



## Assemblée générale

Distr.  
GÉNÉRALE

A/C.5/51/57  
25 août 1997  
FRANÇAIS  
ORIGINAL : ANGLAIS

---

Cinquante et unième session  
CINQUIÈME COMMISSION  
Point 116 de l'ordre du jour

### BUDGET-PROGRAMME DE L'EXERCICE BIENNAL 1996-1997

#### Rapport du Secrétaire général

1. Le présent rapport fait suite à la demande formulée par l'Assemblée générale dans sa résolution 51/220 du 18 décembre 1996, où elle a prié le Secrétaire général d'établir un document directif détaillé dans lequel il examinerait sous tous ses aspects la question de toutes les dépenses additionnelles visées aux paragraphes 10 et 11 de l'annexe I à sa résolution 41/213, y compris celles qui se rapportent au maintien de la paix et de la sécurité ou tiennent à l'inflation ou aux fluctuations monétaires.

2. Les paragraphes 10 et 11 de l'annexe I à la résolution 41/213 se lisent comme suit :

"10. Il faut aussi trouver une solution globale au problème posé par l'ensemble des dépenses additionnelles, y compris celles qui sont dues à l'inflation et aux fluctuations des taux de change. Il est souhaitable de trouver une place à ces dépenses, dans les limites générales du budget, soit en constituant une réserve soit en leur consacrant une partie distincte du fonds de réserve visé au paragraphe 8 [de l'annexe]. Le Secrétaire général devra examiner tous les aspects de la question et faire rapport à l'Assemblée générale, lors de sa quarante-deuxième session, par l'intermédiaire du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires et du Comité du programme et de la coordination.

11. En attendant que l'Assemblée générale ait statué sur la question traitée au paragraphe 10 ci-dessus, les montants estimatifs révisés correspondant aux dépenses extraordinaires, y compris les dépenses de maintien de la paix et de la sécurité, et aux fluctuations des taux de change et à l'inflation ne seront pas imputés sur le fonds de réserve; ils continueront d'être traités selon la procédure établie et conformément aux dispositions du règlement financier et des règles de gestion financière. Le Secrétaire général s'efforcera néanmoins de

faire face à ces dépenses, dans la mesure du possible, en réalisant des économies sur le budget-programme, sans compromettre en rien l'exécution des programmes et sans préjudice de l'utilisation du fonds de réserve."

Dépenses additionnelles relatives au maintien de la paix et de la sécurité

3. Les activités prescrites par les organes délibérants après l'établissement du projet de budget-programme et pour lesquelles il fallait prévoir un financement ont donné lieu à l'ouverture de crédits additionnels sans recours au fonds de réserve, conformément à la résolution 41/213. Elles étaient en général de durée limitée, le mandat portant sur une période inférieure ou égale à un an, et, si elles ont jamais empiété sur l'exercice biennal suivant, le cas s'est rarement produit.

4. En conséquence, les crédits ouverts au titre de ces activités au cours d'un exercice biennal donné n'ont jamais été reportés sur l'exercice suivant. Comme le montre le tableau ci-après, ils ont été supprimés dans le projet de budget-programme et, lorsque le mandat en question a été renouvelé ou prorogé, des crédits additionnels ont été demandés à l'occasion de la présentation des prévisions révisées ou d'un état des incidences financières.

	1990-1991	1992-1993		1994-1995		1996-1997		1998-1999
	Crédits révisés	Projet de budget-programme	Crédits révisés	Projet de budget-programme	Crédits révisés	Projet de budget-programme	Crédits révisés	Projet de budget-programme
ONUJEN (Nicaragua)	2 413,1	(2 413,1)						
Vérification des élections en Haïti	5 378,0	(5 378,0)						
Afghanistan	13 698,6	(13 698,6)	7 764,3	(7 764,3)	1 854,3	(1 854,3)	5 665,2	(5 665,2)
Processus de paix en Amérique centrale	70,5	(70,5)	361,5	(361,5)	652,1	(652,1)	629,5	(629,5)
Iran/Iraq			4 368,8	(4 368,8)				
MONUAS			13 044,9	(13 044,9)	28 215,5	(28 215,5)		
MINUGUA					10 069,0	(10 069,0)	32 880,3	(24 972,2)
MICIVIH					3 987,1	(3 978,1)	9 770,8	(9 770,8)
Burundi					1 094,5	(1 094,5)	1 841,5	(1 841,5)
Burundi : Commission d'enquête							1 137,4	(1 137,4)
El Salvador							2 154,1	(2 154,1)
Rwanda : Commission d'enquête							1 186,1	(1 186,1)
Divers	934	(934,0)	1 604,1	(1 604,1)	4 091,0	(4 091,0)	2 635,7	(2 635,7)
<b>Total</b>	<b>22 494,2</b>	<b>(22 494,2)</b>	<b>27 143,6</b>	<b>(27 143,6)</b>	<b>49 963,5</b>	<b>(49 963,5)</b>	<b>57 900,6</b>	<b>(49 992,5)</b>

