NATIONS UNIES

ASSEMBLEE GENERALE

Distr.
GENERALE

A/C.5/34/21
24 octobre 1979
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

UN/SA COLLECTION

Trente-quatrième session
CINQUIEME COMMISSION
Point 98 de l'ordre du jour

PROJET DE BUDGET-PROGRAMME POUR L'EXERCICE BIENNAL 1980-1981

Services fournis par l'Organisation des Nations Unies pour des activités financées par des fonds extra-budgétaires

Rapport du Secrétaire général

Introduction

1. Le Secrétaire général a présenté à l'Assemblée générale, à ses trente et unième et trente-deuxième sessions, des rapports 1/ sur les services fournis par l'Organisation des Nations Unies pour des activités financées par des fonds extra-budgétaires. Dans ces rapports, les "services fournis" sont répartis en trois catégories :

A. Services d'appui fournis aux structures administratives d'activités financées par des fonds extra-budgétaires

B. Services d'appui aux programmes de coopération technique

C. Services d'appui aux activités de fond financées par des fonds extra-budgétaires.

Le rapport correspondant du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a été publié sous la cote A/32/8/Add.9. A la trente-troisième session, le Secrétaire général a présenté un autre rapport 2/ concernant les services de la catégorie B ci-cessus et a indiqué qu'il comptait présenter un rapport à la trente-quatrième session concernant les trois catégories. Les observations du CCQAB relatives au rapport sur les dépenses d'appui aux activités de coopération technique a été publié sous la cote A/33/7/Add.25. L'Assemblée générale était également saisie à sa trente-troisième session du rapport du CCQAB sur les dépenses d'appui des organisations 3/, établi à partir d'un document

1/ A/C.5/31/33, A/C.5/32/29.

2/ A/C.5/33/56.

3/ A/33/7/Add.21

présenté par l'Administrateur du PNUD 4/. La question des dépenses d'appui des organisations a des incidences d'une importance fondamentale en ce qui concerne les titres B et C indiqués plus haut.

2. Par sa résolution 33/116 C IV, l'Assemblée générale a pris acte des rapports du Secrétaire général mentionnés au paragraphe précédent et des rapports correspondants du CCQAB, ainsi que du rapport du CCQAB sur les dépenses d'appui des organisations. L'Assemblée a en outre décidé d'examiner à sa trente-quatrième session la question des dépenses d'appui des organisations.

3. Enfin, le CCQAB, après avoir examiné le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1980-1981, a exprimé l'opinion suivante au paragraphe 59 du chapitre premier de son rapport : "Le Comité consultatif a conclu qu'il fallait prévoir des procédures supplémentaires en ce qui concerne la création de postes extra-budgétaires des classes supérieures. Le Comité a l'intention de revenir sur cette question dans le cadre des observations qu'il présentera à l'Assemblée générale au sujet du rapport que le Secrétaire général doit établir sur les services fournis par l'ONU en ce qui concerne les activités financées au moyen de fonds extra-budgétaires".

4. Pour chacune des trois catégories mentionnées plus haut (par. 1), on a décrit dans le présent rapport :

a) L'évolution de la situation, qui a abouti aux critères ou méthodes actuellement appliqués pour le remboursement des dépenses d'appui;

b) Les critères appliqués pour l'administration des ressources provenant des remboursements.

En ce qui concerne ce dernier point, les critères mentionnés concernant l'administration des ressources en question ont été appliqués principalement en ce qui concerne les activités entreprises au Siège, mais leur application sera étendue à partir de 1980 aux activités entreprises dans d'autres lieux d'affectation dès que sera envisagée l'application générale des procédures révisées énoncées dans une récente circulaire du Secrétaire général relative à la gestion des fonds d'affectation spéciale 5/.

5. A moins que l'Assemblée générale n'en décide autrement ou qu'un changement important ne vienne modifier la situation, le Secrétaire général ne compte plus présenter de rapports distincts sur cette question : les renseignements nécessaires sur les services fournis par l'ONU aux activités financées par des fonds extra-budgétaires seront présentés à l'avenir dans les projets de budget-programme, qui comporteront des textes explicatifs plus complets, comme l'a suggéré le Comité consultatif 6/.

4/ DP/WGOC/25.

5/ ST/SGB/146, Rev.1.

6/ A/34/7, par. 55.

A. Services d'appui fournis aux structures administratives d'activités financées par des fonds extra-budgétaires

Remboursement des dépenses d'appui

6. Cette catégorie regroupe les services fournis par l'Organisation des Nations Unies, contre remboursement, à l'administration centrale du PNUD, du FISE et d'autres entités dans divers domaines - finances, personnel, conférences, affaires juridiques, services généraux. Dans son premier rapport sur les services fournis par l'Organisation des Nations Unies pour des activités financées par des fonds extra-budgétaires, le Secrétaire général a indiqué 7/ qu'il semblait y avoir trois solutions possibles concernant le remboursement. Ces solutions étaient les suivantes, en prenant le PNUD pour exemple : a) l'ONU prendrait à sa charge le coût total des services qu'elle fournit au PNUD et le PNUD prendrait à sa charge le coût total des services qu'il fournit à l'ONU; b) l'ONU rembourserait au PNUD toutes les dépenses qu'il engage pour elle et le PNUD ferait de même concernant les dépenses que l'ONU engage pour lui; c) une solution intermédiaire consisterait à établir une formule de partage des frais. Compte tenu du fait que le Conseil d'administration du PNUD est un organe de l'ONU, le Secrétaire général a ajouté 8/ que la solution c) serait la plus réaliste.

