et l'application des politiques de recouvrement des dépenses d'appui relatives aux activités extrabudgétaires et proposer des mesures visant à harmoniser ces politiques.

A. Formulation des politiques relatives aux dépenses d'appui

Devant le gel ou la diminution de leurs ressources de base, il importe de plus en plus que les organisations du système des Nations Unies utilisent de façon efficace les ressources extrabudgétaires à l'appui des programmes qu'elles ont mandat d'exécuter. Dans les faits, cependant, les activités extrabudgétaires ne correspondent pas toujours aux priorités fixées par les organes délibérants, et les politiques existantes de recouvrement des dépenses d'appui ne reflètent pas de manière systématique l'importance relative des différentes activités extrabudgétaires au regard de ces priorités (par. 4 à 10, recommandation 9).

Recommandation 1: En vue d'assurer une utilisation efficace des ressources extrabudgétaires à l'appui des programmes que les organisations ont mandat d'exécuter, les organes délibérants voudront peut-être prier les chefs de secrétariat de chaque organisation:

a) D'intégrer les ressources extrabudgétaires aux ressources de base dans la présentation des projets de budget (pour autant que ce ne soit pas déjà fait) et de soumettre ces ressources à l'approbation des organes délibérants, tout au moins au regard des grandes priorités programmatiques;

b) De se conformer, pour l'acceptation de ressources extrabudgétaires destinées à des activités dépassant la portée des budgets de base, aux grandes priorités programmatiques approuvées par les organes délibérants.

La plupart des politiques de dépenses d'appui tendent au recouvrement du surcroît de ces dépenses qui est imputable aux activités extrabudgétaires. Ce mode d'approche différentiel du calcul et du recouvrement des dépenses d'appui part de l'hypothèse que les fonctions de base – les coûts fixes – n'ont pas à être financées au moyen des ressources extrabudgétaires. Aussi les politiques de dépenses d'appui de la plupart des organisations du système des Nations Unies permettent-elles d'imputer dans une certaine mesure sur les ressources de base l'appui fourni aux activités extrabudgétaires. La définition des coûts supplémentaires résultant de ces activités comporte inévitablement un élément d'appréciation subjective (par. 11 à 14, 17 à 20, 39).

Recommandation 2: Les chefs de secrétariat devraient veiller à ce que toutes les études de mesure différentielle des coûts définissent clairement la part des coûts liés aux structures administratives et autres structures d'appui existantes qu'il convient d'imputer sur les ressources de base et celle qui doit être imputée sur les ressources extrabudgétaires.

La plupart des études faites jusqu'à présent pour mesurer les dépenses d'appui comportaient des enquêtes sur le temps consacré aux différentes tâches, enquêtes qui constituent des opérations assez lourdes et coûteuses et demandent beaucoup de temps. La valeur, à des fins de comptabilité de gestion, de cette méthode de mesure des dépenses d'appui fondée sur une enquête exhaustive est quelque peu surestimée. Lors de futures opérations de mesure des coûts, il serait peut-être bon de s'attacher, pour commencer, à analyser les structures de coûts, puis d'entreprendre une enquête restreinte, et étroitement ciblée, sur le temps passé aux différentes tâches (par. 26 à 33, 38).

Recommandation 3: Les chefs de secrétariat devraient commencer par examiner attentivement les coûts et avantages des méthodes possibles de mesure différentielle des coûts. La validité des résultats de toutes les études de mesure des coûts, y compris des projections en découlant relatives aux recettes nécessaires pour couvrir les dépenses d'appui, devrait être vérifiée au moyen d'une analyse historique des dépenses et des recettes.

La pratique suivie par l'UNICEF, et dans une certaine mesure par l'UNESCO, qui consiste à conserver les intérêts produits par les ressources supplémentaires et à opérer une compensation entre ces recettes et les dépenses d'appui mérite d'être étudiée plus avant. Cette pratique peut servir à réduire les taux de recouvrement des dépenses d'appui extrabudgétaires et permettre d'éliminer la charge administrative que représente la nécessité de calculer les intérêts perçus, d'en créditer les bénéficiaires, d'en rendre compte, de les restituer ou de décider autrement de la répartition de ces recettes extrabudgétaires (par. 31 à 38).

Recommandation 4: Les organes délibérants voudront peut-être examiner la possibilité de permettre aux organisations du système des Nations Unies de conserver les intérêts provenant de ressources extrabudgétaires destinées au financement d'activités multidonateurs lorsque ces ressources sont confondues et qu'une comptabilisation distincte par donateur n'est pas possible. Ils voudront peut-être décider que ces recettes devraient venir en déduction des dépenses d'appui au titre des activités extrabudgétaires et qu'il devra être rendu compte de façon appropriée aux organes délibérants de la relation entre ces recettes et les taux de recouvrement des dépenses d'appui.

Les politiques de recouvrement des dépenses d'appui au titre d'activités extrabudgétaires qu'appliquent les organisations du système des Nations Unies présentent plusieurs contradictions au niveau des décisions des organes délibérants. La contradiction la plus fréquente est que, d'une part, les organes délibérants approuvent dans ce domaine des politiques qui prévoient le recouvrement des seuls coûts différentiels et que, de l'autre, ils approuvent des règles interdisant de financer l'appui fourni aux activités extrabudgétaires par prélèvement sur les ressources de base (par. 47).

Recommandation 5: Les chefs de secrétariat devraient revoir les règles de recouvrement des dépenses d'appui extrabudgétaires qui s'appliquent à leurs organisations respectives et présenter aux organes délibérants des propositions visant à éliminer les contradictions qu'elles comportent.

B. Application des politiques de recouvrement des dépenses d'appui

Les taux appliqués par les organisations du système des Nations Unies pour le recouvrement des dépenses d'appui au titre des activités extrabudgétaires sont très divers; cette diversité reflète celle des activités de programme, des dispositifs de financement et des structures de coûts. Au niveau de chaque organisation, un taux de recouvrement simple et facile à administrer est préférable à une série de taux complexe mais ne se justifie pas dans le cas d'organisations dont les activités de fond et d'appui sont relativement variées. Dans ces organisations, une série relativement simple de taux clairement définis est sans doute plus appropriée. Un certain nombre d'organisations du système évaluent et recouvrent leurs dépenses d'appui extrabudgétaires au cas par cas, en utilisant toute une gamme d'instruments assez compliqués d'évaluation des coûts. Toutefois, cette façon de procéder pêche par sa lourdeur administrative, son manque de clarté et son caractère foncièrement inéquitable (par. 40, 43 à 46).

De plus en plus, les donateurs contestent la validité d'un taux de remboursement des dépenses d'appui fixé à 13 % ou même, dans certains cas, à 10 %. Certains de ces donateurs se sont déclarés prêts à prendre à leur charge (en les imputant directement sur les ressources extrabudgétaires) les coûts d'appui directs, plus transparents et dont la justification est plus aisée. Bien que les dépenses d'appui totales – directes et indirectes – aient en dernière analyse une plus grande pertinence, un certain nombre d'organisations du système recouvrent une part croissante de ces dépenses à titre de coûts directs internes des projets ou programmes extrabudgétaires. Cette méthode de recouvrement des dépenses d'appui ne doit pas être confondue avec la nouvelle pratique du PNUD consistant à incorporer les coûts d'appui indirects des organisations chargées d'exécuter des projets qu'il finance – ou qui sont financés par son intermédiaire – dans les éléments et dépenses de fond des projets (par. 20 à 24 et 41 et 42).

Recommandation 6: Les chefs de secrétariat des organisations qui ne l'ont pas encore fait devraient étudier la possibilité d'inclure dans les coûts directs internes des projets ou programmes les éléments identifiables actuellement couverts par des redevances en pourcentage perçues au titre des dépenses d'appui.

Recommandation 7: Le Conseil d'administration du PNUD devrait réexaminer la pratique consistant à incorporer les dépenses d'appui indirectes des organisations du système dans les éléments et dépenses de fond des projets du PNUD. Le Conseil d'administration voudra peut-être réviser cette politique suivant les principes indiqués dans la recommandation 9 ci-après.

La plupart des politiques de recouvrement des dépenses d'appui au titre d'activités extrabudgétaires autorisent l'octroi de taux de recouvrement exceptionnels. Cette pratique est largement et souvent utilisée: elle est inévitable lorsque les ressources considérées comme extrabudgétaires par l'organisme des Nations Unies bénéficiaire sont assujetties à la politique qu'applique en la matière une autre organisation du système (par exemple lorsqu'il s'agit de fonds fournis par l'intermédiaire du Fonds pour l'environnement mondial (FEM), du Fonds multilatéral pour la mise en œuvre du Protocole de Montréal ou d'autres organismes); elle est particulièrement répandue dans plusieurs des organisations tenues d'appliquer le taux de 13 %. Par définition, l'octroi de ces taux exceptionnels, sauf lorsqu'ils résultent de l'application de la

politique arrêtée à cet égard par une autre organisation du système, devrait être peu fréquent (par. 47 à 51).

Recommandation 8: Les chefs de secrétariat devraient veiller à ce que les taux exceptionnels de recouvrement des dépenses d'appui, et les motifs pour lesquels ils sont autorisés, soient cohérents. Ces taux ne devraient être accordés que sur la base de priorités de fond dont il puisse être justifié ou lorsque l'opportunité d'appliquer des taux de recouvrement plus faibles a vraiment été établie. De plus, les chefs de secrétariat qui accordent assez souvent ces taux exceptionnels devraient réviser la politique de recouvrement à laquelle ils apportent ces dérogations.

C. Harmonisation des principes directeurs

La fixation et l'application d'un taux de recouvrement des dépenses d'appui unique pour l'ensemble du système des Nations Unies, fondé sur un coût moyen calculé à l'échelle du système et ne faisant aucune distinction selon la structure des coûts, le type d'activité extrabudgétaire auquel est destiné l'appui et la nature de cet appui, ne se justifieraient guère actuellement. Une pluralité de taux de recouvrement n'empêche pas, cependant, d'harmoniser les principes sur lesquels ces taux reposent. La mise au point d'un mode de fixation commun permettra aux États membres de beaucoup mieux comprendre et accepter les politiques pratiquées par les organisations du système en matière de dépenses d'appui (par. 56 à 64).

Recommandation 9: Les organes délibérants devraient arrêter, en matière de dépenses d'appui, des politiques permettant d'assurer que les ressources extrabudgétaires continuent d'être mobilisées et déployées de façon efficace au service des missions assignées à l'organisation dans le domaine du développement, le domaine de l'action humanitaire et d'autres domaines de fond. Ces politiques devraient être simples, transparentes, faciles à administrer et prévoir des arrangements spéciaux selon une approche cohérente et équitable. À cette fin, les organes délibérants voudront peut-être considérer que:

a) Les taux de recouvrement des dépenses d'appui relatives aux activités extrabudgétaires devraient être fixés conformément aux principes suivants:

- Ils devraient prendre en compte et refléter la centralité relative et l'utilité directe de l'activité extrabudgétaire considérée pour le programme que l'organisation a mandat d'exécuter;
- Ils devraient être différenciés, pour tenir compte de l'influence que le type d'activité, les conditions attachées aux ressources et le volume de celles-ci ont sur le coût de l'appui;

b) La compétence pour fixer les taux de recouvrement des dépenses d'appui extrabudgétaires conformément aux principes énoncés à l'alinéa a ci-dessus peut être déléguée aux chefs de secrétariat, avec obligation de rendre compte de façon appropriée aux organes délibérants.

Recommandation 10: Pour mettre en œuvre les nouvelles politiques et les nouveaux taux de recouvrement des dépenses d'appui extrabudgétaires institués conformément aux principes énoncés dans la recommandation 9 ci-dessus, les chefs de secrétariat devraient commencer par examiner attentivement l'effet qu'auront ces changements sur les recettes perçues au titre de ces dépenses, en veillant à ce qu'ils n'aboutissent pas à faire supporter par les ressources de base une fraction plus élevée des dépenses d'appui en question. Toute diminution des recettes au titre des dépenses d'appui due à des taux de recouvrement réduits devrait en principe être compensée par une efficacité accrue des services administratifs.

Recommandation 11: Le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS) devrait veiller à ce que le processus par lequel sont arrêtées les politiques de recouvrement des dépenses d'appui fasse l'objet d'un suivi et à ce que ces politiques donnent lieu régulièrement à l'établissement et à la diffusion de rapports comparatifs. Les conclusions de ces rapports devraient être examinées dans le cadre des mécanismes appropriés du CCS, en vue d'harmoniser dans la mesure du possible les principes qui sous-tendent les politiques en question, ainsi que par les chefs de secrétariat, qui devraient faire rapport à ce sujet aux organes délibérants de leurs organisations respectives.

Recommandation 12: Les organes délibérants devraient continuer à suivre les dépenses d'administration et autres dépenses d'appui globales des organisations du système des Nations Unies et à examiner les éléments des budgets des organisations qui correspondent à ces dépenses. À cette occasion, les États membres devraient veiller à ce que les crédits prévus dans les budgets de base au titre des dépenses d'administration et autres dépenses d'appui n'augmentent pas par rapport aux ressources de base globales.