5. Le cas s'étant reproduit régulièrement au cours de quelques exercices biennaux, s'agissant ou non des mêmes activités, le Secrétaire général avait proposé de prévoir dans le plan général du projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1998-1999 la constitution d'une provision grâce à laquelle il n'aurait pas été nécessaire de demander des crédits additionnels lorsque des activités seraient lancées ou reconduites en cours d'exercice. L'Assemblée générale n'a pas retenu cette proposition.

6. Il ressort clairement des chiffres présentés dans le tableau que des crédits sont nécessaires, exercice après exercice, pour les activités de ce

/...

type. Il serait donc non seulement souhaitable mais raisonnable de prévoir à l'avance un montant à consacrer à ces dernières. Deux solutions sont possibles. Il pourrait y avoir une rubrique à cet effet dans le plan général du budget, pour laquelle un montant global serait demandé dans le projet de budget-programme. Un crédit serait ouvert pour le montant en question, mais il ne serait utilisé qu'au fur et à mesure que l'Assemblée générale approuverait ou renouvellerait tel ou tel mandat. Autre solution, on pourrait modifier le fonds de réserve pour qu'il comprenne deux parties, l'une étant destinée aux activités dont il est question ici et l'autre restant consacrée à celles auxquelles il est réservé actuellement. De ces deux solutions, la première paraît être la meilleure, car elle permettrait d'ouvrir un crédit dès le stade initial, éliminant ainsi la nécessité d'ouvrir des crédits additionnels à chaque fois qu'une activité est lancée ou reconduite.

#### Dépenses additionnelles dues à l'inflation ou aux fluctuations monétaires

7. La question des dépenses additionnelles dues à l'inflation ou aux fluctuations monétaires, de même que la question de savoir comment traiter ces dépenses, ont été inscrites plus d'une fois à l'ordre du jour de l'Assemblée générale, elles ont été abondamment examinées et elles ont fait l'objet de nombreuses études au fil des ans. Il s'agit d'un problème compliqué auquel n'existe aucune solution simple.

8. Le Groupe de travail de l'instabilité monétaire, composé de 13 États Membres désignés par le Président de l'Assemblée générale et chargé d'étudier les diverses solutions possibles aux difficultés dues aux effets de l'instabilité monétaire persistante et de l'inflation sur les budgets des organismes des Nations Unies, a esquissé, dans son rapport présenté en septembre 1974 (A/9773), un certain nombre de possibilités. Après les avoir examinées, l'Assemblée générale s'est contentée de constater que le Groupe de travail n'avait trouvé aucune solution qui rencontre l'assentiment général pour remplacer la pratique en vigueur. La question est remontée à la surface à plusieurs occasions, mais il n'y a jamais eu rien de nouveau sur le front des solutions.

9. Le Secrétaire général a abordé la question de l'inflation et des fluctuations monétaires dans un rapport présenté à l'Assemblée à sa quarante-deuxième session (A/42/225 et Add.1), dans lequel il analysait les modifications apportées au budget-programme, sur une période correspondant à trois exercices biennaux, pour tenir compte de la variation des taux d'inflation et des taux de change, ainsi que des ajustements de coûts standard. Il ressortait de ce rapport que les variations en question pouvaient atteindre 122,7 millions de dollars (chiffre de l'exercice biennal 1982-1983).

10. Le Secrétaire général faisait plusieurs constatations :

a) Les ajustements peuvent avoir un effet tel qu'il soit absolument impossible de réaliser suffisamment d'économies dans l'exécution du budget pour y faire face;

b) Même si l'on convenait que c'est en réduisant les activités relatives au programme que l'on doit faire face aux besoins de financement supplémentaires

dus aux variations des taux et à l'ajustement des coûts standard, il pourrait falloir réaliser de telles économies – dont le montant ne pourrait d'ailleurs pas être connu à l'avance et que l'Organisation serait incapable d'accomplir sans préavis – que l'on serait contraint en permanence d'adopter des mesures d'austérité telles que celles prises à l'époque pour faire face à la crise financière;

c) Les ajustements nécessaires peuvent atteindre une telle ampleur qu'il est pratiquement impossible de prévoir en début d'exercice à quel niveau s'établira le montant des dépenses.

