



Assemblée générale

Distr.
GENERALE

A/48/281
30 juillet 1993
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Quarante-huitième session
Point 123 de l'ordre du jour provisoire*

EXAMEN DE L'EFFICACITE DU FONCTIONNEMENT ADMINISTRATIF
ET FINANCIER DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

Examen des procédures relatives à l'établissement des états
d'incidences sur le budget-programme et à l'utilisation et
au fonctionnement du fonds de réserve

Prise en considération des prévisions de dépenses concernant la
diplomatie préventive et le maintien de la paix dans le plan
général du budget et le budget-programme

Rapport du Secrétaire général

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
I. INTRODUCTION	1 - 5	2
II. UTILISATION ET FONCTIONNEMENT DU FONDS DE RESERVE EN 1990-1991 ET EN 1992	6 - 13	3
III. PRESENTATION D'ETATS DES INCIDENCES SUR LE BUDGET-PROGRAMME EN 1991 ET 1992	14 - 28	6
A. Champ d'application	14 - 22	6
B. Solutions de rechange	23 - 25	9
C. Questions diverses	26 - 28	13
IV. FINANCEMENT DES MISSIONS DE DIPLOMATIE PREVENTIVE ET DE RETABLISSEMENT DE LA PAIX	29 - 32	14
V. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	33 - 35	15

* A/48/150.

I. INTRODUCTION

1. Le Comité du programme et de la coordination a examiné le rapport du Secrétaire général sur les états d'incidences sur le budget-programme et l'utilisation et le fonctionnement du fonds de réserve (A/46/170), à sa trente et unième session, en 1991. Dans ses conclusions et recommandations, le Comité :

- a) A reconnu que, bien que les deux premières années d'utilisation et de fonctionnement du fonds de réserve aient été satisfaisantes, il était prématuré de se prononcer de façon définitive sur le montant approprié des ressources du fonds de réserve et sur son mode de fonctionnement;
- b) A recommandé que le Secrétariat continue de s'efforcer d'étendre progressivement aux organes subsidiaires le système de présentation d'états des incidences, de la façon la plus appropriée et conformément aux dispositions pertinentes de la résolution 44/200 B du 21 décembre 1989;
- c) A souligné que les efforts du Secrétariat devaient également porter sur l'adoption de mesures qui seraient de nature à mieux faire connaître le processus budgétaire aux organes subsidiaires et à ses propres services;
- d) A recommandé que le mandat de la Cinquième Commission concernant les questions administratives et budgétaires soit scrupuleusement respecté;
- e) A recommandé que, dans tous les états, le Secrétariat mette plus nettement l'accent sur les incidences des projets de résolution ou de décision sur les programmes;
- f) A recommandé instamment que des solutions de rechange réalistes soient présentées aux Etats Membres dans tous les états des incidences sur le budget-programme et dans les prévisions révisées.

En conclusion, le Comité a recommandé que l'établissement des états d'incidences sur le budget-programme et l'utilisation et le fonctionnement du fonds de réserve continuent d'être examinés et que le Secrétaire général présente un rapport sur ces deux questions à l'Assemblée générale, par l'intermédiaire du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires et du Comité du programme et de la coordination à sa trente-troisième session¹.

2. Par la suite, l'Assemblée générale, à sa quarante-sixième session, a prié le Secrétaire général, dans sa résolution 46/189 du 21 décembre 1991 :

- a) De prendre les mesures nécessaires pour mieux faire connaître le processus budgétaire à l'intérieur de l'Organisation des Nations Unies et, dans cet ordre d'idées, d'informer les conférences spéciales organisées sous les auspices de l'Organisation des incidences budgétaires de leurs projets de résolution, de recommandation et de décision;
- b) D'améliorer la composante programmes des états d'incidences sur le budget-programme et de proposer dans ces états ou dans les prévisions révisées des solutions de rechange pour l'exécution des activités nouvelles, comme le

prescrivent les résolutions 41/213 du 19 décembre 1986 et 42/211 du 21 décembre 1987;

c) De lui présenter à sa quarante-huitième session, par l'intermédiaire du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires et du Comité du programme et de la coordination, à sa trente-troisième session, un rapport sur l'examen des procédures relatives à l'établissement des états d'incidences sur le budget-programme et à l'utilisation et au fonctionnement du fonds de réserve, en tenant compte en particulier des demandes formulées à l'alinéa ci-dessus.

3. A sa quarante-septième session, l'Assemblée générale a rappelé, au paragraphe 9 de sa résolution 47/213, qu'elle réexaminerait "à sa quarante-huitième session le montant, l'utilisation et le fonctionnement du fonds de réserve, ainsi que les procédures d'établissement des états d'incidences sur le budget-programme".

