



Cinquante et unième session
Point 140 de l'ordre du jour

Aspects administratifs et budgétaires du financement
des opérations de maintien de la paix des Nations Unies

Rapport du Comité consultatif pour les questions administratives
et budgétaires

1. À sa session de printemps de 1997, et conformément au cycle budgétaire établi par l'Assemblée générale dans sa résolution 49/233A, du 23 décembre 1994, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a examiné les rapports du Secrétaire général sur le financement des opérations de maintien de la paix des Nations Unies énumérées ci-après : Mission d'observation des Nations Unies au Libéria (MONUL), Mission de vérification des Nations Unies au Guatemala (MINUGUA), Mission d'observation des Nations Unies au Tadjikistan (MONUT), Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre (UNFICYP), Force des Nations Unies chargée d'observer le dégage ment (FNUOD)/Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL), Mission des Nations Unie pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental (MINURSO), Mission d'observation des Nations Unies pour l'Iraq et le Koweït (MONUIK), Mission d'observation des Nations Unies en Géorgie (MONUG), Mission des Nations Unies en Haïti (MINUHA)/Mission d'appui des Nations Unies en Haïti (MANUH), Force de protection des Nations Unies (FORPRONU), Opération des Nations Unies pour le rétablissement de la confiance en Croatie (ONURC), Force de déploiement préventif des Nations Unies (FORDEPRENU), Forces de paix des Nations Unies (FPNU), Mission des Nations Unies en Bosnie-Herzégovine (MINUBH) et Administration

transitoire des Nations Unies pour la Slavonie orientale, la Baranja et le Srem occidental (ATNUSO). Les observations et recommandations du Comité relatives à chacune de ces opérations figurent dans le rapport qui lui est consacré.

2. L'examen des rapports du Secrétaire général sur le financement des opérations de maintien de la paix mentionnées ci-dessus a conduit le Comité consultatif à faire un certain nombre d'observations et recommandations générales qui s'appliquent à la majorité, sinon à la totalité, des opérations de maintien de la paix. Elles sont présentées ci-après.

3. Les travaux du Comité consultatif ont été facilités par la présence, dans un certain nombre de cas, des chefs de l'administration des diverses missions.

4. Le Comité consultatif note que la résolution 49/233 de l'Assemblée générale a eu des effets très bénéfiques sur le processus d'élaboration et d'examen des rapports relatifs au financement des opérations de maintien de la paix. Le nombre de rapports a sensiblement diminué dans le même temps que s'améliorait la précision des prévisions concernant les ressources à affecter aux opérations pour un exercice budgétaire donné. La mise au point du Manuel des ratios et coûts standard a considérablement facilité l'établissement des documents budgétaires, mais il faudrait que les écarts par rapport aux normes (ratios spécifiques pour telle ou telle

mission, etc.) soient mieux expliqués. Le Comité souligne que tous les écarts importants (égaux ou supérieurs à 10 %, par exemple) par rapport aux coûts standard, aux hypothèses utilisées pour établir les précédentes prévisions et aux montants approuvés à chaque rubrique budgétaire devraient être clairement expliqués et justifiés.

5. La nouvelle présentation des documents budgétaires relatifs aux opérations de maintien de la paix marque un progrès considérable, mais il reste encore d'importants problèmes à résoudre. Il convient notamment d'améliorer encore la qualité des informations, en éliminant les redites et les détails insignifiants. Il faudrait également mettre en évidence la corrélation entre les renseignements communiqués et les demandes de ressources, qui devraient être expliquées et justifiées de manière cohérente et transparente. Le Comité a constaté que la qualité de la présentation était inégale, certains rapports étant nettement insuffisants tandis que d'autres, comme ceux concernant l'ATNUSO, la MONUG et la MINURSO étaient plus complets. Il faudrait que la structure des documents budgétaires soit uniformisée et que les services du Siège puissent obtenir des missions sur le terrain des renseignements complets et fiables (voir par. 13 ci-après).

6. Le Comité consultatif rappelle que le rapport sur les prévisions de dépenses pour l'exercice à venir doit contenir des renseignements à jour sur l'exécution du budget de l'exercice en cours, conformément à l'une de ses recommandations, que l'Assemblée générale a entérinée au paragraphe 6 de la section I de sa résolution 49/233A. Si, dans un certain nombre de cas, le Comité a effectivement reçu ce type de données, il reste à en améliorer la fiabilité.