7. Dans cette optique, le Secrétaire général, dans son deuxième rapport sur cette question, a informé l'Assemblée générale 9/ qu'à la suite de consultations qui ont eu lieu entre l'ONU et le PNUD, il a été décidé d'établir une distinction entre les services fournis, à savoir :

a) Ceux qui sont fournis au Conseil d'administration du PNUD en tant qu'organe subsidiaire du Conseil économique et social, qui seraient dus, de droit, au Conseil et dont le coût serait imputé au budget ordinaire;

b) Ceux qui sont fournis au secrétariat du PNUD en tant que structure administrative ou en tant qu'agent d'exécution du programme du PNUD, et dont le coût devrait être remboursé à l'ONU dans des conditions équitables.

En ce qui concerne les services dont le coût devrait être remboursé à l'ONU, le remboursement serait effectué sur la base d'une formule convenue pour le partage des dépenses totales correspondant à chaque catégorie de services.

8. Pour déterminer les montants à rembourser au titre des services visés au point b) du paragraphe 7 ci-dessus, il a été proposé de procéder à un examen détaillé et de passer en revue chaque unité administrative du Secrétariat de l'ONU fournissant les services en question. A ce propos, le Comité consultatif a

---

7/ A/C.5/31/33, par. 35.

8/ Ibid., par. 36.

9/ A/C.5/32/29, par. 7.

déclaré dans son rapport : "Il faut disposer de données quantifiables pour pouvoir déterminer quel doit être le montant d'un remboursement équitable, mais le Comité consultatif espère que l'on veillera à éviter d'entreprendre une opération trop complexe dont le coût serait hors de proportion avec les résultats". 10/

9. Conformément au concept du partage des dépenses totales correspondant à chaque catégorie de services, et compte tenu de la recommandation du Comité consultatif, l'ONU et le PNUD se sont mis d'accord sur une nouvelle méthode à appliquer pour déterminer le taux de remboursement des dépenses engagées par l'ONU. Selon cette méthode, pour tous les services fournis par l'ONU au PNUD, on établit d'un commun accord un pourcentage correspondant à la mesure dans laquelle chaque service fourni par l'ONU est utilisé par le PNUD. Les pourcentages peuvent être modifiés selon les cas, sur la demande de l'une ou l'autre partie, lorsqu'on estime que la répartition du volume du travail s'est sensiblement modifiée. En général, les pourcentages ont été établis d'après le principal indicateur quantitatif du volume de travail pour le service considéré (pour la Section des états de paie de la Division de la comptabilité par exemple, ce sera le nombre de fonctionnaires du PNUD exprimé en pourcentage du nombre total des fonctionnaires inscrits sur les états de paie). Ces pourcentages sont appliqués aux montants figurant à la rubrique "Total, coûts directs" du chapitre pertinent (ou de la partie de chapitre) du budget-programme. Aucun remboursement n'est demandé au titre des coûts indirects répartis. Comme suite à l'examen susmentionné, le montant révisé des sommes à rembourser par le PNUD et le FNUAP pour l'exercice 1978-1979 ce chiffre à 2,5 millions de dollars environ, contre 700 000 dollars pour l'exercice 1976-1977.

10. En ce qui concerne l'aspect inverse de la question, à savoir le remboursement des services fournis par les bureaux extérieurs du PNUD à l'ONU (ainsi qu'à d'autres organismes des Nations Unies), l'Administrateur du PNUD, pour diverses raisons, dont un souci de rentabilité, a proposé 11/ au Conseil d'administration, à sa dernière session, de maintenir la pratique consistant à régler cas par cas la question du remboursement des dépenses immédiates aisément identifiables. Le Conseil d'administration a prié l'Administrateur de porter cette question à l'attention du mécanisme interorganisations approprié et de lui faire rapport à sa vingt-huitième session. L'Administrateur tient actuellement des consultations avec les organisations par l'intermédiaire du CCQA et toute recommandation que pourrait faire le Conseil à ce sujet serait ensuite soumise au Conseil économique et social à sa session d'été de 1981; l'Assemblée générale en serait ensuite saisie à sa trente-sixième session.

11. Dans le cas de l'Organisation des Nations Unies, on estime que ces dépenses, pour l'essentiel, ont été remboursées au PNUD. Par conséquent, à moins que le Conseil d'administration ne modifie sensiblement la proposition de l'Administrateur, on ne prévoit pas d'incidences importantes sur le budget ordinaire de l'ONU.

10/ A/32/8/Add.9, par. 9.

11/ DP/396, par. 55.

/...

Au cas où l'on disposerait de renseignements supplémentaires à cet égard, le Secrétaire général en ferait mention dans son rapport sur l'exécution du budget de 1980-1981 ou dans le projet de budget-programme pour 1982-1983.

