



Traité International

SUR LES RESSOURCES PHYTOGÉNÉTIQUES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE



F

Point 7 de l'ordre du jour provisoire

TRAITÉ INTERNATIONAL SUR LES RESSOURCES PHYTOGÉNÉTIQUES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE

TROISIÈME SESSION DE L'ORGANE DIRECTEUR

Tunis (Tunisie), 1er – 5 juin 2009

RÈGLES DE GESTION FINANCIÈRE DE L'ORGANE DIRECTEUR – INFORMATIONS GÉNÉRALES

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>
I Introduction	1-4
II. Pratique en usage à ce jour concernant les contributions des Parties contractantes au budget administratif de base	5-7
III. Les contributions volontaires dans le système des Nations Unies	8-14
IV. Conclusions	15

Annexe 1: Les contributions volontaires dans le système des Nations Unies: Incidences sur l'exécution des programmes et les stratégies de mobilisation de ressources (Résumé analytique JIU/REP/2007/1)

Annexe 2: Le barème indicatif volontaire des contributions au PNUE

Le tirage du présent document est limité pour réduire au maximum l'impact des méthodes de travail de la FAO sur l'environnement et contribuer à la neutralité climatique. Les délégués et observateurs sont priés d'apporter leur exemplaire personnel en séance et de ne pas demander de copies supplémentaires.

La plupart des documents de réunion de la FAO sont disponibles sur l'Internet, à l'adresse www.fao.org

RÈGLES DE GESTION FINANCIÈRE DE L'ORGANE DIRECTEUR – INFORMATIONS GÉNÉRALES

I. INTRODUCTION

1. L'Organe directeur a adopté ses règles de gestion financière à sa première session. Lors de l'adoption, il a *“not[é] que certains articles étaient encore entre parenthèses et qu'il devrait trouver une solution à leur sujet à sa deuxième session”*. Or, à la deuxième session de l'Organe directeur *“un consensus sur la nécessité de mettre au point ses règles de gestion financière ne s'étant pas dégagé en cours de session, il a décidé de procéder à leur examen à sa troisième session”*.
2. Les passages entre parenthèses des règles de gestion financière de l'Organe directeur sur lesquels un accord n'a pas encore été réalisé et que l'Organe directeur examinera à la présente session, se rapportent à la seule question de savoir si les contributions volontaires des Parties contractantes (ci-après dénommées « les contributions ») au budget administratif de base du Traité devraient être *“établies sur la base d'un barème indicatif”*. L'option 1 de l'article V.1b prévoit un tel barème indicatif. L'option 2 n'en prévoit pas. Les passages entre parenthèses des articles V.2, V.4 et V.5 sont subordonnés à la décision de l'Organe directeur concernant l'article V.1b, et ne s'appliqueraient que si un tel barème indicatif était adopté.
3. Le présent document a pour objet de fournir à l'Organe directeur des informations concrètes sur la pratique en usage à ce jour, et d'appeler son attention sur un rapport du Corps commun d'inspection des Nations Unies relatif aux incidences des contributions volontaires sur l'exécution des programmes des organisations du système des Nations Unies.
4. Il convient de noter en outre que le Comité ad hoc de la tierce partie bénéficiaire a proposé des changements supplémentaires aux règles de gestion financière (voir IT/GB-3/09/11 Rev. 1, *Rapport du Président du Comité ad hoc de la tierce partie bénéficiaire*). Ces changements supplémentaires ne sont pas examinés ici.

II. PRATIQUE EN USAGE À CE JOUR CONCERNANT LES CONTRIBUTIONS DES PARTIES CONTRACTANTES AU BUDGET ADMINISTRATIF DE BASE

5. La question de l'adoption d'un barème indicatif n'ayant pas été réglée, la lettre circulaire aux gouvernements en date du 3 novembre 2006, qui lançait un appel de contributions suivant la première session de l'Organe directeur, contenait le texte ci-après:

Au moment de l'adoption de ses Règles de gestion financière, l'Organe directeur n'avait pas encore décidé si le budget administratif de base devait être financé par des contributions volontaires sur la base d'un barème indicatif, ou bien par des contributions volontaires. Dans la mesure où cela peut être utile aux Parties contractantes, un barème indicatif établi à partir du barème des contributions de la FAO et ajusté en fonction des pays qui étaient Parties contractantes au 29 octobre 2007, est joint à la présente communication (addendum 4).

Le projet d'article V.2b des Règles de gestion financière énonce que « chaque Partie informe le Secrétariat, aussi longtemps que possible avant la date à laquelle la contribution est exigible, de la contribution qu'elle entend verser et de la date à laquelle elle prévoit de la régler ». Bien que cet article n'ait pas encore été adopté, une telle notification serait d'une grande utilité pour le Secrétaire aux fins de la planification des dépenses. Les Parties contractantes sont donc encouragées à communiquer ces informations au Secrétaire, dès que possible.

6. La lettre circulaire aux gouvernements du 11 juin 2008, lançant un appel de contributions à la suite de la deuxième session de l'Organe directeur, contenait un texte identique.

7. Sollicité à plusieurs reprises par des Parties contractantes qui désiraient savoir le montant de la contribution à verser, le Secrétaire a appelé leur attention sur ces textes. L'Organe directeur souhaitera peut-être noter que les Parties contractantes qui ont apporté une contribution au budget administratif de base en réponse à ces appels de fonds s'étaient toutes alignées sur les barèmes indicatifs officiels qui étaient joints à ces lettres circulaires aux gouvernements.¹

III. LES CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES DANS LE SYSTÈME DES NATIONS UNIES

8. Aux fins de l'examen de ses Règles de gestion financière, l'Organe directeur souhaitera peut-être prendre en compte le rapport du Corps commun d'inspection des Nations Unies intitulé *Les contributions volontaires dans le système des Nations Unies: incidences sur l'exécution des programmes et les stratégies de mobilisation de ressources*², publié après l'adoption des Règles de gestion financière.

9. Le *résumé analytique* de ce rapport est reproduit à l'*Annexe 1* du présent document. L'attention de l'Organe directeur est attirée, en particulier, sur les principales conclusions suivantes concernant les incidences sur l'exécution des programmes, qui caractérisent exactement la situation budgétaire actuelle du Traité:

« Un des principaux motifs de préoccupation est l'absence de prévisibilité des contributions volontaires et son incidence sur la stabilité des programmes exécutés. Ce problème peut être atténué si une partie des contributions volontaires est soumise à un barème prévisible de contributions, comme cela est le cas dans le modèle adopté par le Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) en 2002, qui peut être considéré comme un exemple de pratique optimale ».

« Certaines organisations connaissent une forte pénurie de ressources de base, ce qui entrave leur capacité de fournir les services essentiels. Dans certains cas, des fonctions organiques clefs et les dépenses de personnel y relatives ont été financées par des ressources autres que les ressources de base ».

10. Le Corps commun d'inspection note que:

« Dans sa résolution portant création du PNUE, l'Assemblée générale a décidé que les dépenses de fonctionnement du Conseil d'administration et du petit secrétariat seraient imputées sur le budget ordinaire de l'ONU et que les autres dépenses seraient financées en totalité ou en partie par un fonds de contributions volontaires (résolution 2997 (XXVII), sect. II, par. 3 et sect. III, par. 1)³.

11. Il s'agit là, à l'évidence, d'une situation différente de celle du Traité, pour lequel même les dépenses relatives à l'Organe directeur et à son petit secrétariat sont financées sur une base entièrement volontaire, ce qui aggrave encore l'absence de prévisibilité et son incidence sur la stabilité des programmes exécutés. Le Corps commun d'inspection a attiré l'attention sur le barème indicatif volontaire des contributions adopté par le Conseil d'administration du PNUE en 2002, dont il donne la description⁴ reproduite à l'*Annexe 2* au présent rapport.

12. Le Corps commun d'inspection note également que:

¹ Sous réserve, dans certains cas, d'arrondissements mineurs motivés par des raisons de simplicité administrative. Pour de plus amples informations sur les contributions apportées par les Parties contractantes au titre de l'exercice biennal 2008/09, voir le document IT/GB-3/09/20, *Programme de travail et budget 2008/09: rapport financier*.

² JIU/REP/2007/1, version intégrale disponible sur le site http://www.unjju.org/data/reports/2007/fr2007_01.pdf.

³ P.4, note 5, du rapport principal.

⁴ Extrait de l'encadré 1, p. 8 du rapport principal.

« Même s'il semble que tous les États Membres du PNUE n'étaient pas favorables au barème indicatif, le nouveau système a contribué à ce que les ressources soient plus prévisibles et suffisantes, du moins dans les phases initiales. Il a aussi débouché sur une plus grande « appropriation » de l'organisation par les États Membres, davantage de pays participant au nouveau système, notamment les pays les moins avancés. En outre, l'Assemblée générale des Nations Unies s'est félicitée des progrès accomplis dans l'application des dispositions de la section III.B de l'appendice à la décision SS.VII/1 du Conseil d'administration sur le renforcement du rôle et de la situation financière du PNUE »⁵.

13. Dans la section « perspectives », le Corps commun d'inspection fait la constatation suivante:

« Il ressort de l'analyse réalisée à l'échelle du système dans le présent rapport que l'existence de ressources ordinaires/de base suffisantes et prévisibles joue un rôle primordial dans la bonne exécution des programmes, non seulement dans le domaine du développement, mais aussi dans tous les autres domaines d'activité des organismes des Nations Unies ».

14. Concluant que:

« Les Inspecteurs appuient sans réserve l'établissement de barèmes indicatifs de contributions volontaires comme moyen de faire en sorte que les organismes des Nations Unies aux ressources de base incertaines disposent de sources de financement plus prévisibles et suffisantes ».⁶

Le Corps commun d'inspection formule la recommandation suivante:

« L'organe délibérant de chaque fonds et programme des Nations Unies devrait créer un groupe de travail intergouvernemental chargé d'élaborer des propositions en vue d'établir un barème indicatif de contributions volontaires pour les ressources de base, qui s'inspire du modèle adopté par le PNUE, pour examen et approbation par ce même organe ».

IV. CONCLUSIONS

15. À la lumière de la recommandation du Corps commun d'inspection, faute de parvenir, à la présente session, à un consensus sur ce point en suspens des Règles de gestion financière, l'Organe directeur pourrait souhaiter créer un groupe de travail intergouvernemental chargé d'élaborer des propositions en vue d'établir un barème indicatif de contributions volontaires pour le budget administratif de base, inspiré du modèle adopté par le PNUE, pour examen et approbation à sa quatrième session.

⁵ Par. 26 du rapport principal.

⁶ Par. 27 du rapport principal.

Annexe 1

**LES CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES DANS LE SYSTÈME DES NATIONS UNIES:
INCIDENCES SUR L'EXÉCUTION DES PROGRAMMES ET LES STRATÉGIES DE
MOBILISATION DE RESSOURCES**

(RÉSUMÉ ANALYTIQUE, JIU/REP/2007/1)

Objectif:

Analyser l'évolution récente des contributions volontaires dans le système des Nations Unies, en déterminer les incidences sur l'exécution des programmes, recommander des mesures visant à en atténuer les conséquences néfastes et recenser les pratiques optimales.

Principales constatations et conclusions**Modalités de financement et tendances**

- Pendant la période 2000-2005, les fonds extrabudgétaires/ressources autres que les ressources de base ont augmenté plus vite que le budget ordinaire/les ressources de base de la plupart des organismes des Nations Unies et ont représenté une part croissante du montant total des ressources.

Incidences sur l'exécution des programmes

- L'évolution des contributions volontaires a eu des effets positifs sur l'exécution des programmes, notamment en favorisant l'essor des activités opérationnelles dans de nombreuses organisations, obligeant celles-ci à être plus efficaces face à la concurrence, mais elle a aussi posé des difficultés considérables.
- Un des principaux motifs de préoccupation est l'absence de prévisibilité des contributions volontaires et son incidence sur la stabilité des programmes exécutés. Ce problème peut être atténué si une partie des contributions volontaires est soumise à un barème prévisible de contributions, comme cela est le cas dans le modèle adopté par le Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement (UNEP) en 2002, qui peut être considéré comme un exemple de pratique optimale. Toutefois, les plans de financement pluriannuels utilisés dans certaines organisations ont donné des résultats moins encourageants.
- La base des donateurs de contributions volontaires est restreinte dans toutes les organisations. D'où la fragilité inhérente des programmes exécutés. En outre, lorsque d'importants donateurs ont fortement réduit leur contribution ou l'ont supprimée, les conséquences ont été très néfastes.
- Les conditions dont sont assorties les contributions volontaires ont réduit la souplesse de ce mode de financement et ont entravé les efforts que les secrétariats des organisations déployaient pour exécuter les programmes prescrits. Il est manifeste que l'affectation des contributions peut entraîner une altération des priorités des programmes, ce qui constitue un grand motif de préoccupation pour les Inspecteurs. Afin de lutter contre ce problème, les organisations ont mis au point des modalités de financement novatrices, notamment des contributions thématiques et des fonds communs, qui peuvent être considérées comme des pratiques optimales. Une bonne communication entre les parties prenantes est également cruciale.

- Certaines organisations connaissent une forte pénurie de ressources de base, ce qui entrave leur capacité de fournir les services essentiels. Dans certains cas, des fonctions organiques clefs et les dépenses de personnel y relatives ont été financées par des ressources autres que les ressources de base.
- La gestion de fonds extrabudgétaires/ressources autres que les ressources de base exige un appui administratif considérable, ce qui a un coût. Dans la plupart des organisations, ces dépenses d'appui sont financées dans une certaine mesure par le budget ordinaire/les ressources de base, ce qui fait que des ressources affectées aux activités prescrites par les organes délibérants sont détournées vers des activités aux objectifs bilatéraux plus restreints. Les dépenses d'appui aux programmes devraient être intégralement recouvrées et, à cette fin, les travaux sur l'harmonisation des politiques suivies dans ce domaine devraient être accélérés.

Dynamique de financement

- Les organismes des Nations Unies rivalisent pour obtenir des contributions volontaires, aussi bien entre eux qu'avec d'autres entités telles que les organisations non gouvernementales. Cette concurrence stimule l'efficacité, mais elle suppose aussi des frais de transaction. En outre, elle peut faire baisser les taux de dépenses d'appui en dessous du niveau de recouvrement intégral des coûts, ce qui fausse les avantages comparatifs.
- Face à cette concurrence croissante pour obtenir des ressources, certains organismes des Nations Unies se sont efforcés d'accroître les fonds provenant du secteur privé, mais en général, ces ressources demeurent une part infime du montant total des contributions.
- La collecte de fonds est entravée notamment par la méconnaissance que les secrétariats ont des nouvelles modalités de l'aide telles que les fonds mondiaux et d'autres partenariats public-privé, ou par les politiques d'accès à ces dispositifs, ainsi que par l'absence de lignes directrices et le manque de formation du personnel concerné.
- La coordination, la collaboration et l'établissement de partenariats étaient considérés par les organisations et par les pays donateurs comme des facteurs importants de succès dans un cadre de financement concurrentiel.

Stratégies de mobilisation de ressources

- Les organisations disposent généralement de lignes directrices et de procédures internes qui régissent leurs relations avec les gouvernements donateurs et certaines d'entre elles ont mis au point des mécanismes de contrôle analogues des fonds provenant du secteur privé. Toutefois, les organes délibérants des fonds et programmes qui dépendent totalement ou fortement des contributions volontaires sont plus nombreux à avoir officiellement adopté une stratégie de mobilisation des ressources propre à leurs organisations respectives que ceux des institutions spécialisées.
- Certaines organisations ont accompli des progrès considérables dans l'élaboration de stratégies de mobilisation de ressources. Les contributions volontaires étant de plus en plus omniprésentes dans le système des Nations Unies, toutes les organisations ressentiront de manière croissante le besoin d'élaborer de telles stratégies. Les organes délibérants ont un rôle important à jouer en stimulant et en appuyant ces processus.

Décentralisation de la collecte de fonds

- Les initiatives de réforme de l'Organisation des Nations Unies menées au cours de la dernière décennie et les décisions prises par l'Assemblée générale, dans le cadre de l'examen triennal complet des activités opérationnelles de développement, ont de plus en plus privilégié les activités exécutées au niveau des pays.

- Dans ce contexte, les organisations ainsi que les organismes donateurs décentralisent de manière croissante les processus et les activités de financement, ce qui peut toutefois s'avérer peu efficace en cas, par exemple, de double emploi et de manque d'uniformité.
- Les chefs de secrétariat devraient veiller à ce que la stratégie de mobilisation de ressources élaborée pour leurs organisations respectives prévoit une entité centrale de coordination et que les rôles, responsabilités et pouvoirs délégués en matière de mobilisation de ressources soient clairement définis dans des instruments administratifs appropriés.

Perspectives

- L'analyse à l'échelle du système exposée dans le présent document souligne à quel point il est important que le budget ordinaire/les ressources de base soient suffisants et prévisibles pour que les programmes puissent être exécutés dans tous les domaines d'activité des organismes des Nations Unies.
- Divers acteurs ont récemment pris des initiatives concernant l'harmonisation et l'efficacité de l'aide au développement ainsi que les principes et bonnes pratiques d'action humanitaire. Les questions de financement constituent un élément central des travaux que le Groupe de haut niveau sur la cohérence de l'action du système des Nations Unies créé par le Secrétaire général mène dans les domaines du développement, de l'aide humanitaire et de l'environnement. Le Secrétaire général devrait accélérer les réformes en cours qui visent à assurer un financement plus prévisible du système des Nations Unies.

Recommandations à examiner par les organes délibérants

- **L'organe délibérant de chaque fonds et programme des Nations Unies devrait créer un groupe de travail intergouvernemental chargé d'élaborer des propositions en vue d'établir un barème indicatif de contributions volontaires pour les ressources de base, qui s'inspire du modèle adopté par le PNUE, pour examen et approbation par ce même organe.**
- **Les organes délibérants des organismes des Nations Unies devraient demander à leurs chefs de secrétariat respectifs d'accélérer les travaux sur l'harmonisation des politiques de recouvrement des dépenses d'appui qui sont actuellement menés sous les auspices du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS).**
- **Les organes délibérants des organismes des Nations Unies devraient demander à leurs chefs de secrétariat respectifs de veiller à ce que les accords négociés avec chacun des pays donateurs concernant les programmes de détachement d'experts associés/administrateurs auxiliaires prévoient des modalités de financement pour les candidats provenant de pays sous-représentés ou non représentés.**
- **Les organes délibérants des organismes des Nations Unies qui ne l'ont pas encore fait devraient demander à leurs chefs de secrétariat respectifs d'élaborer une stratégie de mobilisation de ressources propre à leur organisation pour examen et approbation par ces mêmes organes.**

Annexe 2

LE BARÈME INDICATIF VOLONTAIRE DES CONTRIBUTIONS AU PNUE

À sa septième session extraordinaire de 2002, le Conseil d'administration du PNUE a adopté le rapport du Groupe intergouvernemental à composition non limitée, de ministres ou de leurs représentants, sur la gouvernance environnementale internationale (décision SS.VI/1 du 15 février 2002) Dans ses recommandations, le Groupe intergouvernemental avait proposé l'adoption d'un barème indicatif volontaire de contributions au Fonds pour l'environnement en vue d'élargir la base des contributions et d'accroître la prévisibilité du financement volontaire au Fonds (section III.B de l'appendice à la Décision SS.VII/1). Ce barème devait prendre en compte:

Le barème des quotes-parts de l'ONU;

- Un taux indicatif minimum de 0,001 pour cent;
- Un taux indicatif maximum de 22 pour cent;
- Un taux indicatif maximum de 0,01 pour cent pour les pays les moins avancés;
- La situation économique et sociale des États Membres, en particulier des pays en développement et des pays à économie en transition;
- Des dispositions permettant à tout État Membre en mesure de le faire d'augmenter le niveau actuel de ses contributions.

Lors de l'établissement du barème indicatif volontaire de contributions pour les phases pilotes de 2003 et 2004-2005, les considérations suivantes ont été jugées importantes:

- Préserver le caractère volontaire des contributions au Fonds;
- Élargir la base des donateurs et inviter tous les États Membres de l'ONU à envisager de verser régulièrement des contributions suffisantes au Fonds;
- Faire en sorte que les pays continuent à verser des contributions élevées et suffisantes;
- Inviter les pays donateurs qui apportaient alors des contributions inférieures au barème de l'ONU et à celles qu'ils versaient antérieurement à accroître progressivement leurs contributions.

Source: UNEP/GCSS.VII/6; UNEP/GCSS.IX/3.