



Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/51/688/Add.1
6 mai 1997
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Cinquante et unième session
Point 112 de l'ordre du jour

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

Personnel fourni à titre gracieux par des gouvernements
et d'autres entités

Rapport du Secrétaire général

Additif

I. INTRODUCTION

1. Dans son rapport relatif au personnel fourni à titre gracieux par des gouvernements et d'autres entités (A/51/688 et Corr.1), le Secrétaire général a appelé l'attention de l'Assemblée générale sur la situation actuelle en ce qui concerne l'acceptation de personnel fourni à titre gracieux, s'agissant en particulier des questions relatives à leur statut et à leurs obligations, son incidence sur les pratiques et procédures en matière de personnel et de finances et son impact sur le caractère exclusivement international des responsabilités du Secrétariat. Le Secrétaire général a déclaré apprécier la contribution précieuse apportée par des gouvernements sous la forme de la fourniture de services de personnel mais, par la même occasion, étant donné l'importance de l'effectif du personnel fourni à titre gracieux au cours des quelques dernières années et le manque de cohérence dans l'application des règles et procédures régissant son acceptation, il a indiqué qu'il fallait revoir la situation et définir des politiques uniformes concernant les conditions dans lesquelles le personnel en question pouvait être accepté et utilisé et a annexé à son rapport un ensemble de directives pour l'acceptation de personnel fourni à titre gracieux.

2. Dans sa décision 51/466 du 3 avril 1997, l'Assemblée générale, après avoir examiné le rapport susmentionné du Secrétaire général et le rapport correspondant du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (A/51/813), a notamment prié le Secrétaire général, à titre provisoire et en attendant l'examen de cette question et l'adoption d'une décision définitive à son sujet :

a) De revoir les directives proposées qui figuraient en annexe à son rapport;

b) De mettre à jour les informations qui figuraient dans son rapport, notamment les données sur la nationalité du personnel fourni à titre gracieux et la description détaillée des fonctions qui lui étaient confiées, et de lui rendre compte de tout changement dans le recours au personnel fourni à titre gracieux après le 31 octobre 1996;

c) De présenter un rapport sur la méthode et le taux à appliquer pour couvrir les dépenses d'appui administratif mentionnées aux paragraphes 51 à 66 de son rapport, y compris les textes portant autorisation de ces dépenses, et, dans l'intervalle, de maintenir le statu quo à cet égard.

3. Le présent additif au rapport du Secrétaire général porte sur la méthode et le taux à appliquer pour couvrir les dépenses d'appui administratif. Les additifs 2 et 3 portent sur deux autres questions.

II. DÉPENSES D'APPUI ADMINISTRATIF

A. Textes portant autorisation de ces dépenses

4. Le paragraphe 2 de l'Article 17 de la Charte des Nations Unies stipule que "Les dépenses de l'Organisation sont supportées par les Membres selon la répartition fixée par l'Assemblée générale". En 1950, dans le cadre de l'approbation du règlement financier (résolution 456 (V) de l'Assemblée générale, en date du 16 novembre 1950), l'Assemblée générale a prévu la possibilité, pour le Secrétaire général, d'accepter des contributions volontaires. L'article 7.2 du règlement financier est ainsi libellé :

Article 7.2 : Le Secrétaire général peut accepter des contributions volontaires, qu'elles soient ou non en espèces, à condition qu'elles soient offertes à des fins compatibles avec les principes, les buts et les activités de l'Organisation et que l'acceptation des contributions qui entraînent, directement ou indirectement, des obligations financières supplémentaires pour l'Organisation ait l'assentiment de l'autorité compétente.

5. La question de l'imputation aux budgets statutaires de dépenses engagées au titre de l'appui à des activités extrabudgétaires retient l'attention de l'Assemblée générale depuis de nombreuses années. En application de la résolution 210 (III) de l'Assemblée générale, en date du 18 novembre 1948, des dispositions ont été incorporées au règlement financier de l'Organisation des Nations Unies, qui régissent la fourniture de services et de facilités, moyennant remboursement, à des institutions spécialisées et d'autres organisations ou à l'intention d'activités financées par des fonds d'affectation spéciale. Ces services et facilités comprenaient des services d'achat et d'approvisionnement, de transport, d'entretien des locaux et des bâtiments, de documentation et d'impression, de traduction et d'interprétation, de bibliothèque et d'archivage, la fourniture de mobilier et de matériel, des services de télécommunications et des services juridiques et administratifs (personnel, finances et comptabilité). La question des "frais généraux" a été

posée dans les années 50 à propos des dépenses imputées sur le budget ordinaire au titre de l'administration de projets de coopération technique financés à l'aide de ressources extrabudgétaires. L'importance de ces dépenses et la question des modalités de remboursement ont fait l'objet de longues délibérations au fil des ans.

