



Assemblée générale

Distr. générale
28 septembre 2015
Français
Original : anglais

Soixante-dixième session
Point 134 de l'ordre du jour
Projet de budget-programme
pour l'exercice biennal 2016-2017

Examen de l'utilisation du fonds de réserve

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Le présent rapport a été établi en application de la section XII de la résolution 69/262, dans laquelle l'Assemblée générale a demandé au Secrétaire général d'examiner l'emploi qui a été fait récemment du fonds de réserve à tous les égards et de lui faire rapport à ce sujet à sa soixante-dixième session. Des informations y sont donc fournies sur l'utilisation qui a été faite du fonds de réserve depuis sa création.

Selon les modalités arrêtées dans les résolutions 41/213 et 42/211, le budget-programme comprend un fonds de réserve, dont le montant est exprimé sous forme de pourcentage de la masse budgétaire et qui est destiné à couvrir les dépenses additionnelles résultant soit de décisions prises par les organes délibérants et qui ne sont pas inscrites dans le projet de budget-programme, soit, sous réserve de certaines dispositions, de prévisions révisées. Aucun montant n'est préétabli pour le fonds de réserve : le Secrétaire général propose un pourcentage à appliquer au montant du budget proposé dans l'esquisse budgétaire. Au moment de l'approbation de cette dernière, l'Assemblée générale approuve également le pourcentage proposé, ce qui détermine le montant du fonds de réserve.

Un examen de l'utilisation faite du Fonds par le passé indique que depuis sa création, au cours de l'exercice biennal 1990-1991, à l'exception des exercices biennaux 2006-2007, 2012-2013 et 2014-2015, les ressources du fonds ont été suffisantes pour répondre aux besoins additionnels présentés dans l'état récapitulatif des incidences sur le budget-programme et des prévisions révisées. Lorsqu'il n'a pas été possible de rester dans les limites fixées pour le fonds de réserve, des crédits supplémentaires ont été ouverts par l'Assemblée générale en dehors du cadre du fonds de réserve.

L'Assemblée générale est invitée à prendre note du présent rapport et voudra peut-être, sur la base des données d'expérience communiquées, fournir des directives supplémentaires concernant tel ou tel aspect de la gestion du fonds de réserve.



I. Introduction

1. À la section XII de sa résolution 69/262, l'Assemblée générale a demandé au Secrétaire général d'examiner l'emploi qui a été fait récemment du fonds de réserve à tous les égards et de lui faire rapport à ce sujet à sa soixante-dixième session. Le présent rapport fait suite à cette demande.

II. Contexte

2. L'Assemblée générale a décidé de créer un fonds de réserve à l'annexe I de sa résolution 41/213 relative à l'examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies. Les paragraphes 8 et 9 de cette annexe sont libellés en ces termes :

« Le budget-programme comprend un fonds de réserve, dont le montant est exprimé sous forme de pourcentage de la masse budgétaire et qui est destiné à couvrir les dépenses additionnelles de l'exercice biennal résultant soit de décisions prises par les organes délibérants et qui ne sont pas inscrites dans le projet de budget-programme, soit, sous réserve des dispositions du paragraphe 11 ci-dessous, de prévisions révisées. »

« Si l'on propose des dépenses additionnelles, au sens du paragraphe 8 ci-dessus, qui dépassent le niveau du fonds de réserve, ces dépenses additionnelles ne peuvent être inscrites au budget que moyennant un transfert de ressources provenant de domaines de moindre priorité ou la modification d'activités en cours. Faute de quoi, les activités nouvelles doivent être reportées à un exercice biennal ultérieur. »

Le paragraphe 11 dispose ce qui suit :

« [...] 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. »

