



Assemblée générale

Distr.
GENERALE

A/45/130/Add.1
14 mai 1990
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Quarante-cinquième session
Points 126 et 127 de la liste
préliminaire*

COORDINATION ADMINISTRATIVE ET BUDGETAIRE ENTRE L'ORGANISATION
DES NATIONS UNIES ET LES INSTITUTIONS SPECIALISEES AINSI QUE
L'AGENCE INTERNATIONALE DE L'ENERGIE ATOMIQUE

CORPS COMMUN D'INSPECTION

L'établissement du budget dans les organismes des Nations Unies

Note du Secrétaire général

Additif

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale les observations faites par le Comité administratif de coordination au sujet du rapport du Corps commun d'inspection intitulé "L'établissement du budget dans les organisations du système des Nations Unies" (A/45/130).

* A/45/50.

EP

ANNEXE

Observations du Comité administratif de coordination

1. Le Comité administratif de coordination (CAC) a étudié le rapport du Corps commun d'inspection (CCI) intitulé "Etablissement du budget dans les organisations du système des Nations Unies" (JIU/REP/89/9, vol. I et II). Il estime que le CCI a fait un examen objectif et factuel d'importants aspects des pratiques budgétaires actuelles du système des Nations Unies. Cette analyse, et en particulier les tableaux comparatifs du volume II (dont la mise à jour périodique par le CCI serait souhaitable) constitueront un utile instrument de référence qui aidera tant les organisations que les Etats qui en sont membres à améliorer la comparabilité de leurs budgets et la compatibilité de leurs méthodes et techniques de budgétisation.

2. L'Inspecteur reconnaît certains des efforts qui ont été déployés et les résultats déjà obtenus dans l'harmonisation de la présentation des budgets et des pratiques budgétaires. Mais il constate que ces efforts et résultats sont inévitablement limités par la spécificité des mandats, structures et activités des organisations, qui font que les organes directeurs de ces dernières ont chacun des exigences différentes. L'Inspecteur estime donc (par. 7 du rapport) qu'"étant donné l'étendue et la complexité de la question ... les techniques et les méthodes [de budgétisation] ne peuvent être examinées séparément, sans tenir compte de la politique budgétaire et financière globale des organisations". Pour sa part, le CAC considère que ce qui importe le plus lorsqu'on cherche comment mieux harmoniser ces méthodes et techniques, c'est de partager les nouvelles idées et d'en débattre de manière constructive de façon que chaque organisme puisse profiter de l'expérience des autres.

3. L'étude faite dans le rapport dépasse la simple comparaison des méthodes et techniques de budgétisation, portant aussi sur des questions de gestion et de politique financières générales. Le CAC approuve plusieurs des observations et analyses faites par l'Inspecteur à cet égard. Toutefois, il estime que certaines des recommandations, notamment les recommandations 6 et 7 concernant le montant du fonds de roulement et la suppression progressive des comptes et fonds de réserve, doivent être interprétées au regard de la situation financière actuelle, qui dans de nombreuses organisations reste très critique. En effet, comme l'Inspecteur l'a confirmé au cours d'un examen préliminaire du rapport effectué avec les chefs des services financiers des organisations dans le cadre du Comité consultatif pour les questions administratives (CCQA), les deux recommandations précitées, relatives respectivement au montant du fonds de roulement et au financement des dépenses sur le budget approuvé, reposent sur l'hypothèse du versement rapide et intégral par les Etats membres des contributions mises en recouvrement, comme stipulé dans le règlement financier des organisations (ACC/1989/15, par. 9). Or, à l'heure actuelle, les perspectives d'application de ces recommandations semblent plus théoriques que réelles.

4. On trouvera ci-après les observations du CAC sur l'ensemble des recommandations du CCI.

Recommandation 1

5. L'Inspecteur invite les organisations qui n'ont pas encore de budget-programme à étudier la possibilité d'en établir un, en veillant à y indiquer clairement les produits prévus. L'Inspecteur recommande aussi d'établir ces budgets-programmes essentiellement sur la base d'un plan à moyen terme.