INTRODUCTION

1. Le Corps commun d'inspection (CCI) s'est déjà penché précédemment à plusieurs reprises sur la question des dépenses d'appui au titre des activités extrabudgétaires, l'occasion la plus récente étant la présentation de son rapport de 1990 sur «Les ressources extrabudgétaires de l'Organisation des Nations Unies»¹, dans lequel il l'a abordée indirectement. Une note du CCI de 1978² et des rapports de 1974³ et 1969⁴ étaient centrés directement sur les aspects de cette question qui ont trait à la comptabilité des coûts et la mesure des coûts. Dans le présent rapport, le CCI a adopté une optique plus large et étudié la formulation et l'application des politiques de recouvrement des dépenses d'appui au titre d'activités extrabudgétaires à l'échelle du système. Les méthodes de mesure des coûts y sont examinées sous l'angle de la politique dont elles procèdent plutôt que du point de vue technique. Pour faciliter l'établissement du rapport, un questionnaire a été adressé aux organisations du système des Nations Unies et le rapport s'appuie dans la mesure du possible sur les réponses à ce questionnaire. Les politiques et les pratiques suivies en matière de dépenses d'appui par certaines organisations particulières [l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF)], notamment, ainsi que les taux de recouvrement de ces dépenses pratiqués par d'autres organisations du système figurant dans le tableau du paragraphe 40, sont présentés en détail parce qu'ils nous ont paru avoir une pertinence générale. Le rapport offre aussi des exemples jugés propres à illustrer les inconvénients, ou au contraire les avantages, de telle ou telle pratique.

2. Le présent rapport ne traite pas de l'emploi des recettes perçues par les organisations du système des Nations Unies au titre de leurs dépenses d'appui relatives à des activités extrabudgétaires, ni du mode de présentation de ces recettes dans leurs comptes et leurs documents budgétaires, ni de la mesure dans laquelle ces recettes sont soumises à l'examen et à l'approbation de leurs organes délibérants. Eu égard à la complexité de la question des dépenses d'appui au titre d'activités extrabudgétaires, il a fallu se concentrer en priorité sur la formulation et l'application des politiques qui régissent ces dépenses. Il convient de noter à cet égard que le questionnaire embrassait un champ plus large que celui qu'il est possible de couvrir dans un seul rapport: cette méthode, a-t-on estimé, était celle qui risquait le moins d'aboutir à l'omission d'informations essentielles.

3. Les arrangements et mécanismes existant dans les organisations du système des Nations Unies pour le recouvrement sont très divers. Cette complexité reflète la diversité des activités de programme, des dispositifs de financement, des systèmes de gestion financière et

¹ JIU/REP/90/3.

² «Expanded preliminary note on a new system for agency support costs» (JIU/NOTE/78/1).

³ «Rapport sur les systèmes de mesure des coûts dans les organisations de la famille des Nations Unies et sur la possibilité de leur développement vers des systèmes de mesure de coût et de rendement intégrés dans des systèmes complets de gestion» (JIU/REP/74/7).

⁴ «Rapport sur les frais de soutien des programmes extra-budgétaires et sur les méthodes de mesure des rendements et des prix de revient» (JIU/REP/69/2).

des structures de coûts. À cet égard, il importe, dans un rapport qui considère les dépenses d'appui «extrabudgétaires» à l'échelle du système, de commencer par définir le terme «extrabudgétaire». Les ressources extrabudgétaires ne se ramènent pas aux contributions volontaires, puisque les budgets de base d'un certain nombre de fonds et de programmes des Nations Unies sont financés sur une base volontaire. Aux fins du présent rapport, on entend donc par ressources extrabudgétaires les ressources disponibles «en dehors» ou «en supplément» de celles qui constituent l'objet central du processus d'examen et d'approbation du budget des organisations du système. L'emploi qui est fait des ressources extrabudgétaires n'est pas actuellement soumis, dans les différentes organisations, à un examen ou une approbation aussi détaillés de la part des organes délibérants. Il faut aussi distinguer, dans toute étude concernant les dépenses d'appui au titre d'activités extrabudgétaires, entre les **dépenses** [ou coûts ou frais] qui sont encourues pour l'appui des activités financées à l'aide de ressources extrabudgétaires, le **recouvrement** de ces dépenses sur des ressources extrabudgétaires et les **taux** et autres mécanismes servant à ce recouvrement. Notre examen des politiques en matière de dépenses d'appui portera sur ces trois aspects (pour une définition des dépenses d'appui extrabudgétaires, voir chap. II A).

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA QUESTION

A. Ressources extrabudgétaires

4. Traditionnellement, les études sur les dépenses d'appui extrabudgétaires, et sur les décisions prises à leur sujet, ont été centrées sur les politiques et pratiques concernant spécifiquement la mesure des coûts et la fixation des taux à appliquer pour leur recouvrement. Bien que ce soient là des aspects importants auxquels s'attache aussi le présent rapport, il y a lieu de noter qu'ils relèvent en fait d'un débat politique plus large portant sur les coûts et avantages associés aux ressources extrabudgétaires dans les organismes des Nations Unies.

5. Les avantages d'un financement extrabudgétaire qui sont le plus souvent cités, et qui sont invoqués pour justifier les propositions tendant à abaisser les taux de remboursement des dépenses d'appui, sont les suivants:

- Le financement extrabudgétaire apporte un soutien et un complément aux programmes de base des organisations du système des Nations Unies en élargissant et renforçant leur capacité institutionnelle et programmatique et en augmentant les effets bénéfiques de leur action dans le domaine du développement, le domaine humanitaire ou d'autres domaines de fond;
- Le fait pour les organisations du système d'accroître le volume et le champ de leurs activités rehausse le profil public et politique de ces organisations, augmente leur pertinence opérationnelle et technique, tant individuelle que collective, et renforce au niveau mondial leur présence et, grâce à la qualité de «centres d'excellence» qui leur est reconnue, leur autorité sur les questions de fond.

6. Malgré ces avantages, un nombre appréciable d'États membres craignent que les activités extrabudgétaires:

- Ne soient en fait «subventionnées» par les ressources de base et que ces ressources rares ne soient ainsi détournées de programmes, projets ou activités que les organes délibérants ont donné à l'organisation mandat d'exécuter, au profit d'autres priorités de nature «plus étroite» et/ou bilatérale;
- Ne sapent le processus d'approbation par les organes délibérants et d'exécution, et ne réorientent les politiques, les programmes et les structures institutionnelles approuvés par les organes délibérants, en les «détournant» des configurations optimales programmes de base/ressources de base.

7. Ces États membres soutiennent, ce qui se comprend, qu'une augmentation des contributions aux budgets de base est préférable à une augmentation des financements extrabudgétaires. Ils peuvent faire valoir, à l'appui de ce raisonnement, le fait que les ressources extrabudgétaires imposent aux organisations bénéficiaires des obligations particulières en matière de planification, de gestion et d'établissement de rapports. Les ressources extrabudgétaires sont aléatoires, surtout par comparaison avec les contributions statutaires. Leur versement a généralement un caractère ponctuel et elles sont affectées spécifiquement à tel ou tel programme, projet ou activité; elles peuvent aussi demander un examen et une négociation au cas par cas et être assorties de certaines conditions administratives, notamment de dispositions particulières concernant les comptes et rapports à rendre. Les conditions administratives auxquelles les donateurs assujettissent leurs contributions extrabudgétaires, et l'acceptation de

ces conditions par les organisations du système des Nations Unies, peuvent entraîner des coûts qui échappent à toute évaluation monétaire. Ces conditions peuvent consister par exemple à lier les contributions à certaines sources d'approvisionnement et de recrutement, à imposer certains sous-traitants et à exiger des modalités d'audit spéciales. En dépit de ces craintes, on observe dans tout le système des Nations Unies une augmentation notable des ressources extrabudgétaires, tant en valeur absolue que par rapport aux ressources totales.

8. Pour répondre aux préoccupations en question, et tenant compte du fait que les ressources financières extrabudgétaires représentent une composante de plus en plus importante des ressources financières totales, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB), comme le CCI, ont formulé de façon répétée des recommandations concernant notamment: la nécessité de définir avec précision le rôle du financement extrabudgétaire dans la structure globale des organisations du système des Nations Unies; la nécessité d'affiner les mécanismes d'approbation et d'établissement des rapports afin que les dépenses financées par des fonds extrabudgétaires fassent l'objet d'un examen et d'un contrôle plus stricts; la nécessité d'identifier et d'expliquer le rôle du financement extrabudgétaire relativement aux activités inscrites dans les budgets-programmes «de base» soumis à l'approbation des organes délibérants; et la nécessité d'assurer la primauté des règlements et règles des Nations Unies à l'égard de toutes conditions dont seraient assorties les contributions à des fins spéciales, notamment en élaborant un «Manuel des ressources et activités extrabudgétaires»⁵.

9. À propos des dépenses associées à l'appui d'activités extrabudgétaires, le CCQAB a formulé de façon répétée des recommandations concernant: la nécessité de mettre au point des modes de présentation et des procédures standard pour l'établissement des rapports sur les fonds extrabudgétaires à l'intention des donateurs, afin de réduire la charge administrative que cela représente et d'éviter des frais généraux excessifs; la nécessité de veiller à ce que les dépenses identifiables liées à des activités extrabudgétaires soient dûment remboursées aux budgets de base; la nécessité de mettre au point un mécanisme permettant de réduire au minimum l'utilisation de personnel et de ressources prévus dans les budgets de base pour des activités extrabudgétaires; et la nécessité de veiller à ce que les activités inscrites dans les budgets de base ne subventionnent pas des activités extrabudgétaires, et inversement⁶. L'Assemblée générale a

⁵ «Les ressources extrabudgétaires de l'Organisation des Nations Unies» (JIU/REP/90/3); Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, «Premier rapport sur le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1990-1991» (A/44/7); Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, «Premier rapport sur le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1998-1999» (A/52/7); Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, «Premier rapport sur le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2002-2003» (A/56/7).

⁶ Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, «Premier rapport sur le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1990-1991» (A/44/7); Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, «Premier rapport sur le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1996-1997» (A/50/7); Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, «Premier rapport sur le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1998-1999» (A/52/7).

fait siennes ou approuvé ces recommandations (voir par exemple sa résolution 50/214 du 29 février 1996). Les recommandations de cette nature ne sont pas limitées au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies (ONU). Le CCQAB s'est par exemple déclaré préoccupé de constater que le budget de l'UNICEF ne fait pas apparaître de façon satisfaisante les dépenses qui sont associées à l'appui des activités supplémentaires et a recommandé de procéder à une nouvelle analyse qui permette de déterminer quelles sont les dépenses d'appui qui devraient être financées par la masse commune des ressources et quelles sont celles qui devraient l'être au moyen de fonds supplémentaires ou de fonds d'action générale⁷. Le CCQAB a également recommandé que le Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) revoie la méthode utilisée pour calculer les dépenses d'appui de façon que les dépenses d'administration et les dépenses d'appui des fonds d'affectation spéciale ne soient pas financées par les ressources générales⁸.

10. La plupart des points figurant dans ces recommandations valent pour la quasi-totalité des organisations du système des Nations Unies et ont été soulevés par les États membres lors de réunions de leurs organes délibérants. Ils présentent une pertinence particulière dans le cas du présent rapport car les préoccupations fondamentales concernant le coût de l'appui des activités financées à l'aide de ressources extrabudgétaires ne trouveront de réponse que lorsque les États membres, par un processus approprié au niveau des organes délibérants, auront l'assurance que les fonds extrabudgétaires sont bien mis au service des priorités programmatiques arrêtées par ces organes.

B. Partage des dépenses d'appui

11. Que ce soit implicitement ou explicitement, les politiques appliquées par la plupart des organismes des Nations Unies en matière de dépenses d'appui permettent de financer dans une certaine mesure l'appui fourni aux activités extrabudgétaires sur les ressources de base. La plupart des organes délibérants du système des Nations Unies ont approuvé, pour le remboursement des dépenses d'appui relatives aux activités extrabudgétaires, des taux qui ne couvrent pas l'intégralité de ces dépenses, et ce alors qu'ils étaient en possession d'études de mesure des coûts attestant clairement desdites dépenses. Selon le principe fondateur – la formule originelle du PNUD – qui est à la base de la plupart des taux appliqués à cet égard par les organismes des Nations Unies, le remboursement partiel des dépenses d'appui, c'est-à-dire le partage de ces dépenses entre les organisations du système et entre ces organisations et les États membres, est l'expression financière appropriée d'un partenariat.

12. En 1975, le Conseil d'administration du PNUD a approuvé un taux de remboursement des dépenses d'appui de «14 % du coût effectif du projet»⁹. Par sa décision 80/44 du 27 juin 1980, il a ramené ce taux à «13 % des dépenses annuelles au titre des projets». Ce taux de remboursement représentait, selon les études de mesure des coûts réalisés à l'époque, environ la moitié des dépenses d'appui totales encourues (voir par. 27). Le coût total de l'appui aux

⁷ Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, «Premier à quinzième rapports sur le budget-programme de l'exercice biennal 1994-1995» (A/49/7).

⁸ Ibid.

⁹ E/5646.

activités extrabudgétaires a été mis en évidence à l'intention des États membres dans plusieurs études détaillées qui ont débouché, notamment, sur des rapports du Groupe de travail intergouvernemental des dépenses d'appui et du Groupe de travail du Comité consultatif pour les questions administratives (CCQA)¹⁰. Dans son rapport de 1974 sur «les systèmes de mesure des coûts dans les organisations de la famille des Nations Unies», le Corps commun d'inspection a confirmé que les mesures des coûts faites dans le cadre de la deuxième de ces études représentaient «des ordres de grandeur valables»¹¹. Dans son rapport sur les arrangements relatifs au remboursement des dépenses d'appui énoncés dans la décision 80/44 du Conseil d'administration du PNUD, le CCQAB a reconnu qu'il appartient aux organes délibérants des agents d'exécution de déterminer dans quelle mesure il faut imputer sur le budget ordinaire de ces organisations l'appui aux projets de coopération technique financés par des contributions volontaires, et il a recommandé à l'Assemblée générale d'approuver, pour le Secrétariat de l'ONU, l'utilisation de la formule du PNUD; l'Assemblée a donné suite à cette recommandation par sa résolution 35/217 du 17 décembre 1980¹².