3. À l'annexe de sa résolution 42/211, l'Assemblée générale a énoncé les critères d'utilisation du fonds de réserve (sect. A), la période couverte (sect. B) et le fonctionnement du fonds de réserve (sect. C). Le paragraphe 1 de la section A dispose que le fonds de réserve devrait être utilisé :

a) Pour se procurer les ressources additionnelles qui pourraient s'avérer nécessaires à la suite de l'examen des états des incidences sur le budget-programme;

b) En ce qui concerne les prévisions révisées :

i) Pour financer les dépenses nécessaires en sus des montants prévus dans le projet de budget-programme au titre d'activités qui avaient été inscrites dans le projet mais qui n'avaient pas fait l'objet d'une décision en première lecture, des renseignements complémentaires ayant été demandés à leur sujet;

ii) Au titre de travaux de construction, pour financer uniquement les dépenses additionnelles à engager en raison de modifications de la portée des

projets revêtant un caractère d'urgence tel qu'elles ne puissent être examinées dans le cadre du plan général du budget, étant entendu que les dépenses additionnelles justifiées par un accroissement des coûts devraient être examinées au titre des augmentations dues à l'inflation et aux fluctuations des taux de change, et que les dépenses additionnelles dues à une catastrophe naturelle ou à des obstacles imprévus devraient être examinées de façon ponctuelle et ne devraient pas être imputées au fonds de réserve;

iii) Pour financer les dépenses additionnelles découlant de décisions prises par les organes délibérants, notamment par le Conseil économique et social.

4. Le paragraphe 1, section A, de l'annexe I de la résolution 41/213 prévoit que les années où il n'est pas soumis de budget, le Secrétaire général présente un plan général du budget-programme de l'exercice biennal suivant fournissant, entre autres choses, des indications concernant le montant du fonds de réserve, exprimé en pourcentage du montant global des ressources. La section C de l'annexe de la résolution 42/211 dispose qu'au cours de l'année où il n'est pas soumis de budget, l'Assemblée générale décide du montant du fonds conformément aux dispositions de l'annexe I de la résolution 41/213. Il n'a pas été spécifié de pourcentage fixe pour le fonds de réserve.

5. À l'annexe de la résolution 42/211, l'Assemblée générale a en outre précisé que le Secrétaire général devrait établir et présenter un état récapitulatif de toutes les incidences sur le budget-programme et prévisions révisées examinées à la session considérée de l'Assemblée générale et que les montants figurant dans cet état devraient correspondre à ceux qui auraient été précédemment recommandés par la Cinquième Commission après examen des différents états et projets de prévisions révisées. Au cas où le montant total indiqué dans l'état récapitulatif dépasserait le solde du fonds de réserve pour l'année considérée, le Secrétaire général formulerait, dans son état récapitulatif, des propositions tendant à le ramener dans les limites de ce solde. Pour ce faire, le Secrétaire général se laisserait guider par les solutions de rechange proposées dans chacun des états des incidences sur le budget-programme et des projets de prévisions révisées. Il tiendrait également compte de l'ordre de priorité que chacun des organes délibérants pourrait souhaiter assigner à ses résolutions ou décisions. Après avoir examiné l'état récapitulatif, l'Assemblée générale ouvrirait les crédits nécessaires aux chapitres correspondants du budget-programme.

III. Données d'expérience

6. La présente section traite de l'expérience acquise en ce qui concerne l'utilisation du fonds de réserve et le recours à des solutions de rechange lorsque le fonds n'a pas permis de financer en totalité ou en partie les dépenses additionnelles.

Montant du fonds de réserve

7. Dans le cadre des directives susmentionnées, le Secrétaire général a présenté le premier plan général du projet de budget-programme dans le document publié sous la cote A/43/524. S'agissant du montant du fonds de réserve pour l'exercice biennal pertinent, le Secrétaire général a rappelé que dans son rapport sur le fonds de réserve (A/42/225), il avait été noté qu'un fonds de réserve représentant 0,75 % du budget semblait raisonnable pour l'exercice biennal suivant. Il était également

noté que l'Assemblée générale n'avait ni approuvé ni rejeté en principe ce montant prévu pour le fonds de réserve et qu'en l'occurrence, il était proposé d'adopter le taux de 0,75% du budget pour l'exercice biennal 1990-1991, étant entendu que l'Assemblée devrait continuer de s'assurer que ce montant était approprié et suffisant.