6. À l'issue d'une étude, en 1955, du coût des services administratifs et opérationnels fournis au titre d'activités d'assistance technique, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a estimé que ce coût ne devrait pas excéder 12 à 14 % du montant total des dépenses engagées par les organisations participantes au titre de l'exécution de programmes (A/2661).

7. Le chiffre de 12 % a été adopté par le Conseil économique et social dans sa résolution 737 (XXVII) du 30 juillet 1959. Après la création du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), un taux de 13 % a été établi en 1972 par son Conseil d'administration qui l'a porté à 14 % en 1975. Plusieurs études de la méthode de calcul des dépenses d'appui aux programmes du PNUD ont été réalisées, notamment une étude quantitative des coûts effectuée par le Comité consultatif pour les questions administratives du Comité administratif de coordination. On a constaté que, dans l'ensemble, le système de calcul des coûts était applicable à toutes les activités extrabudgétaires pour lesquelles des services d'appui étaient fournis et qu'il pouvait également être utilisé pour estimer le coût des services d'appui aux activités de fond de l'Organisation des Nations Unies, qu'elles soient financées par le budget ordinaire ou par des ressources extrabudgétaires. L'étude a révélé qu'en acceptant et en administrant des contributions volontaires, les organismes des Nations Unies avaient à engager des dépenses d'appui représentant environ 22,5 %.

8. Lorsqu'il a examiné en 1977 la question des services fournis par l'Organisation des Nations Unies à l'appui d'activités financées à l'aide de ressources extrabudgétaires, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a déclaré que l'objet des articles 7.2 (acceptation des contributions volontaires) et 13.1 (décisions d'organes intergouvernementaux ayant des incidences sur le budget-programme) du règlement financier de l'Organisation des Nations Unies était de protéger l'Organisation contre le risque d'avoir à assumer, sans y avoir expressément consenti, des obligations financières supplémentaires (A/32/8/Add.9). Conformément à ces objectifs, le Comité consultatif a été d'avis que le coût des services d'appui aux activités de fond financées par des fonds extrabudgétaires ne devrait pas être imputé au budget ordinaire et que les institutions de financement et les fonds d'affectation spéciale devraient être invités à rembourser les dépenses sur la base d'une formule simple convenue d'un commun accord, sauf dans les cas où l'Assemblée générale en aurait décidé autrement (A/32/8/Add.9). Conformément à cette opinion, le Comité consultatif a appuyé la position du Secrétaire général selon laquelle le taux de remboursement de 13 % recommandé par le Conseil d'administration du PNUD pour les dépenses d'appui des agents d'exécution serait utilisé pour déterminer le montant remboursé par les institutions de financement et les fonds d'affectation spéciale (A/35/544, par. 9). L'Assemblée générale, dans sa résolution 35/217 du 17 décembre 1980, a pris acte du rapport du Comité consultatif et approuvé la formule de

remboursement énoncée dans la décision 80/44 du Conseil d'administration du PNUD, en date du 27 juin 1980.

9. C'est cette résolution de l'Assemblée générale qui constitue le texte portant autorisation de l'imputation des dépenses d'appui aux programmes au taux de 13 % du montant des contributions volontaires. Après l'adoption de la résolution, le Secrétaire général a publié en mars 1982 une circulaire sur la constitution et la gestion des fonds d'affectation spéciale (ST/SGB/188), une instruction administrative sur les fonds généraux d'affectation spéciale (ST/AI/284), une instruction administrative sur les fonds d'affectation spéciale pour la coopération technique (ST/AI/285) et une instruction administrative sur les dépenses d'appui aux programmes (ST/AI/286).

10. Dans son rapport sur le personnel fourni à titre gracieux, le Secrétaire général a relevé le manque de cohérence dans l'application du règlement financier et des règles de gestion financière et des autres politiques de l'Organisation des Nations Unies lorsqu'il s'agissait d'accepter du personnel fourni à titre gracieux, dont l'effectif s'était considérablement accru au cours des quelques dernières années. Dans certains cas, des ressources inscrites aux budgets statutaires étaient utilisées pour financer des services d'appui liés au personnel fourni à titre gracieux, tandis que dans d'autres le remboursement des dépenses d'appui administratif avait été exigé conformément au règlement financier et à la pratique établie.