13. Le taux de 13 %, et le principe du partenariat qui la sous-tend, ont été adoptés par la suite par presque tous les organes délibérants du système des Nations Unies. Un nombre appréciable d'organismes des Nations Unies, notamment le Secrétariat de l'ONU et la plupart des institutions spécialisées, continuent à appliquer ce taux, bien que de façon non constante. Dans les cas où d'autres arrangements ont été adoptés depuis aux fins du recouvrement des dépenses, ces arrangements, notamment les «arrangements futurs en matière de programmation» du PNUD, demeurent pour la plupart fondés sur le principe que les dépenses d'appui doivent être partagées entre l'organisation bénéficiaire, l'agent d'exécution (s'il s'agit d'une organisation différente) et le donateur. Nous citerons ci-après des exemples récents montrant que ce principe demeure pertinent:

- Dans un rapport en date du 23 novembre 2000 présenté au Conseil d'administration du FNUAP (DP/FPA/2000/2), on peut lire ceci: «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».
- Dans des documents (FC 93/4 et 95/6) présentés au Comité financier de la FAO à sa quatre-vingt-quinzième session (25-29 septembre 2000), il est précisé que «les taux de remboursement n'ont jamais été fixés de façon à correspondre aux dépenses engagées», et que cette politique a pour origine les travaux susmentionnés

¹⁰ DP/WGOC/32 et CCAQ/SEC/327(FB).

¹¹ «Rapport sur les systèmes de mesure des coûts dans les organisations de la famille des Nations Unies et sur la possibilité de leur développement vers des systèmes de mesure de coût et de rendement intégrés dans des systèmes complets de gestion» (JIU/REP/74/7).

¹² A/35/544.

du PNUD¹³. Dans le second de ces documents, la FAO met en évidence un degré significatif de sous-recouvrement des dépenses d'appui, qu'elle présente comme faisant «légitimement partie du coût de l'assistance technique aux États membres». À sa cent dix-neuvième session (20-25 novembre 2000), le Conseil de la FAO a approuvé une politique révisée mettant en application un système de taux de remboursement réduits¹⁴.

14. L'utilisation de ressources de base pour financer l'appui à des activités extrabudgétaires n'est pas un phénomène limité au système des Nations Unies. Des études de la Banque mondiale indiquent qu'environ 60 % du montant moyen des frais d'administration des fonds fiduciaires sont recouverts sous forme de commissions. Le niveau de «subvention» exact que cela implique varie selon la nature de l'activité extrabudgétaire et la relation existant entre celle-ci et les activités ordinaires de la Banque mondiale. La Banque applique des taux de recouvrement plus favorables lorsque les activités financées au moyen des ressources extrabudgétaires n'exigent que des arrangements administratifs relativement simples ou sont d'une importance centrale pour ses travaux.

15. Un petit nombre d'organisations du système n'appliquent pas le principe du partenariat et sont tenues par décision de leurs organes délibérants de recouvrer le montant intégral des dépenses d'appui engagées pour toutes les activités, quel que soit leur mode de financement. L'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) applique une politique de recouvrement intégral des coûts dans le cas du programme de coopération technique, qui est entièrement financé par des ressources extrabudgétaires, tandis que dans le cas du programme ordinaire, qui bénéficie de ressources extrabudgétaires nettement moins importantes, elle applique une politique de recouvrement des coûts différentielle. Les modalités du recouvrement intégral des coûts sont analysées plus en détail aux paragraphes 21 à 25 ci-après.

¹³ FC 95/6.

¹⁴ CL 119/13.

II. FORMULATION DES POLITIQUES DE DÉPENSES D'APPUI

A. Définition des dépenses d'appui

16. Lorsque l'on considère les coûts associés à l'appui d'activités extrabudgétaires, il importe de distinguer entre les coûts directs et les coûts indirects. Les coûts directs sont essentiellement ceux qui peuvent être attribués à une activité particulière, tandis que les coûts indirects sont ceux qui ne le peuvent pas. Ces deux catégories fondamentales de coûts peuvent en outre être subdivisées en coûts fixes et coûts variables: à savoir les coûts qui n'augmentent pas avec le volume des activités et les coûts qui le font. En appliquant ces catégories, on peut identifier quatre types principaux de dépenses d'appui:

- Les coûts directs fixes: ils sont souvent définis comme afférents aux structures institutionnelles de base; ces coûts ont trait au personnel de base directement responsable de la gestion, de l'appui et de l'administration du programme pertinent (souvent un programme de pays) et des projets dont il se compose;
- Coûts directs variables: ils comprennent les dépenses de projet «internes» (personnel, matériel, consultants, voyages, communications, locaux, etc.) et les dépenses de projet «externes» (liées par exemple à la formulation des projets, leur présentation, leur suivi, leur évaluation, etc.);
- Coûts indirects fixes: ils sont afférents à la direction de l'organisation, aux services juridiques centraux, aux fonctions habituelles de vérification interne et externe des comptes, au fonctionnement de l'infrastructure informatique et à sa maintenance, aux systèmes de gestion financière, aux fonctions de gestion centrale des ressources humaines, etc.;
- Coûts indirects variables: ce sont les coûts associés au recrutement et à l'administration du personnel de projet, des consultants et des bourses, aux activités d'achat et à la passation des marchés, à l'établissement des budgets et au contrôle budgétaire, aux opérations financières et aux comptes concernant les projets et aux activités globales d'appel de fonds extrabudgétaires, d'établissement de rapports, de vérification des comptes, etc.

17. La plupart des organisations du système des Nations Unies appliquent, en matière de dépenses d'appui, une politique prévoyant le recouvrement des coûts variables. Cette politique de recouvrement des coûts «supplémentaires» implique le calcul, puis le recouvrement, du surcroît de dépenses d'appui qu'entraîne l'activité extrabudgétaire pour l'organisation. L'article 7.2 du Règlement financier de l'ONU, par exemple, dispose que «le Secrétaire général peut accepter des contributions volontaires, qu'elles soient ou non en espèces, à condition qu'elles soient offertes à des fins compatibles avec les principes, les buts et les activités de l'Organisation et que l'acceptation des contributions qui entraînent, directement ou indirectement, des obligations financières **supplémentaires** pour l'Organisation ait l'assentiment de l'autorité compétente» [c'est nous qui soulignons].

18. Cette méthode différentielle de calcul des dépenses d'appui part du principe qu'une organisation a des fonctions de base – les «coûts fixes» – qui ne doivent pas être financées au

moyen de ressources extrabudgétaires, ces ressources étant aléatoires et peu fiables. La difficulté qu'il y a à prévoir le niveau des fonds extrabudgétaires et à intégrer ces ressources dans le processus d'examen et d'approbation des budgets de base est largement reconnue¹⁵. Cela étant, on pourrait voir dans l'appui apporté par les fonctions, systèmes et compétences de base aux activités financées par des ressources extrabudgétaires la principale contribution de l'organisation bénéficiaire au partenariat décrit dans les paragraphes 11 à 13 ci-dessus.

19. Des deux catégories de dépenses d'appui variables concernées par les politiques différentielles de recouvrement des coûts, les coûts directs variables internes, tels que définis au paragraphe 16, sont presque toujours financés directement au moyen des ressources extrabudgétaires, en tant qu'éléments dont il est convenu qu'ils font clairement partie des programmes, projets ou autres activités auxquelles ces ressources sont destinées. Comme il s'agit de dépenses directement liées à une contribution extrabudgétaire, ou à un groupe de contributions extrabudgétaires, et qu'il est facile d'en justifier de façon convaincante dans le contexte du projet, du programme ou de l'activité en cause, les coûts directs variables internes sont presque toujours intégralement financés.

20. Les coûts que l'on désigne habituellement par l'expression «dépenses d'appui», et qui constituent par conséquent l'objet central du présent rapport, sont les autres coûts variables, à savoir les coûts variables externes, tant directs qu'indirects. Ces coûts sont beaucoup plus susceptibles d'être contestés par les États membres et autres donateurs. L'accord du 9 août 1999 entre l'ONU (le Secrétariat, les fonds et les programmes) et la Communauté européenne, concernant les principes applicables au financement ou au cofinancement par la Communauté de programmes et de projets gérés par les Nations Unies, tel que modifié par le «deuxième échange de lettres» du 12 octobre 2000, offre un utile exemple de l'opposition entre coûts variables directs et coûts variables indirects et de la perception qu'en a un donateur. Cet accord comporte une liste détaillée des coûts variables directs considérés comme susceptibles d'être financés par la Commission. Cette liste comprend les effectifs, les transports, les communications et les «dépenses de personnel identifiables au siège». En revanche, la Commission considère comme excessifs les taux appliqués par plusieurs organisations du système des Nations Unies au recouvrement de coûts variables indirects non identifiés et n'acceptera que des taux compris entre 7 % et 3 %, «en fonction du coût direct global du projet ou du programme».

21. Comme on l'a indiqué au paragraphe 15 ci-dessus, un petit nombre d'organisations du système sont tenues de recouvrer l'intégralité des dépenses associés à l'appui de toutes les activités. Ces organisations demandent le remboursement des dépenses encourues au titre des quatre catégories de coûts décrites au paragraphe 16 ci-dessus. Dans le cas du Programme alimentaire mondial (PAM), «chaque donateur doit assumer la part de tous les coûts associés [qui correspond à] sa contribution, y compris l'intégralité des coûts opérationnels, une part proportionnelle des coûts d'appui directs et [les] coûts d'appui indirects»; tous les coûts, «y compris les coûts de gestion et d'administration, doivent être financés par chacune des contributions fournies pour des opérations spécifiques»¹⁶. À strictement parler, les organisations du système des Nations Unies qui doivent ainsi recouvrer l'intégralité des coûts n'ont pas de

¹⁵ Voir par exemple le rapport du CCQAB publié sous la cote A/56/7.

¹⁶ WFP/EB.3/99/INF/18.

ressources de base, «de système de quotes-parts ni de budget central assorti d'un mécanisme distinct de financement distinct»¹⁷. Il en découle que ces organisations ne reçoivent donc pas de «ressources extrabudgétaires». À cet égard, les organisations du système qui pratiquent le recouvrement intégral des coûts ne sont pas concernées au premier chef par le présent rapport.

22. Nonobstant ce qui précède, le recouvrement intégral des coûts, tel qu'il est pratiqué par le PAM et par le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS), s'est traduit dans ces organisations par la fixation de pourcentages de dépenses d'appui plus faibles que dans la plupart de celles qui appliquent une politique de recouvrement différentiel. Cette contradiction apparente mérite donc qu'on s'y arrête. Dans le cas du PAM, le taux approuvé par le Conseil d'administration pour 2000 est de 7,8%; l'UNOPS n'applique pas de taux fixes, les arrangements relatifs au recouvrement des dépenses d'appui étant établis au cas par cas. Le niveau relativement bas des taux de recouvrement appliqués par ces organisations s'explique par plusieurs raisons. Tant le PAM que l'UNOPS, par exemple, identifient et recouvrent systématiquement comme coûts de projets directs internes des dépenses que d'autres organisations incluent généralement dans les taux de dépenses d'appui. Parmi les éléments de coût ainsi classés par le PAM comme «coûts d'appui directs» peuvent ainsi figurer, par exemple, les dépenses de fonctionnement des bureaux de pays, certains postes dans les bureaux de région, des postes au siège et d'autres «dépenses connexes»¹⁸.

23. Dans le cas de l'UNOPS, des coûts supplémentaires indirects sont souvent recouverts à titre de dépenses présentées dans les budgets des projets comme des coûts directs. Les taux de dépenses d'appui appliqués par les deux organisations s'expliquent aussi par la relative simplicité de leurs objectifs opérationnels. Le PAM bénéficie aussi à n'en pas douter d'économies d'échelle liées à la nature de ses activités, tandis que l'UNOPS bénéficie d'économies liées au fait que les obligations auxquelles il est astreint par les organes délibérants en matière d'établissement de rapports et de contrôle sont relativement légères et que les politiques et procédures applicables à son fonctionnement (y compris en matière de recrutement et d'approvisionnement géographiquement équitables) sont plus simples et plus flexibles¹⁹.

24. Comme indiqué ci-dessus, une raison importante pour laquelle le PAM et l'UNOPS peuvent appliquer des taux plus faibles tient à ce qu'ils identifient et recouvrent comme coûts directs internes des projets ou programmes des éléments de coût que les autres organisations incorporent dans les taux de dépenses d'appui. Les organisations qui appliquent des politiques de recouvrement différentiel pourraient s'inspirer plus largement dans l'avenir de la pratique du PAM et de l'UNOPS. Les bons résultats obtenus à cet égard par ces organismes, plus la légitimité que les États membres et d'autres donateurs reconnaissent à ces politiques, amènent à douter de l'opportunité de continuer à appliquer un taux de remboursement des dépenses d'appui indirectes de 13 %. Tous les organismes des Nations Unies pourraient identifier et recouvrer systématiquement comme coûts directs internes des projets ou programmes une plus forte proportion des dépenses d'appui associées aux activités extrabudgétaires (voir par. 20 et 50).

¹⁷ Ibid.

¹⁸ WFP/EB.3/2001/5-C/1.

¹⁹ JIU/REP/98/5.