7. Les rapports sur l'exécution du budget et les prévisions budgétaires donnent désormais des renseignements sur l'application des recommandations du Comité consultatif, mais il faudrait qu'y figurent également des informations sur la suite donnée aux recommandations du Comité des commissaires aux comptes, et, le cas échéant, sur les mesures prises pour résoudre les problèmes soulevés par le Bureau des services de contrôle interne. Les rapports sur l'exécution du budget devraient comporter un inventaire des actifs de la mission au début et à la fin de la période considérée, avec une explication des variations. Cet inventaire devrait être aussi détaillé que les états présentés au moment de l'établissement et de l'approbation des budgets. En ce qui concerne les éléments d'actif transférés à la base de soutien logistique des Nations Unies à Brindisi ou à d'autres missions, les rapports devraient faire clairement ressortir la valeur des biens en stock, les frais de transport, de stockage et de manutention associés à leur transfert, ainsi que leur condition technique.

8. Les rapports sur l'exécution du budget font mention de sommes considérables représentant des engagements non réglés dont une grande partie risque d'être ultérieurement annulée. Cette situation est souvent imputable aux nombreux retards apportés au règlement des sommes dues à des gouvernements ou à des entreprises. De même, dans un certain nombre de budgets, des crédits importants sont systématiquement reconduits d'un exercice à l'autre. Les incertitudes inhérentes aux opérations de maintien de la paix peuvent sans doute expliquer en partie ces phénomènes, mais ceux-ci témoignent aussi de la nécessité d'affiner les prévisions et les estimations. Le Comité consultatif recommande au Secrétaire général de prêter une plus grande attention aux procédures régissant les engagements de dépenses afin qu'il soit possible de vérifier à temps s'ils sont toujours valables.

9. Le fonctionnement des systèmes comptable et budgétaire des opérations de maintien de la paix pose un autre problème qui, de l'avis du Comité, tient au faible contrôle que l'Administration, sur le terrain et au Siège, exerce sur l'exécution du budget. Trop souvent, les économies réalisées servent à financer des dépenses qui n'ont pas été examinées et autorisées expressément par l'Assemblée générale. Le Comité consultatif reste convaincu que le moyen le plus commode d'approuver le budget des opérations de maintien de la paix est de procéder globalement, comme cela se fait actuellement, au lieu de procéder ligne par ligne. Il estime néanmoins que l'Administration, tant au Siège que sur le terrain, utilise de manière trop laxiste la marge de manoeuvre que lui laisse cette méthode, ce qui conduit à financer sans autorisation des dépenses qui auraient dû être portées à l'attention du Comité et, dans la plupart des cas, de l'Assemblée générale.

10. Le Comité consultatif estime qu'il faut améliorer la comptabilisation du produit de la cession de biens qui, conformément à la règle de gestion financière 110.37 de l'ONU, devrait être inclus dans les recettes accessoires. Il rappelle à cet égard qu'il s'est déclaré opposé à la procédure suivie par le Secrétariat pour le règlement des comptes relatifs au matériel, aux rations et aux services fournis à la Force multinationale de mise en oeuvre (IFOR).

11. Il faudrait par ailleurs uniformiser la comptabilisation des contributions volontaires et la présentation d'informations à ce sujet. Les rapports sur le financement des opérations de maintien de la paix devraient permettre de distinguer plus clairement entre les contributions volontaires destinées à financer les activités prescrites, et celles affectées à des activités considérées comme discrétionnaires ou non expressément demandées. Enfin, il convient de comptabiliser systématiquement parmi les recettes accessoires la totalité des intérêts créditeurs relatifs à ces contributions.

12. Les rapports ne donnent pas assez d'informations sur la coordination et la coopération entre les organisations, les programmes, les fonds et les institutions spécialisées du système des Nations Unies pour ce qui est des questions administratives, telles que la location de logements et de véhicules, le recrutement de personnel local et les relations avec les autorités locales. Il convient de définir plus clairement les rôles respectifs que les Représentants spéciaux du Secrétaire général et les représentants des organismes des Nations Unies autres que l'ONU doivent jouer dans la coordination des activités sur le théâtre d'opérations.

13. Les problèmes décrits aux paragraphes 8 à 12 ci-dessus, en particulier le manque de fiabilité des rapports sur l'exécution du budget et des inventaires et, dans certain cas, le manque d'informations sur les ressources nécessaires, obligent très souvent le Comité consultatif à prendre sur son temps pour obtenir des éclaircissements du Secrétariat. Étant donné que les fonctionnaires du Siège dépendent de leurs homologues sur le terrain pour obtenir l'information voulue, il est impératif d'améliorer les techniques d'administration et de gestion des opérations de maintien de la paix. L'introduction récente de techniques de pointe devrait entraîner un mieux, une fois réglés les problèmes d'interface entre les systèmes utilisés sur le terrain et les systèmes informatiques du Siège. Le Comité consultatif est convaincu que pour améliorer la planification des opérations de maintien de la paix et l'établissement des budgets et des rapports les concernant, il faudrait confier aux services administratifs des opérations un rôle plus important dans l'élaboration des prévisions de dépenses et des rapports sur l'exécution des budgets. La plus grande partie du travail de préparation des documents budgétaires devrait être exécutée sur le terrain, à l'aide de formules et tableaux normalisés émanant du Siège.

14. Le Comité consultatif juge indispensable d'affecter aux services administratifs sur le terrain des fonctionnaires des Nations Unies compétents en matière de finance, de comptabilité et de budgétisation. En conséquence, il recommande que le Secrétariat établisse une liste des candidats à des postes d'administration sur le terrain et dispense aux intéressés une formation spécifique touchant tous les aspects des tâches administratives liées aux opérations de maintien de la paix.

15. Il est indispensable également que l'affectation à une mission de fonctionnaires compétents et expérimentés dure suffisamment longtemps pour que l'Organisation tire pleinement parti de leurs connaissances de la mission. Cela est particulièrement vrai au stade de la liquidation, où l'importance des sommes en jeu exige que la cession des avoirs et l'établissement des comptes définitifs soient bien conduits. Pour une gestion rationnelle du personnel, il importe qu'au

terme de leur affectation, les intéressés soient réintégrés dans de bonnes conditions, de sorte que l'Organisation mette pleinement à profit l'expérience qu'ils ont acquise tout en répondant à leurs aspirations professionnelles.

16. Le Comité consultatif estime également qu'il faudrait prendre des dispositions pour renforcer la coopération et la coordination entre les services administratifs de l'ONU sur le terrain et les contingents, en particulier lorsqu'une question risque d'avoir des incidences financières ou juridiques pour l'ONU.

17. Il faudrait renforcer le contrôle exercé sur le décaissement et la comptabilisation de diverses indemnités, notamment l'indemnité de subsistance (missions), l'indemnité d'habillement et la prestation détente et loisirs, pour ne pas se trouver à nouveau dans l'obligation de prévoir des crédits supplémentaires dans les rapports sur l'exécution du budget pour couvrir les indemnités réclamées par des membres du personnel militaire au titre d'exercices antérieurs (FPNU — voir A/51/872, par. 10), ou d'essayer d'obtenir le remboursement d'indemnités de subsistance (missions) versées en trop à des membres du personnel international (MONUIK — voir A/51/683/Add.1, par. 9 à 18).

18. Dans plusieurs rapports, le Comité consultatif a constaté que le contrôle des stocks et la gestion des avoirs souffraient de graves carences. Il a noté que dans certaines opérations existant depuis longtemps, comme la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre, des efforts avaient été faits pour y remédier, tandis que dans d'autres, dont la FNUOD, la FINUL, la MINUHA et les FPNU, les difficultés persistaient, pour diverses raisons.

19. Le Comité consultatif rappelle à cet égard que dans son rapport du 22 octobre 1996 (A/51/533, par. 57), il soulignait déjà que la gestion des stocks restait un grave problème, non seulement dans les opérations de maintien de la paix, mais dans l'ensemble de l'Organisation. Dans ce même rapport, il faisait référence au rapport du Secrétaire général en date du 20 mai 1996 sur la gestion des avoirs des opérations de maintien de la paix (A/50/965), dans lequel le Secrétaire général annonçait la mise en place d'un système de gestion des biens devant permettre de concilier les impératifs de la planification et d'un bon rapport coût-efficacité, ainsi que le besoin de flexibilité et le principe de responsabilité. Le Comité consultatif a demandé que des mesures soient prises pour accélérer la mise en place de ce système et qu'il soit pleinement tenu compte des observations et recommandations figurant dans son rapport du 26 juin 1996 (A/50/985), en particulier celles relatives au Système commun de codification des Nations Unies et au Système de codification de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN).

20. Comme il l'a indiqué au paragraphe 20 de son rapport du 14 avril 1997 sur le financement des forces combinées dans l'ex-Yougoslavie (A/51/872), le Comité consultatif a été informé, sur sa demande, des mesures prises pour donner suite aux observations et recommandations figurant dans le rapport du Comité des commissaires aux comptes sur les opérations de maintien de la paix¹. Les dispositions visées peuvent avoir des incidences notables. Par exemple, la décision de marquer à l'emblème de l'ONU le matériel lui appartenant et de l'inclure dans l'inventaire du matériel durable des FPNU s'est traduite par une augmentation de 63 millions de dollars de la valeur globale de cet inventaire. Le Comité consultatif a recommandé qu'une action plus énergique soit menée pour renforcer le contrôle des stocks et la gestion des avoirs des opérations menées dans l'ex-Yougoslavie, et que le Secrétaire général rende compte dans ses rapports ultérieurs des dispositions adoptées pour remédier aux problèmes recensés dans ce domaine par le Comité des commissaires aux comptes dans son rapport², où celui-ci préconisait notamment d'affecter à cette tâche du personnel qualifié et de créer les bases de données voulues.

21. Le Comité consultatif note que dans le cadre de certaines opérations, l'Administration a réussi à améliorer le contrôle et la gestion des stocks. Ainsi, comme indiqué au paragraphe 12 de son rapport du 3 avril 1997 sur le financement de la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre (A/51/851), on a procédé en 1996 à un inventaire physique exhaustif dans tous les secteurs et à l'état-major de la Zone protégée par les Nations Unies, afin d'améliorer la gestion des stocks. En informatisant la gestion des inventaires, la mission s'est dotée d'un outil qui lui permet de tenir les stocks à jour de façon régulière et systématique, notamment de sortir de l'inventaire le matériel ayant dépassé sa durée de vie utile. Un des officiers responsables du Groupe de contrôle du matériel et des stocks a reçu des instructions détaillées sur la marche à suivre pour réaliser l'inventaire prévu en 1997 dans tous les secteurs et à l'état-major. L'intéressé a notamment été prié de se rendre dans tous les secteurs au moment des inventaires à l'arrivée et au départ et de la remise ou de la reprise de matériel lors de la relève des contingents. Le Comité consultatif accueille avec satisfaction cette initiative de l'Administration.

22. Le Comité consultatif s'inquiète de l'augmentation des montants demandés pour l'assurance des véhicules, d'autant que, bien souvent, il ne trouve pas d'explication convaincante dans les rapports relatifs au financement des opérations. Il a été informé que la principale raison de l'augmentation était le nombre d'accidents et que quelques opérations avaient lancé un programme de formation pour essayer de le réduire. Il voit que ces initiatives sont un premier pas dans la bonne

direction mais recommande de prendre, sur les plans administratif et opérationnel, des mesures complémentaires de nature à réduire effectivement le nombre de sinistres.

23. Le Comité consultatif estime que le Secrétariat devrait défendre plus activement les intérêts de l'ONU auprès des autorités dans les zones des opérations et missions de maintien de la paix. L'ONU devrait prendre des mesures énergiques pour que toutes les dispositions des accords sur le statut des forces soient respectées et appliquées par toutes les parties. Le Comité consultatif rappelle à cet égard que l'Assemblée générale, aux paragraphes 9 et 10 de sa résolution 51/12 du 4 novembre 1996 sur le financement des forces combinées des Nations Unies dans l'ex-Yougoslavie s'est déclarée préoccupée par le fait que les gouvernements ne respectaient pas les dispositions des accords sur le statut des forces, a demandé que les gouvernements remboursent aux forces combinées les dépenses dues au non-respect de ces accords et a prié le Secrétaire général de ne pas régler les demandes de remboursement présentées par les gouvernements concernés jusqu'à ce que la question des dépenses soit résolue. Notant que le Secrétaire général n'a signalé aucun progrès en la matière, le Comité consultatif l'invite à proposer, pour examen par l'Assemblée générale, des mesures de nature à garantir que les accords sur le statut des forces seront pleinement respectés.

Notes

¹ Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante et unième session, Supplément No 5 (A/51/5), vol. II, chap.II.

² Ibid., par. 182.