11. Le Secrétaire général indiquait ensuite que, pour pouvoir savoir en début d'exercice quel serait le montant maximum des dépenses, il faudrait prévoir des fonds suffisants pour faire face à toutes les éventualités – c'est-à-dire, d'après l'expérience des exercices passés (1980-1981, 1982-1983 et 1984-1985), des fonds dont il ne paraissait pas déraisonnable de fixer le montant à 125 millions de dollars. Cela pourrait se faire en créant en début d'exercice, lors de l'adoption du projet de budget-programme, une réserve au titre de laquelle un crédit serait ouvert dans un chapitre spécial et dont le montant serait mis en recouvrement. Toutes les hausses concernant l'exercice biennal, même si elles survenaient avant l'adoption du budget-programme, seraient imputées sur cette réserve. Le moment venu d'ouvrir les crédits additionnels, ceux-ci seraient ouverts aux chapitres concernés et le montant de la réserve serait réduit en conséquence. Si les variations étaient à la baisse, les crédits des chapitres concernés seraient réduits et les économies réalisées seraient reversées au crédit de la réserve – dans les limites du montant approuvé pour celle-ci, les économies éventuellement réalisées une fois la réserve reconstituée étant portées au crédit des États Membres.

12. Grâce à ce système, les augmentations de coûts survenant en cours d'exercice n'entraîneraient pas une augmentation des quotes-parts, puisqu'elles y auraient été incorporées d'avance. En revanche, s'il devenait nécessaire de reconstituer la réserve en début d'exercice les montants à répartir pourraient s'en trouver sensiblement accrus.

13. Dans le rapport où il a abordé ces propositions (A/42/7), le Comité consultatif a indiqué que, l'étude du problème méritant à son avis d'être approfondie, il comptait s'y atteler sérieusement en vue de présenter des recommandations concrètes à l'Assemblée à sa quarante-troisième session. En attendant, compte tenu de la volatilité particulière du marché des changes à l'époque, il estimait qu'il fallait s'en tenir au système d'ajustement qui était en place.

14. Dans son rapport à l'Assemblée à sa quarante-troisième session (A/43/929), le Comité consultatif a insisté sur les difficultés posées par les prévisions en matière de taux de change et d'inflation. Il a examiné les pratiques suivies par les institutions spécialisées, donnant un aperçu des différentes méthodes utilisées. Constatant qu'il était impossible d'atténuer les effets des fluctuations des taux et des cours sans créer d'autres inconvénients, il a pensé que, vu la situation, l'Assemblée pourrait pencher pour le maintien du système en vigueur, où l'estimation des dépenses était ajustée tous les ans en fonction

des dernières prévisions du Secrétaire général concernant l'inflation et les taux de change.

15. Le Comité reprenait la conclusion du rapport du Secrétaire général (A/42/225 et Add.1) selon laquelle, les choses étant ce qu'elles étaient, il semblait que la méthode alors appliquée, consistant à augmenter les crédits et les quotes-parts lorsque les ajustements poussaient le niveau des dépenses vers le haut et à les réduire dans le cas contraire, pouvait bien être la manière la moins mal pratique de régler le problème des fluctuations.

16. Toutefois, le Comité indiquait également que si l'Assemblée générale décidait de pousser plus loin la recherche d'une solution qui couvre tous les aspects du problème, il serait possible d'étudier un mécanisme permettant d'améliorer la visibilité. On pouvait par exemple imaginer de créer une réserve qui servirait à couvrir les dépenses additionnelles dues aux fluctuations monétaires, à l'inflation des coûts non salariaux et aux augmentations réglementaires des dépenses de personnel. Dans sa résolution 43/214, l'Assemblée a adopté le principe d'une telle réserve et prié le Secrétaire général de formuler un ensemble de procédures qui régirait le fonctionnement de ladite réserve.

17. L'Assemblée générale a également décidé d'examiner plus avant, à sa quarante-quatrième session, la question de la constitution d'une telle réserve pour l'exercice biennal 1990-1991. Conformément à la résolution, le Secrétaire général a présenté un rapport sur la constitution et le fonctionnement d'une réserve (A/44/665).