12. Au paragraphe 1.19 du projet de budget-programme pour 1980-1981, le Secrétaire général indique qu'il étudie actuellement le mode de répartition des dépenses de vérification extérieure des comptes entre le budget ordinaire et les fonds extra-budgétaires et qu'il présentera ses conclusions dans le cadre du présent rapport. Indépendamment de l'appui fourni aux activités extra-budgétaires de coopération technique, les deux activité extra-budgétaires pour lesquelles les dépenses de vérification extérieure des comptes sont imputées, en totalité ou en grande partie, au budget ordinaire sont la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Les dépenses de vérification extérieure des comptes sont actuellement à l'étude dans le cadre de l'examen qui a été entrepris de tous les services fournis par l'Organisation des Nations Unies aux structures administratives extra-budgétaires, y compris la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies. Toutefois, cet examen qui, dans le cas de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, porte également sur les services fournis par la Caisse à l'ONU, n'est pas encore terminé. En conséquence, le Secrétaire général compte donc, dans ce cas également, indiquer à l'avenir dans ses rapports sur l'exécution du budget et dans les projets de budget-programme les ajustements dont on pourrait convenir quant aux montants à rembourser. Cependant, dans le cas du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, il y a lieu de souligner qu'au paragraphe 20 de son statut, adopté par l'Assemblée général dans sa résolution 428 (V), il est stipulé que les dépenses administratives motivées par le fonctionnement du Haut Commissariat sont imputées sur le budget de l'Organisation des Nations Unies. Il semblerait à cet égard que les dépenses de vérification extérieure des comptes constituent des dépenses administratives aux termes du statut et qu'il faudrait donc continuer à les imputer au budget ordinaire.

13. Le Secrétaire général juge rationnelle et pratique l'approche adoptée pour déterminer un taux équitable de remboursement des services fournis par l'ONU aux structures administratives extra-budgétaires. Il propose donc d'agir dans le même sens lors des négociations prévues avec d'autres structures administratives extra-budgétaires, telles que le FISE; et il indiquera dans ses rapports sur l'exécution du budget et les futurs projets de budget-programme les résultats de ces négociations.

Administration des ressources provenant de remboursements

14. En ce qui concerne l'administration des ressources provenant de remboursements, la politique suivie a été décrite au paragraphe 2.3 des recettes du projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1980-1981 : "Le volume des services que l'Organisation est appelée à fournir peut augmenter ou diminuer pour des raisons qui échappent à son contrôle. Lorsque les dépenses ainsi engagées par l'Organisation concernent des frais généraux de fonctionnement,

/...

la location et l'entretien de matériel, le coût de fournitures et accessoires ou l'amortissement de biens d'équipement, les prévisions de dépenses correspondantes sont inscrites au budget ordinaire et les sommes remboursées à ce titre sont portées en recettes au chapitre 2 des recettes. En ce qui concerne les dépenses de personnel et dépenses connexes, toutefois, pour que l'Organisation puisse répondre avec souplesse à des besoins qui évoluent, les sommes remboursées par des structures administratives extra-budgétaires sont créditées à un compte spécial sur lequel sont prélevées les sommes nécessaires pour couvrir les dépenses de personnel directement imputables aux services fournis."

15. Dans son rapport sur le projet de budget-programme pour 1980-1981, le CCQAB a noté 12/ que le montant total estimatif des remboursements au titre des services fournis aux institutions spécialisées et à d'autres organismes n'apparaît nulle part dans le projet de budget-programme, lacune qu'il faudrait combler, de l'avis du Comité consultatif. Il y a lieu, à cet égard, d'appeler l'attention sur l'annexe VIII à l'avant-propos du projet de budget-programme pour 1980-1981, où figure un tableau récapitulatif, par chapitre, de tous les fonds extra-budgétaires, y compris les sommes remboursées à l'ONU au titre des dépenses d'appui. Dans les futurs budgets-programmes, cette récapitulation pourrait être établie par principale source de financement, ce qui ferait apparaître clairement le montant dont on devrait pouvoir disposer au titre des ressources provenant de remboursements. Ces renseignements, complétés si besoin est, pourraient aussi être présentés sous forme de textes explicatifs au chapitre 2 des recettes, comme l'a suggéré le Comité consultatif. Entre-temps, on trouvera dans une annexe au présent rapport une liste indiquant les montants qui apparaissent dans le budget pour 1980-1981 au titre de ces remboursements classés selon les trois grandes catégories utilisées dans le présent rapport.

