



منظمة الأغذية  
والزراعة  
للأمم المتحدة

联合国  
粮食及  
农业组织

Food  
and  
Agriculture  
Organization  
of  
the  
United  
Nations

Organisation  
des  
Nations  
Unies  
pour  
l'alimentation  
et  
l'agriculture

Organización  
de las  
Naciones  
Unidas  
para la  
Agricultura  
y la  
Alimentación

## COMITE FINANCIER

**Cent treizième session**

**Rome, 8 – 12 mai 2006**

**Traitement de la variation des dépenses de personnel**

### I. Introduction

1. Durant l'examen du rapport sur les virements entre programmes et chapitres budgétaires pour l'exercice 2004-05<sup>1</sup>, le Comité financier, à sa cent dixième session en septembre 2005, a pris note de l'effet néfaste sur l'exécution des programmes approuvés de l'Organisation de la variation imprévisible des dépenses de personnel. Le Comité a demandé au Secrétariat d'envisager des mesures qui pourraient être mises en place pour améliorer la gestion financière de la variation des dépenses de personnel et de proposer quelques options au Comité pour examen<sup>2</sup>. Le présent document est une réponse à cette demande.

### II. Pratique actuelle à la FAO

#### *Taux standard et variation des dépenses de personnel*

2. La majorité des dépenses du Programme ordinaire de la FAO (66 pour cent en 2004-05) est représentée par des dépenses de personnel qui comprennent les traitements, les cotisations à la caisse des pensions, les indemnités pour charge de famille, les dépenses de sécurité sociale et autres prestations et avantages du personnel du cadre organique et des services généraux en service et après cessation de service au Siège et sur le terrain, ainsi que des fonctionnaires recrutés sur le plan national.<sup>3</sup> La méthode utilisée pour estimer les taux standard pour le prochain exercice biennal comporte deux sortes d'ajustement financier par rapport aux dépenses de personnel effectivement engagées durant l'exercice en cours: i) les conséquences financières durant le prochain exercice biennal des augmentations des coûts qui devraient avoir lieu pendant le présent

<sup>1</sup> FC 110/2

<sup>2</sup> CL 129/4 paragraphe 7

<sup>3</sup> FC 108/11 b) Analyse des coûts des rémunérations et avantages du personnel

exercice biennal – la biennialisation; et ii) l'incidence sur les coûts des ajustements qui devraient avoir lieu au cours du prochain exercice biennal – l'inflation.

3. Sur la base de cette méthode approuvée de calcul de l'accroissement des coûts, les taux standard des dépenses de personnel sont établis par classe et par lieu d'affectation au taux de change budgétaire pour l'exercice biennal. Durant l'exercice biennal, tous les montants imputables au budget des divisions au titre des dépenses de personnel sont calculés au taux standard. La différence entre le montant total au taux standard et les dépenses effectivement engagées par l'Organisation est la variation des dépenses de personnel (VDP). Compte tenu de la part importante des dépenses de personnel dans le budget total, une légère variation entre les coûts unitaires réels du personnel et les taux standard a une forte incidence sur les coûts. Par exemple, une différence non prévue de 1 pour cent du traitement de base du personnel du cadre organique équivaut à une erreur de prévision de 1,8 million de dollars EU.

4. La plupart des causes qui expliquent la différence entre les coûts unitaires standard et réels du personnel, comme les fluctuations du taux de change dans les bureaux hors siège ou les décisions de la Commission de la fonction publique internationale, sont indépendantes du contrôle des responsables du budget et par conséquent de l'Organisation. La surveillance de la variation des dépenses de personnel est donc effectuée centralement par le Bureau du Programme, du budget et de l'évaluation. Tout excédent ou déficit, à l'exclusion des gains ou des pertes de taux de change découlant des dépenses de personnel basées sur l'euro, est imputé à la fin de l'exercice biennal à tous les programmes en proportion des dépenses de personnel engagées aux taux standard.

5. Au titre des arrangements actuels, la variation des dépenses de personnel du Programme ordinaire est généralement compensée par un ajustement du programme de travail biennal approuvé qui permet à l'Organisation de s'en tenir aux ouvertures de crédits votées par la Conférence. Cela entraîne un financement imprévu des programmes (lorsque la VDP est favorable durant l'exercice biennal) ou s'accompagne de conséquences néfastes pour le programme de travail approuvé (lorsque les dépenses de personnel effectives dépassent les montants imputés aux taux standard).