8. Dans sa résolution 43/214, l'Assemblée générale a décidé que le taux relatif au fonds de réserve de l'exercice biennal 1990-1991 s'établirait à 0,75 % des prévisions préliminaires pour l'exercice biennal, soit 15 millions de dollars. Depuis lors, le montant du fonds de réserve a toujours été fixé par l'Assemblée générale à ce même pourcentage (0,75) du montant global des ressources approuvées dans le cadre de l'esquisse budgétaire, alors même que le Secrétaire général n'a pas toujours proposé ce taux de 0,75 % des prévisions préliminaires. En fonction des informations disponibles au moment de la présentation des esquisses budgétaires, le Secrétaire général a parfois proposé des taux inférieurs ou supérieurs à 0,75 %, comme dans les cas indiqués ci-après :

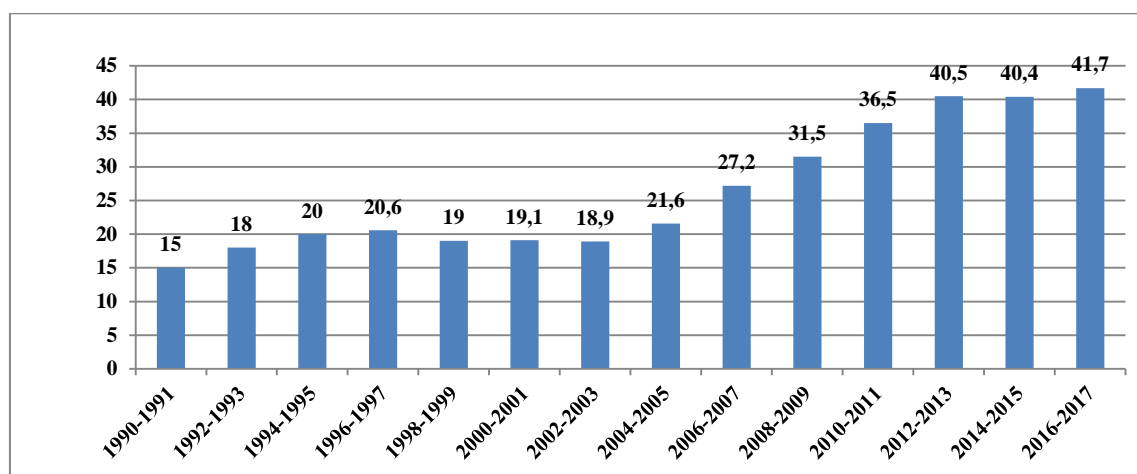
a) Lorsqu'il a proposé une esquisse budgétaire et un taux pour le fonds de réserve pour l'exercice biennal 1998-1999, il a fait observer que pour la première année de l'exercice 1996-1997, les tirages sur le fonds de réserve, dont le montant avait été fixé à 20,6 millions de dollars pour l'exercice, s'étaient élevés à 1,1 million de dollars. Il a donc recommandé que, pour l'exercice biennal 1998-1999, le montant du fonds soit égal à 0,25 % de l'enveloppe budgétaire, soit 6 millions de dollars (A/51/289);

b) Lorsqu'il a proposé une esquisse budgétaire et un taux pour le fonds de réserve pour l'exercice biennal 2008-2009, le Secrétaire général a noté qu'il était de plus en plus fréquent que les coûts potentiels dépassent le solde disponible dans le fonds de réserve. Il a donc recommandé que le montant du fonds de réserve soit fixé au taux de 1,35 %, soit 55,9 millions de dollars, pour l'exercice biennal 2008-2009 (A/61/576).

9. Si le pourcentage appliqué pour déterminer le montant du fonds de réserve est resté le même (0,75 %), le montant effectif du fonds, en valeur nominale, a varié en fonction du montant approuvé dans l'esquisse budgétaire. La figure ci-dessous présente des informations sur le montant du fonds de réserve depuis sa création.

Figure I
Montant du fonds de réserve depuis sa création

(En millions de dollars des États-Unis)



Utilisation du fonds de réserve

10. On trouvera des informations détaillées sur l'utilisation du fonds de réserve depuis sa création dans le tableau 1 ci-dessous.