4. On ne peut aborder la question de l'utilisation et du fonctionnement du fonds de réserve sans évoquer celle du traitement des incidences sur le budget-programme et des prévisions de dépenses révisées touchant les opérations de maintien de la paix et de la sécurité. On rappellera qu'aux termes du processus budgétaire approuvé par l'Assemblée générale dans sa résolution 41/213, "les montants estimatifs révisés correspondant aux dépenses extraordinaires, y compris les dépenses de maintien de la paix et de la sécurité ... ne seront pas imputés sur le fonds de réserve".

5. Le présent rapport est soumis en réponse aux demandes rappelées ci-dessus.

II. UTILISATION ET FONCTIONNEMENT DU FONDS DE RESERVE EN 1990-1991 ET EN 1992

6. La création d'un fonds de réserve a été décidée par l'Assemblée générale à l'annexe I de sa résolution 41/213 relative à l'examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies. Le paragraphe 8 de l'annexe I énonce ce qui suit : "Le budget-programme comprend un fonds de réserve, dont le montant est exprimé sous forme de pourcentage de la masse budgétaire et qui est destiné à couvrir les dépenses additionnelles de l'exercice biennal résultant soit de décisions prises par les organes délibérants et qui ne sont pas inscrites dans le projet de budget-programme, soit, sous réserve des dispositions du paragraphe 11 ci-dessous, de prévisions révisées." Le paragraphe 9 stipule que "si l'on propose des dépenses additionnelles, au sens du paragraphe 8, qui dépassent le niveau du fonds de réserve, ces dépenses additionnelles ne peuvent être inscrites au budget que moyennant un transfert de ressources provenant de domaines de moindre priorité ou la modification d'activités en cours. Faute de quoi, les activités nouvelles doivent être reportées à un exercice biennal ultérieur."

7. Un an plus tard, à l'annexe de sa résolution 42/211, l'Assemblée générale a adopté les critères d'utilisation du fonds de réserve. En particulier, il est indiqué dans cette annexe que "chacun des états des incidences sur le budget-programme et des projets de prévisions révisées devrait donner une indication précise de la façon dont les dispositions du paragraphe 9 de l'annexe I de la résolution 41/213 de l'Assemblée générale seraient appliquées

/...

au cas où il ne serait pas possible de financer la totalité ou une partie des dépenses additionnelles par prélèvement sur le fonds de réserve".

8. Dans les deux premiers plans généraux, l'Assemblée générale, se fondant sur les recommandations du Secrétaire général, a fixé le montant du fonds de réserve à 0,75 % de la masse budgétaire. Le fonds de réserve était donc de 15 millions de dollars des Etats-Unis pour l'exercice biennal 1990-1991. A la fin de l'exercice, il restait un solde inutilisé d'environ 3,2 millions de dollars. Pour l'exercice 1992-1993, le fonds de réserve a été fixé à 18 millions de dollars; le solde inutilisé était d'environ 11,7 millions de dollars à la fin de 1992. Pour l'exercice 1994-1995, le montant du fonds a été maintenu à 0,75 % de la masse budgétaire.

9. Le tableau ci-après contient un récapitulatif des montants affectés au fonds de réserve de 1989 à 1992 et des sommes prélevées sur le fonds au cours de la même période.

Tableau 1

Utilisation et fonctionnement du fonds de réserve, 1989-1992

Exercice biennal	Montant du fonds de réserve (en milliers de dollars E.-U.)	Etat récapitulatif des incidences sur le budget-programme et des prévisions révisées	Montants imputés sur le fonds de réserve (en milliers de dollars E.-U.)
1990-1991	15 000,0	A/C.5/44/50 A/C.5/45/73	1 879,5 9 901,8
1992-1993	18 000,0	A/C.5/46/81 A/C.5/47/85	2 762,9 3 529,4

10. Le tableau 2 ci-après indique, par chapitre du budget, le montant des crédits prélevés sur le fonds de réserve et approuvés par l'Assemblée générale à ses quarante-sixième et quarante-septième sessions pour les années 1991 et 1992.