6. En 2002-03, la variation favorable des dépenses de personnel a représenté permis d'obtenir un montant de 5,4 millions de dollars EU, déduction faite de la variation monétaire<sup>4</sup>. L'exercice biennal 2004-05 a été clôturé avec une VDP nette défavorable de 16 millions de dollars EU<sup>5</sup>. Les causes de ces variations entre les coûts standard prévus et les dépenses effectives sont imprévisibles. Même si la différence entre les coûts prévus et les dépenses effectives oscille entre 1 pour cent et 2,7 pour cent seulement des dépenses de personnel, elle a eu une incidence favorable sur les ressources disponibles pour l'exécution des programmes en 2002-03 et une incidence négative en 2004-05.

### **III. Comparaison avec les méthodes appliquées dans les autres organisations du systèmes des Nations Unies**

7. Un examen comparatif du calcul des augmentations des coûts dans cinq organisations du système des Nations Unies (UNESCO, OIT, ONU, PNUD et UNICEF) ne fait apparaître aucune différence fondamentale dans les méthodes utilisées durant l'établissement du budget (voir Annexe). Il existe certaines différentes techniques dans les méthodes employées, par exemple, pour les ajustements monétaires durant l'exécution du budget, les éléments de coûts inclus dans les dépenses de personnel et les détails utilisés pour établir l'estimation de l'accroissement des dépenses de personnel pour le budget. Toutefois, les résultats ne permettent d'envisager aucune

---

<sup>4</sup> FC 107/2 paragraphes 8-12

<sup>5</sup> FC 113/2 paragraphe 5

possibilité d'améliorer les prévisions des dépenses de personnel de la FAO, au sein de laquelle trois facteurs contribuent à la variation des dépenses de personnel:

- le délai pouvant atteindre deux ans et demi entre l'établissement du budget et sa mise en œuvre effective limite la précision des prévisions;
- certains postes de dépense créent des fluctuations imprévisibles car ils ne suivent aucune règle ou sont décidés inopinément par des organismes comme la CFPI, qui agissent sans l'intervention de la FAO;
- les fluctuations des taux de change pour les monnaies non couvertes par la mise en recouvrement fractionnée (c'est-à-dire les traitements et avantages libellés dans une monnaie autre que l'euro ou le dollar des États-Unis) ont une incidence significative sur les dépenses de personnel locales dans les bureaux hors Siège, par exemple lorsque le dollar des États-Unis a baissé par rapport au taux budgétaire en 2004-05. Il s'agit d'un problème commun à toutes les organisations du système des Nations Unies et la question est actuellement étudiée par le Réseau chargé des questions financières et budgétaires<sup>6</sup> du Conseil des chefs de secrétariat.

8. Avec le temps, la capacité d'estimation des dépenses de personnel de la FAO s'est améliorée grâce aux nouveaux systèmes d'information qui permettent une analyse plus détaillée des données sur les dépenses utilisées pour établir les estimations. L'amélioration la plus récente signalée au Comité financier en septembre 2005<sup>7</sup> concerne la mise à jour période de l'évaluation actuarielle des obligations en matière de personnel après cessation de service dans le cadre de la préparation du budget, de façon à aligner les coûts budgétisés sur les coûts réels.

9. L'étude comparative des approches de la gestion financière de la variation des dépenses de personnel fait apparaître des différences importantes dans les mécanismes de financement dont disposent les organisations pour gérer la variation des dépenses de personnel durant l'exercice budgétaire. Aux Nations Unies, il est d'usage de réévaluer trois fois le budget du programme durant le cycle biennal afin de prendre en compte les derniers chiffres de l'inflation, le résultat des enquêtes salariales, l'évolution des taux de change opérationnels, etc. Par exemple, le premier rapport sur l'exécution du budget pour 2004<sup>8</sup> a fait état d'un accroissement de 162,5 millions de dollars EU, soit 5,9 pour cent des ouvertures de crédit nettes, résultant des variations de l'inflation et des taux de change appliqués aux États Membres. Pour l'exercice biennal 2008-09, les Nations Unies envisagent d'établir un fonds de réserve dans le cadre des ouvertures de crédits pour couvrir les variations des dépenses dues aux facteurs d'accroissement des coûts.<sup>9</sup>

10. À la FAO, le Compte de réserve spécial a été établi par la Conférence en 1977. Il n'est utilisé qu'exceptionnellement pour financer des dépenses supplémentaires non prévues au budget résultant de tendances inflationnistes imprévues, sous réserve d'un examen préalable du Comité financier et de l'approbation du Conseil. De plus, la mise en recouvrement fractionnée des contributions n'assure aucune protection pour environ 20 pour cent des dépenses de l'Organisation engagées en monnaies autres que l'euro ou le dollar des États-Unis.