Tableau 1
Utilisation du fonds de réserve depuis sa création

Exercice biennal	Montant (millions de dollars É.- U.)	Pourcentage des prévisions préliminaires	Montants imputés sur le fonds approuvés (millions de dollars É.-U.)	Montants imputés sur le fonds approuvés (pourcentage)	Ouverture de crédits additionnels non imputés ^a sur le fonds de réserve ^a (millions de dollars É.-U.)
1990-1991	15,0	0,75	11,8	78,7	–
1992-1993	18,0	0,75	6,3	35,0	–
1994-1995	20,0	0,75	18,5	92,5	–
1996-1997	20,6	0,75	5,2	25,2	–
1998-1999	19,0	0,75	3,7	19,5	–
2000-2001	19,1	0,75	18,9	99,0	–
2002-2003	18,9	0,75	18,9	100,0	–
2004-2005	21,6	0,75	13,8	63,4	–
2006-2007	27,2	0,75	26,6	97,8	52,6
2008-2009	31,5	0,75	26,3	83,6	–
2010-2011	36,5	0,75	14,1	38,7	–
2012-2013	40,5	0,75	37,5	92,5	8,6
2014-2015	40,4	0,75	40,2	99,3	5,1
2016-2017	41,7	0,75			

^a Tels qu'indiqués dans les rapports qui devraient normalement indiquer des montants imputés sur le fonds de réserve.

11. Comme il ressort de ce qui précède, bien que l'utilisation du fonds soit restée dans les limites du taux approuvé, l'expérience récente montre que, dans un certain nombre de cas, des crédits additionnels ont été ouverts en dehors du cadre du fonds de réserve, en particulier pendant les exercices biennaux 2006-2007, 2012-2013 et 2014-2015.

12. Plus précisément, pendant l'exercice biennal 2006-2007, des crédits d'un montant supérieur à 50 millions de dollars, qui normalement auraient dû être prélevés sur le fonds de réserve, ont été approuvés en dehors du cadre des dispositions relatives au fonds en vue de la mise en œuvre des propositions liées à la réforme, comme indiqué ci-après :

a) Un montant de 44,3 millions de dollars au titre du Document final du Sommet mondial de 2005 (voir résolutions 60/246 et 60/247);

b) Un montant de 4,6 millions de dollars au titre de l'initiative « Investir dans l'Organisation des Nations Unies pour lui donner les moyens de sa vocation mondiale » (voir la résolution 60/283);

c) Un montant de 3,4 millions de dollars au titre de l'initiative « Investir dans le capital humain » (voir la résolution 61/244);

d) Un montant de 327 800 dollars (après déduction des contributions du personnel) en rapport avec le mandat actualisé du Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit (voir résolution 61/275).

13. Pour les exercices biennaux 2012-2013 et 2014-2015, bien que le Secrétaire général ait prévu dans son état récapitulatif des incidences sur le budget-programme et des prévisions révisées que les dépenses supplémentaires découlant de mandats nouveaux ou élargis, soit 3,9 et 1,7 millions de dollars respectivement, seraient financées au moyen des crédits déjà ouverts, il n'a pas été possible de couvrir toutes ces dépenses supplémentaires compte tenu de l'importance des montants en jeu (voir A/C.5/67/15 et A/C.5/69/16).

14. Il a été rappelé qu'aux termes des dispositions de la résolution 41/213, si des dépenses additionnelles dépassant le niveau du fonds de réserve étaient proposées, ces dépenses additionnelles ne pouvaient être inscrites au budget que moyennant un transfert de ressources provenant de domaines de moindre priorité ou la modification d'activités en cours. Faute de quoi, les activités nouvelles devaient être reportées à un exercice biennal ultérieur. À l'annexe de sa résolution 42/211, l'Assemblée générale a également précisé qu'au cas où le montant total indiqué dans l'état récapitulatif dépasserait le solde du fonds de réserve pour l'année considérée, le Secrétaire général formulerait, dans son état récapitulatif, des propositions tendant à le ramener dans les limites de ce solde. Pour ce faire, le Secrétaire général se laisserait guider par les solutions de rechange proposées dans chacun des états des incidences sur le budget-programme et des projets de prévisions révisées.

15. Il a également été rappelé que l'Assemblée générale, dans sa résolution 48/228 A, a souscrit à la recommandation du Comité du programme et de la coordination préconisant de mettre fin à la pratique consistant à qualifier, dans la présentation du budget-programme, certains éléments comme prioritaires ou non prioritaires. Étant donné que le mode de présentation du budget ne contient plus d'information relative à l'établissement d'un ordre de priorité approuvé par les États Membres, la décision

de diminuer ou de réaffecter le montant des ressources allouées à tel ou tel élément de programme prescrit selon qu'il est ou non prioritaire,

16. notamment de reporter, d'annuler ou de réduire des activités prescrites, nécessiterait l'approbation de l'Assemblée.

17. Après examen des états récapitulatifs des incidences sur le budget-programme pour les exercices biennaux 2012-2013 et 2014-2015, l'Assemblée générale a décidé d'approuver l'ouverture de crédits additionnels non imputés sur le fonds de réserve, notamment en ce qui concerne les prévisions révisées découlant des décisions figurant dans le document final de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable intitulé « L'avenir que nous voulons » (résolution 66/288, annexe) pour l'exercice biennal 2012-2013 (8,6 millions de dollars), ainsi qu'un montant total de 5,1 millions de dollars en ce qui concerne d'une part l'administration de la justice à l'ONU (2,5 millions de dollars) et d'autre part les dépenses liées à la construction d'espaces de bureaux supplémentaires à la Commission économique pour l'Afrique à Addis-Abeba et au projet de rénovation des salles de conférence, en particulier l'Africa Hall (2,6 millions de dollars), pour l'exercice biennal 2014-2015. Sur la base de ce qui précède, les montants imputés sur le fonds de réserve approuvés sont restés dans les limites fixées par l'Assemblée générale pour chacun des exercices biennaux concernés.

18. Les états des incidences sur le budget-programme, les prévisions révisées et les états récapitulatifs des dépenses imputées sur le fonds de réserve pertinents indiquent toutes les activités qui pourraient être financées à l'aide des ressources existantes, modifiées ou financées dans le cadre de projets de budget-programme ultérieurs. D'autres suggestions visant à réduire les propositions pour les ramener en deçà des montants déjà présentés sont incluses dans l'état récapitulatif, le cas échéant, comme cela a été le cas pour l'exercice biennal 2004-2005 (voir A/C.5/58/34).

19. Dans l'annexe de sa résolution 42/211, l'Assemblée générale a précisé que les montants figurant dans les états récapitulatifs soumis à son examen pendant ses sessions devaient correspondre à ceux qui auraient été précédemment recommandés par la Cinquième Commission après examen des différents états et projets de prévisions révisées, et tenir compte de toutes indications concernant l'ordre de priorité que chacun des organes délibérants pourrait souhaiter assigner à ses résolutions ou décisions. Dans la pratique toutefois, l'état récapitulatif est souvent établi sur la base des propositions initiales du Secrétaire général et des recommandations y relatives du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, et avant la recommandation finale formulée par la Cinquième Commission après examen des différents états et projets de prévisions révisées.

20. Le tableau 2 indique la catégorie des rapports où figuraient des montants imputés sur le fonds de réserve qui ont été approuvés par l'Assemblée générale au cours des quatre derniers exercices biennaux. Il y est suggéré que le degré d'utilisation du fonds de réserve varie d'un exercice biennal à l'autre, les besoins et la situation constatés au cours d'un exercice donné ne se retrouvant pas nécessairement lors de l'exercice suivant.

Tableau 2
**Catégorie de rapports approuvés par l'Assemblée générale
 et dans lesquels figurent des montants à imputer sur le fonds de réserve**

(En milliers de dollars des États-Unis)

<i>Montants imputés sur le fonds approuvés</i>	<i>2008-2009</i>		<i>2010-2011</i>		<i>2012-2013</i>		<i>2014-2015</i>	
	<i>Montant</i>	<i>%</i>	<i>Montant</i>	<i>%</i>	<i>Montant</i>	<i>%</i>	<i>Montant</i>	<i>%</i>
Incidences sur le budget-programme	18156,4	69	5 811,0	41	5 301,1	14	12 698,2	32
Prévisions révisées : Conseil des droits de l'homme	6 603,1	25	2 555,2	18	19 837,4	53	16 447,7	41
Prévisions révisées : Conseil économique et social	–	0	–	0	26,2	0	26,2	0
Autres prévisions révisées et dépenses supplémentaires	1 579,0	6	5 758,6	41	12 303,1	33	11 050,2	27
Total des montants imputés sur le fonds approuvés	26 338,5	100	14 124,8	100	37 467,8	100	40,196,1	100

IV. Recommandation

20. L'Assemblée générale est invitée à prendre note du présent rapport et voudra peut-être, sur la base des données d'expérience communiquées, fournir des directives supplémentaires concernant tel ou tel aspect de la gestion du fonds de réserve.