11. L'acceptation de contributions volontaires entraîne presque toujours des obligations financières supplémentaires pour l'Organisation dans la mesure où celle-ci a à engager des dépenses connexes. Dans le cas des contributions volontaires sous la forme de personnel fourni à titre gracieux, ces dépenses se rapportent, par exemple, aux services de secrétariat et services administratifs, à l'équipement, aux fournitures, aux locaux, à l'éclairage, au chauffage, à l'énergie et à l'eau, aux communications, aux services juridiques et aux services médicaux ainsi qu'aux voyages officiels, aux indemnités journalières de subsistance et à la participation à des programmes de formation et à des programmes d'enseignement des langues à l'ONU. Si certains gouvernements ont estimé que, à une époque de rigueur budgétaire, sans leurs contributions en personnel, l'exécution intégrale des activités de l'Organisation n'aurait pas pu être assurée et que la valeur des services du personnel qu'ils auraient offerts à titre gracieux compensait très largement les dépenses que le Secrétariat avait engagées au titre de services d'appui en acceptant ce personnel, d'autres gouvernements ont souligné que les dépenses qu'entraînait l'acceptation de contributions volontaires devaient être prises en charge par les donateurs et ne devaient pas être financées collectivement par l'ensemble des États Membres par le biais de leurs quotes-parts.

12. Au fil des ans, la question de la relation entre les contributions volontaires et les budgets statutaires de l'Organisation a été longuement examinée par les États Membres. Les contributions volontaires acceptées par le Secrétaire général étaient essentiellement destinées à des activités de coopération technique et à des activités qui complétaient celles approuvées dans le budget-programme. Plus récemment, toutefois, et tout particulièrement dans le cas de l'appui fourni aux opérations de maintien de la paix et aux travaux des tribunaux internationaux, du personnel fourni à titre gracieux a été accepté

pour exécuter des activités décidées par les organes délibérants inscrites aux budgets statutaires. À ce propos, certains gouvernements ont fait valoir qu'en acceptant que du personnel fourni à titre gracieux exécute des activités décidées par des organes délibérants, l'Organisation n'assumait pas d'obligations financières supplémentaires dans la mesure où les dépenses d'appui étaient déjà inscrites au budget; cet argument ne vaut que si le personnel fourni à titre gracieux est considéré comme remplaçant des fonctionnaires qu'il était prévu de recruter à des postes autorisés pour l'exécution d'activités approuvées.

13. Par ailleurs, le Secrétaire général, dans son rapport sur le personnel fourni à titre gracieux, a également souligné que l'Assemblée générale, dans sa résolution 50/214 du 23 décembre 1995, a réaffirmé que le Secrétaire général devait s'assurer que les ressources étaient utilisées exclusivement aux fins qu'elle avait approuvées. Cette disposition a été interprétée comme signifiant que les ressources approuvées par l'Assemblée générale doivent servir à financer les dépenses de personnel et les autres dépenses inscrites dans les budgets correspondants et que les ressources inscrites dans les budgets statutaires, qu'il s'agisse du budget ordinaire ou des budgets des tribunaux internationaux et des opérations de maintien de la paix ou encore du compte d'appui aux opérations de maintien de la paix, ne peuvent servir à financer les dépenses accessoires résultant de l'acceptation de contributions volontaires fournies par quelques gouvernements donateurs.

14. Cela étant, toute modification apportée aux pratiques et procédures actuelles concernant le financement des dépenses d'appui administratif résultant de l'acceptation de contributions volontaires sous la forme de personnel fourni à titre gracieux nécessiterait une résolution de l'Assemblée générale qui dépendrait, avant tout, d'une décision concernant les conditions dans lesquelles le Secrétaire général peut accepter du personnel fourni à titre gracieux.

B. Méthode et taux à appliquer pour couvrir les dépenses d'appui administratif ou d'appui aux programmes

15. En l'absence de directives précises régissant l'acceptation de personnel fourni à titre gracieux de type II à titre de contribution volontaire, c'est l'instruction administrative sur le détachement à titre gracieux de personnel ne relevant pas du régime commun des Nations Unies (ST/AI/231/Rev.1 du 23 janvier 1991) qui a servi, dans la plupart des cas, pour déterminer les termes des accords entre les gouvernements donateurs et l'Organisation des Nations Unies régissant la fourniture par les premiers de contributions volontaires sous la forme de personnel fourni à titre gracieux de type II.