## IV. Conclusions

11. La comparaison des différentes méthodes utilisées dans les cinq organisations confirme la pratique courante qui consiste à baser les projections de l'accroissement des dépenses de personnel sur les schémas des dépenses passées, en les associant à des estimations provenant de sources extérieures. Toutefois, même avec des méthodes de projections très élaborées, les

---

<sup>6</sup> CEB/2006/HLCM/3 Taux standard pour les dépenses de personnel utilisés dans les Organisations des Nations Unies – Résumé

<sup>7</sup> FC 110/2 paragraphe 5

<sup>8</sup> A/59/578 Premier rapport sur l'exécution du budget-programme pour l'exercice biennal 2004-05

<sup>9</sup> A/60/6 Proposition de budget-programme pour l'exercice biennal 2006-07 – Avant-propos et introduction

dépenses de personnel effectives restent difficiles à prévoir jusqu'à deux ans et demi à l'avance. Les variations entre les coûts unitaires de personnel estimatifs et les coûts réels sont donc inévitables. Il risque donc d'être impossible de mettre pleinement à exécution le programme de travail si les estimations sont trop modérées. L'amélioration récente du calendrier des évaluations actuarielles des dépenses de personnel après cessation de service et l'utilisation de ces données pour établir le budget et la comptabilité ont aidé à réduire ce risque.

12. Toutefois, la FAO ne dispose d'aucun mécanisme permettant de protéger le programme de travail contre les fluctuations monétaires pour les dépenses de personnel engagées dans des monnaies autres que l'euro ou le dollar des États-Unis. Le Compte de réserve spécial n'est utilisé qu'exceptionnellement pour financer des dépenses de personnel supplémentaires non budgétisées résultant de l'inflation. À l'inverse, il n'existe aucun mécanisme permettant d'établir une réserve lorsque les dépenses de personnel budgétisées dépassent les dépenses réelles.

13. Les arrangements utilisés aux Nations Unies pour réévaluer le budget et ajuster les ouvertures de crédits ne seraient pas applicables à la FAO. Toutefois, les propositions formulées aux Nations Unies en vue d'établir un fonds de réserve dans le cadre des ouvertures de crédits pour couvrir les variations de dépenses dues à des facteurs d'augmentation des coûts mériteraient d'être examinées attentivement à la prochaine session de Comité financier.

### Annexe: Analyse comparative des éléments de l'accroissement des dépenses de personnel

Éléments de l'accroissement des coûts	UNESCO <sup>10</sup>	OIT <sup>11</sup>	ONU <sup>12</sup>	PNUD & UNICEF <sup>13</sup> Approche commune	FAO
Base sur laquelle les augmentations de coûts sont appliquées	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Budget approuvé de l'exercice biennal en cours ajusté en fonction de la nouvelle structure du programme et des activités de l'exercice biennal proposé</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dépenses effectives de la première année de l'exercice biennal en cours</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Révision des ouvertures de crédits à la fin de la première année de l'exercice biennal en cours</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ouvertures de crédit s'approuvées</li> <li>▪ Estimations pour la première et la deuxième années de l'exercice biennal proposé, calculées séparément en utilisant les ouvertures de crédits pour chaque année de l'exercice biennal en cours</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Dépenses effectives pour l'exercice biennal en cours et prévisions</li> </ul>
Unité de calcul de l'augmentation des coûts	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Par classe (DG, DDG, ADG, D1-2, P1-5, G1-6, L1-8, NOA-E)</li> <li>▪ Par lieu d'affectation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Par catégorie de personnel (cadre organique et services généraux)</li> <li>▪ Pour le personnel du cadre organique: ne</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Par catégorie, niveau et lieu d'affectation</li> <li>▪ Dépenses communes de personnel budgétisées en % des traitements nets</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ En fonction du lieu d'affectation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Par classe et lieu d'affectation</li> <li>▪ Par catégorie de dépenses</li> </ul>

<sup>10</sup> Projet de programme et budget 2006-2007 (33C/5), Programme et budget approuvés 2004-2005 (32C/5), Textes fondamentaux édition 2004

<sup>11</sup> Programme et budget pour la période biennale 2006-07, Programme et budget pour la période biennale 2004-05

<sup>12</sup> Proposition de programme-budget 2006-07 (A/60/6 Introduction), proposition de programme-budget 2004-05 (A/58/6 Introduction), Estimations révisées: incidence des variations des taux de change et d'inflation (A/58/528, A/58/7/Add.11, A/60/599), premier rapport sur l'exécution du budget-programme pour l'exercice biennal 2004-2005 (A/59/578)