25. Nonobstant l'intérêt qu'il y a à accroître la part des dépenses d'appui recouvrée comme coûts directs internes des projets ou programmes, l'application générale aux activités extrabudgétaires d'une démarche de recouvrement intégral des coûts n'est pas sans présenter plusieurs inconvénients graves. Les plus importants ont trait au caractère aléatoire des contributions extrabudgétaires et aux incidences qui en résultent sur la structure financière et le programme de base d'une organisation. Comme il est expliqué dans un récent rapport de la FAO, le recouvrement intégral des coûts « suppose qu'une partie des frais fixes (par exemple la structure du personnel de direction) soit financée par des remboursements de dépenses d'appui. Cela pourrait mettre en péril la viabilité financière de l'Organisation si les activités extrabudgétaires (sur lesquelles reposent ces remboursements) diminuaient de façon sensible. En effet, les recettes baisseraient alors que les frais fixes resteraient par définition inchangés – d'où un déficit qui devrait être comblé par d'autres sources de financement. C'est pourquoi les consultants qui ont étudié la question avec nous et avec de nombreuses autres organisations du système des Nations Unies ne recommandent jamais le recouvrement des frais fixes, sauf si cela est inévitable parce que l'Organisation tire la totalité de ses recettes du recouvrement au titre des dépenses d'appui»²⁰. Les auteurs de ce rapport font valoir ensuite que les donateurs des fonds extrabudgétaires ne doivent pas avoir à payer pour le personnel de base « qui devrait être financé par le Programme ordinaire », car une telle approche aboutirait à une double imputation au budget: « si le poste d'un sous-directeur général (ADG) est inclus dans le budget ordinaire, et si, dans un deuxième temps, ce poste est imputé au titre des dépenses d'appui indirect, il est clair que le montant serait crédité deux fois ». Le rapport ajoute qu'« il ne serait pas justifié que les donateurs assument des dépenses qui sont encourues indépendamment de l'existence de projets et qui sont prévues et inscrites au budget du Programme ordinaire »²¹.

B. Mesure des dépenses d'appui

26. Différentes méthodes sont utilisées pour mesurer les coûts imputables à l'appui des activités extrabudgétaires. La méthode la plus courante consiste à analyser le volume de travail que représente cet appui au moyen d'une enquête sur l'emploi du temps de travail. À cette fin, on demande au personnel de remplir des feuilles d'heures, en indiquant le temps consacré à l'appui d'activités extrabudgétaires. Ces feuilles servent ensuite à déterminer le pourcentage des dépenses d'appui globales qui est imputable à des activités extrabudgétaires. Pour cela, on peut soit calculer le coût correspondant au temps passé (en multipliant ce temps par le coût standard selon la classe), soit déterminer le pourcentage du nombre total d'heures de travail consacré à l'appui d'activités extrabudgétaires et appliquer ce pourcentage au calcul de la part des dépenses d'appui totales correspondant à ces activités. Si l'on ne prend pas soin d'éliminer des feuilles d'heures les éléments qui correspondent à des coûts fixes et à des coûts variables directs internes, le résultat obtenu reflétera non pas les coûts supplémentaires mais l'intégralité des coûts associés à l'appui des activités extrabudgétaires. Plusieurs enquêtes sur les temps de travail temps réalisées par des organisations du système des Nations Unies ont ainsi confondu mesure différentielle et mesure intégrale des coûts, ce qui permet de douter de leur pertinence pour la prise de décision.

²⁰ FC 93/4.

²¹ Ibid.

27. L'étude du Groupe de travail du CCAQ mentionnée au paragraphe 12 ci-dessus couvrait la plupart des organisations du système et visait à calculer le montant intégral des frais liés à l'appui des activités extrabudgétaires. On arrivait ainsi à un pourcentage moyen de dépenses d'appui de 23,3 %. Cette moyenne pour l'ensemble du système était la résultante des moyennes propres à chaque organisation, qui étaient de 19,3 % pour la FAO, 31,2 % pour l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), 22,5 % pour le Secrétariat de l'ONU, 27,4 % pour l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et 29,7 % pour l'Organisation internationale du Travail (OIT)²². Apparemment, le rôle dominant que jouait le PNUD à l'époque dans le financement du développement conférait de la crédibilité à un exercice de cette ampleur ainsi qu'au calcul et à l'utilisation d'une moyenne à l'échelle de l'ensemble du système. Mais puisque les résultats de cette étude ont débouché finalement sur l'adoption du taux de recouvrement des dépenses d'appui de 13 %, il est clair qu'à des fins de comptabilité de gestion les États membres n'ont accordé à ce résultat qu'une valeur douteuse. Étant donné que la démarche suivie était celle du calcul du coût intégral, que les organisations participant à l'enquête devaient avoir intérêt à obtenir le remboursement par le PNUD d'un pourcentage de dépenses d'appui aussi élevé que possible et qu'elles étaient soumises dans le domaine extrabudgétaire à un contrôle assez lâche, les États membres ont préféré faire abstraction des résultats de l'enquête.

28. Le calcul et l'application à l'échelle du système d'un pourcentage de dépenses d'appui moyen ne faisant de distinction ni entre les différents types d'activités extrabudgétaires au titre desquelles l'appui est fourni, ni selon la nature de l'appui fourni, ne se justifieraient guère actuellement. Au niveau de chaque organisation, un taux unique et facile à gérer est préférable à un barème de taux plus complexe mais ne peut se justifier, sur le plan de la comptabilité des coûts, que dans le cas d'organisations où les ressources extrabudgétaires sont utilisées pour des activités de programme assez similaires, nécessitant des fonctions d'appui également similaires. À partir d'un certain degré de différenciation des activités de fond comme des activités d'appui, l'application d'un taux moyen peut difficilement se justifier, si ce n'est par des raisons de commodité d'administration. Des opérations de mesure des coûts conduites récemment au niveau d'organisations spécifiques, telles la FAO et l'UNICEF, se sont fixé des objectifs plus appropriés.

29. L'étude de la FAO mentionnée au paragraphe 13 ci-dessus comportait deux phases distinctes. Pendant la première phase, réalisée «selon la méthode du coût intégral», les fonctionnaires des classes D-1 à G-5 (G-4 dans certains cas) ont été priés de remplir un questionnaire détaillé dans lequel ils devaient faire une estimation, en pourcentage, du temps qu'ils consacraient aux activités du programme ordinaire d'une part, et aux activités extrabudgétaires, de l'autre. Dans le cas de ces dernières, il leur était aussi demandé de préciser le pourcentage de temps qu'ils passaient à fournir des services d'appui technique aux projets, un soutien administratif et opérationnel aux projets et des services au PAM. Dans une enquête de cette ampleur, le nombre des réponses, a estimé la FAO, est «très supérieur au nombre requis pour la fiabilité des statistiques». À la fin de cette première phase, les résultats de l'enquête sur les temps de travail ont été convertis en un coût intégral au moyen d'un calcul en deux étapes: le temps a été multiplié par le coût standard par classe pour obtenir le coût en personnel, et on a ajouté à ce résultat un montant correspondant au coût des départements administratifs, à l'aide

²² JIU/REP/74/7, op. cit.

«des codes statistiques les plus appropriés pour mesurer le volume de travail de ces unités» (par exemple, utilisation des locaux, effectifs, opérations comptables, etc.). Pendant la deuxième phase de l'opération, on a réduit le chiffre du coût intégral en éliminant «les frais généraux fixes» pour obtenir «le coût de l'appui indirect aux projets».

30. Ces «frais généraux fixes» comprenaient:

- Tous les coûts liés aux bureaux responsables de la direction et des politiques (à l'exclusion de ceux afférents aux unités assurant leur soutien administratif immédiat, qui ont été imputés sur les dépenses d'appui indirect aux projets, à l'aide du questionnaire sur le temps de travail);
- Tous les frais généraux fixes liés à l'exploitation et à l'entretien des infrastructures de technologie de l'information (à l'exception des dépenses directement inscrites aux budgets des départements, qui ont été traitées comme des coûts directs des projets ou comme des dépenses d'appui indirect aux projets, selon le cas);
- Tous les coûts de l'exploitation du système financier (à l'exclusion de ceux des unités directement responsables de la comptabilité extrabudgétaire, qui ont été traités comme des dépenses d'appui indirect aux projets);
- Toutes les dépenses d'administration de la fonction centrale Personnel;
- Les dépenses afférentes aux locaux, à la sécurité, aux communications, au service de plantons, aux services centraux des dossiers et des achats pour les activités du programme de base (sauf celles directement prises en charge par les projets);
- Les coûts de la préparation, du contrôle et de l'évaluation du budget de base (même si les coûts du contrôle et de l'évaluation des budgets des projets ont été traités comme des dépenses d'appui indirect des projets ou, dans le cas de missions d'évaluation, comme des coûts directs des projets);
- Les coûts des services du Bureau juridique (à l'exclusion des services techniques aux projets qui ont été traités comme des coûts directs des projets);
- Les coûts de la vérification interne et externe des comptes (à l'exclusion des services directs fournis aux projets)²³.

31. Dans une étude conduite en 1998, l'UNICEF, procédant à une analyse sur documents plutôt qu'à une enquête d'ensemble, a adopté pour la mesure des coûts une méthode simple d'identification-élimination, que le Conseil d'administration préférait à un système de comptabilisation plus complexe et plus onéreux. La méthode choisie consistait à analyser les structures de coûts et à en retirer les coûts fixes et les coûts variables directs internes. En procédant ainsi par élimination, l'UNICEF a identifié les coûts variables indirects résiduels associés à l'appui des programmes financés par des fonds supplémentaires et a estimé le

²³ FC 93/4, op. cit.

pourcentage à prélever sur les ressources supplémentaires, au titre des dépenses d'appui, afin de recouvrer ces coûts. L'UNICEF étant autorisé à conserver les intérêts produits par les fonds supplémentaires et à déduire ces recettes des dépenses d'appui aux programmes financés au moyen de ces fonds, le taux de recouvrement des dépenses d'appui a été calculé de manière à couvrir les coûts variables indirects moins le montant des intérêts. Ont été éliminés, par cette méthode, les coûts fixes suivants:

- Les coûts des activités d'appui technique, c'est-à-dire les coûts du programme de base de l'UNICEF et de ses activités de plaidoyer dans un pays;
- Les dépenses d'appui opérationnel, c'est-à-dire le coût des activités opérationnelles requises pour la bonne exécution des tâches que l'UNICEF est chargé de réaliser;
- Les frais généraux de fonctionnement communs, c'est-à-dire les frais d'entretien et d'administration des bureaux de l'UNICEF;
- Le coût des fonctions de gestion qui sont assurées quel que soit le volume d'activités financées par des fonds supplémentaires.

L'identification des dépenses d'appui encourues au siège de l'UNICEF pour des programmes financés au moyen de fonds supplémentaires a nécessité un examen des structures de coûts division par division et l'élimination des coûts fixes. On a étudié la structure des coûts d'un seul bureau de dimension moyenne, et le taux de recouvrement des dépenses d'appui auquel on est arrivé après élimination de tous les coûts fixes a été présenté comme étant applicable à tous les bureaux de pays et bureaux régionaux²⁴.

32. Ces méthodes de mesure des coûts ont toutes deux été jugées acceptables par les États membres des organes délibérants de la FAO et de l'UNICEF, et peuvent être considérées comme étant de bonne pratique. L'une et l'autre sont relativement transparentes: les objectifs et les cibles de la mesure des coûts sont soigneusement et clairement définis, expliqués et justifiés. La définition des paramètres de la mesure des coûts comportant inévitablement un élément non négligeable d'appréciation subjective, l'importance de la transparence, en ce qui concerne cet aspect, ne saurait être surestimée. Théoriquement, la méthode utilisée par la FAO – celle d'une enquête exhaustive sur l'emploi du temps de travail – a plus de chances de produire des résultats statistiquement fiables et empiriquement justifiables. Appliquée à la mesure des coûts, cette méthode fournit également des renseignements utiles sur les coûts fixes et les coûts variables directs associés aux activités extrabudgétaires. Elle peut aussi produire des informations utiles au niveau de la microgestion, concernant le volume et le type de travail ainsi que le déplacement de tâches générés par les activités extrabudgétaires. Malgré ces avantages, les enquêtes exhaustives représentent une démarche relativement lourde, onéreuse et demandant beaucoup de temps. Leur utilité dépend dans une mesure excessive de l'exactitude avec laquelle sont remplis et évalués des questionnaires détaillés. Un questionnaire rempli en novembre de chaque année ne facilitera pas nécessairement, par exemple, le calcul exact du temps moyen consacré à l'appui d'activités extrabudgétaires au cours d'un exercice budgétaire ou financier.

²⁴ E/ICEF/1998/AB/L.6.

33. Un autre facteur, plus général, dont il y a sans doute lieu de tenir compte à propos de l'utilisation et de l'évaluation des résultats des enquêtes sur les temps de travail est celui du financement. Dans les organisations du système des Nations Unies dont le budget de base a baissé ou a été gelé, les coupes effectuées dans ce budget ont sans doute été proportionnellement plus importantes dans le cas des dépenses ne concernant pas le personnel que dans le cas des dépenses de personnel. La conséquence est que ces budgets de base ont enregistré une augmentation des coûts fixes par rapport aux coûts variables et que certaines organisations du système se trouvent en surcapacité institutionnelle. Pour dire les choses plus simplement, les administrateurs de programme qui occupent des postes inscrits au budget de base disposent de moins de ressources de base pour l'exécution des activités de fond. Ils ont besoin de ressources extrabudgétaires pour fonctionner et, bien naturellement, consacrent un temps et des efforts considérables à trouver et utiliser ces ressources. Aussi une enquête sur les temps de travail dont il ressort qu'un pourcentage de temps élevé est consacré à l'appui d'activités extrabudgétaires ne révèle-t-elle peut-être pas les coûts véritables associés à l'appui de telles activités. Il est possible qu'elle reflète plutôt une «distorsion» de la structure du budget de base, une rareté relative des ressources de base autres que celles qui sont destinées à couvrir les dépenses de personnel et la dépendance excessive qui en résulte à l'égard des ressources extrabudgétaires. Dans ces organisations, la méthode des enquêtes sur l'emploi du temps de travail est sans doute moins bien adaptée au calcul des dépenses d'appui extrabudgétaires que la méthode d'identification-élimination des coûts de l'UNICEF.

