

# Groupe des “Amis du Président” du Conseil de la FAO

## Programme de travail et budget pour 2010-11

### Note d'information n° 2 – Octobre 2009

#### *Structure proposée pour les chapitres budgétaires et marge de manœuvre pour effectuer des virements durant l'exécution<sup>1</sup>*

La note présente l'historique et d'autres informations sur la structure par chapitre budgétaire proposée pour 2010-11 afin de faciliter le débat sur la marge de manœuvre à ménager pour effectuer les virements budgétaires entre chapitres durant l'exécution.

#### *Règles et pratiques actuelles*

1. L'Article III du Règlement financier relatif au budget stipule que les prévisions budgétaires sont présentées par le Directeur général sur la base d'un budget-programme et divisées en chapitres et objectifs de programme et, lorsqu'il y a lieu, en programmes et sous-programmes. Le budget est voté par la Conférence sous la forme d'une résolution relative à l'ouverture de crédits budgétaires par chapitre.
2. L'Article IV du Règlement financier relatif aux crédits traite de la gestion financière des crédits votés, y compris de la responsabilité qui incombe au Directeur général de gérer les crédits et de la disposition stipulant qu'il ne peut procéder à des virements entre chapitres du budget qu'après avoir obtenu l'approbation du Comité financier ou du Conseil.
3. Le contrôle financier des dépenses en regard du plan exercé par les Organes directeurs est assuré, au niveau des chapitres, par des rapports périodiques sur l'exécution du budget communiqués au Comité financier, tandis que l'exécution des programmes fait l'objet, notamment du Rapport biennal sur l'exécution du Programme soumis à la Conférence (par l'intermédiaire du Conseil et de ses Comités). Ces dispositions assurent une latitude financière pour exécuter les programmes avec souplesse, le contrôle des organes directeurs étant axé sur les résultats obtenus.

#### *Structure par chapitre et Résolution relative à l'ouverture de crédits budgétaires – 2000 à 2009*

4. La Résolution relative à l'ouverture de crédits budgétaires pour les exercices 2000-01 à 2004-05 comportait sept chapitres. Pour l'exercice 2006-07, la structure par chapitre a été modifiée comme suit:  
i) regroupement des sept chapitres en six chapitres liés aux Réformes de l'Organisation (CR 6/2005); et  
ii) création de deux nouveaux chapitres intitulés respectivement Dépenses d'équipement (CR 10/2003) et Dépenses de sécurité (CR 5/2005). Les structures par chapitres des cinq derniers exercices sont présentées ci-après:

Chapitre	2000-01 à 2004-05	2006-07 et 2008-09
1	Politique et Direction générales	Gouvernance de l'Organisation
2	Programmes techniques et économiques	Systèmes alimentaires et agricoles durables
3	Coopération et partenariats	Échange de connaissances, politiques générales et activités de plaidoyer
4	Programme de coopération technique	Décentralisation, coopération à l'échelle du système des Nations Unies et exécution du programme
5	Services de soutien	Services de gestion et de supervision
6	Charges communes	Imprévus
7	Imprévus	
8		Dépenses d'équipement
9		Dépenses de sécurité

<sup>1</sup> C 2009/15 paragraphes 273-285

## *Structure par chapitres budgétaires pour 2010-11 – Orientations initiales des Membres*

5. Une nouvelle structure par chapitre doit être définie pour le PTB biennal à compter de 2010-11, conformément au nouveau cadre de résultats aux fins de la Résolution relative à l'ouverture de crédits budgétaires. Les Groupes de travail du CoC-EEI ont examiné en juillet et septembre 2008, une structure possible et noté que cette structure par chapitres devrait<sup>2</sup>:
  - a. donner des précisions sur la distinction entre les coûts administratifs et les coûts des activités techniques;
  - b. ménager au Secrétariat la marge de manœuvre nécessaire pour l'exécution des activités relevant des objectifs stratégiques tout en s'occupant des problèmes d'actualité;
  - c. éviter toute tendance à la micro-gestion de la part des organes directeurs.
6. Les Groupes de travail ont également noté que la structure par chapitre devrait permettre un contrôle adéquat, par les organes directeurs, des propositions significatives de redistribution des ressources entre les priorités.
7. De même, à sa session de mai 2009, le Comité financier a estimé que le projet de résolution relative à l'ouverture de crédits budgétaires devrait être présenté différemment des versions précédentes, afin de le réaligner sur les objectifs stratégiques et fonctionnels récemment définis tout en ménageant une certaine souplesse pour une mise en œuvre efficace. Il a également pris acte du fait que le Secrétariat lui présenterait ce projet de résolution à sa session de juillet<sup>3</sup>.
8. Précédemment, à sa session d'octobre 2008, le Comité financier avait examiné les procédures concernant l'Article 4.5 b) du Règlement financier sur les virements entre chapitres budgétaires, et il avait demandé au Secrétariat de préciser la procédure en la matière, y compris la marge nominale de flexibilité, qui pourrait aller de 1 à 5 pour cent du chapitre<sup>4</sup>.

