



Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/C.5/50/67
14 mai 1996
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Cinquantième session
Point 116 de l'ordre du jour

BUDGET-PROGRAMME POUR L'EXERCICE BIENNAL 1996-1997

Rapport du Secrétaire général

I. INTRODUCTION

1. Le présent rapport a été établi comme suite aux demandes que la Cinquième Commission a formulées après avoir autorisé le Secrétaire général à engager des dépenses pour exécuter de nouvelles activités en Haïti, au Guatemala, en El Salvador et au Rwanda, dans le cadre des missions ci-après :

	<u>Milliers de dollars des États-Unis^a</u>
Haïti/MICIVIH	1 800,0 ^b
Guatemala/MINUGUA	20 967,3
El Salvador/Bureau de vérification des Nations Unies en El Salvador	1 000,0
Rwanda/Commission d'enquête	931,8
Total	<u>24 699,1</u>

^a Déduction faite des contributions du personnel.

^b Jusqu'au 31 mai 1996.

S'agissant de la Mission civile internationale en Haïti (MICIVIH) de la Mission des Nations Unies pour la vérification des droits de l'homme et du respect des engagements pris aux termes de l'Accord général relatif aux droits de l'homme au Guatemala (MINUGUA) et du Bureau de vérification des Nations Unies en El Salvador, l'Assemblée générale a demandé dans les résolutions correspondantes

que les activités prévues soient financées dans les limites des ressources existantes. Dans les quatre cas considérés, la Cinquième Commission a demandé au Secrétaire général de présenter des propositions touchant les modalités de financement des nouvelles activités prévues qui s'offraient dans le cadre du budget-programme de l'exercice biennal 1996-1997.

2. La demande de la Cinquième Commission faisait suite, dans chaque cas, à une déclaration écrite du Secrétaire général indiquant qu'il était impossible de financer les activités additionnelles au moyen des fonds disponibles, et qu'il faudrait prévoir des ressources supplémentaires pour les exécuter¹. Le Secrétaire général avait d'ailleurs exposé cette même position dans des termes plus généraux dans son rapport visant à cerner des possibilités d'économies d'un montant de 154 millions de dollars (A/C.5/50/57). Dans le rapport qu'il a présenté sur les nouvelles activités prévues, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a également fait savoir à la Cinquième Commission qu'à son avis, on ne pouvait raisonnablement attendre du Secrétaire général qu'il couvre la totalité des dépenses considérées au moyen des ressources disponibles.

3. La Cinquième Commission a néanmoins décidé, dans chaque cas, de demander au Secrétaire général de présenter des propositions touchant des modalités de financement des nouvelles activités prévues au moyen des ressources inscrites au budget-programme pour l'exercice biennal 1996-1997. Il convient de tenir compte à cet égard du fait que le montant global des dépenses à prévoir au titre des nouvelles activités approuvées ou susceptibles de l'être au cours de l'exercice biennal 1996-1997 pourrait atteindre 120 millions de dollars (dont 51 millions de dollars pour 1996 et 69 millions de dollars pour 1997) (voir annexe). Le Secrétaire général a par conséquent de nouveau examiné les possibilités de financement desdites activités en cherchant à résoudre le problème budgétaire avec lequel l'Organisation est actuellement aux prises tout en exécutant tous les programmes prescrits dans les limites des ressources disponibles.

II. GÉNÉRALITÉS

4. Avant que l'Assemblée générale n'adopte les résolutions 50/86 B et 50/220 autorisant la prorogation des mandats de la MICIVIH et de la MINUGUA, respectivement, le Secrétaire général a présenté des états de leurs incidences sur le budget-programme (A/C.5/50/52 et A/C.5/50/53). Dans ces rapports, il a appelé l'attention de l'Assemblée sur les paragraphes pertinents du dispositif des textes dont elle était saisie, qui autorisaient l'exécution des activités prescrites "dans les limites des ressources disponibles". Le Secrétaire général a en outre rappelé la résolution 50/214, dans laquelle l'Assemblée a demandé la mise en oeuvre intégrale des programmes et activités approuvés, et la résolution 50/215, dans laquelle elle a prescrit que le budget-programme de l'exercice biennal 1996-1997 soit réduit de 154 millions de dollars, dont 50 millions de dollars découlant d'une augmentation du taux de vacance de postes. L'Assemblée a donc été informée qu'en raison des réductions exigées, il était impossible de financer les dépenses supplémentaires sans porter atteinte aux programmes et activités déjà prescrits.