34. Sur le plan de la comptabilité des coûts, cette méthode plus restreinte d'identification-élimination suivie par l'UNICEF est sans doute moins précise. À cet égard, le fait de se fonder sur un unique «bureau de dimension moyenne» pour estimer les dépenses d'appui de tous les bureaux de pays et de région est particulièrement problématique. Ce ciblage plus étroit de la méthode d'identification-élimination n'est certainement pas de nature à générer une gamme aussi étendue d'informations de gestion. Dans une logique de comptabilité de gestion, toutefois, cette approche pourrait bien être tout à fait appropriée. Une raison importante en est que le Conseil d'administration de l'UNICEF approuve les programmes financés par des fonds supplémentaires, ce qui doit dans une large mesure dissiper les craintes des États membres quant à l'emploi qui pourrait être fait de ressources de base «multilatérales» pour appuyer des activités extrabudgétaires «bilatérales». Des dispositions analogues, dans le cas d'autres organisations du système, seraient de nature à réduire considérablement la signification politique attachée au problème des dépenses d'appui. Le fait que les membres du Conseil d'administration de l'UNICEF attachent relativement peu d'importance à la question du «subventionnement» est mis en évidence par l'accueil favorable qu'ils ont réservé à une étude indiquant qu'en 1998-1999 «93 % des fonds supplémentaires devraient être imputés directement aux activités d'exécution des programmes, contre 59 % pour la masse commune des ressources» et que, pour les quatre exercices biennaux 1992-1999, «la masse commune des ressources a absorbé une proportion plus importante de l'augmentation des dépenses d'appui aux programmes»²⁵.

35. À sa cent dix-neuvième session (20-25 novembre 2000), le Conseil de la FAO a approuvé une politique révisée instaurant un système de taux de remboursements réduits²⁶. Ces taux

²⁵ Ibid.

²⁶ CL 119/13, op. cit.

varient entre 6 % pour l'assistance d'urgence et les activités intéressant directement les programmes de base et un maximum de 13 % pour l'assistance technique. À sa deuxième session ordinaire (8-11 septembre 1998), le Conseil d'administration de l'UNICEF a admis que le montant des dépenses d'appui encourues au titre d'activités financées par des fonds supplémentaires pouvait être couvert au moyen du revenu des placements plus un recouvrement de 5 % des fonds supplémentaires. À l'époque, le placement des ressources supplémentaires rapportait à l'UNICEF des intérêts équivalant à un recouvrement additionnel d'environ 4 %.

36. La non-rétrocession des intérêts perçus sur les ressources extrabudgétaires pourrait être bénéfique pour toutes les organisations du système, en particulier dans le cas des fonds affectés au financement d'activités multidonateurs, parce que ces intérêts pourraient venir en déduction des dépenses d'appui et parce que les fonds en question sont confondus: cela éviterait d'avoir à calculer lesdits intérêts, à en créditer les bénéficiaires, à en rendre compte, à les restituer ou à décider autrement de la répartition de ces recettes. Toutefois, les gains provenant des intérêts sont toujours inférieurs aux dépenses d'appui et ne sauraient suppléer entièrement à la perception d'une redevance en pourcentage comme moyen de recouvrement des coûts. Le recouvrement d'une partie des dépenses d'appui par prélèvement sur le revenu des placements, lequel est par nature sujet à des variations sur lesquelles les organisations n'ont pas de prise, obligera peut-être ces organisations à procéder assez souvent à un ajustement correspondant des taux de recouvrement. Mais les dépenses administratives étant déjà soumises aux variations des conditions du marché, notamment l'inflation et les taux de change, le fait d'avoir à prendre en compte une externalité supplémentaire pour le recouvrement des coûts n'imposerait pas aux organismes des Nations Unies une charge administrative excessive.

37. Les arguments que l'on pourrait faire valoir contre la non-rétrocession des intérêts sont les suivants: la possibilité que les organismes des Nations Unies tentent de limiter leurs dépenses extrabudgétaires afin de conserver les fonds extrabudgétaires dans des comptes producteurs d'intérêts; l'existence dans la législation interne des donateurs de dispositions interdisant aux organismes des Nations Unies de conserver le produit des intérêts; et l'idée que les donateurs auront en fin de compte à supporter une charge plus élevée qu'à présent au titre des dépenses d'appui. L'expérience de l'UNICEF, de l'UNESCO et d'autres organismes des Nations Unies qui conservent les intérêts produits par les comptes multidonateurs, au motif que leur restitution aux différents donateurs présente des difficultés pratiques, donne à penser qu'aucun de ces problèmes n'est insurmontable. Les États membres voudront peut-être examiner la possibilité d'étendre à d'autres organisations du système cette politique de non-rétrocession des intérêts produits par les fonds extrabudgétaires et d'utiliser ces recettes pour réduire les dépenses d'appui extrabudgétaires. Dans l'application de cette politique, toutefois, les États membres devront surveiller de près les dépenses en question, et les organisations devront maintenir une relation de proportionnalité transparente, qu'elles actualiseront systématiquement, entre les recettes provenant des intérêts et les taux de recouvrement des dépenses d'appui.

38. Les organisations du système des Nations Unies auraient sans doute intérêt, lors de futures opérations de mesure des coûts, à combiner les méthodes de la FAO et de l'UNICEF exposées aux paragraphes 29 à 31 ci-dessus, afin de tirer parti de leurs points forts respectifs. Dans une première étape, le mieux serait sans doute de procéder à une analyse des structures de coûts en vue d'éliminer les coûts fixes et les coûts directs variables internes évidents. Une enquête pourrait ensuite être conduite dans les bureaux restants à l'aide d'un questionnaire simple. Cette démarche à double détente comporte une enquête sur les temps de travail moins vaste et mieux

ciblée que celle qu'a conduite la FAO, et un mode d'estimation des coûts plus fiable et plus aisé à justifier empiriquement que celui qu'a utilisé l'UNICEF. La validité des résultats de toutes les études de mesure des coûts, y compris des projections en découlant relatives aux recettes nécessaires pour couvrir les dépenses d'appui, devrait être vérifiée au moyen d'une analyse historique des dépenses et des recettes. Cela suppose que l'on suive les variations du rapport entre les dépenses au titre du programme de base et les dépenses au titre de l'appui à ce programme, en même temps que celles des recettes au titre des dépenses d'appui extrabudgétaires. De la sorte, les taux de recouvrement des dépenses d'appui proposés auront à être justifiés au regard des ratios précédemment acceptables entre le programme de base et l'appui au programme de base et des niveaux antérieurs de recettes provenant du remboursement des dépenses d'appui au titre des activités extrabudgétaires. Les taux arrêtés pour les périodes à venir devront être ajustés pour tenir compte de tout sous-recouvrement pendant la période précédente.

C. Calcul des taux de recouvrement des dépenses d'appui

39. Comme on l'a montré aux paragraphes 29 à 31 ci-dessus, lorsqu'on essaie de calculer les coûts variables directs «externes» et les coûts variables indirects associés à l'appui des activités extrabudgétaires, on cherche toujours à définir la part des coûts liés à des structures administratives ou autres structures d'appui existantes qu'il convient d'imputer sur les ressources de base et la part qui doit être imputée sur les ressources extrabudgétaires. Divers critères techniques peuvent être utilisés à cet effet mais il est clair que le processus fait intervenir un élément non négligeable d'appréciation subjective. Il ressort clairement aussi des réponses reçues au questionnaire que nombre d'administrateurs, dans les organisations du système des Nations Unies, assimilent la question des taux de recouvrement des dépenses d'appui à une question de hiérarchisation des ressources, comportant des aspects de comptabilité des coûts. En terme de marketing, les administrateurs voient souvent dans les taux de recouvrement des dépenses d'appui le «prix» auquel ils «vendent leurs services» aux donateurs de fonds extrabudgétaires. Dans ces conditions, ils établissent les taux en mettant en balance la position des donateurs et la capacité d'absorption des coûts de leur organisation. Les opérations de mesure des coûts deviennent alors des opérations de justification des taux. La seule façon de régler ce problème est d'éliminer les connotations négatives attachées à l'idée que l'appui aux activités extrabudgétaires puisse être financé par les ressources de base, en veillant à ce que les ressources extrabudgétaires soient appliquées à des fins appropriées (voir recommandation 1).

III. APPLICATION DES POLITIQUES RELATIVES AUX DÉPENSES D'APPUI

A. Taux de remboursement des dépenses d'appui

40. Les réponses au questionnaire mentionné au paragraphe 1 montrent que les taux de remboursement des dépenses d'appui pour les activités extrabudgétaires varient de plus en plus à l'intérieur du système des Nations Unies. À titre d'exemple, le tableau ci-dessous indique les taux appliqués par huit organisations du système, choisies parce qu'elles ont des politiques et des taux très différents qui illustrent bien la grande diversité observée dans ce domaine. Étant donné la variété des activités programmées, des modes de financement et des structures de coûts, il est bien normal qu'il y ait de nombreux taux pour les dépenses d'appui. Mais ce qui est justifié à l'échelle du système peut ne pas l'être à l'échelon des organisations. Celles qui ont un éventail relativement large d'activités de fond et d'appui, doivent mettre en balance, d'une part, les avantages que présentent le calcul des coûts et la fixation des taux de dépenses d'appui par activité et, d'autre part, les frais et les difficultés qu'entraîne l'administration d'un système complexe de recouvrement de ces dépenses. La transparence exige aussi une certaine simplicité. Une série relativement simple de taux clairement définis pourrait donc constituer la meilleure solution de compromis.

Taux de remboursement des dépenses d'appui appliqués par huit organisations du système des Nations Unies pour les activités extrabudgétaires

ORGANISATIONS	TAUX DE REMBOURSEMENT DES DÉPENSES D'APPUI
OACI	1. Gouvernements: <i>Fonds d'affection spéciale et financement privé</i> – 13 % pour les dépenses approuvées avant 2001 – 10 % pour les dépenses approuvées à partir de 2001 <i>Frais administratifs pour les accords de services de gestion</i> – 6 à 10 % pour les services rendus au niveau international – 3 à 9 % pour les services rendus au niveau local <i>Service des achats d'aviation civile</i> – 6 % pour la première tranche de 100 000 dollars des États-Unis – 4 % pour la tranche allant de 10 000 à 500 000 dollars des États-Unis – Taux négociable pour les dépenses supérieures à 500 000 dollars des États-Unis – En outre, l'OACI demande le remboursement intégral du coût des services d'appui technique lorsqu'elle doit établir des spécifications techniques détaillées, concevoir des systèmes, etc.
	2. Système des Nations Unies (PNUD, etc.): – 10 % pour l'appui administratif et opérationnel – 8 % ou moins pour les achats réguliers et importants – 3,5 % pour les projets du PNUD financés par des contributions de contrepartie en espèces des gouvernements
	3. Autres sources: – 5 à 7 % pour la Commission européenne

ORGANISATIONS	TAUX DE REMBOURSEMENT DES DÉPENSES D'APPUI
BIT	<ul style="list-style-type: none"> - 13 % pour le financement multi/bilatéral (taux standard) - 12 % pour les cadres associés (taux standard) - 10 % pour le PNUD
OMI	<ul style="list-style-type: none"> - 13 % (taux standard) - 12 % pour les cadres associés - 10 % pour le PNUD - Taux réduit pour la Commission européenne et la Banque mondiale
CNUCED	<ul style="list-style-type: none"> - 13 % (taux standard) - 3 à 7 % pour la Commission européenne - 5 % pour le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et le Fonds des Nations Unies pour les partenariats internationaux - 0 à 10 % pour le PNUD
UNESCO	<p>1. Gouvernements, financement privé et institutions financières internationales:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 13 % (taux standard) - 12 % pour les experts associés - 8 % pour les projets concernant exclusivement ou en très grande partie la fourniture d'équipements - 5 % pour les projets nécessitant très peu de contrôle - Taux fixés cas par cas pour les projets en faveur de PMA
	<p>2. PNUD:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Jusqu'à 10 % pour l'appui administratif et opérationnel
	<p>3. FNUAP:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 7,5 % des coûts directs des projets, sauf pour les projets internationaux et mondiaux
	<p>4. Commission européenne:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Taux négociés en fonction de l'appui nécessaire pour chaque projet
FNUAP	<ul style="list-style-type: none"> - 5 % pour les services d'appui administratif - Jusqu'à 12 % pour l'appui administratif et opérationnel, en fonction de l'agent d'exécution - 3 à 7 % pour la Commission européenne - 5 % pour le Fonds des Nations Unies pour les partenariats internationaux
ONUDI	<ul style="list-style-type: none"> - 13 % pour les projets autres que ceux du PNUD - 10 % (plus les mois de travail pour les services techniques) pour les projets du PNUD et du Fonds pour l'environnement mondial ainsi que pour les projets relatifs aux chlorofluorocarbones - 13 % dans le cas des projets exécutés en application du Protocole de Montréal, pour la première tranche de 500 000 dollars; 11 % au-delà de ce montant - Pour certains projets, le Directeur général fixe d'autres taux après avoir demandé l'avis du Directeur des services financiers (principalement pour des projets financés par le Fonds pour l'environnement mondial)