16. En ce qui concerne l'utilisation des ressources du compte spécial mentionné au paragraphe 14, y compris l'approbation des postes, les critères appliqués sont, pour l'essentiel, ceux qui sont utilisés pour déterminer les ressources nécessaires au titre du budget ordinaire. Des justifications complètes doivent être présentées dans chaque cas. Le principe essentiel à la base de la nouvelle méthode, décrite au paragraphe 8, qui est désormais appliquée pour déterminer les taux de remboursement, est la nécessité de reconnaître que les services fournis aux structures administratives extra-budgétaires produisent une certaine somme de travail à tous les niveaux de la structure hiérarchique du service considéré et qu'ils ne peuvent être dissociés des travaux accomplis au titre des activités prévues au budget ordinaire. Etant donné qu'il n'est ni possible ni souhaitable d'essayer de financer des postes déterminés en utilisant à la fois, selon une proportion à établir, des fonds inscrits au budget ordinaire et des fonds extra-budgétaires, les postes qui sont autorisés, dans les limites de l'ensemble des ressources disponibles, sont en majorité rangés dans les classes pour lesquelles l'accroissement du volume de travail est le plus sensible. Ainsi, si le volume de travail diminue, il est possible de supprimer des postes financés au moyen de fonds extra-budgétaires sans trop perturber la bonne marche du service considéré. Comme l'a souligné le CCQAB, les postes financés au titre de ce compte spécial sont principalement des postes de classes peu élevées.

12/ A/34/7, par. 55.

B. Services d'appui aux programmes de coopération technique

Remboursement des dépenses d'appui

17. Dans l'Annexe A du document A/C.5/31/33, le Secrétaire général a fait l'historique de tous examens consacrés par l'ONU, dès le début, à la question des dépenses d'appui des organisations. Ses conclusions sont les suivantes :

a) La question de savoir quelles sont les dépenses d'appui aux programmes qui doivent être imputées sur les budgets ordinaires n'est toujours pas réglée;

b) Aucun organe délibérant n'a défini de politique claire en la matière;

c) En ce qui concerne l'Organisation des Nations Unies, l'Assemblée générale a approuvé le principe selon lequel une partie du coût de l'appui fourni pour des activités extra-budgétaires doit être imputée sur le budget ordinaire;

d) Le Secrétaire général pense, comme le CCQAB et le Corps commun d'inspection, que c'est aux organes délibérants de déterminer tant les taux de remboursement que les catégories de frais à rembourser.

18. Dans le rapport qu'il a ultérieurement présenté à l'Assemblée générale à ce sujet, lors de la trente-deuxième session 13/, le Secrétaire général a informé l'Assemblée des faits nouveaux survenus pendant l'année écoulée, y compris de la décision prise par le Conseil d'administration du PNUD de constituer un groupe de travail intergouvernemental des frais généraux 14/. Le Groupe de travail devait faire rapport au Conseil d'administration à sa session de juin 1979 pour permettre à l'Assemblée générale d'examiner la question à sa trente-quatrième session, compte tenu du rapport et des recommandations du Conseil d'administration du PNUD et du Conseil économique et social. Comme l'a noté le Comité consultatif dans ses observations sur les rapports du Secrétaire général 15/, l'Assemblée générale, eu égard aux attributions que lui confère le paragraphe 3 de l'Article 17 de la Charte, a un rôle central à jouer à cet égard.

19. En attendant que soit prise une décision à ce sujet, les arrangements actuels prévoyant le remboursement de 14 p. 100 des dépenses engagées au titre des projets ont été maintenus pour les années 1978 et 1979. En outre, comme il est indiqué aux paragraphes 25 et 26 du document A/C.5/32/29, le taux de remboursement actuellement utilisé par le PNUD a été appliqué pour tous les autres projets de coopération technique financés à l'aide de fonds extra-budgétaires. L'application générale du principe selon lequel les dépenses d'appui engagées pour tous les projets de coopération technique doivent être remboursées au taux actuellement appliqué dans le cas du PNUD a été approuvée par le Comité administratif de coordination.

13/ A/C.5/32/29.

14/ Devenu ultérieurement le "Groupe de travail des dépenses d'appui".

15/ A/32/8/Add.9, par. 13.

20. Sur la demande du Groupe de travail intergouvernemental des dépenses d'appui, l'Administrateur du PNUD a établi, à son intention, un rapport 16/ dans lequel il propose une formule modifiée pour le remboursement des dépenses d'appui. Le Comité consultatif a présenté à l'Assemblée générale, à sa trente-troisième session, ses observations 17/ sur ce rapport et l'Assemblée générale, à son tour, a pris acte du rapport du Comité consultatif et l'a transmis au Conseil d'administration et à l'Administrateur du PNUD, avec les comptes rendus analytiques du débat relatif à cette question qui a eu lieu à la Cinquième Commission 18/. Dans son rapport, le Comité consultatif, relevant certains inconvénients qui pourraient avoir des incidences importantes sur les budgets ordinaires des organisations, a proposé d'apporter certaines modifications à la formule suggérée par l'Administrateur.

21. Le Secrétaire général a indiqué à l'Assemblée générale qu'il estimait qu'un taux unique de remboursement, avec éventuellement quelques modifications mineures dont pourraient convenir les organisations et le PNUD pour tenir compte de situations exceptionnelles, serait le meilleur moyen de résoudre la question du remboursement des dépenses d'appui des organisations. Il est certes sensible aux préoccupations exprimées par les gouvernements, tant à la Cinquième Commission qu'au Conseil d'administration du PNUD, et il est disposé à participer de façon constructive à l'effort entrepris pour parvenir à une solution qui soit acceptable pour toutes les parties. Les observations formulées par le Comité consultatif au sujet de la proposition de l'Administrateur du PNUD semblent refléter une telle approche, à la fois constructive et équilibrée. Le Secrétaire général serait donc en faveur d'une formule de remboursement modifiée qui tienne dûment compte des vues du Comité consultatif.

