

# conférence

C  
C 89/3-Sup.4  
Octobre 1988

ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE ROME

## Vingt-cinquième session

Rome, 11 - 30 novembre 1989

F

### PROGRAMME DE TRAVAIL ET BUDGET 1990-91

#### APPLICATION DE L'ABATTEMENT POUR MOUVEMENTS DE PERSONNEL

1. On entend par abattement pour mouvements de personnel la réduction appliquée aux crédits budgétaires pour les postes ouverts (traitements et dépenses communes de personnel pour les postes du cadre organique et des services généraux) afin de tenir compte des mouvements de personnel, des départs et des retards apportés au recrutement, notamment pour les postes nouveaux.
2. L'abattement pour mouvements de personnel appliqué au budget de la FAO est de 5,5 pour cent. Compte tenu des pratiques observées dans les autres organisations, et afin de permettre l'exécution efficace et efficiente du Programme de travail et budget approuvé par la Conférence, le Directeur général propose de ramener à 3 pour cent l'abattement pour mouvements de personnel.
3. Le Comité financier a procédé à un examen préliminaire de cette question à sa soixante-cinquième session, en mai 1989, et à un examen approfondi de la proposition à sa soixante-sixième session, en septembre 1989. Il n'est pas parvenu à une conclusion finale et il a noté que le Conseil et la Conférence devront être saisis de la question.
4. Le Directeur général présente donc ci-joint sa proposition à la Conférence sous la forme examinée par le Comité financier (document FC 66/2 Sup.1, joint en Annexe A au présent document). On trouvera à l'Annexe B l'extrait pertinent du rapport de la soixante-sixième session du Comité financier. Les vues que le Conseil exprimera à sa quatre-vingt-seizième session seront communiquées à la Conférence dès que possible.

	منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة	FC 66/2 Sup.1 Juillet 1989
	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	
	ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION	

DISTRIBUTION RESTREINTE  
(Liste spéciale)

SOIXANTE-SIXIEME SESSION DU COMITE FINANCIER

18 - 29 septembre 1989

PROGRAMME DE TRAVAIL ET BUDGET 1990-91

APPLICATION DE L'ABATTEMENT POUR MOUVEMENTS DE PERSONNEL

Introduction

1. A sa dernière session, le Comité a procédé à un examen préliminaire de l'application de l'abattement pour mouvements de personnel dans le budget.
2. Il a décidé de procéder à sa session suivante à une analyse plus détaillée de la question et d'examiner également les propositions que lui soumettrait le Directeur général. Le présent document a été établi à la suite de cette décision.

Historique

3. Le Comité n'ignore pas que l'on entend par abattement pour mouvements de personnel la réduction appliquée aux crédits budgétaires pour les postes ouverts (traitements et dépenses communes de personnel pour les postes du cadre organique et des services généraux) afin de tenir compte des mouvements de personnel, des départs et des retards apportés au recrutement, notamment pour les postes nouveaux.
4. L'abattement pour mouvements de personnel appliqué au budget de la FAO est de 5,5 pour cent. A part le bref examen auquel il a procédé à sa soixante-cinquième session, le Comité financier n'avait plus étudié la question depuis sa trentième session, en septembre 1973.

- Raison d'être de l'abattement pour mouvements de personnel

5. Par "poste ouvert" ou "poste inscrit au tableau d'effectifs" on entend un poste que l'unité de la FAO concernée est autorisée à pourvoir pour la durée de l'exercice en vue d'assurer l'exécution des programmes et activités approuvés. Il est donc nécessaire d'inscrire au budget des crédits suffisants pour couvrir le coût prévu de ces postes tel qu'approuvé par la Conférence de la FAO.