5. Le Secrétaire général a déclaré par ailleurs qu'il ne serait possible de rester "dans la limite des ressources disponibles" que si l'Assemblée générale

décidait elle-même de reporter, réduire ou interrompre des programmes existants. Sinon, il faudrait ouvrir un crédit supplémentaire d'un montant net de 24,5 millions de dollars au titre du financement de la MICIVIH et de la MINUGUA.

6. Dans sa lettre du 12 mars 1996 adressée au Président de l'Assemblée générale (A/50/891), le Secrétaire général a réaffirmé sa position. Dans la lettre par laquelle le Président de l'Assemblée générale a transmis au Président de la Cinquième Commission la lettre du Secrétaire général (A/C.5/50/56), le Président de l'Assemblée générale a aussi fait observer que la situation budgétaire décrite par le Secrétaire général ne lui laissait aucune marge de manoeuvre pour exécuter de nouvelles tâches dans les limites des ressources existantes.

7. À la 48e séance de la Cinquième Commission, le 26 mars 1996 (A/C.5/50/SR.48), le Comité consultatif a noté que l'analyse faite par le Secrétaire général était entièrement conforme aux procédures énoncées dans la résolution 41/213 de l'Assemblée générale; il a fait observer qu'en établissant les prévisions de dépenses initiales pour l'exercice biennal 1996-1997, le Secrétaire général n'avait pas pris en compte les dépenses afférentes à la MICIVIH et la MINUGUA, étant entendu que si les mandats de ces missions étaient renouvelés, il demanderait l'autorisation d'engager les dépenses nécessaires; le Comité consultatif a déclaré qu'on ne pouvait raisonnablement attendre du Secrétaire général qu'il couvre la totalité des dépenses considérées dans la limite des ressources disponibles, et souscrit à la déclaration faite par le Secrétaire général dans sa lettre du 12 mars 1996, adressée au Président de l'Assemblée générale (A/50/891).

8. En dépit des communications ci-dessus, la Cinquième Commission a décidé d'informer l'Assemblée générale que si elle adoptait les projets de résolution dont elle était saisie (A/50/L.67 et Add.1 et A/50/L.68 et Add.1), le Secrétaire général serait autorisé à engager des dépenses d'un montant maximum de 21 millions de dollars (déduction faite des contributions du personnel) au titre de la MINUGUA jusqu'au 31 décembre 1996, et de 1,8 million de dollars (déduction faite des contributions du personnel) au titre de la MICIVIH pour la période allant du 8 février au 31 mai 1996. Dans ses rapports publiés sous les cotes A/50/913 et A/50/914, la Cinquième Commission a réaffirmé le processus budgétaire que l'Assemblée a établi par sa résolution 41/213 et rappelé la résolution 50/214 par laquelle l'Assemblée a souligné que les programmes et activités prescrits doivent tous être exécutés intégralement et qu'elle est seule habilitée à y apporter des changements. La Cinquième Commission a aussi prié le Secrétaire général de présenter à l'Assemblée, le 15 mai 1996 au plus tard, des propositions sur les moyens d'intégrer les dépenses prévues dans le budget-programme de l'exercice biennal 1996-1997, y compris dans les crédits prévus dans la deuxième partie de celui-ci. La Commission a en outre décidé de revenir sur la question des crédits à ouvrir lors de sa session de mai 1996, à la lumière des propositions du Secrétaire général.