16. Cette instruction administrative traite de la question du détachement par des gouvernements, à titre gracieux, d'experts dont les services sont nécessaires à l'exécution de projets de coopération technique. Pour couvrir les dépenses résultant de l'acceptation de ces experts (personnel fourni à titre gracieux de type I), les gouvernements intéressés versent à l'Organisation une contribution s'élevant à 13 % de la valeur des services fournis, à laquelle s'ajoute, le cas échéant, un montant supplémentaire de 1 % au titre des indemnités éventuelles dues en cas de décès, d'accident ou de maladie imputables

à la prestation de services que la personne détachée à titre gracieux assure pour le compte de l'Organisation.

17. Le montant dont le versement est exigé au titre des dépenses d'appui aux programmes dans le cas du personnel détaché à titre gracieux est généralement calculé sur la base du coût standard des services communs à assurer pour un fonctionnaire de la classe P-3/P-4, à savoir : entretien et location des locaux, frais d'éclairage, chauffage, énergie et eau, fournitures de bureau, entretien du matériel de bureautique, frais de télécommunications, services de secrétariat et d'appui administratif (généralement calculés à raison de 5 administrateurs pour 1 agent des services généraux) et services médicaux. Les dépenses renouvelables annuelles au titre de ces services d'appui s'élèvent à environ 17 900 dollars États-Unis, soit environ 18 % du coût moyen d'un fonctionnaire de la classe P-3/P-4. Comme indiqué plus haut, le remboursement exigé au titre des dépenses d'appui représente 13 %, ce qui est conforme au montant remboursé au titre des dépenses d'appui des agents d'exécution approuvé par l'Assemblée générale dans sa résolution 35/217.

III. RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS

18. Le nombre des personnes dont les services sont fournis à titre gracieux a considérablement augmenté au cours des dernières années, les problèmes d'ordre administratif, budgétaire et financier n'ayant pas permis de recruter des fonctionnaires de façon planifiée et ordonnée. L'acceptation de personnel fourni à titre gracieux a néanmoins permis au Secrétaire général d'exécuter dans les délais voulus des mandats récents concernant des opérations de maintien de la paix et des tribunaux internationaux. Le Secrétaire général est d'avis que cette situation ne devrait pas être interprétée comme correspondant à une pratique établie qui déchargerait les États Membres de l'obligation qu'ils ont d'assumer leurs responsabilités en vertu de la Charte ou de réaffirmer les principes selon lesquels les États Membres doivent, collectivement, fournir les ressources nécessaires à l'exécution des programmes et activités décidés par les organes délibérants par des fonctionnaires recrutés conformément au Statut et au Règlement du personnel en application des Articles 100 et 101 de la Charte.

19. Des dépenses d'appui découlent de l'acceptation de personnel fourni à titre gracieux; certains États Membres éprouvent cependant des difficultés à s'entendre sur le montant et l'origine des ressources nécessaires pour couvrir ces dépenses. La question de l'applicabilité des dépenses d'appui administratif ou d'appui aux programmes au titre du personnel fourni à titre gracieux de type II s'est posée parce que, jusqu'ici, les contributions volontaires concernaient essentiellement les activités complémentaires ou des activités qui n'étaient pas inscrites dans des budgets statutaires, mais, dans le contexte du personnel fourni à titre gracieux de type II, les contributions volontaires sont actuellement liées à des activités qui ont été précisées et approuvées par l'Assemblée générale dans des budgets statutaires, aussi bien le budget ordinaire que les budgets des opérations de maintien de la paix.

20. À moins que l'Assemblée générale n'en décide autrement, l'acceptation de contributions volontaires, y compris celle de personnel fourni à titre gracieux, doit être conforme au règlement financier et aux règles de gestion financières. La méthode et le taux appliqués pour couvrir les dépenses d'appui administratif

résultant de l'acceptation de contributions volontaires, y compris celle de personnel fourni à titre gracieux, sont régis par la résolution 35/217 de l'Assemblée. Les dispositions de cette résolution ont été complétées et précisées par des instructions administratives et des circulaires portant sur la question des contributions volontaires et du financement des dépenses d'appui aux programmes.

21. Toute modification des pratiques établies en matière d'acceptation de contributions volontaires et de financement des dépenses d'appui administratif résultant de l'acceptation de contributions volontaires, y compris celle de personnel fourni à titre gracieux, nécessiterait une décision de l'Assemblée générale qui dépendrait, avant tout, d'une résolution relative aux conditions dans lesquelles le Secrétaire général peut accepter du personnel fourni à titre gracieux.