### *Propositions de chapitres budgétaires – Projet de PMT 2010-13 et de PTB 2010-11*

9. Sur la base des principes énoncés plus haut, le Secrétariat a présenté dans le Projet de PMT 2010-13 et de PTB 2010-11<sup>5</sup> les deux options proposées pour la structure par chapitre budgétaire, en vue d'harmoniser la résolution relative à l'ouverture de crédits budgétaires et le cadre des résultats du PTB, de ménager une certaine souplesse pour s'occuper des questions d'actualité et d'éviter toute tendance à la micro-gestion de la part des organes directeurs.

#### Option 1

10. La première option présentée prévoyait un chapitre pour chaque objectif stratégique et fonctionnel (13 chapitres), et cinq chapitres pour des postes de dépense spéciaux (Bureaux des représentants de la FAO, PCT, Dépenses d'équipement, Dépenses de sécurité et Imprévus).
11. Cette structure avait pour objectif global de relier de façon claire le budget au Programme de travail qui doit être exécuté suivant le cadre des résultats, par objectif. Les activités techniques et les autres travaux importants à l'appui des fonctions essentielles étaient bien différenciés dans des Chapitres distincts (1 à 12). Les frais généraux et administratifs étaient clairement identifiés dans le chapitre 13 (objectif fonctionnel Y).
12. Ce niveau de ventilation offrait une représentation claire et détaillée des dépenses par rapport au cadre des résultats, mais entraîne aussi une fragmentation importante du budget-programme: là où il y avait cinq chapitres du budget-programme en 2008-09, il y en avait maintenant 15 (13 Chapitres pour les objectifs stratégiques et fonctionnels, un pour les Bureaux des représentants et un pour le PCT). Cette multiplication par trois du nombre de chapitres pour lesquels des rapports doivent être présentés aux organes directeurs risquait de poser des problèmes, en particulier au regard de la disposition stipulant

---

<sup>2</sup> Aide-mémoire des Présidents – Réunions conjointes des groupes de travail I, II et III du CoC-EEI, 19 septembre 2008

<sup>3</sup> CL 136/8, par. 63

<sup>4</sup> CL 135/8, par. 51

<sup>5</sup> PC 102/3 – FC 128/11, paragraphes 198-211

qu'il ne peut être procédé à des virements entre chapitres qu'après avoir obtenu l'approbation du Comité financier ou du Conseil (Article 4.5b du Règlement financier).

13. Les virements entre chapitres sont le résultat de deux aspects principaux de l'exécution du Programme de travail: transferts de ressources nécessaires pour l'exécution des activités relevant des objectifs stratégiques et fonctionnels tout en s'occupant des questions d'actualité; et certaines variations par rapport aux budgets sans modifications notables dans l'exécution du programme dues à des écarts par rapport aux coûts standard de personnels ou aux fluctuations des taux de change. La structure par chapitre précédente laissait suffisamment de souplesse pour modifier l'affectation des ressources entre les chapitres durant l'exécution, et les virements entre chapitres n'excédaient généralement pas 2 pour cent (voir Annexe 1). Les budgets affectés à chaque chapitre de la structure proposée étant en moyenne plus restreints, les moindres écarts devraient être approuvés au préalable par les organes directeurs. Une telle situation peut entraver la capacité de gérer des écarts entre budgets et dépenses qui existent déjà dans l'exécution et pourrait se solder par une micro-gestion.

14. Dans le cadre de l'Option 1, il est donc apparu utile d'insérer dans la Résolution relative aux ouvertures de crédits une clause qui, malgré les dispositions de l'article 4.5b du Règlement financier, permettrait au Directeur général d'autoriser les virements entre chapitres budgétaires dans la limite d'un certain pourcentage. La Résolution relative aux ouvertures de crédits de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), où il y a 13 chapitres budgétaires pour des crédits d'un niveau comparable, contient une clause analogue qui laisse au Directeur général une marge de manœuvre limitée à 10 pour cent

#### Option 2

15. L'Option 2 présentée dans le Projet de PMT 2010-13 et de PTB 2010-11 comprenait trois Chapitres pour les 11 objectifs stratégiques, deux chapitres pour les objectifs fonctionnels, dont l'un différenciant les frais généraux et administratifs (Objectif fonctionnel Y) et cinq chapitres pour les postes de dépenses spéciaux (Bureaux des représentants de la FAO, PCT, Dépenses d'équipement, Dépenses de sécurité et Imprévus).