6. Un certain nombre d'organisations ont des systèmes intégrés de planification, de budgétisation et d'évaluation des programmes, les projets de budget étant établis en fonction de plans à moyen terme et présentés sous forme d'opérations de programmes. Ces organisations poursuivent leurs efforts pour améliorer la transparence de leurs documents et indiquer de manière plus précise les produits prévus. L'une d'entre elles a récemment adopté une présentation où pour la première fois un programme de travail expose les principes, objectifs et priorités, ainsi que les coûts estimatifs des diverses activités prévues. Certaines organisations présentent leur budget par objet de dépense mais ne l'adoptent qu'en se basant sur une description détaillée des programmes et/ou un plan à moyen terme, ou sur des décisions par lesquelles l'organe directeur fixe les activités et leur niveau de financement pour plusieurs exercices budgétaires. Dans quelques cas, la planification à moyen terme s'est avérée impraticable en raison de la nature des activités exécutées, qui doivent répondre à des besoins urgents au fur et à mesure qu'ils se présentent. Le CAC estime donc que la suite que donneront les organisations à cette recommandation dépendra des conditions qui leur sont propres et des directives données par leurs organes directeurs.

Recommandation 2

7. L'Inspecteur préconise pour calculer le taux de croissance réel des ressources l'application générale de la méthode consistant à réévaluer les estimations budgétaires après comparaison avec les montants précédents effectuée sur la base des coûts constants. Comme dans le cas de la recommandation 1, le CAC a constaté que cette pratique est déjà suivie par un certain nombre d'organisations et qu'elle vient d'être introduite ou est à l'étude dans d'autres. Certaines organisations, soit qu'elles veuillent calculer elles aussi le taux de croissance réel sur la base de coûts constants ou assurer l'harmonisation et la continuité des budgets, préfèrent réévaluer les coûts avant comparaison. Le CAC estime que cette recommandation devra elle aussi être étudiée dans le contexte propre des diverses organisations et compte tenu de la politique de leurs organes directeurs.

Recommandation 3

8. La création, par les organes directeurs qui ne l'ont pas encore fait, d'un petit groupe d'experts des questions budgétaires et financières, doit être laissée à la discrétion de ces organes eux-mêmes.

Recommandation 4

9. Les organisations sont invitées à envisager d'instituer dans leur budget approuvé "une réserve de sécurité" (un certain pourcentage des crédits ouverts ne serait pas dépensé avant que les contributions ne soient versées), compte tenu de l'expérience de celles qui ont constitué une telle réserve et après en avoir discuté au CCQA.

/...

10. Après examen de la question par le CCQA, comme recommandé, le CAC a conclu que la constitution d'une réserve de sécurité n'encourage pas automatiquement le prompt versement des contributions mises en recouvrement. En fait, l'expérience indique que c'est l'inverse qui se produit et que les réserves de sécurité risquent fort d'inciter les Etats à limiter leurs versements, car ils partent alors du principe que l'exécution du budget-programme n'a pas été intégralement autorisée. Cette méthode introduirait un élément d'incertitude quant au programme lui-même ou subordonnerait l'exécution de celui-ci au versement effectif des contributions.

11. Mais c'est la question de principe qui, de l'avis du CAC, représente le plus sérieux obstacle à la constitution de "réserves de sécurité" dans les budgets des organisations. En effet, l'existence de ces réserves impliquerait que les Etats ont la latitude de ne pas honorer les obligations que leur imposent les instruments constitutifs et les règlements financiers auxquels ils ont souscrit en adhérant aux organisations. Or, il ne saurait y avoir de dérogation au principe selon lequel un budget-programme est approuvé pour être exécuté intégralement, les Etats membres étant donc tenus d'acquitter intégralement et en temps voulu les contributions nécessaires à cette fin.

Recommandation 5

12. Selon cette recommandation, les Etats qui imposent les traitements des fonctionnaires des organisations devraient dédommager intégralement celles-ci des frais administratifs qu'entraînent les opérations de remboursement correspondantes, et verser à l'avance les montants nécessaires pour couvrir ces frais et remboursements. Le CAC n'a pas d'objection de principe contre cette recommandation, qui permettrait d'alléger la charge financière aussi bien des organisations que des Etats membres - pratiquement tous - qui ne prélèvent pas d'impôts de cette nature, mais il estime que c'est en premier lieu aux Etats qui prélèvent ces impôts qu'il appartient d'étudier cette question.

Recommandation 6

13. L'Inspecteur estime que :

a) Le montant du fonds de roulement ne devrait pas représenter en principe plus du douzième du montant total du budget ordinaire d'une année (4 % d'un budget biennal ou une proportion du même ordre pour un exercice d'une durée différente);

b) Le fonds de roulement devrait servir principalement à combler les insuffisances de trésorerie résultant du paiement tardif des contributions (et exclusivement dans ce cas une fois rétablie la viabilité financière de l'organisation).

14. Le premier volet de cette recommandation revient implicitement à reconnaître la nécessité de prévoir un fonds de roulement qui permette de disposer d'un minimum de fonds pour combler les manques à recevoir temporaires résultant du paiement tardif des contributions. Mais le rapport du CCI ne présente aucune raison technique justifiant le rapport proportionnel qu'il est recommandé d'établir entre le montant du fonds de roulement et celui du budget ordinaire. Le CAC estime qu'en

fait, l'établissement dans toutes les organisations d'une corrélation entre ces deux montants serait peu indiqué, le rythme et l'ampleur du recouvrement des contributions variant beaucoup d'une organisation à l'autre. Autre objection, encore plus importante : voilà longtemps que, dans un certain nombre d'organisations, non seulement les contributions sont versées tardivement mais les montants importants ne sont pas versés du tout; dans ces conditions, les fonds de roulement, quel que soit leur ordre de grandeur par rapport au budget ordinaire, se sont avérés insuffisants. C'est pourquoi le CAC considère le premier point de la recommandations avec une certaine inquiétude.

15. En ce qui concerne le deuxième point, le CAC constate qu'il est assez courant que le fonds de roulement ne soit effectivement utilisé que pour financer les dépenses budgétaires en attendant le paiement des contributions. Il estime que ces arrangements ne soulèvent aucune question de principe. Dans certaines organisations, l'utilisation du fonds de roulement pour faire face à des dépenses extraordinaires et imprévues correspond à des besoins réels; cette formule a souvent permis d'éviter le recours à des suppléments budgétaires et les organisations ont pu ainsi constituer des réserves pour imprévus d'un montant plus réduit qu'elles n'y auraient été contraintes autrement. Dans d'autres organisations, il s'est avéré indispensable dans la pratique de pouvoir recourir au fonds de roulement pour certains autres financements approuvés par les organes directeurs.

Recommandation 7

16. L'Inspecteur préconise de réduire et d'éliminer progressivement les comptes et fonds de réserve à mesure que la viabilité financière des organisations est rétablie. En cas d'absolue nécessité, les organisations pourraient recourir à des compléments budgétaires ou, à défaut, à des emprunts. Dans ce dernier cas, les intérêts et autres charges applicables devraient être payés par les Etats membres qui n'acquittent pas intégralement et ponctuellement leurs contributions.

17. Le CAC a noté que cette recommandation repose sur l'hypothèse du rétablissement de conditions financières normales, situation sur laquelle il ne serait guère réaliste de compter dans un avenir immédiat. Il considère que les comptes et fonds de réserve sont simplement l'un des moyens de gestion financière auxquels les organisations peuvent recourir si leur situation le commande. Les emprunts constituent un autre de ces moyens. Dans ce dernier cas, il appartient aux gouvernements d'étudier la formule que l'Inspecteur recommande d'adopter en ce qui concerne les intérêts et charges applicables. Le CAC note toutefois que l'idée de faire payer par les gouvernements des intérêts sur leurs contributions non acquittées n'a pas jusqu'à présent rencontré l'agrément de la plupart des organes directeurs.

Recommandation 8

18. Il est recommandé que les organisations, pour minimiser les pertes dues aux fluctuations monétaires, envisagent :

a) Soit d'établir leur budget dans la monnaie du pays où se trouve leur siège si plus de 85 % de leurs dépenses sont réglées dans cette monnaie;

b) Soit, si elles ne sont pas dans ce cas, d'établir un système de contributions en deux monnaies (les deux principales monnaies utilisées pour le règlement des dépenses ordinaires) ou, le cas échéant, d'acheter à terme les devises dont elles auront besoin.

19. Le CAC étudie depuis quelque temps déjà de tels aménagements, entre autres mesures de nature à minimiser les effets budgétaires de l'instabilité monétaire. Les organisations visées dans la première partie de la recommandation établissent déjà toutes leur budget dans la monnaie du pays où se trouve leur siège. Plusieurs autres ont adopté la formule du versement des contributions en deux monnaies et le CAC prévoit de faire régulièrement le point des résultats. Il suivra aussi ce qui se passe dans les organisations qui achètent des devises à terme, comme le font certaines lorsque le marché semble favorable aux types de transactions nécessaires.