Evolution récente

22. A la vingt-sixième session du Conseil d'administration, le Groupe de travail des dépenses d'appui a déclaré qu'il ne disposait pas de suffisamment de renseignements sur les dépenses qu'entraîne l'administration des activités de coopération technique des organismes des Nations Unies pour être en mesure de recommander à sa session de juin 1979 une solution à long terme acceptable par toutes les parties intéressées. Le Groupe de travail a formulé une recommandation, que le Conseil d'administration a approuvée 19/, tendant à confier à un consultant indépendant la réalisation d'une étude de portée limitée, qui fournirait au Groupe de travail les renseignements et les autres éléments dont il a besoin pour être en mesure de recommander des arrangements à long terme pour le remboursement des dépenses d'appui des organisations. Cette étude doit être présentée au Groupe de travail, par l'intermédiaire de l'Administrateur du PNUD, d'ici le 1er mars 1980, de façon que les membres du Groupe aient la possibilité d'en étudier le contenu avant la vingt-septième session du Conseil d'administration qui aura lieu en juin 1980. Dans l'intervalle, les arrangements existants, qui consistent à rembourser les dépenses d'appui aux activités de coopération technique à raison de 14 p. 100 du coût des projets exécutés sur le terrain, seront maintenus jusqu'à la fin de 1981.

16/ DP/WGOC/25.

17/ A/33/7/Add.21.

18/ A/RES/33/116 C IV.

19/ Décision 79/40 du Conseil d'administration du PNUD.

23. Le Groupe de travail a également présenté au Conseil d'administration d'autres recommandations qui ne concernaient pas le taux de remboursement des dépenses d'appui des organisations, mais qui avaient trait à la présentation de renseignements sur les dépenses d'appui aux activités de coopération technique. Ces recommandations tendaient notamment à ce que l'ONU et les autres organisations publient ce genre de renseignements dans une annexe à leur budget. Par la suite, le Conseil économique et social, conformément à la recommandation du Conseil d'administration, a prié 20/ les agents d'exécution d'envisager la possibilité de regrouper, dans une annexe à leur budget, des renseignements sur leurs programmes de coopération technique ainsi que sur les dépenses d'appui y relatives financées par diverses sources, ces renseignements étant fondés sur des définitions convenues des éléments à inclure dans les dépenses d'appui.

24. Dans sa décision 79/40, le Conseil d'administration a soulevé de nouveau un certain nombre de questions, notamment la façon de mesurer en termes quantitatifs les ressources que les agents d'exécution consacrent à l'appui aux programmes (par opposition aux ressources que le PNUD fournit à cette fin) et la question des définitions. Dans un alinéa du préambule, le Conseil a noté que plusieurs organisations, compte tenu des arrangements et procédures comptables et administratives en vigueur, n'étaient pas en mesure de fournir de renseignements précis sur des éléments identifiés de dépenses d'appui ou d'autres données comparables relatives à ces dépenses. En conséquence, pour appliquer la recommandation du Conseil d'administration, il faudrait qu'elles modifient leurs arrangements comptables et administratifs de façon à pouvoir isoler les éléments de dépenses en question.

25. Les délibérations du Conseil d'administration ont laissé entendre, d'une part, que les études de mesure des coûts qui avaient été effectuées par certaines organisations au début des années 70 n'avaient pas permis d'assurer la circulation de données à jour sur les coûts effectifs des activités d'appui et que, d'autre part, il était impossible de comparer les données des diverses organisations, faute de définitions convenues sur des éléments à inclure dans les dépenses d'appui.

26. Il convient à ce stade de lancer une mise en garde. Il ne semble pas particulièrement difficile de définir les divers éléments à inclure dans les dépenses d'appui 21/. Mais il faut reconnaître qu'étant donné la diversité des structures administratives des organisations, il risque d'être très difficile d'analyser en termes financiers les composantes de l'appui aux projets sur une base permettant de faire des comparaisons valables entre les organisations. A cet égard, il

---

20/ Décision 1979/55 du Conseil économique et social.

21/ A sa cinquante et unième session, tenue à New York en 1979, le CCQA a noté que la liste des éléments à inclure dans les dépenses d'appui qui avait été élaborée en 1972-1974 par son équipe de travail chargée d'étudier un système de mesure des coûts et qui avait été acceptée par le CAC correspondait pour l'essentiel à la définition nécessaire. En conséquence, le CCQA a reproduit cette liste dans une annexe à son rapport au CAC.

convient de rappeler que la série de rubriques qui avait été mise au point en 1972 pour le système de mesure des coûts du CCQA, bien qu'ayant été utilisée par toutes les organisations participantes, ne reflétait exactement, pour aucune d'entre elles, la structure administrative ou le système comptable existants. En conséquence, chacune d'elles a dû, aux fins de l'opération, remanier dans une certaine mesure, ses informations comptables pour satisfaire à la condition essentielle de la comparabilité interorganisations. L'opération a également exigé une somme de travail importante et, de la part du personnel des services organiques, l'utilisation d'un système détaillé et fastidieux de calcul des temps de travail, afin de différencier les diverses activités d'appui aux projets et les autres activités liées aux programmes, telles que les travaux de recherche et de planification. C'est la complexité de ce système de comptabilité analytique et le volume important des ressources en personnel et autres nécessaires pour l'appliquer qui ont amené la plupart des organisations participantes à l'abandonner après une année ou deux, tout en reconnaissant, pour reprendre les termes employés par le Corps commun d'inspection, que les résultats obtenus en 1973 avaient donné des ordres de grandeur valables.