6. Cependant, à l'échelle de l'ensemble de l'Organisation, la totalité des postes inscrits au tableau d'effectifs ne sont pas pourvus pour tout l'exercice, sauf si une politique systématique de surrecrutement ou de recrutement anticipé est appliquée. Le personnel se renouvelle pour toutes sortes de raisons (retraite à l'âge statutaire, retraite anticipée, transfert, démission, décès, licenciement, etc.). Beaucoup de ces événements sont imprévisibles. Même lorsque la vacance d'un poste est prévisible ou dans le cas des postes nouvellement créés, il faut nécessairement un certain temps avant que le poste ne soit pourvu, malgré tous les efforts faits pour prendre en temps utile les mesures voulues. Par exemple, les transferts et promotions internes peuvent déclencher un effet de "dominos" qui entraîne des délais en cascade.

7. C'est pourquoi les organes directeurs de la FAO ont approuvé la pratique consistant à réduire les crédits pour dépenses de personnel avant que la Conférence ne vote les ouvertures de crédits.

- Application de l'abattement pour mouvements de personnel à la FAO

8. Plusieurs méthodes peuvent être envisagées pour opérer la réduction ci-dessus. On ne pourrait par exemple faire varier le pourcentage selon les catégories de personnel (cadre organique ou services généraux), le lieu d'affectation ou le type de poste (par exemple les postes existants ou postes nouveaux). Mais ça n'aurait de sens que s'il y avait une raison valable de croire, ou des statistiques prouvant que les délais de recrutement ou la fréquence des vacances sont différents.

9. On pourrait aussi envisager de faire varier le taux d'abattement selon qu'il s'agit des traitements de base ou des dépenses communes de personnel. Par exemple, l'abattement pourrait être plus faible pour les crédits affectés aux dépenses communes de personnel, destinés à financer notamment les dépenses de cessation de service et de recrutement, c'est-à-dire les composantes des dépenses de personnel les plus sensibles au renouvellement du personnel.

10. En fait il n'existe aucune formule idéale dont la validité soit statistiquement prouvée. La pratique de la FAO a changé au cours des années. Au début, l'abattement n'était que de 2 pour cent. On en est peu à peu venu au taux actuel uniforme de 5,5 pour cent de réduction des crédits budgétaires pour toutes les dépenses de personnel, réduction qui est appliquée au stade de l'élaboration du budget.

11. Les montants correspondant à cet abattement sont déduits des crédits budgétaires de chaque unité de l'Organisation. En conséquence, lors de l'exécution du budget, les déficits éventuels (qui se produisent par exemple si aucune vacance n'apparaît dans une unité pendant tout l'exercice) doivent être compensés par les excédents qui se produisent ailleurs (c'est-à-dire dans des unités où le taux moyen de vacance des postes pendant l'exercice dépasse 5,5 pour cent). Par exemple, dans l'actuel Programme de travail et budget, les crédits ouverts pour les dépenses de personnel (postes inscrits au tableau d'effectifs) sont fixés à 254 millions de dollars E.-U. soit 94,5 pour cent des 268,8 millions de dollars E.-U. qui auraient été nécessaires pour financer en totalité les coûts afférents à tous les postes. En d'autres termes, la pratique de l'abattement pour mouvements de personnel entraîne une réduction des crédits budgétaires de 14,8 millions de dollars par rapport au montant qui serait nécessaire pour pourvoir tous les postes inscrits au tableau d'effectifs pendant la totalité de l'exercice.

12. Ce taux élevé d'abattement a été appliqué malgré l'effort qui est fait systématiquement depuis beaucoup d'années pour réduire le nombre de postes du Programme ordinaire. Ainsi, non seulement le nombre des postes a été réduit, mais les crédits n'ont pas été suffisants pour pourvoir tous les postes restants de façon à permettre l'exécution intégrale du programme.

13. Des événements exceptionnels tels que le gel temporaire du recrutement, la suspension du recrutement en attendant la suppression de tel ou tel poste, ou les modifications des règlements de la Caisse des pensions du personnel des Nations Unies tendent à faire monter le taux de renouvellement du personnel à des niveaux anormaux. Il n'y a donc pas de corrélation automatique entre le taux de vacance des postes en telle ou telle période et ce qui devrait être le taux normal d'abattement pour mouvements de personnel.