9. Peu après l'adoption des décisions concernant la MICIVIH et la MINUGUA, il a fallu prévoir de nouvelles ressources au titre du Bureau de vérification des Nations Unies en El Salvador (1 million de dollars) et de la Commission d'enquête pour le Rwanda (931 800 dollars), suite aux résolutions adoptées par l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité, respectivement. La situation,

/...

dans ces deux cas, étant comparable à celle de la MICIVIH et de la MINUGUA, la Cinquième Commission a suivi une procédure analogue en autorisant le Secrétaire général à engager des dépenses et en lui demandant de présenter des propositions sur les moyens de financer les dépenses supplémentaires à l'aide des ressources disponibles.

III. POSSIBILITÉS DE FINANCEMENT

10. Ainsi qu'il est indiqué dans le rapport du Secrétaire général sur les réductions d'un montant de 154 millions de dollars demandées par l'Assemblée générale dans sa résolution 50/215 relative au budget-programme de l'exercice biennal 1996-1997 (A/C.5/50/57), il n'a pas encore été possible de cerner toutes les possibilités d'économies qui permettraient d'opérer des réductions de l'ampleur prescrite. Il a néanmoins été possible d'informer l'Assemblée générale qu'une réduction totale d'environ 140 millions de dollars semblait réalisable au stade actuel, mais qu'il fallait comprendre "que tout nouveau mandat adopté durant l'exercice biennal exigerait un financement nouveau ou ne pourrait être exécuté sans une réduction correspondante touchant d'autres mandats".

11. Dès que la Cinquième Commission a adopté ses décisions priant le Secrétaire général de lui présenter un rapport le 15 mai 1996 au plus tard, ce dernier a demandé aux États Membres de lui présenter des suggestions en vue de l'établissement dudit rapport. Dans ses décisions, la Cinquième Commission a réaffirmé que le Secrétaire général n'était pas habilité à réduire des programmes et des activités prescrits ou à y mettre fin. De plus, comme elle avait adopté ses décisions concernant la MICIVIH et la MINUGUA après avoir examiné et rejeté, au cours de consultations officieuses, la possibilité de prier le Secrétaire général de présenter des propositions visant à réduire, reporter ou interrompre des programmes en cours, celui-ci ne pouvait pas proposer de réduire des activités prescrites.

12. À la demande du Secrétaire général, le Président de l'Assemblée générale a organisé deux réunions avec des représentants des États Membres pour que ceux-ci puissent fournir au Secrétaire général, collectivement ou individuellement, des suggestions concernant des changements à apporter à des programmes et activités approuvés qui permettraient de dégager des ressources pouvant être réaffectées aux nouveaux mandats. Il a été dit, d'une part, que le Secrétaire général n'était pas habilité à réduire des activités prescrites. D'autre part, des suggestions ont été faites quant à la possibilité de réduire les dépenses au titre des services de conférence et des frais de voyage, de l'information, des subventions, des structures intergouvernementales et du Secrétariat. Il était clair, toutefois, qu'aucun accord n'existait sur la question des ressources supplémentaires à prévoir pour l'exécution de nouvelles activités.

13. Les déclarations relatives aux possibilités de financement de dépenses supplémentaires sont faites sur la base d'un certain nombre d'hypothèses implicites, mais souvent non exprimées, qu'il pourrait être utile d'élucider à ce stade afin d'éviter tout malentendu. Le montant en dollars des ressources nécessaires pour financer un ensemble déterminé de programmes est établi sur la base de trois hypothèses concernant :

- a) Le volume des ressources réelles requises;
- b) Le coût de ces ressources dans certaines monnaies;
- c) Le taux de change auquel ces devises peuvent être achetées.

14. Les déclarations faites à ce jour par le Secrétaire général au sujet de l'impossibilité de financer des activités supplémentaires dans la limite des ressources existantes sont fondées sur l'hypothèse que le montant des dépenses et les taux de change prévus dans le budget ne varieront pas et que le niveau des ressources réelles (nombre de postes, taux de vacances de postes, etc.) sur la base duquel des crédits d'un montant de 2,6 milliards de dollars ont été ouverts évoluera également conformément aux prévisions, et que les mesures identifiées pour améliorer l'efficacité permettront de réduire le budget de 154 millions de dollars comme l'a demandé l'Assemblée générale. Une évaluation a posteriori du montant effectif des dépenses en dollars fera apparaître l'effet positif ou négatif des variations des taux de change, du niveau des prix, du volume des ressources réelles utilisées (effectifs, taux de vacances de poste, etc.) et le degré d'exécution des programmes. Les premier et dernier rapports sur l'exécution du budget-programme ont pour but de permettre à l'Assemblée générale de réaligner les ouvertures de crédits en fonction de l'évolution de la situation.

15. Il se peut que sous l'effet des fluctuations des taux de change, le niveau des dépenses varie beaucoup plus dans un contexte international que dans un contexte national. C'est la raison pour laquelle les procédures budgétaires établies par l'Assemblée générale dans sa résolution 41/213 et précisées dans sa résolution 42/211 stipulaient que les variations (positives ou négatives) dues aux fluctuations des taux de change et à l'inflation ne seraient pas imputées sur le fonds de réserve. Dans cette résolution, l'Assemblée générale a décidé que les montants correspondants aux dépenses extraordinaires, y compris les dépenses de maintien de la paix et de la sécurité, ne seraient pas non plus imputés sur le fonds de réserve, afin que la contrainte imposée par le montant des ressources disponibles ne fasse pas obstacle à l'exécution d'activités politiques prescrites par l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité. On notera à ce stade que la moyenne établie pour les quatre premiers mois de l'exercice biennal ne fait apparaître aucune variation entre les taux de change effectifs de la principale monnaie en cause (le franc suisse) par rapport au dollar des États-Unis et les taux prévus au budget, mais qu'à ce jour, la valeur de cette monnaie a sensiblement baissé par rapport au dollar, situation qui pourrait avoir des effets positifs si elle se poursuivait jusqu'à la fin de l'exercice biennal.

IV. CONCLUSION

16. Compte tenu de ce qui précède, et de la disposition de la résolution 50/214 dans laquelle l'Assemblée générale a réaffirmé qu'elle seule était habilitée à apporter des changements aux activités et programmes prescrits, le Secrétaire général entend faire tout ce qui est en son pouvoir pour exécuter intégralement tous les programmes et activités prescrits, tels qu'ils figurent dans le budget-programme approuvé par l'Assemblée générale pour l'exercice 1996-1997, en

restant dans la limite d'une enveloppe globale de 2 milliards 608 millions de dollars.

17. Pour juger de la possibilité de financer de nouveaux programmes à l'aide des crédits ouverts pour l'exercice, il convient de tenir compte des grandes données budgétaires. Les propositions initiales du Secrétaire général tenaient compte d'une réduction de 98 millions de dollars. Par la suite, l'Assemblée générale a demandé des réductions complémentaires s'élevant à 154 millions de dollars. On estime qu'il faudrait disposer de 120 millions de dollars supplémentaires au cours de l'exercice pour financer les nouvelles activités prescrites.

18. Comme il est indiqué dans le document A/C.5/50/57, la recherche de gains d'efficacité se poursuit, le but étant de faire plus avec le même budget grâce à une productivité accrue mais il est peu probable que les études qui auront été réalisées d'ici à la cinquante et unième session de l'Assemblée générale entraînent des économies supérieures aux 154 millions de dollars déjà mentionnés. Ce qu'il faut attendre de ces gains d'efficacité, c'est plutôt qu'ils réduisent l'incidence des coupes budgétaires sur les activités et les services. Il faut bien voir aussi que les nouveaux gains d'efficacité qu'on aura pu identifier et les réductions de programmes que les États Membres auront pu approuver n'auront pas nécessairement pour effet de compenser exactement les réductions devant être opérées immédiatement dans le budget-programme de l'exercice 1996-1997. À supposer, par exemple, qu'un changement de méthode de travail, ou l'élimination d'un programme sur décision des États Membres, permette en théorie de supprimer un poste en 1997, il faudra commencer par rendre ce poste vacant, d'où des dépenses qui seront supérieures aux économies pouvant être réalisées en 1997. Autrement dit, la possibilité de faire des économies à court terme grâce à une plus grande efficacité ou à une réduction des programmes décidée par les États Membres est plus limitée qu'on ne pourrait le croire. Il se peut que les nouvelles études en cours débouchent sur une réduction des dépenses autres que celles afférentes aux postes, mais il est encore trop tôt pour dire quelles en seront les retombées.