27. L'unique opération d'ensemble de mesure des coûts qui a été réalisée a révélé que, dans le cas de l'ONU, les montants remboursés par le PNUD (au taux de 14 p. 100)couvrent environ les deux tiers des dépenses d'appui engagées par l'ONU (lesquelles sont estimées à 22,5 p. 100 du coût des projets exécutés) 22/. Etant donné que les remboursements du PNUD sont bien inférieurs aux dépenses effectivement engagées par l'ONU, il semble que l'on n'ait guère intérêt à réintroduire les méthodes compliquées de comptabilité analytique décrites plus haut pour déterminer le montant exact de ces dépenses.

28. De l'avis du Secrétaire général, l'essentiel est de veiller à ce que les dépenses d'appui, comme toutes les autres dépenses, soient soigneusement contrôlées et examinées dans un souci d'efficacité et de productivité accrues. A cet égard, une grande étude est en cours, dans le cadre des travaux préparatoires en vue de l'établissement du rapport sur les questions d'orientation générale relatives aux activités opérationnelles que le Directeur général au développement et à la coopération économique internationale doit présenter à l'Assemblée générale à sa trente-cinquième session, conformément à sa résolution 33/201. Dans l'intervalle, des mesures concrètes eront prises, comme celle consistant par exemple à prévoir des arrangements interorganisations pour les achats de matériel.

29. Dans le projet de budget-programme de l'ONU, le Secrétaire général s'est efforcé comme à l'accoutumée de fournir une estimation aussi exacte que possible de la façon dont les ressources disponibles au titre de l'appui aux programmes seront utilisées au cours du prochain exercice biennal. Il est disposé à fournir à l'Assemblée générale tous les renseignements supplémentaires qu'elle pourra demander à ce sujet. La politique suivie pour l'allocation de ces ressources, question sur laquelle l'Assemblée générale s'est penchée à diverses reprises ces dernières années, est également étudiée dans le présent rapport.

22/ La moyenne pondérée pour l'ensemble des organisations participantes a été estimée à 23,3 p. 100.

30. En ce qui concerne la formule à appliquer pour les remboursements du PNUD, un consensus s'est dégagé ces dernières années en faveur d'une formule simple et pratique tenant compte de la situation réelle. Pour mener à bien ses programmes de coopération technique, de même que ses autres activités de fond, l'ONU fait appel à toutes sortes de ressources dans toute l'Organisation. Une formule qui obligerait en permanence à mesurer, chiffrer et attribuer dans le détail les dépenses correspondantes, ne pourrait que nuire à la qualité des services fournis, sans apporter d'avantages concomitants.

Administration des ressources provenant de remboursements

31. Les paragraphes 17 à 21 du présent document traitent de la question du montant des ressources à obtenir en remboursement des dépenses d'appui aux programmes de coopération technique. Vu la position qu'a déjà prise l'Assemblée générale, il est vraisemblable que toute nouvelle formule qu'elle pourrait finalement adopter concernant ces remboursements continuera d'exiger l'imputation au budget ordinaire d'une part importante du montant total des dépenses d'appui. Ainsi, la question de l'utilisation des ressources reçues au titre de l'appui aux programmes ne peut être dissociée d'un aspect qui lui est étroitement lié, à savoir la nécessité de prévoir au budget ordinaire certains éléments de l'appui aux programmes.

32. Dans un rapport antérieur 23/ le Secrétaire général a annoncé que sa politique à l'égard des ressources en personnel financées par les remboursements au titre de la coopération technique consisterait à concentrer l'essentiel desdites ressources au Département de la coopération technique pour le développement et dans les secteurs du Département des affaires économiques et sociales internationales qui, dans leurs domaines d'activités respectifs, continueraient de fournir un appui technique à des projets de coopération technique. En outre, certains fonds devaient être mis de côté pour couvrir le coût de locaux. De son côté, le budget ordinaire servirait à couvrir les dépenses d'appui engagées par diverses unités administratives dans tout le Secrétariat et ayant un rapport moins direct avec les projets proprement dits, y compris le coût d'activités du Département de la coopération technique pour le développement ne relevant pas directement de l'appui aux programmes de coopération technique, telles que la direction exécutive et l'administration et certains travaux de recherche de caractère continu.