#### Pratiques dans les autres organisations du système des Nations Unies

14. Dans les autres organisations du système des Nations Unies, il n'y a aucune formule standard d'abattement pour mouvements de personnel ou de déduction en fonction des taux de vacance des postes. La plupart des petites institutions spécialisées, étant donné le très faible taux de renouvellement du personnel, n'appliquent aucune déduction aux montants nécessaires pour financer intégralement les postes. Parmi les organisations comparables à la FAO, la pratique varie beaucoup. Dans celles où l'abattement pour mouvements de personnel est exprimé en pourcentage, ce pourcentage est compris entre 3 et 5 pour cent. Dans certains cas, le taux est différent pour les postes du cadre organique et pour ceux des services généraux. Dans d'autres, c'est entre les postes existants et les nouveaux postes qu'il diffère. Là où il n'est pas exprimé en pourcentage, il est difficile à mesurer, mais il peut être équivalent à moins de 1 pour cent. Par ailleurs, les taux peuvent être modifiés pour un exercice donné, par exemple en prévision d'une forte compression de personnel.

15. Pour permettre les comparaisons, les informations ci-après se réfèrent aux pratiques normales des organisations, abstraction faite des mesures exceptionnelles qui peuvent avoir été appliquées temporairement.

#### Organisations des Nations Unies

Une déduction de 5 pour cent pour mouvements de personnel est opérée sur le coût estimatif des postes du cadre organique. Aucune réduction n'est faite pour les postes des services généraux.

#### BIT

Il n'y a pas de pourcentage d'abattement pour mouvements de personnel.

Une réduction équivalant à environ 0,7 pour cent des dépenses totales de personnel est opérée sur le budget proposé.

#### Unesco

Un abattement de 5 pour cent est appliqué pour tous les postes figurant au tableau d'effectifs.

#### ONU/DI

Un abattement de 5 pour cent est opéré pour les postes du cadre organique existants; aucune réduction n'est faite pour les postes des services généraux. Pour les nouveaux postes, le régime est différent: les crédits budgétaires sont réduits de 50 pour cent pour les postes du cadre organique et de 35 pour cent pour ceux des services généraux et des autres catégories.

#### OMS

Les prévisions budgétaires relatives à tous les postes sont calculées au moyen d'un système de coûts moyens établis pour les diverses catégories et les divers lieux d'affectation. Ces coûts moyens (à peu près équivalents aux taux normalisés de la FAO) sont basés principalement sur le coût effectif du personnel pendant les quatre années précédentes. Ils comprennent les traitements, les indemnités et les dépenses communes de personnel.

Les coûts estimatifs pour tous les postes sont établis en tenant compte aussi de la période pendant laquelle on pense que ces postes seront nécessaires et, pour les postes du cadre organique, des délais de recrutement prévus. Dans ces conditions, il n'y pas lieu d'appliquer un abattement uniforme pour mouvements de personnel aux postes existants ni aux nouveaux postes puisque a) il est automatiquement tenu compte du taux passé de vacance des postes dans les coûts moyens et b) les crédits budgétaires ne couvrent que la période pendant laquelle il est prévu que le poste sera pourvu.

La pratique de l'OMS est donc souple et dynamique. L'abattement de facto incorporé dans les coûts moyens varie dans le temps et selon les circonstances.

#### AIEA

Une réduction d'environ 3 pour cent est opérée sur le coût estimatif des dépenses de personnel pour tenir compte du renouvellement.

#### Nécessité d'un réexamen

16. Il n'y a pas de formule parfaite d'abattement pour mouvements de personnel. De toute façon, rien ne prescrit qu'une formule quelconque doive rester immuable. Au contraire, il serait raisonnable de s'attendre à ce que l'application de l'abattement pour mouvements de personnel évolue en fonction des circonstances.