Tableau 2

Crédits prélevés sur le fonds de réserve en 1991 et 1992, par chapitre du budget

Chapitre	Session de l'Assemblée générale	
	Quarante-sixième (1991)	Quarante-septième (1992)
	(En milliers de dollars E.-U.)	
Politique, direction et coordination d'ensemble	368,6	380,1
Désarmement	48,4	—
Développement et coopération économique internationale	1 176,3	1 029,4
Centre des Nations Unies pour les établissements humains	47,0	197,1
Développement social et affaires humanitaires	—	385,4
Contrôle international des drogues	70,2	—
CEA	578,9	27,5
CESAP	73,5	7,5
CEPALC	—	7,5
CESAO	—	7,5
Droits de l'homme	—	1 053,2
Information	400,0	79,2
Services de conférence	—	—
Département des affaires politiques	—	355,0
Total	2 762,9	3 529,4

11. Le fait qu'on ait eu moins recours au fonds de réserve à la quarante-septième session de l'Assemblée générale qu'à la quarante-cinquième s'explique par la situation particulière que l'on connaît aujourd'hui. Par suite de la réorganisation du Secrétariat et du nouveau mode de gestion des vacances de poste, les besoins supplémentaires en personnel, qui auraient normalement dû découler des prévisions de dépenses révisées et des états d'incidences sur le budget-programme, ont été couverts dans une proportion inhabituelle par le redéploiement temporaire de postes. Le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a en outre recommandé de reporter à la reprise de la quarante-septième session certaines décisions concernant des demandes de financement importantes. A la reprise de la session, les ressources additionnelles affectées à plusieurs activités nouvelles ont été compensées par des réductions de dépenses liées à la suppression de postes de haut rang, dans le cadre des prévisions de dépenses révisées relatives à la deuxième phase de la restructuration du Secrétariat.

/...

12. Par ailleurs, si le fonds de réserve est en apparence d'un montant suffisant, c'est en grande partie en raison de l'exception que l'Assemblée générale a prévue au paragraphe 11 de l'annexe I de sa résolution 41/213 pour les "dépenses extraordinaires, y compris les dépenses de maintien de la paix et de la sécurité". Des sommes considérables ont été ajoutées au budget-programme ces dernières années à cause de cette disposition. De plus, à mesure que le champ d'activité de l'Organisation s'est étendu, des problèmes d'interprétation se sont posés au sujet de certaines activités nouvelles qui relèvent de la catégorie des "dépenses extraordinaires" mais ne constituent pas forcément des "dépenses de maintien de la paix et de la sécurité" au sens où on l'entend habituellement. Ainsi, le problème s'est posé pour le financement de la mission conjointe ONU-OEA en Haïti, chargée de suivre la situation dans le domaine des droits de l'homme. Dans le rapport qu'il a présenté à l'Assemblée générale (A/C.5/47/93), le Secrétaire général faisait valoir que cette activité, quoique non directement liée au maintien de la paix et de la sécurité, constituait une dépense extraordinaire et, à ce titre, ne devait pas être imputée sur le fonds de réserve. Une décision qui réglait ces problèmes d'interprétation de façon claire et nette pourrait sensiblement modifier l'appréciation que l'on peut porter sur le montant du fonds de réserve.

13. En conclusion, sous réserve des décisions qui pourraient être prises à ce sujet, le montant et le fonctionnement du fonds de réserve paraissent satisfaisants et ne semblent pas appeler de modifications.

III. PRESENTATION D'ETATS DES INCIDENCES SUR LE BUDGET-PROGRAMME EN 1991 ET 1992

A. Champ d'application

14. Dans le règlement régissant la planification des programmes, les aspects du budget qui ont trait aux programmes, le contrôle de l'exécution et les méthodes d'évaluation, tel qu'il a été adopté par l'Assemblée générale à l'annexe de sa résolution 37/234 du 21 décembre 1982, l'article 4.9 dispose que des états des incidences sur le budget-programme doivent être présentés à tous les organes des Nations Unies :

"Aucun conseil, commission ou autre organe compétent ne peut prendre de décision qui implique une modification du budget-programme approuvé par l'Assemblée générale ou qui peut entraîner des dépenses s'il n'a pas été saisi d'un rapport du Secrétaire général sur les incidences que la décision envisagée peut avoir sur le budget-programme et n'en a pas tenu compte."

15. La règle 104.9 qui en découle stipule qu'il appartient au Bureau de la planification des programmes, du budget et des finances, en consultation avec le département ou bureau intéressé, d'établir et de présenter le rapport faisant état des incidences sur le budget-programme. Le type d'informations que ce rapport doit comporter y est également précisé : a) modifications qu'il faudrait apporter au programme de travail si le projet de résolution ou de décision proposé était adopté et liste des adjonctions, modifications ou suppressions qui seraient alors nécessaires en ce qui concerne les programmes, sous-programmes et produits; b) indications, le cas échéant, concernant des travaux analogues ou apparentés menés par d'autres services du Secrétariat et, si possible, les

activités connexes menées par les institutions spécialisées du système des Nations Unies; et c) lorsqu'il est envisagé de financer, en totalité ou en partie, ces activités supplémentaires en procédant au redéploiement des ressources existantes, il y a lieu d'indiquer les produits, sous-programmes et programmes du programme de travail en cours qu'il y aurait lieu de modifier, de réduire ou d'éliminer à cet effet.