19. En conséquence, les États Membres pourraient se pencher sur la question de savoir si le Secrétaire général est en mesure d'atteindre ces deux objectifs : a) exécuter tous les programmes prescrits et b) maintenir les dépenses "dans les limites des ressources existantes". Il est rappelé que les nouvelles activités prescrites ne pourront être exécutées à l'aide des crédits budgétaires approuvés que si l'Assemblée spécifie quels programmes en cours doivent être interrompus, ou radiés du budget ordinaire.

20. En conséquence, le Secrétaire général prévoit de faire figurer dans le premier rapport sur l'exécution du budget-programme, qui sera soumis à l'Assemblée générale à sa cinquante et unième session conformément au processus budgétaire en vigueur, les dépenses, d'un montant estimé à 51 millions de dollars pour 1996, engagées en vertu des autorisations et tous les autres facteurs à prendre en considération.

Note

¹ A/50/861, par. 43; A/50/861/Add.1, par. 4; A/C.5/50/52, par. 12; A/C.5/50/53, par. 8; A/50/881, par. 12; A/50/891; A/C.5/50/59 et A/C.5/50/60.

Annexe

MONTANT ESTIMATIF DES RESSOURCES SUPPLÉMENTAIRES NÉCESSAIRES POUR L'EXERCICE BIENNAL 1996-1997

(En milliers de dollars des États-Unis)

	1996 ^a	1997 ^a	Total ^a	Document de référence	1996 Engagements de dépenses autorisés à ce jour	1996 Contributions du personnel à ce jour	1996 jusqu'au 31 mai 1996
PAIX ET SÉCURITÉ : résolution 41/213, annexe I, par. 11							
MICIVIH (jusqu'au 31 août 1996)	3 400	5 900	9 300	A/C.5/50/52	1 800,0	200,0	
(du 1er septembre au 31 décembre 1996)	1 600		1 600				
MINUGUA (jusqu'au 31 décembre 1996)	21 100	28 100	49 200	A/C.5/50/53	20 967,3	1 737,5	
Présence politique en El Salvador	1 100	1 200	2 300	A/C.5/50/59	1 000,0	135,9	
Commission internationale d'enquête au Rwanda	1 000	2 300	3 300	A/C.5/50/60	931,8	67,0	
Commission internationale d'enquête au Burundi	4 900	5 200	10 100				
Situation en Afghanistan		2 800	2 800				
Situation au Burundi		2 000	2 000				
Processus de paix en Amérique centrale		400	400				
Présence politique des Nations Unies au Rwanda	6 100	6 300	12 400				
Contributions du personnel	3 900	4 600	8 500				
	43 100	58 800	101 900		24 699,1	2 140,4	
DÉPENSES IMPRÉVUES ET EXTRAORDINAIRES :							
résolution 50/217 :							
Paix et sécurité	5 000	5 000	10 000				
Cour internationale de Justice	100	100	200				
Total partiel	48 200	63 900	112 100		24 699,1	2 140,4	
FONDS DE RÉSERVE							
Autorité internationale des fonds marins		1 600 ^b	1 600				
Service de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques	2 500	3 100	5 600	A/C.5/50/58			
Montants estimatifs révisés (Conseil économique et social) :							
Commission des stupéfiants	300	200	500				
Summit 2000 du développement durable (Groupe de travail)		100	100				
Contributions du personnel		100	100				
Total partiel	2 800	5 100	7 900				
Total général	51 000	69 000	120 000		24 699,1	2 140,4	

^a Chiffres estimatifs arrondis au millier de dollars le plus proche.

^b Dépenses susceptibles d'être financées à l'aide des crédits ouverts au chapitre 31, au titre de projets qui pourraient être reportés en sus de ceux indiqués dans le document A/C.5/50/57 (voir résolution 50/214 de l'Assemblée générale, sect. III, par. 72).