



Assemblée générale

Soixante-neuvième session

Documents officiels

Distr. générale
19 janvier 2015
Français
Original : anglais

Cinquième Commission

Compte rendu analytique de la 19^e séance

Tenue au Siège, à New York, le mercredi 10 décembre 2014, à 15 heures

Présidente : M^{me} Rambukwella (Vice-Présidente) (Sri Lanka)
*Président du Comité consultatif pour les questions administratives
et budgétaires* : M. Ruiz Massieu

Sommaire

Point 132 de l'ordre du jour : Budget-programme de l'exercice biennal 2014-2015
(suite)


Étude sur l'actualisation des coûts

Le présent compte rendu est sujet à rectifications. Celles-ci doivent être signées par un membre de la délégation intéressée, adressées dès que possible au Chef du Groupe du contrôle des documents (srcorrections@un.org) et portées sur un exemplaire du compte rendu.

Les comptes rendus rectifiés seront publiés sur le Système de diffusion électronique des documents (<http://documents.un.org/>).

14-66834X (F)



Merci de recycler 



*En l'absence de M. Ružička (Slovaquie),
M^{me} Rambukwella (Sri Lanka), Vice-Présidente,
prend la présidence.*

La séance est ouverte à 10 h 05.

Point 132 : Budget-programme de l'exercice biennal 2014-2015 (suite)

Étude sur l'actualisation des coûts (A/69/381 et A/69/640)

1. **M. Huisman** (Directeur, Division de la planification des programmes et du budget), présentant la note du Secrétaire général transmettant l'étude sur l'actualisation des coûts et les options pour maîtriser les incidences des fluctuations des taux de change et de l'inflation (A/69/381), rappelle que c'est l'Assemblée générale, dans sa résolution 68/246, qui a demandé au Secrétaire général de faire réaliser une telle étude. Pour garantir l'indépendance de ces travaux, le Secrétaire général a mis en place un Groupe d'experts de haut niveau ayant une expérience approfondie des questions budgétaires et financières aussi bien au niveau national qu'au niveau international. Une équipe technique de consultants externes a été constituée pour aider le Groupe dans ses travaux et chaque fois que le Groupe l'en a prié, le Secrétariat a prêté une assistance technique et communiqué les informations souhaitées. Le Groupe, qui s'est réuni d'avril à juillet 2014, a analysé les méthodes utilisées et les données d'expérience enregistrées en matière d'actualisation des coûts, notamment sur la base des informations obtenues lors de réunions avec les services compétents du Secrétariat.

2. **M. Ruiz Massieu** (Président du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires), présentant le rapport correspondant du Comité consultatif (A/69/640), souligne que la pratique d'actualisation des coûts ou de révision des prévisions de dépenses au cours de l'exercice pour tenir compte des fluctuations des taux de change, des taux effectifs d'inflation et de l'évolution des coûts standard de personnel et des taux de vacance de postes fait depuis longtemps partie intégrante de la méthodologie budgétaire de l'Organisation. Les quatre phases du système actuel sont résumées dans le tableau 2 du rapport du Groupe d'experts de haut niveau, (A/69/381). Pour ce qui est des fluctuations des devises et de l'inflation, la méthodologie actuelle est le résultat d'un ensemble considérable de travaux menés depuis

les années 70, mais elle s'appuie sur des hypothèses simplifiées et sur l'aptitude réduite du Secrétariat à établir les prévisions budgétaires. L'Organisation des Nations Unies ne dispose que de peu d'informations concernant la répartition des dépenses dans les principales monnaies et n'est donc pas en mesure d'évaluer les principaux risques. Le rapport présente également les résultats d'une analyse comparative des pratiques dans d'autres organismes des Nations Unies et organisations internationales. Le Groupe d'experts recommande d'utiliser les taux de change à terme pour réduire l'incidence de l'actualisation des coûts et diminuer la fréquence des actualisations.

3. Le Comité consultatif estime que l'analyse du Groupe d'experts est limitée à plusieurs égards. Par exemple, elle ne porte pas sur l'ensemble du budget ordinaire. Les missions politiques spéciales en sont exclues, alors même que les budgets de ces missions incorporent des éléments d'actualisation des coûts. En outre, l'analyse comparative effectuée par le Groupe n'est pas assez complète et ignore les spécificités. Plus de précisions auraient été utiles, notamment en ce qui concerne l'éventuelle applicabilité d'autres pratiques à l'Organisation.