17. C'est dans la perspective d'un changement de la situation que le Directeur général présente les propositions ci-après:

#### Propositions pour 1990-91

18. Il apparaît que la FAO applique un abattement pour mouvements de personnel supérieur à celui qu'utilisent des organisations comparables. Il en résulte une pénalisation regrettable dont souffre l'exécution du Programme de travail de l'Organisation. Alors qu'il est nécessaire, pour

pouvoir exécuter le programme, que les postes figurant au tableau d'effectifs puissent être pourvus, les crédits budgétaires sont artificiellement réduits, de telle sorte qu'il est impossible de réaliser cette condition.

19. En fait, si toutes les unités pourvoyaient tous les postes pour la totalité de l'exercice, et que donc le taux de vacance des postes était inférieur aux 5,5 pour cent qu'implique l'actuel abattement, cela se traduirait par un déficit budgétaire qui obligerait à effectuer des coupes dans d'autres objets de dépenses. Le résultat serait paradoxal: les effectifs seraient plus nombreux mais feraient moins, parce qu'il n'y aurait pas assez de fonds pour les opérations.

20. Outre que la FAO applique déjà un taux beaucoup plus élevé que les autres organisations, une autre raison de réduire l'abattement est que l'on peut s'attendre à ce que le taux de vacances des postes diminue à l'avenir. Comme on l'a déjà indiqué, le taux de renouvellement du personnel a été exceptionnellement élevé ces dernières années. Ces années difficiles ne constituent pas une référence valable pour extrapoler.

21. On peut s'attendre à beaucoup plus de stabilité à court et moyen terme. Premièrement, on espère que les conditions de service cesseront de se dégrader, on peut même sans trop s'avancer penser qu'elles pourraient graduellement s'améliorer. Deuxièmement, l'arrivée de nombreux jeunes fonctionnaires et les efforts énergiques prévus pour pourvoir les postes vacants (voir ci-après) se traduiront par un taux de renouvellement "naturel" du personnel bien inférieur aux hypothèses sur lesquelles reposait le taux appliqué dans le passé.

22. Surtout, le Directeur général espère que la situation financière de l'Organisation permettra d'exécuter intégralement le prochain Programme de travail. Il serait intolérable que les perturbations dont a souffert l'exécution du programme à la suite des coupes budgétaires successives se poursuivent.

23. Le Directeur général est résolu à adopter une ligne d'action qui rendra à toutes les unités la capacité d'exécuter avec efficacité et efficience leurs programmes approuvés. Il est essentiel que tous les postes vacants figurant au tableau d'effectifs soient pourvus le plus tôt possible. On ne peut pas avoir indéfiniment recours à des consultants et à du personnel temporaire pour absorber la charge de travail et liquider les arriérés. Dans ces conditions, l'abattement de 5,5 pour cent serait un grave obstacle à la restauration de la capacité de l'Organisation.

24. Principalement dans le souci de permettre la bonne exécution du Programme de travail tel qu'il sera approuvé pour le prochain exercice, le Directeur général juge nécessaire de proposer une modification de la pratique actuelle pour le Programme de travail et budget 1990-91.

25. Compte tenu des pratiques observées dans les autres organisations et des considérations ci-dessus, il propose de ramener à 3 pour cent l'abattement pour mouvements de personnel. Un taux uniforme répond mieux aux impératifs de transparence et de facilité d'application qu'une formule établissant une distinction entre les postes du cadre organique et ceux des services généraux ou entre les postes existants et les nouveaux postes.

26. Le Directeur général est conscient de l'impact de sa proposition sur le niveau du budget 1990-91 tel qu'il est proposé dans le Programme de travail et budget. Mais il s'agit pour les Etats Membres d'avoir un Programme de travail et budget approuvé qu'il soit possible d'exécuter et qui ne soit pas compromis dès le départ par une ouverture de crédit réduite qui ne permettrait pas de pourvoir les postes figurant au tableau d'effectifs.