33. En application de cette politique, le Secrétaire général a proposé lors de la trente-troisième session - et l'Assemblée générale a approuvé cette proposition 24/ - que le Département de la coopération technique pour le développement échange un certain nombre de postes inscrits au budget ordinaire contre des postes correspondants, financés à l'aide de ressources provenant de remboursements, qui avaient été attribués à des services du Secrétariat ne relevant, ni de ce département ni du Département des affaires économiques et sociales internationales, et qui, en fait, étaient utilisés pour appuyer des activités financées au titre du budget ordinaire. Un nouvel échange, qui porterait sur des postes des services administratifs centraux fournissant des services moins directement en rapport avec les projets de coopération technique sur le terrain pourrait avoir lieu à l'avenir, une fois que la structure interne du Département de la coopération technique pour le développement aurait été définitivement arrêtée.

S'agissant de l'utilisation des ressources disponibles du fait des remboursements, ces ressources permettent de ranger dans les classes appropriées tous

---

23/ A/C.5/33/56.

24/ Résolution 33/116 C de l'Assemblée générale, sect. IV.

les postes du Département de la coopération technique pour le développement qui sont affectés aux activités d'appui aux programmes de coopération technique. Lorsqu'il s'agit d'appui technique, fourni par les conseillers techniques, les postes autorisés sont habituellement rangés dans des classes équivalant aux classes P-5 et D-1. Lorsqu'il s'agit d'appui non technique, la structure hiérarchique des services intéressés est alignée sur celle des services financés au titre du budget ordinaire qui exécutent le même genre de travaux, et les services en question font dans ce cas davantage appel à du personnel de la catégorie des services généraux pour les activités d'appui. Comme il a été indiqué précédemment, pour trouver le bon dosage entre le personnel d'appui technique et le personnel d'appui non technique, on évalue les besoins en fonction des priorités actuelles en matière d'appui à la coopération technique. Ces priorités sont naturellement sujettes à fluctuation, du fait de changements dans le niveau général des activités opérationnelles et dans la répartition desdites activités entre les différents secteurs.

34. Un fait nouveau récent qui a influé sur l'administration des ressources provenant de remboursements a été la désignation des commissions économiques régionales comme agents d'exécution. Il sera nécessaire d'avoir des consultations à ce propos avec les secrétaires exécutifs, afin de mettre au point une formule qui permette de concilier le besoin de souplesse, inhérent à la notion de décentralisation, et les exigences de la direction et du contrôle à l'échelon central. L'issue de ces consultations influera également sur l'administration des dépenses d'appui aux programmes de coopération technique dans le cas des activités d'assistance technique financées par des fonds d'affectation spéciale régionaux.

C. Service d'appui aux activités de fond financées par des fonds extra-budgétaires

Remboursement des dépenses d'appui

35. Dans son premier rapport sur les services fournis par l'Organisation des Nations Unies pour des activités financées par des fonds extra-budgétaires, le Secrétaire général déclarait qu'il y avait à son avis une limite pratique qu'il ne pouvait depasser lorsqu'il s'agissait de demander aux pays qui versaient des contributions volontaires pour aider à atteindre les buts et objectifs de l'ONU de contribuer à couvrir des dépenses pour locaux et services communs qui ne pouvaient pas être nettement identifiés. Dans le rapport qu'il a présenté sur cette question lors de la trente-deuxième session, le Secrétaire général s'est efforcé de faire, pour l'essentiel, la différence entre les activités de fond extra-budgétaires financées par des programmes ou des fonds extra-budgétaires établis par l'Assemblée générale et celles financées par des fonds d'affectation spéciale constitués par lui et placés sous son autorité. Dans le premier cas, il a proposé de renoncer au remboursement des dépenses d'appui, étant donné qu'à son avis ce remboursement équivaudrait en un sens à une simple redistribution interne des coûts entre divers éléments de l'Organisation dans son ensemble. Dans le deuxième cas, il a proposé de demander un montant raisonnable en remboursement des dépenses d'appui.

/...

36. Dans son rapport connexe, le Comité consultatif a émis l'avis que le Secrétaire général n'avait pas fait une distinction suffisamment nette entre les deux catégories d'activités, que "le coût des services d'appui aux activités de fond financées par des fonds extra-budgétaires 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 a décidé autrement 25/". En conséquence, la politique concernant le remboursement des dépenses d'appui pour cette catégorie d'activités a été modifiée conformément à la recommandation du Comité consultatif.

37. En ce qui concerne la formule simple convenue fixant le taux de remboursement le Secrétaire général pense que cette question est nettement liée à celle de la formule prévue pour le remboursement des dépenses d'appui aux programmes de coopération technique. Comme il l'a indiqué dans ses rapports précédents, il applique à cette catégorie de dépenses le taux de remboursement actuellement en vigueur pour les activités du PNUD, à savoir 14 p. 100.

Administration des ressources provenant de remboursements

38. Le Secrétaire général indiquait déjà dans son premier rapport qu'il avait l'intention dans ce cas d'utiliser les ressources reçues en remboursement des dépenses d'appui pour des activités d'appui administratif clairement identifiables. Sur les trois catégories de services d'appui dont il est question dans le présent rapport, le remboursement des dépenses d'appui aux activités de fond financées par des fonds extra-budgétaires représente l'initiative la plus récente et la moins importante sous l'angle des ressources à recevoir. Il n'a donc pas encore été mis au point de directives détaillées quant à l'utilisation de ces ressources. Toutefois, étant donné qu'en l'occurence les services que rend l'ONU consistent principalement à fournir des locaux et à administrer le personnel des services organiques rémunéré au moyen des fonds extra-budgétaires en question 26/, on envisage de répartir les ressources, dans la mesure du possible, entre les services d'appui intéressés, étant clairement entendu que ceux-ci devraient présenter des statistiques sur le volume du travail ou des statistiques connexes pour justifier l'attribution de ressources prélevées sur ce compte.