<sup>13</sup> Projet de budget du PNUD pour l'exercice biennal 2006-2007 (DP/2005/31), Projet de budget du PNUD pour l'exercice biennal 2004-2005 (DP/2003/28)

UNICEF: Budget d'appui biennal pour l'exercice 2006-2007 (E/ICEF/2006/AB/L.1), Budget d'appui biennal pour l'exercice 2004-2005 (E/ICEF/2003/AB/L.14)

Éléments de l'accroissement des coûts	UNESCO <sup>10</sup>	OIT <sup>11</sup>	ONU <sup>12</sup>	PNUD & UNICEF <sup>13</sup> Approche commune	FAO
- Unité des coûts standard		tient pas compte du lieu d'affectation <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Par objet de dépenses</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Traitements et ajustements de poste basés sur la mise à jour des indices d'ajustement de poste (voir ci-dessous)</li> </ul>		
Comptes inclus comme dépenses de personnel	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Traitements et ajustements de poste</li> <li>▪ Contribution de l'Organisation au Fonds de pension des Nations Unies</li> <li>▪ Contribution de l'Organisation à la Caisse d'assurance maladie</li> <li>▪ Paiements à la cessation de service</li> <li>▪ Autres indemnités du personnel, y compris de sujétion/mobilité</li> <li>▪ Voyages réglementaires (congrés dans les foyers)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tous les comptes relatifs aux dépenses de personnel</li> <li>▪ Caisse d'assurance maladie du personnel en activité et à la retraite, y compris par répartition.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Traitements de base nets des postes permanents et temporaires.</li> <li>▪ Ajustements de poste pour le personnel du cadre organique.</li> <li>▪ Comptes pour toutes les dépenses communes de personnel, y compris indemnités, versements de sécurité sociale, frais d'études et de voyages, congrés dans les foyers, indemnités de nomination, cessation de service, mutation et autres telles qu'indemnités spéciales et remboursement des</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Éléments de coûts correspondant à quatre facteurs d'inflation               <ol style="list-style-type: none"> <li>i. Mouvement de l'ajustement de poste</li> <li>ii. Voyages internationaux et dépenses communes de personnel</li> <li>iii. Traitements et dépenses communes du personnel local (y compris les fonctionnaires recrutés sur le plan national)</li> <li>iv. Tous les autres coûts comme les dépenses de fonctionnement.</li> </ol> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Toutes les dépenses relatives au personnel</li> <li>▪ Obligations suivantes relatives au personnel du cadre organique et des services généraux:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Fonds d'indemnisation</li> <li>○ Assurance maladie après cessation de service</li> <li>○ Fonds des indemnités de départ</li> <li>○ Fonds des indemnités de cessation de service</li> </ul> </li> </ul>

Éléments de l'accroissement des coûts	UNESCO <sup>10</sup>	OIT <sup>11</sup>	ONU <sup>12</sup>	PNUD & UNICEF <sup>13</sup> Approche commune	FAO
			impôts sur le revenu. ▪ Contribution du personnel ▪ Indemnités de représentation	▪ Une ligne de crédit distincte pour les dépenses de sécurité partagées. ▪ Un facteur d'inflation distinct pour l'assurance maladie des retraités (PNUD).	
Biennialisation  - Incidence financière d'événements qui ont déjà eu lieu avant la mise en œuvre du budget proposé	▪ Oui ▪ <i>“Réévaluation des coûts”</i> pour inclure les augmentations statutaires des dépenses de personnel qui ont déjà eu lieu durant l'exercice biennal en cours ou devraient avoir lieu pendant le restant de la période qui précède une approbation budgétaire.	▪ Oui, même si elle n'est pas explicitement reconnue dans le document.	▪ Voir les sections ci-dessous sur l'inflation et l'ajustement.	▪ Oui, dans l'ensemble, comme à la FAO. ▪ <i>“Ajustements de volume”</i> : changements effectifs des besoins calculés et appliqués aux ouvertures de crédits approuvées. ▪ <i>“Ajustements de coût”</i> : uniquement les changements reconnus qui ont eu lieu durant les deux années écoulées depuis l'établissement du budget de l'exercice biennal en cours appliqués aux ouvertures de crédits approuvées avec les changements de volume. Cela inclut:	▪ Oui ▪ Prise en compte totale de l'effet des augmentations qui se sont concrétisées ou qui devraient se concrétiser durant l'exercice biennal.