4. Le Comité consultatif considère que le Groupe d'experts n'a pas examiné pleinement l'incidence de recommandations comme l'établissement des prévisions budgétaires sur la base des taux de change à terme et la réduction de la fréquence des actualisations. S'agissant de la recommandation selon laquelle un dispositif de couverture du risque de change devrait être établi, le Comité consultatif note que l'Assemblée générale n'a pas encore eu l'occasion d'examiner de façon détaillée le dispositif de couverture pilote mis en place par le Secrétaire général pour le franc suisse depuis le 1^{er} janvier 2013. Il s'interroge aussi sur l'argumentation présentée par le Groupe d'experts pour évaluer les méthodes utilisées par la Commission de la fonction publique internationale (CFPI) pour déterminer les coefficients d'ajustement applicables dans toutes les organisations qui appliquent le régime commun des Nations Unies.

5. En ce qui concerne la suggestion du Groupe d'experts selon laquelle la faisabilité d'un plafond d'actualisation doit faire l'objet d'une analyse plus approfondie, le Comité consultatif est d'avis que l'imposition d'un tel plafond ne serait peut-être pas justifiée sur le plan technique et pourrait avoir des répercussions sur les programmes. Le Groupe

d'experts n'a pas analysé de façon exhaustive l'impact de la création d'un fonds de réserve pour gérer les coûts ne pouvant être couverts. Le Comité consultatif ne pense pas que l'option déjà examinée de la gestion active des taux de vacance de postes soit un moyen viable de réduire les écarts entre les taux estimés et les taux effectifs. Enfin, il exprime sa préoccupation concernant la composition du Groupe d'experts de haut niveau.

6. **M^{me} Rios Requena** (État plurinational de Bolivie), prenant la parole au nom du Groupe des 77 et de la Chine, estime que l'actualisation est un élément fondamental de la méthodologie budgétaire approuvée par les États Membres. Elle garantit que les activités prévues pour l'exercice biennal ne sont pas compromises par les fluctuations des taux de change et de l'inflation, qui sont inévitables dans une organisation mondiale. L'actualisation est conçue pour éviter que des instruments du budget ordinaire comme les taux de vacance de poste ne soient utilisés pour procéder à des économies. Il s'agit d'une partie intégrante et techniquement rationnelle de l'accord politique sur la méthodologie budgétaire.

7. L'analyse menée par le Groupe d'experts de haut niveau souffre de limitations qui remettent en question les recommandations et les autres options présentées. Le Groupe des 77 et la Chine sont préoccupés par le fait que les recommandations du Groupe non seulement vont au-delà du mandat confié par l'Assemblée générale dans sa résolution 68/246, mais sont aussi directement contraires aux décisions de l'Assemblée établissant les modalités de calcul des coefficients d'ajustement de poste et chargeant la CFPI de définir ces modalités. Le Groupe d'experts formule également une recommandation sur la gestion des postes vacants, qui ne tient pas compte des décisions intergouvernementales sur la question. Mme Rios Requena rappelle la résolution 66/246, dans laquelle l'Assemblée générale a réaffirmé que le taux de vacance de postes est un instrument de calcul budgétaire et ne doit pas être utilisé pour faire des économies.

8. Il est regrettable que le Groupe d'experts, qui a été chargé d'établir un rapport technique sur les fluctuations des taux de change et de l'inflation, ait décidé de se servir de l'examen de la question de l'exactitude des prévisions budgétaires pour engager une discussion politique, que certains États Membres tendent à encourager ces dernières années, sur

l'établissement d'un plafond budgétaire. Une telle approche invalide le rapport et les recommandations qu'il contient. Le Groupe des 77 et la Chine se refusent à débattre d'un tel plafond, qui se traduira par des réductions aveugles touchant le travail de fond de l'Organisation et obligera en fait à couvrir les besoins de ressources supplémentaires à l'aide des dotations en cours, pratique qui nuit considérablement aux activités prévues. Le fait qu'ils soient disposés à examiner les moyens d'améliorer l'exactitude des prévisions budgétaires ne saurait être invoqué comme prétexte pour réaliser des coupes influant sur les activités programmées, comme cela a été le cas avec la décision de reporter l'examen de l'actualisation des coûts au cours de l'exercice biennal 2012-2013.

9. Le Groupe des 77 et la Chine notent avec préoccupation que le Groupe d'experts a proposé un ensemble de mesures et recommandé des dates butoirs pour leur mise en œuvre, ce qui contredit le principe selon lequel son travail revêt un caractère purement technique; le Groupe d'experts a plutôt élaboré, semble-t-il, un arrangement politique pour examen par l'Assemblée générale. Son rapport ne justifie en rien un changement de quelque nature que ce soit dans la procédure et la méthodologie budgétaires actuelles, telles qu'établies dans les résolutions 41/213 et 42/211.