18. Dans ce rapport, le Secrétaire général rappelait qu'il avait déjà expliqué dans son rapport précédent (A/42/225 et Add.1) qu'il était impossible dans la pratique d'absorber les dépenses additionnelles en question, vu le montant que celles-ci pouvaient atteindre et l'impossibilité de les prévoir avec tant soit peu de précision. Il semblait donc que l'objet de la réserve devait être de réduire autant que possible, au cours d'un exercice biennal donné, les variations du montant du budget-programme résultant d'écart constatés par rapport aux prévisions concernant les fluctuations monétaires, l'inflation des coûts salariaux et les augmentations réglementaires des dépenses de personnel – c'est-à-dire, comme le Comité consultatif l'avait indiqué dans son rapport précité (A/43/929), de parvenir à un meilleur degré de certitude.

19. Cela étant posé, il fallait fixer le montant de la réserve à un niveau suffisant pour qu'elle permette de couvrir les dépenses additionnelles éventuelles dues aux écarts par rapport aux prévisions concernant les fluctuations monétaires, l'inflation des coûts salariaux et les augmentations réglementaires des dépenses de personnel – dépenses additionnelles que, par définition, l'on ne peut que prévoir et non connaître exactement.

20. Le Secrétaire général précisait que si on voulait avoir une meilleure visibilité et réduire les incertitudes – ce qui était un des principes fondamentaux du nouveau processus budgétaire – en calculant au départ le montant des fonds nécessaires pour un exercice biennal donné, encore faudrait-il provisionner la réserve. Si on se contentait de créer celle-ci uniquement sur le papier et de recourir à des crédits additionnels lorsque la réalité

s'écarterait des hypothèses retenues dans le budget en ce qui concerne les fluctuations monétaires, l'inflation des coûts salariaux et les augmentations réglementaires des dépenses de personnel, cela reviendrait pratiquement au même que de maintenir le système en vigueur.

21. Le Secrétaire général indiquait deux formules possibles selon lesquelles créer une réserve et l'alimenter : l'une consistait à créer un fonds distinct en dehors du budget-programme, et l'autre à faire de la réserve un chapitre du budget. Dans les deux cas, la réserve serait alimentée au moyen de contributions obligatoires.

22. Dans son rapport (A/44/729) sur l'analyse du Secrétaire général, le Comité consultatif a formulé un certain nombre de réserves sur le raisonnement proposé. Il lui semblait que si la réserve devait être financée dès sa création au moyen de contributions des États Membres, avant même que l'on sache pour quoi on en aurait besoin, cela créerait inutilement une charge supplémentaire pour lesdits États Membres. Il lui semblait également qu'il ressortait des propositions du Secrétaire général que non seulement les États Membres n'auraient pas, dans les premières phases du processus budgétaire, une idée plus précise qu'ils ne l'avaient déjà du montant final des sommes à payer, mais ils devraient financer à l'avance des dépenses dont on ne savait pas si elles se matérialiseraient.

23. Le Comité recommandait donc à l'Assemblée générale de différer l'examen de la question de la réserve jusqu'à sa quarante-sixième session, et de le reprendre alors au vu d'un nouveau rapport du Secrétaire général. Dans sa résolution 44/200 B, l'Assemblée a décidé de poursuivre l'étude de la question de la solution globale à apporter au problème posé par l'ensemble des dépenses additionnelles, y compris celles dues à l'inflation et aux fluctuations des taux de change, et de l'examiner de nouveau à sa quarante-sixième session. Toutefois, elle n'a pas repris l'examen de la question à sa quarante-sixième session.

24. En mettant en place, par la résolution 41/213 de l'Assemblée générale, un plan général du budget-programme et un fonds de réserve, les États Membres ont manifesté leur désir de savoir dès le début de l'exercice biennal quel serait le montant des ressources nécessaires au cours de l'exercice. Cet objectif a été partiellement atteint. Le plan général indique au Secrétaire général les grandes orientations à suivre. Le montant initial du budget et son augmentation éventuelle par le jeu du mécanisme du fonds de réserve sont connus d'avance. Les changements intervenus par la suite du fait de l'inflation ou des fluctuations monétaires ont donné lieu à des ajustements automatiques du budget. S'il est à nouveau demandé que l'on se penche sur le problème, c'est sans doute par souci de pouvoir mieux prévoir le niveau des dépenses, des crédits et des quotes-parts.