CONCLUSION

39. Le Secrétaire général pense que les efforts qu'il a déployés, en réponse aux demandes des organes délibérants, pour régler la question des services fournis par l'ONU pour des activités financées par des fonds extra-budgétaires se sont traduits par des résultats concrets importants, tant du point de vue des ressources reçues que de leur administration.

25/ A/32/8/Add.9, par. 17.

26/ A/C.5/31/33, par. 12.

/...

40. On peut dégager les conclusions suivantes :

a) On dispose désormais d'un cadre permettant de définir une ligne de conduite concernant les ressources à obtenir en remboursement du coût des services fournis aux structures administratives extra-budgétaires.

b) Il faudrait appliquer une formule simple et pratique pour le remboursement des dépenses d'appui de l'Organisation; cette formule déterminera le taux de remboursement applicable aux dépenses d'appui aux programmes de coopération technique et aux dépenses d'appui aux activités de fond extra-budgétaires; il incombera à l'Assemblée générale de la déterminer.

c) En ce qui concerne l'administration des ressources provenant des remboursements, les contrôles établis pour les activités exécutées au Siège sont les mêmes que ceux qui s'appliquent aux activités financées par imputation sur le budget ordinaire et seront étendus, mutatis mutandis, aux autres lieux d'affectation à compter de 1980. Ces arrangements seront assortis des dispositions nécessaires pour chaque cas pour assurer la souplesse voulue, eu égard au statut des commissions régionales et autres bureaux de l'ONU qui ont été désignés comme agents d'exécution du PNUD.

41. A moins que l'Assemblée générale ne lui donne des directives contraires, le Secrétaire général continuera d'agir dans le sens indiqué dans le présent rapport et présentera désormais les informations pertinentes dans les rapports sur l'exécution du budget et dans les projets de budget-programme.

ANNEXE

Services fournis par l'Organisation des Nations Unies pour des activités financées par des fonds extra-budgétaires

Montants figurant au budget de 1980-1981 a/

Chapitres	A. Appui aux structures administratives extra-budgétaires	B. Appui aux programmes de coopération technique b/	C. Appui aux activités de fonds extra-budgétaires c/
	(En milliers de dollars des Etats-Unis)		
1. Politiques, direction et coordination d'ensemble	49,8	68,5	-
2. Affaires politiques et affaires du Conseil de sécurité	66,3	-	-
6. Département des affaires économiques et sociales internationales	-	2 112,5	242,4
7. Département de la coopération technique pour le développement	-	21 283,4	-
9. Sociétés transnationales	-	280,0	-
11. CESAP	-	1 289,0	
12. CEPAL	-	2 054,2	-
13. CEA	-	726,2	-
14. CEAO	-	77,3	-
15. CNUCED	-	1 900,0 d/	
17. ONUDI	-	21 772,0	-
18. PNUE		e/	
19. Centre des Nations Unies pour les établissements humains	-	2 526,1 f/	-

/...

	A. Appui aux structures administratives extra-budgétaires	B. Appui aux programmes de coopération technique b/	C. Appui aux activités de fonds extra-budgétaires c/
	(En milliers de dollars des Etats-Unis)		
26. Activités juridiques	614,4	123,1	-
28. Administration, gestion et services généraux	7 510,1 g/	3 170,6	340,2
29. Conférences et bibliothèques	-	263,8	-
Total	8 240,6	57 646,7	582,6

a/ Il faut noter qu'aucun de ces montants n'est prévu au budget ordinaire. Ils sont tous extraits de la partie 2) a) des tableaux correspondants figurant dans le projet de budget pour 1980-1981 (Fonds extra-budgétaires : services fonctionnels et administratifs). Les ressources prévues pour les activités de fond et les activités administratives extra-budgétaires proprement dites n'ont pas été prises en considération car elles débordent le cadre du présent rapport.

b/ Les chiffres indiqués sont ceux qui figurent dans le projet de budget en tant que dépenses d'appui aux programmes de coopération technique, à la rubrique "Services fonctionnels et administratifs" (Fonds extra-budgétaires).

c/ Dans de nombreux chapitres du budget, l'élément appui aux programmes se rapportant à des activités de fond extra-budgétaires n'a pas été dissocié des activités proprement dites.

d/ Ressources apparaissant à la rubrique "Services administratifs" dans le projet de budget. Elles peuvent comprendre un élément d'appui aux activités de fond extra-budgétaire.

e/ Les dépenses du programme et d'appui au programme du Fonds pour l'environnement sont groupées.

f/ Y compris l'appui aux activités de fond.

g/ Dont une somme de 4 668 500 dollars remboursée à la Trésorerie par la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies.