

**L'ÉTABLISSEMENT DU BUDGET  
DANS LES ORGANISATIONS  
DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES**

**Quelques comparaisons**  
*Volume I — Analyse comparative*

*Etabli par*  
*Siegfried Schumm*

**Corps commun d'inspection**



**Genève**  
**1989**

**L'ÉTABLISSEMENT DU BUDGET  
DANS LES ORGANISATIONS  
DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES**

**Quelques comparaisons**  
*Volume I – Analyse comparative*

Etabli par  
Siegfried Schumm  
Corps commun d'inspection

Table des matières

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
I. INTRODUCTION	1 - 9	1
II. POLITIQUE BUDGETAIRE ET STRUCTURE DU BUDGET	10 - 28	5
A. Caractéristiques générales des budgets des organisations	10 - 21	5
B. Présentation du budget	22 - 24	8
C. Structure du budget	25 - 28	9
III. PROCEDURES DE PREPARATION ET DE SOUMISSION DU BUDGET	29 - 38	10
A. Préparation du budget par le secrétariat	30 - 33	10
B. Examen et approbation du projet de budget	34 - 35	11
C. Groupe ou comité des questions budgétaires et financières	36 - 38	12
IV. DEFINITIONS ET EXPLICATION DE CERTAINS TERMES BUDGETAIRES ET FINANCIERS	39 - 80	14
A. Ouverture de crédits	40 - 43	14
B. Barème des contributions	44 - 52	15
C. Contributions du personnel	53 - 57	16
D. Fonds de roulement	58 - 64	18
E. Comptes et fonds de réserve	65 - 70	19
F. Excédents	71 - 75	20
G. Recettes accessoires	76 - 78	21
H. Possibilités d'emprunt à l'extérieur	79 - 80	22
V. AUGMENTATIONS OU DIMINUTIONS DU BUDGET	81 - 101	23
A. Techniques et méthodes	82 - 88	23
B. Augmentations dues à l'inflation	89 - 96	25
C. Augmentations ou diminutions réglementaires	97 - 101	27
D. Calcul des coûts	102 - 108	28
VI. FLUCTUATIONS MONETAIRES	109 - 129	30
A. Unité de compte et dépenses budgétaires	109 - 114	30
B. Solutions possibles : cinq options	115 - 129	31
VII. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	130 - 131	36
Annexe Principaux points d'accord établis sous les auspices du CAC		38

## I. INTRODUCTION

1. La principale fonction du budget est de fournir aux Etats Membres et aux organes délibérants de chaque organisation "un plan sous forme financière pour l'exécution d'un programme d'activités au cours d'une période déterminée. Le budget-programme est axé sur les tâches à entreprendre et sur les objectifs en vue desquels elles doivent être entreprises; il met l'accent sur les buts à atteindre et indique les dépenses qu'il faudra engager pour y parvenir : les décisions qui s'y rapportent concernent aussi bien le niveau des ressources que les résultats à obtenir". Telle est la définition donnée par le Comité consultatif pour les questions administratives (questions financières et budgétaires) (CCQA FB), dans son Glossaire de termes financiers et budgétaires (ACC/1983/FB/1). Après examen des documents budgétaires préparés et présentés par les différentes organisations, les gouvernements prennent des décisions sur le budget de chacune d'elles, en tenant compte des procédures et des règles budgétaires en vigueur dans leur pays. Toutefois, ces documents budgétaires sont si différents, dans leur présentation, leur terminologie et leur méthodologie, qu'il est difficile de les comparer. C'est pourquoi la question de la transparence et de la comparabilité des budgets dans le système des Nations Unies s'est maintes fois posée.

2. L'Assemblée générale des Nations Unies a rappelé, dans plusieurs résolutions, les efforts à faire pour normaliser au maximum les pratiques administratives et budgétaires des organisations, pour les rendre aussi comparables que possible 1/. Par "normalisation", ou "harmonisation" souple, il faut entendre l'adoption, dans le système des Nations Unies, de modèles et de méthodes de présentation des budgets qui soient identiques et uniformes, de manière à renforcer le système commun. Quant à la "comparabilité", elle peut être obtenue grâce à un effort d'explication claire et concise des méthodes employées pour formuler les prévisions budgétaires.