25. Les modifications relatives à l'inflation et aux fluctuations monétaires apportées aux budgets du dernier exercice biennal et de l'exercice en cours ont été les suivantes :

	Fluctuations monétaires	Inflation et ajustement des coûts standards	Total
(En millions de dollars É.U.)			
<u>Exercice 1994-1995</u>			
Projet de budget-programme	(22,2)	281,5	259,3
Crédits initialement approuvés	(51,0)	(41,6)	(92,6)
Crédits révisés	66,1	(92,5)	(26,4)
Crédits approuvés	45,7	7,3	53,0
<b>Total</b>	<b>38,6</b>	<b>154,6</b>	<b>193,2</b>
<u>Exercice biennal 1996-1997</u>			
Projet de budget-programme	20,9	156,0	176,9
Crédits initialement approuvés	91,0	(1,1)	89,9
Crédits révisés	(60,1)	5,1	(55,0)
<b>Total</b>	<b>51,8</b>	<b>160,0</b>	<b>211,8</b>

26. Ces chiffres montrent – ou plutôt confirment – que les modifications apportées pour tenir compte de l'inflation et des fluctuations monétaires sont loin d'être négligeables. De plus, les taux de change, qui sont volatils et dont les variations sont imprévisibles, peuvent accroître ou diminuer les besoins de financement dans des proportions qu'il est impossible de prévoir à l'avance.

27. Afin d'y voir plus clair et de réduire au minimum – autant que faire se peut – les variations du niveau du budget-programme entraînées en cours d'exercice par les fluctuations monétaires, l'inflation des coûts salariaux et les augmentations réglementaires des dépenses de personnel, ou, pour reprendre les termes employés par le Comité consultatif dans son rapport (A/43/929), afin d'assurer un plus grand degré de certitude que ce n'est actuellement le cas, deux solutions peuvent être envisagées. La première consisterait à faire face dans la limite des crédits ouverts à l'augmentation des dépenses due à l'inflation et aux fluctuations monétaires. Vu l'importance des montants en jeu, cela amputerait sérieusement le montant en valeur réelle des fonds disponibles au titre du budget-programme. Ce serait d'autant plus grave qu'étant donné que les fluctuations monétaires sont imprévisibles et que l'Organisation ne peut pas réaliser au pied levé des économies substantielles, il faudrait lancer dès le début de l'exercice les mesures d'économie telles que celles qu'il a fallu appliquer, au cours du présent exercice, pour se conformer à la résolution 50/214. Cela ne paraît pas souhaitable.

28. L'autre possibilité consisterait à créer un fonds de réserve tel que le Secrétaire général l'avait imaginé au départ dans son rapport à l'Assemblée générale à sa quarante-quatrième session (A/44/665). Ce fonds serait provisionné au moyen de contributions versées par les États Membres, puis reconstitué, selon le cas, soit grâce aux économies réalisées par rapport aux montants inscrits au budget-programme au titre des fluctuations monétaires, de l'inflation des coûts salariaux et des augmentations réglementaires des dépenses

de personnel, soit au moyen de quotes-parts complémentaires. Aux stades appropriés de l'ouverture des crédits, les ajustements relatifs aux écarts constatés par rapport aux prévisions seraient soumis à l'Assemblée générale pour accord. Le montant approuvé par l'Assemblée serait inscrit parmi les crédits ouverts. Lorsque les ajustements correspondraient à des dépenses additionnelles, ils seraient financés par prélèvement sur la réserve. Dans le cas contraire, leur montant serait porté au crédit du fonds de réserve, jusqu'à concurrence du montant approuvé de celui-ci – au-delà duquel tout excédent serait porté au crédit des États Membres. Au début de chaque exercice biennal, le montant de la réserve serait de nouveau porté au niveau autorisé; le cas échéant, c'est au moyen de contributions mises en recouvrement que la réserve serait reconstituée.

29. L'inconvénient de ce système, comme l'a fait observer le Comité consultatif, est qu'il pourrait créer inutilement une charge supplémentaire pour les États Membres en leur faisant verser d'avance des quotes-parts qui pourraient s'avérer sans objet.

30. Dans ces conditions, il se peut que le mécanisme actuellement utilisé pour régler la question de l'inflation et des fluctuations monétaires soit encore celui qui convient le mieux.

-----