27. Si le Comité financier accepte de recommander cette ligne d'action au Conseil, et sous réserve des réactions de ce dernier à la proposition, un supplément au document présentant le Programme de travail et budget sera préparé à l'intention de la Conférence qui prendra une décision finale sur la question.

ANNEXE B

Extrait du rapport de la soixante-sixième session du Comité financier  
(18-29 septembre 1989)

Programme de travail et budget 1990-91

- Application de l'abattement pour mouvements de personnel

3.13 Après une étude préliminaire de l'application de l'abattement pour mouvements de personnel dans le budget, le Comité, à sa soixante-cinquième session, a décidé de procéder à une analyse plus détaillée de la question et d'examiner également les propositions que lui soumettrait le Directeur général à sa prochaine session. Le Comité a examiné le document qui lui était soumis<sup>1</sup>.

3.14 Le Comité a examiné la raison d'être de l'abattement pour mouvements de personnel, qui repose sur le fait que, malgré tous les efforts consentis pour prendre les mesures voulues en temps utile, il faut un certain temps avant que les postes ne soient pourvus, qu'il s'agisse de nouveaux postes ou de postes vacants à la suite du renouvellement du personnel. C'est en grande partie pour cette raison que les organes directeurs de la FAO ont approuvé la pratique consistant à appliquer un abattement aux crédits budgétaires pour dépenses de personnel.

3.15 Le Comité a également examiné les méthodes qui peuvent être envisagées pour opérer l'abattement pour mouvements de personnel et a reconnu qu'il n'existait aucune formule idéale dont la validité soit statistiquement prouvée pour déterminer le taux de réduction et la part des dépenses de personnel à laquelle doit être appliquée cette réduction. Il a noté que l'abattement, à la FAO, était passé au fil des ans de 2 pour cent au taux uniforme actuel de 5,5 pour cent pour toutes les dépenses de personnel, en vigueur depuis de nombreuses années.

3.16 Le Comité a été informé que la pratique normalement suivie dans d'autres organismes du système des Nations Unies en ce qui concerne l'abattement pour mouvements de personnel était très variable. Il a noté que l'abattement appliqué par la FAO était plus élevé que celui de la plupart des organisations comparables.

3.17 Le Comité a été informé que ce taux élevé est appliqué à la FAO malgré une politique tendant, depuis de nombreuses années, à réduire le nombre de postes du Programme ordinaire. Le Comité a été informé en outre que ce taux élevé compromet l'exécution du Programme de travail et budget de la FAO, qui dépend étroitement de la disponibilité des ressources nécessaires en personnel. Le taux actuel d'abattement se traduit dans le Programme de travail et budget proposé pour 1990-91 par des crédits budgétaires inférieurs de 20 millions de dollars E.-U. à ce qui serait nécessaire pour couvrir intégralement le coût de tous les postes.

1. Document FC 66/2-Sup.1.

3.18 Le Comité a noté que le Directeur général, en proposant de ramener l'abattement pour mouvements de personnel de 5,5 à 3 pour cent, désire principalement permettre à tous les services d'exécuter intégralement le programme approuvé, avec efficacité. Il a toutefois noté qu'un tel changement se traduirait par une augmentation de 9,3 millions de dollars E.-U. du budget proposé.

3.19 Les membres du Comité ont exprimé des vues divergentes concernant cette proposition, et le moment où elle était présentée: certains étaient prêts à accepter la proposition du Directeur général, d'autres, à envisager un taux d'abattement situé entre les 5,5 pour cent actuels et les 3 pour cent proposés; d'autres encore estimaient ne pas être en mesure d'accepter la proposition. Le Comité n'a pas pu aboutir à une conclusion définitive et a estimé opportun de saisir le Conseil et la Conférence de cette question.