ORGANISATIONS	TAUX DE REMBOURSEMENT DES DÉPENSES D'APPUI
OMS	<ul style="list-style-type: none"> - 13 % (taux standard) - 12 % pour les cadres associés - 6 % pour les services d'approvisionnement/les situations d'urgence (hormis la planification préalable) dans le cas des pays visés par des appels communs des Nations Unies et pour certains achats en vrac - 5 % des contributions de certains donateurs, notamment Rotary International for Polio et le Fonds des Nations Unies pour les partenariats internationaux - 3 % pour les services d'approvisionnement hors situation d'urgence fournis à des États membres, à des ONG entretenant des relations officielles avec l'OMS ou à des organismes des Nations Unies - 0 % pour les services d'approvisionnement d'urgence fournis à des États membres, à des ONG entretenant des relations officielles avec l'OMS ou à des organismes des Nations Unies, ainsi que pour les achats effectués par l'intermédiaire du fond de roulement pour le matériel d'enseignement et de laboratoire destiné à l'enseignement médical

41. La question de la transparence revêt une importance particulière compte tenu des changements apportés récemment par le PNUD à la gestion des dépenses d'appui indirectes des organisations du système qui exécutent des projets financés par cet organisme ou par son intermédiaire. Depuis 1992, le PNUD remboursait ces dépenses à concurrence de 10 % du coût des éléments essentiels de fond des projets, et les comptabilisait séparément dans le budget de ces derniers, en tant que «services administratifs et opérationnels». Ces dispositions visaient à accroître la transparence des dépenses d'appui. Mais voilà que dans une communication du 25 mars 2002, adressée à tous les agents d'exécution, le PNUD a fait savoir qu'avec effet au 1^{er} janvier 2002 «les services administratifs et opérationnels ne constitueraient plus une catégorie de dépenses distincte dans le budget des projets du PNUD ni dans les états de dépenses connexes». Ces services sont désormais «inclus dans le coût des éléments correspondants au niveau de la rubrique ou du poste budgétaire», c'est-à-dire incorporés aux éléments et aux dépenses de fond du projet. La principale raison invoquée pour justifier ce changement d'orientation est que les principaux donateurs «n'étaient pas disposés à rembourser les dépenses d'appui lorsqu'elles étaient présentées dans la colonne services administratifs et opérationnels», car «ils tendaient à considérer ces dépenses comptabilisées séparément comme des frais généraux supplémentaires du système des Nations Unies». La nouvelle politique, qui a pour effet de masquer le coût total de l'appui aux projets du PNUD, devrait «faciliter les négociations avec de nouveaux partenaires».

42. Le manque de transparence de cette nouvelle pratique a d'importantes conséquences pour le PNUD. Les États membres et les autres donateurs ne savent plus quelle part d'une contribution au PNUD a été ou sera utilisée pour des activités de fond et quelle part a servi ou servira à rembourser les services administratifs d'organisations du système des Nations Unies. Une proportion non négligeable du coût des projets leur étant ainsi dissimulée, ils ne pourront plus prendre des décisions en connaissance de cause afin de maximaliser l'effet concret de leur contribution. Par rapport à d'autres organisations du système qui suivent une politique plus transparente, le PNUD donnera l'impression trompeuse d'agir de façon plus efficace et plus rentable.

43. Certaines organisations du système, notamment le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets, calculent et recouvrent les dépenses d'appui extrabudgétaires cas par cas, en utilisant pour ce faire diverses méthodes relativement compliquées. L'avantage le plus souvent cité de cette politique de recouvrement modulée en fonction de chaque activité et de chaque contribution est qu'elle écarte le risque de rembourser trop ou, au contraire, trop peu. En réalité, cependant, la méthode est difficile à appliquer et peu claire pour les donateurs. Le manque de clarté en ce qui concerne les taux appropriés peut inciter certains donateurs à négocier des pourcentages de remboursement inférieurs à la normale et obliger les organisations à recouvrer une part plus importante des dépenses d'appui auprès d'autres donateurs afin de compenser le sous-remboursement. La négociation des taux pour chaque contribution est inefficace, foncièrement inéquitable et fait perdre du temps. Nombre de ces problèmes disparaîtraient si l'on suivait une politique cohérente et transparente pour la détermination des taux de dépenses d'appui.

44. La méthode de recouvrement suivie par le PNUD pour les services opérationnels fournis à d'autres organisations du système par ses bureaux de pays (qui sont au nombre de 132) constitue un exemple extrême de la charge administrative qu'impose le calcul des coûts par activité. D'après les directives du PNUD pour les services d'appui opérationnel au niveau des pays bénéficiaires de programmes (publiées en 1999), l'outil de base pour le recouvrement des coûts de l'appui fourni à d'autres organisations du système est la «commission». Les commissions sont déterminées par chaque bureau de pays, en fonction de leurs structures de coûts et des conditions locales. Chaque bureau est habilité à déterminer quels sont les coûts à recouvrer et quelle est la méthode de calcul à appliquer. Les bureaux de pays sont également autorisés à négocier et à conclure les accords de remboursement nécessaires avec les différentes organisations du système des Nations Unies.

45. C'est ainsi qu'un bureau de pays du PNUD a établi une liste de commissions qui ne comporte pas moins de 37 éléments, dont: 244,10 dollars des États-Unis pour le recrutement dans le cadre d'un contrat de durée déterminée; 80,63 dollars pour l'enregistrement d'un véhicule; 17,67 dollars pour le recrutement d'un consultant; 5,20 dollars pour l'établissement d'un contrat de consultant; 5,02 dollars pour la délivrance d'une autorisation de voyage; 2,89 dollars pour une réservation d'hôtel et 2,31 dollars pour l'enregistrement du courrier entrant. Ce bureau a établi son barème en se fondant sur les conclusions d'une étude effectuée selon la méthode de mesure du temps, et l'a transmis, accompagné d'un accord libellé avec soin, à toutes les organisations du système susceptibles de recourir à ses services. Par cet accord, il s'engage à présenter des demandes de remboursement trimestrielles indiquant toutes les demandes qui lui ont été faites et tous les services qu'il a fournis. La lourdeur administrative d'un tel système dessert tant les utilisateurs que les prestataires de services: une organisation comme l'UNESCO devrait vraisemblablement conclure et administrer plus de 100 accords de recouvrement de ce type avec les bureaux de pays du PNUD.

46. La méthode qui vient d'être décrite a naturellement suscité l'inquiétude des organisations partenaires du PNUD. Elle est en cours de révision et il faut espérer que le système modifié permettra de simplifier radicalement et de centraliser le recouvrement du coût des services fournis par les bureaux de pays. Les taux et les commissions utilisés pour recouvrer les dépenses d'appui extrabudgétaires doivent tous être simples, transparents et faciles à administrer.

47. Les réponses au questionnaire ont également révélé des contradictions en ce qui concerne, entre autres, les textes régissant la politique des organisations du système dans le domaine des dépenses d'appui extrabudgétaires. Par exemple, le Secrétariat de l'ONU est tenu par la résolution 35/217 de l'Assemblée générale, en date du 17 décembre 1980, d'appliquer le principe de partenariat formulé par le PNUD, qui se traduit par un taux de 13 % pour le remboursement des dépenses d'appui. Nonobstant ce principe, dans sa résolution 50/214 du 29 février 1996, l'Assemblée générale a approuvé une recommandation du CCQAB tendant à ce que le budget de base ne serve pas à subventionner des activités extrabudgétaires. On note une contradiction analogue en ce qui concerne l'application par le BIT du taux de 13 %, alors que son règlement financier interdit l'utilisation des ressources de base à des fins qui ne sont pas prévues dans le budget et le programme approuvés. Toutes les organisations du système des Nations Unies devraient revoir leurs textes fondamentaux relatifs aux dépenses d'appui et faire des propositions à leurs organes délibérants en vue de supprimer ces contradictions.

B. Exceptions

48. L'examen des taux officiels de remboursement des dépenses d'appui ainsi que des politiques correspondantes ne donne pas une idée complète de la situation en ce qui concerne le recouvrement de ces dépenses. La plupart des organisations du système autorisent leur secrétariat à accorder des taux de remboursement exceptionnels. Ces exceptions sont fréquentes et nombreuses: elles sont inévitables lorsque les ressources considérées comme extrabudgétaires par l'organisation bénéficiaire sont fournies par une autre organisation du système, ou par son intermédiaire, et sont soumises à la politique de cette dernière en matière de dépenses d'appui (ressources fournies, par exemple, par l'intermédiaire du Fonds pour l'environnement mondial, du Fonds multilatéral pour l'application du Protocole de Montréal, etc.). La pratique est courante, en particulier, dans certaines organisations qui sont tenues d'appliquer le taux de 13 %. Pour en mesurer l'ampleur, il suffit d'examiner les comptes des organisations du système des Nations Unies, et de comparer les recettes totales provenant du remboursement des dépenses d'appui extrabudgétaires aux dépenses extrabudgétaires totales. Dans la plupart des cas, le recouvrement est inférieur à ce qu'il devrait être si les taux approuvés par les organes délibérants étaient appliqués systématiquement à toutes les dépenses extrabudgétaires. Le Secrétariat de l'ONU et l'UNESCO, par exemple, ne recouvrent en moyenne que 7 % environ des dépenses extrabudgétaires à ce titre, bien que ces deux organisations appliquent en principe le taux de 13 %. Outre ceux qui résultent de l'application de la politique d'une autre organisation du système en matière de dépenses d'appui, des taux exceptionnels peuvent être accordés pour plusieurs raisons, notamment:

- On veut dégager un maximum de ressources pour des activités qui sont essentielles compte tenu du mandat de l'organisation, mais qui n'étaient pas prévues au moment de l'établissement du budget de base (assistance humanitaire d'urgence, etc.);
- Les dépenses d'appui sont inférieures à la normale parce que les objectifs opérationnels sont simples et sans ambiguïté (comme la passation de marchés) ou parce que d'autres méthodes de recouvrement des coûts sont utilisées (recouvrement direct, par exemple);

- Les dépenses en question sont inférieures à la normale parce que d'importantes contributions ont été versées pour des activités qui se prêtent à la réalisation d'économies d'échelle en matière d'appui;
- Les États membres et d'autres donateurs ne sont pas satisfaits de la politique concernant les dépenses d'appui;
- Pour parer à la diminution ou au gel du budget de base, l'organisation doit chercher à attirer davantage de ressources extrabudgétaires.

49. Par définition, les exceptions devraient être rares. Lorsque la politique d'une autre organisation du système n'entre pas en ligne de compte, il faut se montrer cohérent en ce qui concerne le niveau et les conditions d'octroi de taux exceptionnels. Des exceptions ne devraient être accordées que si elles sont justifiées au regard de priorités de fond préétablies ou si l'on peut légitimer l'application d'un taux inférieur. Le fait que les États membres et d'autres donateurs ne sont pas satisfaits des taux de dépenses d'appui n'est pas une raison suffisante pour autoriser des exceptions. À cet égard, environ un tiers des personnes qui ont répondu au questionnaire ont admis que leur organisation accordait des taux exceptionnels sur les instances des donateurs. L'accord conclu entre l'ONU et la Commission européenne, dont il est question au paragraphe 20, en est un exemple significatif. L'influence des donateurs dans ce domaine est peut-être encore plus grande qu'il n'y paraît.

50. Un nombre croissant d'États membres et d'autres donateurs trouvent à redire à un taux de 13 %, ou de 10 % dans certains cas. Certains considèrent que ces taux sont excessifs et injustifiables, et qu'ils font obstacle à la fourniture de ressources extrabudgétaires. Signalons que de plus en plus d'États membres bénéficiaires de programmes, projets et autres activités extrabudgétaires exécutés par des organismes des Nations Unies s'élèvent aussi contre des taux de dépenses d'appui relativement élevés, en particulier quand les ressources en question sont des prêts ou des dons de banques de développement et d'autres donateurs multilatéraux. Outre l'argument selon lequel un taux de 13 % est trop élevé, plusieurs États membres et autres donateurs invoquent le manque de transparence inhérent à une commission exprimée en pourcentage. Certains d'entre eux se disent disposés à financer des dépenses administratives directes pouvant être justifiées, à supposer bien entendu qu'on puisse les déterminer. Lorsque des dispositions ont été prises dans ce sens, les organisations du système des Nations Unies ont souvent isolé et recouvré directement des éléments des 13 %, en les imputant sur la contribution principale (voir les paragraphes 20 et 24).

51. Lorsque l'octroi d'exceptions est pratique courante, c'est sans doute que la politique relative aux dépenses d'appui extrabudgétaires est trop rigide et doit être revue. Au Secrétariat de l'ONU, par exemple, on fait preuve d'une certaine cohérence dans l'application de taux exceptionnels. Au fil des ans, les exceptions sont devenues une solution de rechange plus souple, bien qu'officieuse. Ainsi, pour les crises humanitaires, le Secrétariat soit renonce complètement au remboursement des dépenses d'appui, soit réclame au maximum 3 % des contributions extrabudgétaires. Lorsqu'il fait office de coordonnateur et d'administrateur de fonds d'affectation spéciale, mais non d'agent d'exécution – par exemple, dans le cas de fonds transférés à d'autres organisations pour qu'elles les utilisent – un taux de 3 % est généralement appliqué. C'est le taux pratiqué par le Fonds d'affectation spéciale pour l'assistance au déminage. Les contributions extrabudgétaires à des activités de base, comme celles qui sont

versées aux fonds d'affectation spéciale pour des missions de l'ONU au Kosovo et au Timor oriental, «subventionnent» en fait les ressources de base et font l'objet d'un taux de 5 %. On applique le taux officiel de 13 % à toutes les autres contributions extrabudgétaires versées au Secrétariat de l'ONU. Étant donné la diversité des activités de fond et d'appui exécutées par celui-ci, il faudrait à l'évidence établir un barème simple et transparent des taux de dépenses d'appui. Le Secrétaire général devrait réviser en conséquence la politique officielle du Secrétariat dans ce domaine.