3. Depuis la création du système des Nations Unies, le rôle des budgets a évolué, avec le développement des programmes et des activités. Le Comité administratif de coordination (CAC) a formulé un certain nombre de propositions et de directives à ce sujet (voir annexe), ce qui s'est traduit par quelques similitudes dans la façon dont les organisations établissent et présentent leurs budgets, notamment au niveau de la structure des budgets, de leur présentation et de la terminologie financière et budgétaire employée. Le Corps commun d'inspection (CCI), auquel on doit des études, des notes et de nombreuses recommandations, a lui aussi joué un rôle important dans ce domaine 2/.

---

1/ Voici quelques résolutions, parmi les plus récentes : 41/204A, 40/25, 40/251, 39/241, 36/229, 35/114, 33/142A, etc. Voir aussi A/44/222, A/43/286 et A/42/234.

2/ A/7822, Rapport sur la programmation et les budgets dans la famille des Nations Unies; JIU/NOTE/70/3, Note on the presentation of an outline programme budget for the United Nations; JIU/NOTE/75/1, Note on harmonization of programme budget presentation; A/9646, Rapport sur la planification à moyen terme dans le système des Nations Unies; A/34/84, La planification à moyen terme à l'Organisation des Nations Unies; E/ICEF/L.1403, Les problèmes de programmation et de budget au FISE (UNICEF); E/ICEF/AB/L.216, UNICEF : la nouvelle présentation budgétaire; A/36/168, Rapport sur les méthodes de détermination des besoins en personnel, etc.

4. Dans sa résolution 2098 (LXIII), le Conseil économique et social demandait notamment que soient élaborés des instruments permettant de promouvoir, dans tout le système des Nations Unies, l'harmonisation des budgets-programmes et des plans à moyen terme 3/. Cela a conduit progressivement à l'adoption d'une budgétisation biennale, à la synchronisation des cycles budgétaires et à l'élaboration d'une structure budgétaire commune, comprenant des éléments liminaires comparables 4/. Le CAC a aussi mis au point une série de tableaux uniformes de données financières et le CCQA (questions financières et budgétaires) a établi un Glossaire de termes financiers et budgétaires. L'adoption de budgets-programmes dans les grandes organisations et de cycles budgétaires biennaux a largement contribué à l'harmonisation de la présentation des budgets. Il subsiste cependant des différences, en raison des obstacles rencontrés par les organisations - impératifs constitutionnels ou législatifs, nature différente des activités et des structures organisationnelles, circonstances particulières, coexistence, dans le système, de budgets-programmes et de budgets par objet de dépenses, etc. En somme, les mesures prises pour uniformiser et harmoniser les pratiques budgétaires dans le système des Nations Unies sont limitées, entre autres, à la synchronisation des cycles budgétaires et à l'élaboration de structures budgétaires communes et de tableaux uniformes de données financières, au lieu de porter sur les techniques et les méthodes d'établissement des budgets. Le rapport du Groupe d'experts intergouvernementaux de haut niveau chargé d'examiner l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies 5/ contient entre autres une recommandation sur "les efforts à déployer pour uniformiser le mode de présentation des budgets-programmes des organismes des Nations Unies" (recommandation 13), qui, elle aussi, concerne principalement la présentation des budgets.

5. Pour que les budgets soient plus faciles à comparer, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB) 6/ a présenté des rapports conformes à la résolution 36/229 de l'Assemblée générale, à savoir : a) des rapports détaillés biennaux sur les budgets des institutions spécialisées et de l'AIEA (à partir de 1982) et b) dans l'intervalle, des rapports contenant uniquement des tableaux et, le cas échéant, des études spéciales sur les problèmes administratifs et budgétaires communs à l'ensemble du système des Nations Unies. Ces rapports contiennent des observations générales et des analyses des pratiques budgétaires de chaque organisation. En outre, le CCQA a consacré plusieurs études à bon nombre de ces questions, envisagées notamment du point de vue de l'inflation,

---

3/ Voir aussi E/5675 (Partie I), par. 23 à 29; E/5803 (Partie II), par. 23 à 42 et Partie IV, par. 112 à 117.