16. Cette option se différencie de l'Option 1 par la présentation plus groupée des objectifs stratégiques, qui crée seulement deux nouveaux chapitres budgétaires par rapport à 2008-09. Cette présentation consolidée, conférerait la souplesse requise pour la gestion budgétaire signalée plus haut sans déroger aux dispositions de l'Article 4.5b du Règlement financier, et il ne serait pas nécessaire d'insérer la clause supplémentaire dans la Résolution relative à l'ouverture de crédits budgétaires.

#### *Réaction des organes directeurs aux propositions du Projet de PMT 2010-13 et de PTB 2010-11*

17. À la session de juillet 2009, la majorité des membres du Comité financier ont fait part de leur préférence de principe pour l'option 1, soit un chapitre par objectif stratégique et fonctionnel (13 chapitres au total) qui permettrait au Directeur général d'autoriser des virements entre chapitres budgétaires jusqu'à un certain pourcentage.

18. Lors de la Réunion conjointe du Comité du programme et du Comité financier en juillet 2009, plusieurs membres ont fait part de leurs vues sur la structure par chapitre proposée en fonction du nouveau cadre de résultats, la majorité se prononçant pour la première option.

#### *Proposition de chapitre budgétaire – Intégralité du PMT 2010-13 et du PTB 2010-11*

19. Sur la base des orientations reçues, le Directeur général a proposé une structure par chapitre prévoyant l'alignement exact de la Résolution relative à l'ouverture de crédits budgétaires et du cadre de programmation fondé sur les résultats dans l'ensemble du PMT 2010-13 et du PTB 2010-11, analogue à l'option 1 du projet de PTB.

20. Les activités techniques et les autres travaux importants à l'appui des fonctions essentielles sont différenciés dans des chapitres distincts (1 à 12), et les frais généraux et administratifs sont indiqués dans le chapitre 13 (Objectif fonctionnel Y). Le Programme des représentants de la FAO et le Programme de coopération technique figurent dans des chapitres budgétaires distincts pour des raisons de planification budgétaire uniquement. Les chapitres spéciaux sur les imprévus, les Dépenses d'équipement et les Dépenses de sécurité demeurent, conformément aux dispositions de l'actuel Règlement financier, mais avec de nouveaux numéros (16, 17 et 18).

21. La structure par chapitre budgétaire complète pour 2010-11 est indiquée ci-dessous:

- Chapitre 1: A – Intensification durable de la production agricole
- Chapitre 2: B – Croissance de la production animale durable
- Chapitre 3: C – Gestion et utilisation durables des ressources halieutiques et aquacoles
- Chapitre 4: D – Amélioration de la qualité et de la sécurité sanitaire des aliments à tous les stades de la filière alimentaire
- Chapitre 5: E – Gestion durable des forêts et des arbres
- Chapitre 6: F - Gestion durable des terres, des eaux et des ressources génétiques et meilleures réponses aux défis mondiaux liés à l'environnement ayant une incidence sur l'alimentation et l'agriculture
- Chapitre 7: G – Environnement porteur pour les marchés afin d'améliorer les moyens d'existence et le développement rural
- Chapitre 8: H – Amélioration de la sécurité alimentaire et de la nutrition
- Chapitre 9: I - Meilleure préparation et réponse efficace aux menaces et situations d'urgence alimentaire et agricole
- Chapitre 10: K - Équité hommes-femmes pour l'accès aux ressources, aux biens, aux services et à la prise de décisions dans les zones rurales
- Chapitre 11: L - Croissance et amélioration de l'efficacité des investissements publics et privés dans l'agriculture et le développement rural
- Chapitre 12: X – Collaboration efficace avec les États Membres et les parties prenantes
- Chapitre 13 Y – Administration efficace et efficiente
- Chapitre 14: Programme des représentants de la FAO
- Chapitre 15: Programme de coopération technique
- Chapitre 16: Imprévus
- Chapitre 17: Dépenses d'équipement
- Chapitre 18: Dépenses de sécurité
- Chapitre 19: Transfert au Fonds de péréquation des impôts

22. Il est à noter que le programme des représentants de la FAO et le PCT, actuellement, ne seraient pas pleinement intégrés dans le cadre fondé sur les résultats. Étant donné que cette question correspond à un travail en cours, elle sera examinée plus en détail par le Secrétariat et les organes directeurs compétents au cours de l'exercice 2010-11 en vue d'une mise en œuvre en 2012 dans la mesure du possible..

#### Marge de manœuvre budgétaire

23. Comme décrit dans le projet de PTB 2010-11 et détaillé dans le cadre de l'Option 1 ci-dessus, il importe d'examiner si, avec une structure par chapitre aussi détaillée:

- le Secrétariat conserve une marge de manœuvre suffisante pour gérer les variations par rapport au budget qui sont dues à des ajustements techniques;
- le Secrétariat a la marge de manœuvre nécessaire pour l'exécution des activités relevant des objectifs stratégiques tout en s'occupant des problèmes d'actualité;
- la micro-gestion de la part des organes directeurs est évitée.

24. Dans le cadre de cette proposition, il paraît donc souhaitable d'insérer dans la Résolution concernant les ouvertures de crédits une clause qui, malgré les dispositions de l'article 4.5b du Règlement financier, permettrait au Directeur général d'autoriser les virements entre chapitres budgétaires dans la limite de 5 pour cent. Le libellé qu'il est proposé d'insérer dans le projet de Résolution relative aux ouvertures de crédits dans le PTB 2010-11 est le suivant:

*“ Nonobstant les dispositions de l'Article 4.5.b du Règlement financier, le Directeur général est autorisé à effectuer des virements entre chapitres budgétaires, sous réserve que leur montant ne dépasse pas 5 pour cent du montant de l'ouverture de crédit consentie au Chapitre à partir duquel est opéré ce virement; il sera fait état de tous les virements de ce type dans les rapports budgétaires relatif à l'exercice biennal 2010-11; tous les autres virements seront effectués et notifiés conformément aux dispositions de l'Article 4.5b du Règlement financier.”*

25. Les rapports destinés aux organes directeurs continueraient naturellement d'être établis périodiquement durant l'exécution.

*Réaction des organes directeurs sur la proposition de chapitres dans l'intégralité du PMT 2010-13 et du PTB 2010-11*

26. À sa session de septembre 2009, le Comité financier a approuvé la proposition de structure par chapitre. Il s'est déclaré satisfait qu'il était prévu pour les prochains exercices biennaux de planifier les ressources des bureaux des représentants de la FAO directement en fonction des objectifs stratégiques et fonctionnels et que les contributions des activités et ressources des bureaux des représentants de la FAO et du PCT aux objectifs stratégiques et fonctionnels en 2010-11 seraient présentées en détail dans les rapports sur l'exécution.

27. Le Comité financier a approuvé de manière générale la clause proposée, figurant dans le projet de Résolution sur les ouvertures de crédits budgétaires 2010-11, qui donnerait au Directeur général une certaine souplesse s'agissant d'effectuer des virements entre chapitres budgétaires d'un montant pouvant aller jusqu'à 5 pour cent du montant inscrit au chapitre à partir duquel est opéré le virement.<sup>6</sup>

28. À la session du Conseil tenue en septembre et octobre 2009, les Membres ont en général approuvé la structure par chapitre proposée et appuyé la nécessité de ménager une certaine marge de manœuvre au Directeur général pour effectuer des virements entre chapitres. Les Membres ont exprimé différents points de vue sur le pourcentage approprié ou niveau à établir dans la Résolution relative aux ouvertures de crédits budgétaires.

29. Le Secrétariat reconnaît, de son côté, que la marge de manœuvre souhaitable pour effectuer des virements entre chapitres dans le cadre de la structure par chapitre proposée est une question d'appréciation, et que des variations peuvent être apportées à la proposition.

*Historique des virements entre chapitres budgétaires et de la proposition de marge de manœuvre pour 2010-11*

30. D'autres informations sont fournies ci-après sur les virements entre chapitres budgétaires effectués dans le passé et la proposition pour 2010-11, afin de faciliter les débats sur le pourcentage approprié dans la limite duquel le Directeur général est autorisé à effectuer des virements.

31. La clause proposée fait état d'un pourcentage du montant de l'ouverture de crédit consentie au Chapitre à partir duquel serait opéré ce virement. Au cours des quatre derniers exercices (2002-03 à 2008-09), les virements entre chapitres se situaient entre 0,05 million d'USD et 5,8 millions d'USD. Des détails sont fournis à l'Annexe I.

---

<sup>6</sup> CL 137/9, par. 19 et 20

32. Selon la proposition visant à établir la marge de pouvoir du Directeur général à 5 pour cent, le montant des virements qui pourraient être opérés à partir des chapitres des objectifs stratégiques (1 à 11) se situerait entre 0,4 million d'USD et 3 millions d'USD. Les virements effectués à partir des chapitres des objectifs fonctionnels ou des bureaux des représentants de la FAO pourraient être plus élevés étant donné le montant de ces budgets, qui vont de 4,4 millions d'USD (bureaux des représentants de la FAO) à 10,9 millions d'USD (Objectif fonctionnel X). Les chapitres pour le PCT, les Dépenses d'équipement et les Dépenses de sécurité relèvent de règles financières spéciales qui autorisent le report des surplus sur l'exercice suivant et ne seraient donc en général pas soumis à des virements vers d'autres chapitres.

33. Si la marge de pouvoir du Directeur général était fixée à 1 pour cent, les virements potentiels à partir des chapitres des objectifs stratégiques se situeraient entre 0,1 et 0,6 million d'USD, alors qu'avec 3 pour cent ils se situeraient entre 0,3 et 1,8 million d'USD. On trouvera de plus amples détails à l'Annexe II.

34. Il est rappelé que, dans tous les cas de figure, le Directeur général continuerait à faire rapport sur les virements entre chapitres budgétaires au Comité financier de manière régulière durant l'exercice. Le pourcentage de souplesse serait fixé dans le cadre de la structure par chapitre plus détaillée pour ménager au Secrétariat la marge de manœuvre nécessaire pour l'exécution des activités relevant des objectifs stratégiques tout en s'occupant des problèmes d'actualité et éviter toute tendance à la micro-gestion de la part des organes directeurs.

<b>Annexe I</b>								
<b>Virements budgétaires par chapitre (en milliers d'USD)</b>								
<b>Chapitre</b>	<b>2002-03</b>		<b>2004-05</b>		<b>2006-07</b>		<b>2008-09</b>	
	<b>Budget</b>	<b>Montant effectif des virements</b>	<b>Budget</b>	<b>Montant effectif des virements</b>	<b>Budget</b>	<b>Montant effectif des virements</b>	<b>Budget</b>	<b>Montant estimé des virements</b>
1	51 800	100	67 355	-300	18 100	1 700	26 700	-600
2	292 300	-5 800	329 136	-2 540	209 600	-3 300	261 000	1 700
3	120 800	6 000	140 773	1 540	189 100	1 600	236 000	3 900
4	95 200	-300	103 027	0	212 700	-1 600	228 200	-1 100
5	52 600	0	59 415	-50	110 500	350	134 000	-3 900
6	38 400	0	48 794	1 350	600	0	600	0
7	600	0	600	0		ND		
8	ND	ND	ND	ND	4 700	1 700	20,100	-
9	ND	ND	ND	ND	20 400	-450	23 300	2 200
<b>Total</b>	<b>651 700</b>	<b>0</b>	<b>749 100</b>	<b>0</b>	<b>765 700</b>	<b>0</b>	<b>929 900</b>	<b>0</b>

<b>Annexe II</b>					
<b>Virements budgétaires par chapitre (en milliers d'USD) – Simulation pour 2010-11</b>					
<b>Chapitre</b>	<b>Description</b>	<b>Budget</b>	<b>Virements à 5%</b>	<b>Virements à 3%</b>	<b>Virements à 1%</b>
1	Objectif A	50 476	-2 524	-1,514	-505
2	Objectif B	32 634	-1 632	-979	-326
3	Objectif C	57 210	-2 861	-1 716	-572
4	Objectif D	25 390	-1 270	-762	-254
5	Objectif E	43 660	-2 183	-1 310	-437
6	Objectif F	54 759	-2 738	-1 643	-548
7	Objectif G	41 699	-2 085	-1 251	-417
8	Objectif H	60 636	-3 032	-1 819	-606
9	Objectif I	7 864	-393	-236	-79
10	Objectif K	10 306	-515	-309	-103
11	Objectif L	38 724	-1 936	-1 162	-387
12	Objectif X	217 376	-10 869	-6 521	-2 174
13	Objectif Y	115 756	-5 788	-3 473	-1 158
14	Programme représentants FAO	88 389	-4 419	-2 652	-884
15	PCT	111 928	-5 596	-3 358	-1 119
16	Imprévis	600	-30	-18	-6
17	Dépenses d'équipement	23 968	-1 198	-719	-240
18	Dépenses de sécurité	24 866	-1 243	-746	-249