16. Conformément à l'article 4.9 du règlement et à la règle 104.9, l'Assemblée générale a décidé, sur la recommandation que le Comité du programme et de la coordination (CPC) a formulée à sa vingt-sixième session² et que le Conseil économique et social a fait sienne dans sa résolution 1986/51 du 22 juillet 1986, que des états des incidences sur le budget-programme seraient présentés au Conseil sous la forme établie pour la présentation de ces états à l'Assemblée. La procédure suivie en 1987 et 1988 pour la présentation de ces états au Conseil économique et social a été examinée dans le rapport que le Secrétaire général a présenté à l'Assemblée générale à sa quarante-quatrième session, en 1989 (A/44/234), par l'intermédiaire du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires et du CPC. Quant aux états présentés à l'Assemblée générale et au Conseil économique et social en 1989 et 1990, le point a été fait il y a deux ans, dans le rapport du Secrétaire général A/46/170.

17. En 1991 et 1992, il n'y a pas eu de modification majeure en ce qui concerne l'application de la procédure aux organes subsidiaires de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social. En gros, des états d'incidences sur le budget-programme continuent d'être présentés à l'Assemblée, ainsi qu'au Conseil et aux comités, commissions techniques et commissions régionales qui sont des organes subsidiaires de celui-ci. Les modalités de présentation sont néanmoins différentes pour certains de ces organes.

18. L'article 153 du règlement intérieur de l'Assemblée générale est ainsi libellé :

"Aucune commission ne recommande à l'Assemblée générale, pour approbation, de résolution impliquant des dépenses sans que cette résolution soit accompagnée d'une prévision des dépenses établie par le Secrétaire général. L'Assemblée générale ne vote aucune résolution dont le Secrétaire général prévoit qu'elle entraînera des dépenses tant que la Commission des questions administratives et budgétaires (Cinquième Commission) n'a pas eu la possibilité d'indiquer les incidences de la proposition sur les prévisions budgétaires de l'Organisation."

En conséquence, conformément à cet article et à l'article 4.9 du règlement régissant la planification des programmes, tout projet de résolution dont l'Assemblée et ses grandes commissions sont saisies et qui envisage de nouvelles activités doit être accompagné d'un état présenté par écrit avant d'être examiné pour adoption. Dans certains cas, par exemple si aucune activité nouvelle n'est prévue ou qu'aucun crédit additionnel n'est demandé dans le projet de résolution, l'état est présenté oralement. Les états sont ensuite examinés par la Cinquième Commission de l'Assemblée générale.

19. On ne saurait dresser, à la lumière de l'expérience acquise, un bilan de la présentation des états d'incidences sur le budget-programme ni étudier les moyens d'améliorer la procédure, sans tenir compte des contraintes qui, dans la pratique, pèsent sur l'établissement de ces états, à savoir le fait que le temps est souvent compté et qu'il faut consulter des services du Secrétariat qui, dans bien des cas, sont éloignés du Siège. En général, malgré des délais souvent très courts, le nombre réduit de fonctionnaires du Secrétariat affectés à cette tâche et la charge de travail des services organiques concernés pendant la session de l'Assemblée générale, le système a fonctionné de manière plutôt satisfaisante pour l'Assemblée.
20. En vertu de l'article 31 du règlement intérieur du Conseil économique et social et de l'article 28 du règlement intérieur de ses commissions techniques, un état doit être présenté avant qu'un projet de résolution ayant des incidences sur le budget-programme puisse être examiné pour adoption. La plupart des projets de résolution du Conseil émanent des commissions techniques, lesquelles reçoivent des états écrits sur les incidences des projets de résolution qu'elles examinent pendant leurs sessions. Lorsque les délais sont courts, ces états sont exposés oralement, puis repris en bonne et due forme dans les rapports que lesdites commissions présentent au Conseil.
21. Dans le règlement intérieur des commissions régionales, il n'est pas fait mention expresse de la nécessité de présenter des états d'incidences. En ce qui concerne la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP), la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), la Commission économique pour l'Afrique (CEA) et la Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale (CESAO), les articles 23, 26, 29 et 24 de leur règlement intérieur respectif demandent de fournir une simple estimation des incidences budgétaires de la proposition, le règlement intérieur de la Commission économique pour l'Europe (CEE) n'exigeant pas explicitement que des états d'incidences soient présentés. Sur les cinq commissions régionales, seule la CESAP accompagne les projets de résolution qu'elle présente au Bureau de la planification des programmes, du budget et des finances d'une estimation de leurs incidences sur le budget-programme afin que ce dernier établisse les états correspondants.
22. Au vu des incidences considérables qu'ont les décisions adoptées par les grandes conférences, le Secrétariat, dans le cas de la récente Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, a détaché un fonctionnaire du Bureau de la planification des programmes, du budget et des finances auprès de la Conférence en vue d'établir les états d'incidences. On s'est en effet efforcé d'informer la Conférence des incidences de ses recommandations sur le budget-programme. Deux états relatifs à des projets de décision devant être adoptés par la Conférence ont été présentés oralement.

Tableau 3

Nombre d'états d'incidences sur le budget-programme
présentés de 1989 à 1992

Année	Conseil économique et social		Assemblée générale	
	Nombre de résolutions et décisions	Nombre d'états	Nombre de résolutions et décisions	Nombre d'états
1989	212	29	300	18
1990	179	19	312	23
1991	214	30	346	34
1992	167	10	324	38

B. Solutions de rechange

23. Comme il est indiqué plus haut au tableau 2, l'Assemblée générale a ouvert, à sa quarante-sixième session, un crédit de 2 762 900 dollars à imputer sur le fonds de réserve à la suite de décisions prises au vu d'états d'incidences sur le budget-programme ou de prévisions révisées. A la quarante-septième session, ce montant s'est élevé à 3 529 400 dollars.

24. Dans de nombreux cas, soit parce que les activités mentionnées dans le projet de résolution étaient déjà couvertes par le texte explicatif du budget-programme, soit parce que les dépenses additionnelles pouvaient être financées par d'autres moyens, les états d'incidences ne prévoyaient pas de recourir au fonds de réserve. Dans d'autres cas, il était proposé d'utiliser le fonds mais aucun crédit n'a été ouvert. Enfin, dans certains cas, les activités envisagées dans le projet de résolution étaient considérées comme relevant des dispositions de la résolution 41/213 rappelées plus haut, au paragraphe 4. Trois états d'incidences entrant dans cette catégorie ont été présentés à la quarante-sixième session et quatre à la quarante-septième.

Tableau 4

Assemblée générale : états d'incidences sur le budget-programme

Session	Année	Nombres d'états	Nombre de crédits ouverts et imputés sur le fonds de réserve
Quarante-quatrième	1989	18	11
Quarante-cinquième	1990	23	16
Quarante-sixième	1991	34	9
Quarante-septième	1992	38	14

25. On trouvera ci-après la liste des solutions de rechange qui ont été proposées, dans les états d'incidences sur le budget-programme et les prévisions révisées présentés lors des quarante-sixième et quarante-septième sessions, pour financer les dépenses additionnelles autrement que par prélèvement sur le fonds de réserve :

/...

Quarante-sixième session

Dollars

- a) Prévisions révisées comme suite aux résolutions et décisions adoptées par le Conseil économique et social à ses première et seconde sessions ordinaires de 1991 (A/C.5/46/34) 70 200
- Il a été proposé de reporter les activités concernant les supports et services d'information du programme de lutte internationale contre la drogue bénéficiant d'une moindre priorité. Cette solution n'a pas été acceptée par l'Assemblée générale.
- b) Application de la Déclaration sur la dénucléarisation de l'Afrique (A/C.5/46/42) 48 400
- Il a été proposé de remettre à plus tard deux publications de moindre priorité. Cette solution n'a pas été acceptée par l'Assemblée générale.
- c) Questions relatives aux droits de l'homme, y compris les autres méthodes qui s'offrent pour mieux assurer l'exercice effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales (A/C.5/46/58) 400 000
- Il a été proposé de reporter les activités nouvelles. Cette solution n'a pas été acceptée par l'Assemblée générale.
- d) Coopération internationale pour l'étude des effets de la catastrophe de Tchernobyl et une action visant à les atténuer et les limiter (A/C.5/46/60) 368 600
- Il a été proposé de reporter les activités nouvelles. Cette solution n'a pas été acceptée par l'Assemblée générale.
- e) Deuxième Décennie des transports et des communications en Afrique (A/C.5/46/70) 398 900
- Il a été proposé de reporter un certain nombre d'activités. Cette solution n'a pas été acceptée par l'Assemblée générale.
- f) Phase II de la Décennie des transports et des communications pour l'Asie et le Pacifique (A/C.5/46/71) 73 500
- Il a été proposé de différer une publication de moindre priorité. Cette solution n'a pas été acceptée par l'Assemblée générale.
- g) Conditions de vie du peuple palestinien dans les territoires occupés (A/C.5/46/73) 47 000

Il a été proposé de remettre à plus tard des publications de moindre priorité. Cette solution n'a pas été acceptée par l'Assemblée générale.

h) Protection du climat mondial pour les générations présentes et futures (A/C.5/46/74)

1 176 300

Aucune solution de rechange n'a été proposée.

i) Institut africain des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants (A/C.5/46/77)

180 000

Trois solutions de rechange ont été débattues et rejetées : transfert de ressources à l'intérieur du chapitre 21 (Développement social et affaires humanitaires); transfert de ressources provenant d'autres chapitres et contributions volontaires. Il a également été proposé de reporter les activités nouvelles. L'Assemblée générale n'a pas accepté cette proposition.

Total

2 762 900

Quarante-septième session

a) Prévisions budgétaires révisées comme suite aux résolutions et décisions adoptées par le Conseil économique et social à sa session de fond de 1992 (A/C.5/47/21 et Add.1)

363 800

Il a été proposé de reporter à l'exercice biennal suivant cinq produits de moindre priorité afin de compenser partiellement les dépenses additionnelles prévues. Cette solution n'a pas été acceptée par l'Assemblée générale.

b) Etude d'ensemble de la question des honoraires versés aux membres des organes et organes subsidiaires de l'Organisation des Nations Unies (A/C.5/47/45)

46 000

Aucune solution de rechange n'a été proposée.

c) Désarmement général et complet : transparence dans le domaine des armements (A/C.5/47/50)

79 500

Il a été proposé de reporter les activités nouvelles. Cette solution n'a pas été acceptée par l'Assemblée générale.

d) Examen et application du Document de clôture de la douzième session extraordinaire de l'Assemblée générale : mesures de confiance à l'échelon régional (A/C.5/47/64)

203 200

Il a été proposé de reporter les activités nouvelles. Cette solution n'a pas été acceptée par l'Assemblée générale.

/...

e) Application de la Déclaration sur la dénucléarisation de l'Afrique (A/C.5/47/65) 72 300

Il a été proposé de reporter les activités nouvelles. Cette solution n'a pas été acceptée par l'Assemblée générale.

f) Questions relatives aux droits de l'homme : application des instruments relatifs aux droits de l'homme (A/C.5/47/69) 44 800

Il a été proposé de reporter les activités nouvelles. Cette solution n'a pas été acceptée par l'Assemblée générale.

g) Développement social : réunion du Sommet mondial pour le développement social (A/C.5/47/70) 189 600

Il a été proposé de reporter les activités nouvelles. Cette solution n'a pas été acceptée par l'Assemblée générale.

h) Prévisions révisées concernant le chapitre 28 : Droits de l'homme (A/C.5/47/71) 890 400

Il a été proposé de reporter les activités nouvelles. Cette solution n'a pas été acceptée par l'Assemblée générale.

i) Renforcement de la coopération internationale et coordination des efforts déployés pour étudier et atténuer le plus possible les conséquences de la catastrophe de Tchernobyl (A/C.5/47/75) 247 700

Il a été proposé de reporter les activités nouvelles. Cette solution n'a pas été acceptée par l'Assemblée générale.

j) Conférence des Nations Unies sur les établissements humains (Habitat II) (A/C.5/47/80) 247 100

Il a été proposé de reporter les activités nouvelles. Cette solution n'a pas été acceptée par l'Assemblée générale.

k) Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (A/C.5/47/81) 779 300

Aucune solution de rechange n'a été proposée.

l) Protection du climat mondial pour les générations présentes et futures (A/C.5/47/83) 279 300

Il a été proposé de reporter les activités nouvelles. Cette solution n'a pas été acceptée par l'Assemblée générale.

m) Projet de décision A/C.5/47/L.26 (Frais de voyage des représentants se rendant à la deuxième partie de la trente-troisième session du Comité du programme et de la coordination (A/C.5/47/84)

86 400

Il a été proposé de reporter les activités nouvelles. Cette solution n'a pas été acceptée par l'Assemblée générale.

Total

3 529 400

C. Questions diverses

a) Composante programmes

26. Les états d'incidences sur le budget-programme comprennent généralement les rubriques suivantes :

- A. Demandes formulées dans le projet de résolution;
- B. Corrélation entre les demandes formulées et le programme de travail approuvé;
- C. Activités prévues pour donner suite aux demandes formulées;
- D. Modifications à apporter au programme de travail approuvé (proposé);
- E. Dépenses prévues calculées sur la base du coût intégral;
- F. Possibilités de financement;
- G. Montant des crédits additionnels nécessaires;
- H. Fonds de réserve;
- I. Récapitulation.

27. La plupart des états d'incidences sur le budget-programme qui ont été présentés à l'Assemblée générale au cours des deux dernières années ont repris les rubriques susmentionnées en indiquant, notamment, les activités qui étaient prévues pour donner suite aux demandes formulées et les modifications à apporter au programme de travail. Malgré le manque d'uniformité, il n'y a pas lieu de modifier la présentation générale des états.

b) Sensibilisation au processus budgétaire

28. Les directives données par l'organe délibérant pour l'utilisation du fonds de réserve ont en fait souligné l'importance que revêtent les états d'incidences sur le budget-programme, notamment pour le financement des nouvelles activités envisagées. Les organes intergouvernementaux se sont récemment inquiétés, à plusieurs reprises, des incidences financières éventuelles des décisions qu'ils proposaient de prendre. Au Secrétariat, la coopération entre les services qui participent à l'établissement des états s'est améliorée. Des consultations sont actuellement menées entre les départements et services organiques et le Bureau

/...

de la planification des programmes, du budget et des finances, en vue de faire figurer dans les projets de rapport présentés par le Secrétaire général à l'Assemblée générale et au Conseil économique et social des recommandations relatives aux incidences sur les programmes et le budget. Les organes intergouvernementaux et le Secrétariat sont néanmoins pleinement conscients des obstacles restant à surmonter, qu'ils tiennent aux mentalités, à la perception des priorités ou à l'insuffisance des ressources et des délais.

IV. FINANCEMENT DES MISSIONS DE DIPLOMATIE PREVENTIVE ET DE RETABLISSEMENT DE LA PAIX

29. Le plan général du projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1994-1995 (A/47/358) comprenait un montant de 28 millions de dollars destiné à "financer de futures missions de diplomatie préventive et de rétablissement de la paix de même ampleur que celles effectuées en 1990-1991 et 1992" [par. 6 a)]. Au paragraphe 7 de son rapport sur ce plan général (A/47/7/Add.9)³, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires déclarait ce qui suit :

"Le Comité consultatif estime que, par définition, ces activités ont le plus souvent un caractère imprévisible : les activités menées au cours d'un exercice biennal ne sont pas forcément une indication de ce qui se passera au cours de l'exercice suivant. En outre, il considère que les dispositions de la résolution 46/187 de l'Assemblée générale, en date du 20 décembre 1991, relative aux dépenses imprévues et extraordinaires, s'appliquent précisément à de telles activités."

En conséquence, le Comité consultatif recommandait de ne pas inclure de ressources à ce titre dans le plan général et demandait une étude plus poussée de la question.

30. Conformément aux recommandations du Groupe d'experts intergouvernementaux de haut niveau chargé d'examiner l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies, ainsi qu'à la résolution 41/213 de l'Assemblée générale et aux résolutions suivantes sur la question, le Secrétariat s'est efforcé d'inclure dans les projets de budget-programme présentés par le Secrétaire général tous les besoins de financement prévisibles, cela afin de limiter au minimum les demandes de crédits supplémentaires qu'il faut présenter à l'Assemblée dans les prévisions révisées ou les états d'incidences sur le budget-programme. Dans le cadre du nouveau processus budgétaire, il est tenu compte de toutes les charges à caractère "permanent" pour lesquelles des crédits étaient antérieurement demandés après la présentation du projet de budget-programme. En s'appuyant sur l'expérience des exercices précédents, on a notamment prévu des crédits pour financer les activités politiques devant être régulièrement réapprouvées par l'organe délibérant et les services de conférence nécessaires pour les réunions ajoutés au calendrier initial des conférences à l'initiative d'organes intergouvernementaux. Cette manière de procéder procède à l'évidence du même souci que celui qui a présidé à l'établissement du fonds de réserve, savoir déterminer à l'avance le montant total de ces crédits supplémentaires.

31. Les recommandations relatives au financement des missions de diplomatie préventive et de rétablissement de la paix qui ont été formulées dans le plan

/...

général du budget-programme pour l'exercice 1994-1995 s'inscrivaient dans le droit fil de cette démarche. L'objectif était de rendre le budget initial plus transparent, sachant que des crédits supplémentaires importants avaient été inscrits au budget pour ce type d'activité au cours des dernières années. Le crédit proposé qui s'apparente à une provision, ne devait être utilisé qu'avec l'autorisation expresse de l'Assemblée générale ou du Comité consultatif, pour financer des missions de diplomatie préventive ou de rétablissement de la paix pour lesquelles, autrement, il faudrait appliquer la résolution de l'Assemblée générale sur les dépenses imprévues et extraordinaires ou ouvrir des crédits en dehors des règles de fonctionnement du fonds de réserve. Cela étant, le montant prévu n'a pas été conçu comme un plafond pour les dépenses visées et, en cas de dépassement, il faudrait soit recourir aux dispositions régissant les dépenses imprévues et extraordinaires, soit demander l'ouverture de crédits additionnels au budget ordinaire.

32. Le Comité consultatif a fait observer à juste titre que les dépenses liées à la diplomatie préventive et au rétablissement de la paix sont, par définition, imprévisibles. Il est vrai aussi que la résolution 46/187 relative aux dépenses imprévues et extraordinaires et le paragraphe 11 de l'annexe I de la résolution 41/213 peuvent être invoqués pour financer les activités de cette nature qu'il faudrait entreprendre au cours de l'exercice. En proposant d'inclure des crédits à ce titre dans le plan général du projet du budget-programme pour l'exercice 1994-1995, le Secrétaire général cherchait à accroître la transparence du processus budgétaire et à réduire le volume des crédits qui viendront s'ajouter à ceux inscrits dans le projet de budget initial. On peut néanmoins faire valoir que, nonobstant ces avantages, il n'y a aucun moyen d'estimer précisément à l'avance les crédits nécessaires, ni aucune garantie que la provision proposée sera suffisante. Avec cette formule, il pourrait aussi arriver que les Etats Membres versent une contribution qui resterait sans emploi. De toute évidence, c'est aux Etats Membres qu'il appartient de choisir la solution qu'ils jugeront préférable.

V. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

33. Fonds de réserve : Sous réserve des questions pratiques soulevées par l'interprétation des règles d'utilisation du fonds de réserve, tant le montant du fonds que son fonctionnement semblent satisfaisants. Il n'y a pas à modifier les procédures en vigueur.

34. Etats des incidences sur le budget-programme :

a) Champ d'application : Il a été étendu de façon à couvrir les nouveaux organes intergouvernementaux, tels que la Commission du développement durable, et les grandes conférences tenues ailleurs que dans les principaux lieux d'affectation, telles que la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement. Il faudrait continuer à le faire progressivement. On prévoit de présenter des états d'incidences sur le budget-programme pour la Commission des droits de l'homme au cours de l'exercice 1994-1995. Cela devrait aussi être la règle pour toutes les grandes conférences, quel que soit le lieu où elles se tiennent. Il faudrait néanmoins pour cela des ressources plus importantes que celles actuellement allouées aux services financiers.

b) Solutions de rechange : Dans plusieurs des états des incidences sur le budget-programme présentés à l'Assemblée générale à sa quarante-sixième session, il était proposé de dégager les fonds nécessaires en reportant des activités demandées antérieurement par des organes délibérants. L'Assemblée n'a pas été en mesure d'accepter ces propositions. A la quarante-septième session, la solution de rechange qui a été le plus souvent proposée était le report des activités envisagées dans le projet de résolution à l'examen. Cela n'a jamais été accepté. Il n'en reste pas moins que, dans la plupart des cas, la seule solution de rechange réaliste est le report des activités nouvelles proposées dans les projets de résolution examinés par l'Assemblée.

c) Composante programmes des états d'incidences sur le budget-programme : La plupart des états d'incidences sur le budget-programme établis au cours de la quarante-sixième et de la quarante-septième sessions qui se rapportaient à des chapitres du budget où les programmes faisaient l'objet de textes explicatifs normalisés contenaient, entre autres choses :

- Une description des activités qui devraient être entreprises pour appliquer le projet de résolution;
- La liste des modifications à apporter au texte explicatif du programme figurant dans le budget approuvé.

En l'absence d'un texte explicatif normalisé dans le chapitre du budget concerné, l'état des incidences ne comportait bien entendu qu'une description des activités qui seraient entreprises pour appliquer le projet de résolution. Les différences qu'il y a dans la présentation des textes explicatifs selon les chapitres du budget seront forcément toujours reflétées dans les états d'incidences.

d) Sensibilisation au processus budgétaire : Le fait d'avoir, pour le premier, à rédiger les états d'incidences et, pour les seconds, à les examiner a sensibilisé le Secrétariat et les Etats Membres aux aspects des nouvelles activités envisagées qui influent sur les programmes et la situation financière de l'Organisation.

35. Diplomatie préventive et rétablissement de la paix : Le budget-programme serait plus complet et plus transparent si l'on y inscrivait une provision pour le financement des missions de diplomatie préventive et de maintien de la paix, mais il ne serait pas exclu pour autant que des crédits supplémentaires doivent être ouverts au cours de l'exercice.

Notes

¹ Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-sixième session, Supplément No 16 (A/46/16), par. 402 à 412.

² Ibid., quarante et unième session, Supplément No 38 (A/41/38 et Corr.1 et 2), par. 155.

³ Ibid., quarante-septième session, Supplément No 16 (A/47/7 et Add.1 à 16).