Éléments de l'accroissement des coûts	UNESCO <sup>10</sup>	OIT <sup>11</sup>	ONU <sup>12</sup>	PNUD & UNICEF <sup>13</sup> Approche commune	FAO
				<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Modification des échelons moyens des postes par classe</li> <li>○ Augmentations d'échelons</li> <li>○ Incidence financière des reclassements de postes</li> <li>○ Décisions de la CFPI sur les rémunérations du personnel</li> <li>▪ <i>“Ajustement pour l'inflation”</i>: ouvertures de crédits approuvées pour l'exercice biennal en cours (volume, coûts et ajustements monétaires) ajustées pour tenir compte de l'inflation réelle et estimative résultant des facteurs décrits ci-dessus.</li> </ul>	
<p>Inflation</p> <p>- Incidence sur les coûts des</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>“Augmentations des coûts prévues”</i> estimations basées sur les prévisions les plus fiables de l'inflation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Les hypothèses communément acceptées pour l'inflation à Genève sont appliquées.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>“Réévaluation des coûts”</i> pour tenir compte de l'inflation prévue.</li> <li>▪ Les Prévisions de la</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>“Ajustement pour l'inflation”</i>: projections de l'inflation pour l'exercice biennal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <i>“Inflation”</i>: incidence sur les coûts des ajustements qui devraient prendre effet à différents moments</li> </ul>



Éléments de l'accroissement des coûts	UNESCO <sup>10</sup>	OIT <sup>11</sup>	ONU <sup>12</sup>	PNUD & UNICEF <sup>13</sup> Approche commune	FAO
ajustements qui devraient avoir lieu à différents moments durant l'exercice biennal proposé	<p>disponibles au moment de l'établissement du budget appliquées au budget réévalué.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Budgétisation dans un fonds distinct.</li> <li>▪ L'utilisation de ce fonds est sujette à l'approbation préalable du Conseil exécutif.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tendances des coûts des bureaux hors Siège considérées individuellement, y compris les traitements et indemnités du personnel recruté sur une base locale.</li> <li>▪ Les activités de programme méritant une considération particulière sont ajustées expressément.</li> </ul>	<p>CFPI et de The Economist utilisées pour anticiper les poussées inflationnistes.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Traitements et ajustements de poste mis à jour sur la base i) des prévisions de l'indice de l'ajustement de poste fournies par la CFPI en octobre-novembre de l'année précédant l'approbation du budget et ii) un facteur d'ajustement à la hausse pour les dépenses communes de personnel.</li> <li>▪ Ajustements complémentaires dus à la variation calculée à partir des réévaluations des coûts et notifiée dans deux rapports d'exécution: <ul style="list-style-type: none"> <li>i. Le premier rapport à la fin de la</li> </ul> </li> </ul>	proposé appliquée aux facteurs décrits ci-dessus.	<p>durant l'exercice biennal proposé</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Prévisions de la CFPI et de The Economist utilisées pour anticiper les poussées inflationnistes</li> </ul>

Éléments de l'accroissement des coûts	UNESCO <sup>10</sup>	OIT <sup>11</sup>	ONU <sup>12</sup>	PNUD & UNICEF <sup>13</sup> Approche commune	FAO
			première année de l'exercice biennal et ii. Le deuxième rapport à la fin de la deuxième année. ■ Ajustement de la variance des taux de vacances de poste.		
Ajustement monétaire	■ Méthode de la mise en recouvrement fractionnée en place pour la composante euro des dépenses afin de protéger le programme de travail des fluctuations des taux de change (Article 5.6 du Règlement financier)	■ Contributions fournies entièrement en franc suisse alors que la devise fonctionnelle est le dollar des États-Unis. ■ Prise en compte de l'effet des ajustements des taux de change entre la monnaie locale et le dollar des États-Unis et le franc suisse.	■ "Réévaluation du coût" pour tenir compte des fluctuations du taux de change. ■ Budget du Programme réévalué trois fois: i) avant son adoption, ii) après un an, et iii) vers la fin de l'exercice biennal. La dernière réévaluation est utilisée comme base pour l'exercice biennal suivant.	■ "L'Ajustement monétaire" calculé comme une partie de l'estimation de l'augmentation globale des coûts, par année, sur les ouvertures de crédits totales, y compris tous les ajustements de coûts ci-dessus. ■ Cette mesure est prise avant l'application des ajustements pour l'inflation pour l'exercice biennal en cours et proposé.	■ Depuis 2004-05, la mise en recouvrement fractionnée pour l'euro et les monnaies liées à l'euro est en place comme mécanisme destiné à protéger des fluctuations du taux de change. ■ Aucun mécanisme de protection pour les monnaies liées au dollar des États-Unis.