52. Les réponses au questionnaire montrent que, dans certains cas, les organisations renoncent purement et simplement à recouvrer les dépenses d'appui extrabudgétaires. Lorsqu'elle est pratique courante, l'exemption totale n'est pas justifiable. Des exemptions systématiques sont, par exemple, accordées pour les fonds d'affectation spéciale du Secrétariat de l'ONU destinés à financer une aide humanitaire d'urgence, les fonds d'affectation spéciale de l'UNESCO et les «contributions de contrepartie» au PNUE. Toutes les activités financées au moyen de contributions extrabudgétaires entraînent des dépenses d'appui qui devraient être recouvrées, du moins en partie.

IV. POUR UNE HARMONISATION DES PRINCIPES GÉNÉRAUX

A. Concurrence

53. Les ressources de base plafonnant ou diminuant, les organisations du système des Nations Unies sont contraintes de se livrer concurrence pour attirer des ressources extrabudgétaires si elles veulent éviter une dégradation rapide de leurs capacités normatives et opérationnelles et, en définitive, une réduction de leur rôle à l'échelle mondiale. Cela pose à bon nombre d'entre elles des problèmes de gestion financière; les plus petites sont particulièrement désavantagées à cet égard, car il leur est difficile de bénéficier d'économies d'échelle sur le plan administratif. Les donateurs devraient se soucier avant tout des dépenses d'appui totales, directes et indirectes, ainsi que des compétences spécialisées de chaque organisme, mais en réalité il semble que l'offre de taux «concurrentiels» influe sur la mobilisation de ressources extrabudgétaires. Ces taux concurrentiels risquent cependant d'entraîner une nouvelle baisse des recettes provenant du remboursement des dépenses d'appui. Parce qu'elles sont en compétition pour l'obtention de ressources extrabudgétaires, les organisations peuvent aussi s'arranger pour masquer les dépenses d'appui indirectes, en les incorporant aux éléments et aux dépenses de fond des projets (voir les paragraphes 41 et 42).

54. Il est difficile de déterminer l'importance de cette concurrence entre les organisations du système, et en particulier de mesurer l'influence des taux de dépenses d'appui. Les réponses au questionnaire donnent à penser que la compétition entre les institutions spécialisées est relativement limitée; elles suivent plus ou moins la même politique en matière de dépenses d'appui. La rivalité entre ces institutions et les fonds et programmes des Nations Unies est sans doute plus grande: l'organisme le plus souvent cité à cet égard est le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets.

55. Les organisations du système ne se font concurrence que si elles opèrent sur les mêmes «marchés», ce qui explique l'absence de rivalité entre les institutions spécialisées. À cet égard, lorsque certaines activités sont la «chasse gardée» d'un organisme des Nations Unies, et en particulier quand celui-ci n'a pas de concurrent à l'extérieur du système, les donateurs sont sans doute moins influencés par les taux de dépenses d'appui que lorsque plusieurs organisations sont en lice pour l'exécution d'un même type d'activité. C'est quand leurs mandats sont similaires ou se recoupent et quand ils ont des programmes communs que ces organismes risquent d'entrer en concurrence. Par exemple, la complexité des liens entre l'éducation, la santé et les enfants en tant qu'élément du «développement» – ou entre les réfugiés, l'alimentation, les médicaments et les enfants en tant qu'élément d'une crise «humanitaire» – fait qu'il est difficile d'éliminer les chevauchements entre les mandats et les activités et d'empêcher les organisations du système de surenchérir pour obtenir des ressources budgétaires. Mais comme la majorité d'entre elles travaillent dans des domaines où interviennent aussi de plus en plus d'agents extérieurs au système, il est inévitable qu'elles devront redoubler d'efforts pour attirer de telles ressources.

56. Il ne semble pas que les faibles taux de dépenses d'appui appliqués par les organismes des Nations Unies soient fondés sur une efficacité comparative démontrable; pour parvenir à une telle conclusion, il faudrait mesurer les coûts à l'échelle du système. Cela dit, lorsque les États membres approuvent des taux relativement élevés ou relativement bas ils créent indubitablement une situation qui fait que certains organismes jouissent d'un avantage comparatif sur d'autres pour la mobilisation de ressources extrabudgétaires destinées à financer des activités communes.

L'importance de cet avantage – ou de ce désavantage – comparatif ne devrait pas être sous-estimée, les donateurs pouvant considérer que les organisations appliquant des taux bas sont plus efficaces.

B. Harmonisation

57. L'harmonisation antérieure des taux de dépenses d'appui résultait directement du rôle alors dominant joué par le PNUD dans la coopération technique (voir les paragraphes 11 à 13 et 27). Le système des Nations Unies a toutefois beaucoup changé depuis les années 70, et la distinction auparavant bien nette entre les organismes de financement et les agents d'exécution s'est estompée ou n'est plus valable. Au mieux, les taux de dépenses d'appui sont des estimations très générales, fondées sur les besoins des différents organismes en matière de recouvrement des coûts. La diversité des taux reflète la diversité des structures de coûts ainsi que l'ordre de priorité accordée par les organes délibérants à l'exécution et au soutien des différentes catégories d'activités extrabudgétaires. À cet égard, les coûts qu'entraîneraient l'établissement et l'application d'un taux unique, valable dans tout le système, seraient très probablement supérieurs aux avantages qui en résulteraient. Le système des Nations Unies n'a pas l'homogénéité fonctionnelle, financière, opérationnelle et politique nécessaire pour adopter un taux uniforme, ni même un barème simple de taux.

58. Presque toutes les organisations du système des Nations Unies sont en faveur d'une certaine harmonisation des dépenses d'appui, mais sur le plan des principes plutôt que des taux. De nombreuses personnes ayant répondu au questionnaire considèrent que l'harmonisation des taux n'est pas possible, en faisant valoir que les organisations n'ont pas les mêmes structures de coûts. Les dépenses de personnel constituent presque toujours le principal élément des coûts et illustrent bien les différences sensibles qui existent entre ces structures. Les traitements du personnel comprennent une importante indemnité de poste, grâce à laquelle, quel que soit le lieu d'affectation, la rémunération effectivement perçue a un pouvoir d'achat équivalent à celui de la rémunération versée à New York aux fonctionnaires de la même classe. Les traitements peuvent également inclure des primes de sujétion ou des primes de risque. Si l'on établissait un taux de dépenses d'appui valable à l'échelle du système, il ne pourrait pas tenir compte des différences entre les dépenses de personnel, ce qui se traduirait forcément par un degré de recouvrement très variable. Cela aurait donc l'effet contraire au but recherché en ce qui concerne le recouvrement des dépenses d'appui, affaiblirait la compétitivité du système des Nations Unies par rapport aux organismes extérieurs et limiterait la souplesse opérationnelle, qui est indispensable.

59. C'est aux organes délibérants de chaque organisation du système qu'il appartient de décider dans quelle mesure celle-ci recouvrera les dépenses d'appui et, partant, dans quelle mesure ses ressources de base seront utilisées pour soutenir des activités financées au moyen de ressources extrabudgétaires. Comme on l'a indiqué au paragraphe 12, ce principe a été souligné par le CCQAB et approuvé par l'Assemblée générale dans sa résolution 35/217 du 17 décembre 1980²⁷.

60. La diversité des taux de dépenses d'appui n'exclut toutefois pas une harmonisation des principes sur lesquels reposent ces taux. Ainsi, plusieurs personnes ayant répondu au questionnaire ont indiqué qu'une certaine harmonisation des politiques dans ce domaine était

²⁷ A/35/544, op. cit.

également importante aux fins de la collaboration requise, par exemple, par la programmation conjointe. L'adoption d'une démarche commune pour l'établissement des taux aiderait notamment les États membres à mieux comprendre et à mieux accepter ces politiques. Des orientations transparentes et cohérentes pour la définition et l'application des taux amélioreraient grandement leur légitimité et faciliteraient le recouvrement des dépenses considérées.

61. La politique en matière de dépenses d'appui doit permettre de continuer à mobiliser des ressources extrabudgétaires et à les affecter efficacement aux futures activités dans le domaine du développement, de l'aide humanitaire et d'autres secteurs de fond. Elle devrait être simple, transparente, facile à administrer et plus cohérente en ce qui concerne les dispositions spéciales (afin que les États membres et les autres donateurs soient traités sur un pied d'égalité). À cette fin, les taux devraient être établis conformément aux principes suivants:

- Ils devraient tenir compte de l'importance relative des activités extrabudgétaires considérées et de leurs avantages directs pour le programme prescrit – autrement dit les taux appliqués aux ressources extrabudgétaires pour des activités correspondant aux priorités fixées par les organes délibérants devraient être inférieurs aux taux applicables à des activités moins importantes;
- Ils devraient être différenciés en fonction du type d'activité, de la conditionnalité et du volume des ressources – en d'autres termes, il faudrait tenir compte du fait que les frais administratifs varient selon la complexité des activités financées ainsi que des conditions spéciales posées par les donateurs en matière d'administration, de contrôle et d'information, et qu'il peut y avoir des économies d'échelle.

62. Quand on établit de nouveaux taux de remboursement pour les dépenses d'appui extrabudgétaires, il faut d'abord étudier avec soin les effets qu'auront ces changements sur les recettes d'origine administrative, en veillant à ne pas imputer une part accrue de ces coûts sur les ressources de base. À cet égard, il faut garantir qu'une baisse des taux ne nuira pas au recouvrement des dépenses en question: en mettant en œuvre des réformes administratives et en prenant d'autres mesures propres à mieux soutenir les activités extrabudgétaires, ou en démontrant que la réduction des taux entraînera une augmentation des recettes extrabudgétaires et permettra de faire des économies d'échelle. Les personnes qui ont répondu au questionnaire ont souligné l'importance de l'efficacité administrative pour réduire les dépenses d'appui extrabudgétaires. Les principales mesures à prendre dans ce domaine sont les suivantes: rationalisation des procédures et méthodes administratives; standardisation et application plus générale des techniques informatiques; établissement de services communs; décentralisation des fonctions administratives et de la gestion des projets; approvisionnement à l'extérieur; remplacement du personnel international par des administrateurs nationaux.

63. Les chefs de secrétariat des organisations du système sont déjà autorisés à accepter des contributions extrabudgétaires sous certaines conditions (voir le paragraphe 17) et devraient peut-être être habilités à établir les taux de dépenses d'appui sur la base des principes énoncés plus haut (en attendant l'approbation de ces principes par les organes délibérants). Le fait qu'ils peuvent accepter des contributions extrabudgétaires montre que l'on reconnaît le caractère incertain et imprévisible de ces ressources et les difficultés pratiques que soulève leur acceptation par les organes délibérants. On reconnaît également que les chefs de secrétariat sont

les mieux placés pour déterminer quelles activités extrabudgétaires peuvent être intégrées dans le calendrier d'exécution des programmes de base. Comme les coûts entraînés par le soutien des activités extrabudgétaires dépendent dans une large mesure de la nature des activités en question, les taux de recouvrement doivent être adaptés en conséquence. Les chefs de secrétariat sont aussi les mieux placés pour prendre des décisions concrètes en temps utile quant aux taux les plus appropriés à appliquer à telle ou telle activité extrabudgétaire. De même qu'ils ont le droit d'accepter des contributions extrabudgétaires sous certaines conditions, de même ils pourraient être autorisés à fixer les taux de dépenses d'appui, pour autant qu'ils respectent les principes exposés au paragraphe 61 et qu'ils fassent rapport à ce sujet aux organes délibérants.

64. L'établissement et l'application des politiques en matière de dépenses d'appui devraient être suivis par le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies, et des études comparatives sur ces politiques devraient être établies et diffusées périodiquement. Les conclusions de ces études devraient être examinées par les mécanismes appropriés du Conseil, en vue d'harmoniser dans la mesure du possible les principes de base, ainsi que par les chefs de secrétariat qui feraient ensuite rapport aux organes délibérants.

65. La délégation de pouvoirs aux chefs de secrétariat afin qu'ils puissent établir eux-mêmes les taux de dépenses d'appui extrabudgétaires ne libérerait nullement les organes délibérants de leur obligation de contrôler la gestion financière des organisations du système. Ces organes devraient continuer à surveiller l'ensemble des dépenses administratives et des autres dépenses d'appui, ainsi qu'à examiner ces éléments tels qu'ils figurent dans les budgets des organisations. Les États membres devraient veiller à ce que les dépenses administratives et autres dépenses d'appui inscrites aux budgets de base n'augmentent pas par rapport aux ressources de base globales, et à ce que l'accroissement des ressources extrabudgétaires n'entraîne pas une augmentation des dépenses administratives et autres dépenses d'appui imputées sur les ressources de base.