10. **M^{me} Power** (Observatrice de l'Union européenne), prenant la parole aussi au nom de l'Albanie, du Monténégro, de la Serbie, de l'ex-République yougoslave de Macédoine et de la Turquie, pays candidats, de la Bosnie-Herzégovine, pays du processus de stabilisation et d'association; et, en outre, de l'Arménie et de la Géorgie, signale que la pratique actuelle d'actualisation des coûts n'est pas viable et doit être totalement réformée. Dans son rapport, le Groupe d'experts indique qu'au cours des cinq exercices biennaux précédents, la revalorisation moyenne du budget-programme imputable à l'actualisation des coûts a été de 291 000 000 dollars par exercice, soit un total de près de 1,5 milliard de dollars sur les dix dernières années, ce qui fait de l'actualisation l'une des plus principales sources d'augmentation du budget ordinaire. Ces chiffres ne sont pas une surprise pour les délégations, puisque l'Assemblée générale discute d'une réforme de l'actualisation depuis les années 70. Dans sa résolution 41/213, l'Assemblée a estimé qu'il fallait trouver une solution globale au problème posé par l'ensemble des dépenses additionnelles, y compris

celles dues à l'inflation et aux fluctuations des taux de change. Bien que des rapports aient été rédigés et des propositions examinées, aucune solution n'a été trouvée, et il est temps que l'Assemblée générale règle la question. Aucune solution magique n'existe qui pourrait faire disparaître l'inflation, les fluctuations des taux de change ainsi que les variations des coûts standard et des taux de vacance. L'Union européenne se refuse à croire, cependant, que les procédures d'actualisation des coûts internes, présentées à tort par le Secrétariat comme une méthodologie complète, ne peuvent pas être améliorées pour accroître la prévisibilité et la durabilité. Elle se félicite donc de l'analyse du Groupe d'experts, qui démontre que certaines des hypothèses sous-tendant les pratiques actuelles peuvent être rationalisées. Même si elle ne partage pas toutes les vues du Groupe et estime que les recommandations auraient pu être plus ambitieuses, l'Union européenne considère que le rapport fournit un point de départ pour la discussion.

11. Tous les États Membres doivent s'employer à réformer l'actualisation des coûts, qui a absorbé près d'un quart du budget ordinaire ces dix dernières années. On est loin d'une utilisation stratégique de ressources rares. La Commission doit envisager de changer cette pratique douteuse et inhabituelle. Les États Membres et l'ONU sont collectivement responsables de trouver une solution aux enjeux financiers. Agir comme si de rien n'était n'est plus une option. La réforme de l'actualisation pourrait être fondée sur une approche étape par étape en vue de mettre en place des dispositifs de financement plus prévisibles et durables pour l'Organisation du vingt et unième siècle.

12. **M. Ono** (Japon) indique que sa délégation juge regrettable qu'il ait fallu trois mois au Comité consultatif pour publier son rapport (A/69/640) après la diffusion de la note du Secrétaire général (A/69/381) début septembre 2014. La présidence doit aborder la question de manière globale après la partie principale de la présente session et le Secrétariat doit faire des propositions pour réaliser des améliorations et renforcer l'efficacité de façon à rationaliser le travail du Comité consultatif et mieux l'aligner sur les besoins de l'Assemblée générale.

13. L'actualisation des coûts est une pratique propre à l'Organisation des Nations Unies, mais elle ne constitue plus un moyen de financement viable. Elle a conduit à une perception floue de l'enveloppe

budgétaire, alors même que le projet de budget biennal de l'Organisation des Nations Unies n'a jamais atteint une telle ampleur. Les responsables s'attendent désormais à ce que davantage de ressources soient mises à leur disposition à la fin du cycle budgétaire et ne cherchent plus à adapter leurs besoins de fonctionnement aux ressources initialement approuvées, ce qui est une mauvaise habitude qui doit être corrigée. La plupart des administrations nationales, contrairement à l'Organisation des Nations Unies, ne sont pas autorisés à dépenser plus que le budget adopté en début d'exercice,

14. La délégation japonaise a donc accueilli favorablement le rapport du Groupe d'experts de haut niveau, qui a jeté les bases d'une discussion objective de la question par les États Membres. Au cours des consultations informelles, la délégation japonaise sollicitera les vues du Secrétariat sur les recommandations du Groupe.