Annexe

Réerves ou opinions dissidentes exprimées par les organisations au sujet des recommandations et des conclusions qui s'y rapportent

Introduction

1. Cette annexe est la première à être établie par le Corps commun d'inspection en application du paragraphe 7 de la résolution 56/245 de l'Assemblée générale, datée du 24 décembre 2001, dans lequel l'Assemblée l'a prié «d'envisager de faire figurer dans ses rapports, lorsque cela est possible, les observations des organisations participantes sur ses conclusions et recommandations...».
2. Le CCI demande systématiquement aux organisations participantes de lui communiquer leurs observations sur ses projets de rapport. Les inspecteurs tiennent dûment compte des observations reçues sur chaque recommandation ainsi que sur des paragraphes particuliers de ces documents, et les incorporent, s'il y a lieu, à la version définitive des rapports. Cela n'est cependant pas toujours possible en raison des difficultés rencontrées pour concilier des avis divergents – dans certains cas, il s'agit de divergences entre les organisations elles-mêmes (quand le rapport est établi à l'échelle du système ou concerne plusieurs organismes) et dans d'autres de divergences entre le CCI et une ou plusieurs organisations.
3. Pour répondre de façon concise à la demande de l'Assemblée générale et pour mettre en lumière toute divergence persistante, dans l'intérêt des États Membres, le Corps commun d'inspection a demandé aux organisations participantes de lui faire connaître les réserves ou les opinions dissidentes qu'elles pourraient encore avoir concernant la version définitive du rapport. La présente annexe expose leurs réserves ou opinions dissidentes, telles qu'elles les ont exprimées, au sujet des recommandations et des conclusions du rapport¹.
4. Le rapport intéressant l'ensemble du système, le CCI a demandé à toutes les organisations participantes de donner leur avis. Des réponses et des observations concernant la version définitive du rapport ont été reçues des organisations suivantes: l'Organisation des Nations Unies, y compris la plupart de ses fonds et programmes (CNUCED, FNUAP, PAM, PNUCID, PNUD, PNUE et UNICEF) et le HCR; BIT; FAO; UNESCO; OACI; OMS; UPU; UIT; OMM; OMI; OMPI; ONUDI et AIEA.
5. Les réserves ou opinions dissidentes sont présentées en deux parties: la première concerne les observations générales des organisations sur l'orientation du rapport, et la seconde leurs observations au sujet de conclusions et recommandations particulières.

¹ Comme c'était la première fois que le CCI suivait cette procédure, certaines organisations ont simplement répété ou rappelé ce qu'elles avaient déjà dit sur le projet de rapport. Les commentaires qui, de l'avis des inspecteurs, ne constituaient pas des réserves ni des opinions dissidentes, ne figurent pas dans cette annexe.

I. Observations générales

Le rapport et son idée maîtresse –l’harmonisation des principes généraux appliqués par les organismes des Nations Unies pour les dépenses d’appui – ont été bien accueillis par les secrétariats des organisations participantes. L’OACI a toutefois exprimé l’avis suivant: «L’OACI ne partage pas l’opinion selon laquelle il devrait y avoir une politique commune de recouvrement des coûts à l’échelle du système des Nations Unies. Vu la diversité des contributions extrabudgétaires, dont la nature et l’objet sont très variables, ainsi que des programmes de coopération technique, chaque organisation devrait pouvoir adopter la politique qui convient à ses organes directeurs et à ses clients».

II. Observations concernant certaines conclusions et recommandations

Recommandation 1

ONU

«La Recommandation 1 concerne moins l’ONU que d’autres organisations du système. Depuis l’exercice 1974-75, les ressources extrabudgétaires sont intégrées aux ressources ordinaires dans le projet de budget-programme. Au fil des ans, le degré de détail et d’autres aspects de la présentation des ressources extrabudgétaires dans le projet de budget-programme ont été modifiés conformément aux recommandations du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires. Étant donné le niveau actuel d’intégration, le rôle du Comité consultatif en ce qui concerne le budget-programme et les budgets des opérations de maintien de la paix, la longueur et la difficulté du processus d’examen et d’approbation des budgets statutaires et le fait que les ressources extrabudgétaires qui ne sont pas encore soumises à un examen et à une approbation au niveau intergouvernemental (à l’exclusion donc du HCR, de l’UNRWA et du PNUE) représentent une part relativement faible des ressources totales, l’ONU préférerait que ces ressources ne soient pas subordonnées à une approbation intergouvernementale. Tant que le processus d’examen et d’approbation du budget de l’ONU n’aura pas été simplifié, ou que les ressources extrabudgétaires “non approuvées” ne représenteront pas une part plus importante des ressources totales, on devrait continuer à appliquer la politique actuelle.»

FAO

«La FAO est bien d’accord que les ressources extrabudgétaires ne devraient être acceptées que si elles correspondent à la politique, aux buts et aux activités de l’Organisation – autrement dit, elles doivent être conformes à l’ordre de priorité des programmes approuvé par les organes délibérants... [Toutefois,] la FAO est d’avis que la question est trop complexe pour être traitée dans le cadre d’un rapport sur les dépenses d’appui. Par exemple, nous [la FAO] notons avec préoccupation que ce rapport ne tient pas compte de la nette différence qui existe entre les ressources extrabudgétaires destinées à soutenir le programme ordinaire et celles qui sont destinées à soutenir la coopération technique à l’échelon des pays. Il n’indique pas non plus si, s’agissant de l’importance des ressources extrabudgétaires à incorporer au projet de budget, on se place d’un point descriptif (recettes probables) ou normatif (recettes espérées). En conclusion, la FAO considère qu’il vaudrait mieux étudier la question dans un autre contexte (et par conséquent supprimer la recommandation 1 du rapport).»

OIT/BIT

«Le rapport soulève d'autres questions qui dépassent nettement le cadre de l'examen des dépenses d'appui relatives aux activités extrabudgétaires, ce qui pourrait conduire à élargir le débat lorsqu'il sera soumis aux organes délibérants. Parmi ces questions, on citera l'intégration des ressources extrabudgétaires aux ressources de base dans le projet de budget et l'ordre de priorité programmatique pour les ressources extrabudgétaires (par. 8 du rapport, en particulier). Bien qu'il s'agisse là d'une question complexe, elle est traitée assez sommairement dans le rapport, puis reprise dans les recommandations. Elle devrait être soit développée, soit supprimée, du moins pour ce qui est des recommandations, faute de quoi elle risque d'être source de confusion dans les discussions ultérieures des organes délibérants... Le CCI ne semble pas reconnaître dans le rapport que les contributions extrabudgétaires sont versées par les donateurs dans les secteurs qui les intéressent. Le BIT n'a guère son mot à dire en ce qui concerne l'utilisation de ces contributions. Il a cependant réussi à faire en sorte que le Directeur général ait une certaine marge d'appréciation.»²

UNESCO

«Nous [l'UNESCO] pouvons difficilement accepter la recommandation tendant à ce que les ressources extrabudgétaires soient soumises à l'approbation des organes délibérants, étant donné que la Conférence générale n'approuve que les ressources du budget ordinaire sur la base desquelles les contributions des États Membres sont calculées. Comme nous l'avons toujours fait valoir, les fonds extrabudgétaires ont un caractère indicatif et rien ne garantit que les contributions annoncées seront effectivement versées, ce qui pose de sérieux problèmes de planification³.»

Recommandation 3

FAO

«La FAO accepte la recommandation 3 mais n'est pas d'accord avec ce qu'implique le texte explicatif qui précède... Nous [la FAO] considérons que ce texte... semble nier la valeur des méthodes de comptabilité fondées sur les coûts standards en tant que moyen d'obtenir des données de gestion utiles pour la prise de décisions. La FAO est d'avis qu'il convient, comme

² Dans ses commentaires sur cette recommandation, le BIT a également signalé qu'il «indique bien les activités extrabudgétaires dans la présentation de son budget de base. En outre, pour les débats de la Commission de la coopération technique, il informe systématiquement le Conseil d'administration des ressources, dépenses et travaux liés à des activités extrabudgétaires. Il indique aussi dans ses propositions ce qui pourrait être fait si des ressources extrabudgétaires supplémentaires devenaient disponibles».

³ L'UNESCO a dernièrement décidé «d'indiquer, au niveau de l'axe d'action, un chiffre global pour les ressources du budget ordinaire et les ressources extrabudgétaires, celles-ci correspondant aux fonds effectivement reçus pour l'exécution de "projets existants" pendant le nouvel exercice biennal... Ce chiffre global devrait être suivi de chiffres distincts pour le budget ordinaire et les ressources extrabudgétaires».

cela est recommandé, de prendre en considération les coûts et les avantages de toute méthode de mesure des coûts, mais qu'il n'est pas juste de conclure, vu le peu de renseignements dont on dispose, que telle ou telle méthode n'est pas indiquée ou n'est pas avantageuse par rapport à son coût⁴.»

Recommandation 4

OACI

«En ce qui concerne les intérêts perçus sur des fonds déposés pour des activités extrabudgétaires, l'OACI est d'avis qu'ils devraient être versés aux donateurs, puisque ceux-ci remboursent déjà l'intégralité des dépenses d'appui. Les donateurs pourraient ensuite décider de leur emploi. La position de l'OACI est fondée sur les considérations suivantes: a) les intérêts, étant donné leur précarité, ne peuvent pas être considérés comme une source fiable de recettes pour financer les dépenses de la Direction de la coopération technique, laquelle doit pratiquer l'autofinancement; b) la restitution des intérêts est logique compte tenu du fait que l'OACI exige le dépôt des fonds destinés à des projets avant la mise en œuvre de ces derniers...; c) comme les dépenses d'appui pour les projets relevant du programme de coopération technique tiennent déjà compte du coût estimatif global de l'exécution des projets, il serait foncièrement injuste de conserver les intérêts.»

OIT/BIT

«Ce n'est pas aux organes délibérants de déterminer ce qu'il faut faire des intérêts rapportés par les fonds extrabudgétaires. Ces fonds sont ceux des donateurs. Les intérêts appartiennent donc à ces derniers, sauf s'ils y renoncent expressément. Il est possible que le règlement financier de certaines organisations ne contienne pas de disposition à ce sujet, mais ce n'est pas le cas à l'OIT.»

PNUE

«Nous [le PNUE] approuvons toutes les recommandations à l'exception de la recommandation 4... Certains donateurs insistent pour que les intérêts rapportés par leurs contributions extrabudgétaires leur soient versés, en faisant valoir qu'ils leur appartiennent, mais

⁴ Il est intéressant de noter que l'OMS, par exemple, a exprimé l'opinion suivante sur la même recommandation: «L'OMS approuve cette recommandation. À juste titre, le CCI se montre sceptique quant à la valeur, à des fins de comptabilité et de gestion, des enquêtes sur le temps consacré aux différentes tâches, qui sont lourdes, longues et coûteuses. Ces enquêtes reposent généralement sur une méthode différentielle de calcul des dépenses d'appui, et le CCI fait observer que la définition des coûts supplémentaires comporte inévitablement un élément d'appréciation subjective. L'OMS a procédé à une telle enquête avant que le Conseil exécutif examine, en 1996, la question de la majoration du taux de remboursement des dépenses d'appui. Les études qui ont été faites ont montré que les dépenses d'appui "véritables" supportées par l'OMS, lorsqu'elle fournissait toute la gamme de services administratifs pour un programme extrabudgétaire donné, étaient en général nettement plus importantes que le taux actuel de 13 %. Le Conseil exécutif n'a toutefois pas approuvé l'adoption d'un taux plus élevé».

d'autres sont prêts à y renoncer au profit de l'organisme concerné, à condition qu'ils aient leur mot à dire quant à leur utilisation... Dans le cas du PNUE, on utilise très souvent les intérêts pour aider à combler le déficit de ressources.»

PNUD

«Il n'appartient pas au Conseil d'administration de se prononcer sur l'attribution des intérêts. C'est l'accord conclu avec le donateur qui détermine si les intérêts seront conservés ou restitués.»

Recommandation 6

OIT/BIT

«Cette recommandation repose sur l'hypothèse que les donateurs ne sont pas satisfaits du taux de 13 %. Or, le BIT n'a constaté qu'un mécontentement limité à cet égard. La plupart des donateurs multi/bilatéraux n'ont encore jamais soulevé la question.»

OMS

«Il s'agit là d'une suggestion extrêmement intéressante faite par le CCI pour introduire une plus grande souplesse en ce qui concerne les dépenses d'appui aux programmes et pour permettre à des organisations comme l'OMS de se trouver dans une situation plus équitable par rapport à celles qui recourent déjà à cette pratique. Toutefois, la transformation de certains éléments de coût jusqu'à présent inclus dans la "catégorie forfaitaire" couverte par un taux standard en éléments de coût distincts et directs, remboursables individuellement, présente aussi des inconvénients: premièrement, tout changement de ce type peut conduire à suggérer une réduction correspondante de la liste des éléments de coût autorisés pour les dépenses d'appuis, et, partant, à demander une baisse globale du taux de remboursement standard; deuxièmement, le CCI admet lui-même implicitement, comme il ressort de la recommandation 1, que les ressources extrabudgétaires sont (et devraient être) de plus en plus largement incorporées à l'action programmatique intégrée des organisations. La formule des coûts directs risque, en définitive, d'encourager l'octroi de dons à des projets précis, la fragmentation des programmes et la microgestion. Cela vaut, en particulier, pour l'appui de fondations ou d'organismes du même type.»

Recommandation 9

OMS

«Nous [l'OMS] convenons que toute administration a le devoir essentiel de veiller en permanence à l'efficacité maximale des services administratifs, mais estimons que les gains ainsi réalisés ne devraient pas être considérés comme des gains revenant exclusivement à la partie extrabudgétaire des activités de l'Organisation.»