15. **M. Hays** (États-Unis d'Amérique) souligne que les États Membres ne sont pas tenus de suivre aveuglément les modèles établis par le passé; en tant que garants de la bonne gestion de l'Organisation des Nations Unies, ils doivent s'efforcer d'assurer à l'Organisation un fonctionnement efficace, dont chacun puisse être fier. Le Gouvernement des États-Unis est déterminé à renforcer la discipline budgétaire et à actualiser la procédure de façon à mieux refléter les meilleures pratiques. Bien que les suggestions importantes contenues dans le rapport du Groupe de haut niveau (A/69/381) puissent constituer une première étape dans la réforme globale nécessaire de la procédure budgétaire, la délégation des États-Unis regrette que le rapport n'ait pas examiné de manière plus approfondie des solutions de rechange à la méthode actuelle de l'actualisation des coûts, notamment celles utilisées par les gouvernements, entre autres l'utilisation de postes vacants pour compenser la progression des dépenses. La proposition visant à établir un plafond d'actualisation mérite d'être examinée.

16. Les méthodes d'actualisation, propres à l'Organisation des Nations Unies, ne sont pas viables et ont d'ailleurs cessé d'être utilisées par les gouvernements. Pour se mettre à la page, l'Organisation doit se concentrer non plus sur la mise au point des budgets mais sur la gestion des ressources au niveau approuvé par l'Assemblée générale. Elle doit également pouvoir disposer de plus de moyens pour

suivre les coûts de façon que ses responsables et les États Membres puissent savoir en temps utile si le budget approuvé a été respecté ou si les dépenses doivent être ajustées. Il appartient aux États Membres non seulement d'assurer un contrôle, mais aussi de veiller à ce que ce contrôle soit efficace. Les gouvernements et les autres organisations internationales sont en mesure de s'acquitter de cette tâche sans avoir besoin d'actualiser les coûts pour couvrir les dépenses effectives, et l'ONU doit adopter des modalités de fonctionnement lui permettant de faire de même. Sans une telle réforme ou la recherche de nouveaux gains d'efficacité dans le budget ordinaire, les États Membres, y compris les États-Unis d'Amérique, ne seront pas en mesure de fournir les financements demandés par le Secrétaire général pour l'exercice biennal actuel ou les exercices futurs. Dans le climat financier actuel, il est difficile de plaider pour un double financement – une fois lorsque le budget initial est approuvé et une autre fois après l'actualisation pour couvrir les dépenses dépassant le niveau convenu. La délégation des États-Unis reste déterminée à examiner la réforme de la procédure budgétaire, y compris l'actualisation des coûts, et à veiller à ce que l'Organisation garde une base financière solide.

17. **M. González Sánchez** (Cuba) juge regrettable que le rapport du Groupe d'experts de haut niveau (A/69/381) n'ait pas été présenté à la Commission par un membre de ce Groupe. La délégation cubaine a pris note des observations du Comité consultatif sur les limites du rapport. Il est surprenant de constater que les missions politiques spéciales n'aient pas été couvertes dans l'étude, compte tenu des tendances de leurs budgets et de la procédure par laquelle la grande majorité d'entre eux sont approuvés. La composition du Groupe d'experts, qui aurait pu être plus équitable et équilibrée, nuit à la qualité et au contenu des recommandations. L'imposition d'un plafond d'actualisation se traduirait par une série de coupes budgétaires aveugles. M. González Sánchez souhaiterait disposer de plus amples précisions de la part du Groupe d'experts sur ce point.

18. **M. Ruiz Massieu** (Président du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires), en réponse à la déclaration du représentant du Japon, fait savoir que la Commission a examiné la question de la publication tardive des documents au titre du point 135 de l'ordre du jour, Plan

des conférences. Bien que la note du Secrétaire général ait été soumise aux services de traitement des documents en septembre 2014, elle n'a en fait été diffusée que le 31 octobre 2014. Lorsque le Comité consultatif reçoit des versions préliminaires des documents, celles-ci sont souvent sujettes à révision. M. Ruiz Massieu ajoute que la Commission connaît son point de vue sur les modalités de fonctionnement du Comité consultatif, mais que, quelle que soit la décision que l'Assemblée générale prendra sur la question, il est toujours possible de progresser dans la diffusion des documents. Si le Comité consultatif s'efforce toujours de soumettre ses documents en temps opportun, il est compréhensible que la présentation de documents à la Cinquième Commission vers la fin de la partie principale de la session soit considérée comme tardive.

La séance est levée à 10 h 40.