4/ E/1978/43/Add.2.

5/ Supplément No 49, A/41/49.

6/ A/38/515, A/39/592, A/40/769, A/41/632, A/42/683 et A/43/760.

des taux de change, des catégories d'augmentations budgétaires, des facteurs de renouvellement du personnel et de la répartition des charges. Néanmoins, ces études et ces rapports proposaient rarement des mesures concrètes pour rendre les budgets plus comparables et plus transparents. Ils ont cependant favorisé la circulation de l'information dans le système, contribuant de façon perceptible, à la normalisation des pratiques budgétaires. En fait, plusieurs organisations ont adopté, au cours des dernières années, des techniques et des méthodes budgétaires identiques : utilisation du dollar constant, calcul des coûts salariaux et ajustement pour tenir compte de la rotation du personnel et des retards.

6. Tout en considérant qu'il faut poursuivre les efforts de normalisation et d'harmonisation, le CCQAB estime que, durant la préparation du budget, le principal objectif devrait être de présenter les prévisions à l'organe directeur concerné, de façon à la fois claire et compréhensible, en tenant compte de ses exigences particulières. Dans son rapport (A/38/515), le Comité a fait les observations suivantes :

"36. ... les dispositions prises par les institutions pour s'acquitter des tâches ci-dessus sont d'une grande diversité, ce qui justifie le principe suivant lequel les mécanismes organisationnels devraient être conçus de façon à répondre aux besoins et à l'importance de chaque organisation; en d'autres termes, la structure d'une organisation donnée est fonction de son programme et dépend dans une large mesure de sa taille et de sa complexité. Se fondant sur les renseignements qu'il a reçus, le Comité consultatif signale à ce propos qu'une harmonisation des arrangements relatifs à la planification, à la budgétisation et à l'évaluation des programmes entre les institutions ne semble pas devoir être un objectif souhaitable, ni réalisable."

7. Pour permettre la comparaison entre les budgets des organisations, il est indispensable de normaliser leur présentation, ainsi que les techniques de budgétisation qui influent grandement sur elle. La présente étude se concentre donc sur plusieurs aspects de l'établissement du budget dans les organisations et elle tente de déterminer dans quelle mesure les efforts déployés par le CAC et d'autres organismes ont effectivement contribué à la normalisation et à la comparabilité accrue des budgets du système des Nations Unies, tout en identifiant les différences qui subsistent. Il est clair que ces techniques et ces méthodes ne peuvent être examinées séparément, sans tenir compte de la politique budgétaire et financière globale des organisations. Etant donné l'étendue et la complexité de la question, l'Inspecteur a estimé qu'il devait étudier non seulement les techniques et les méthodes de budgétisation, mais aussi certains aspects connexes de la gestion et de la politique financières. Cette étude comprend deux volumes : le premier contient une analyse comparative et le second, des tableaux comparatifs. Sauf indication contraire, elle se réfère principalement aux budgets 1988-1989 et se fonde sur des informations aussi récentes que possible. Le premier volume compare les techniques, les méthodes et les pratiques adoptées par différentes organisations du système des Nations Unies // pour préparer leur budget

---

// L'étude porte sur les budgets ordinaires de toutes les organisations participant au Corps commun d'inspection (ONU, FAO, AIEA, OACI, OIT, OMI, UIT, UNESCO, ONUDI, UPU, OMS, OMPI et OMM).

ordinaire; cette comparaison s'appuie sur les tableaux comparatifs contenus dans le deuxième volume. L'étude recommande aussi des mesures pour harmoniser les budgets du système des Nations Unies de façon à ce qu'ils soient comparables. Le deuxième volume est destiné à servir de guide sur l'établissement des budgets. Les tableaux qu'il contient doivent être actualisés et révisés périodiquement.

8. Etant donné l'ampleur du sujet traité, l'Inspecteur s'est borné à comparer certaines techniques et méthodes budgétaires. Ses recommandations ne sont donc pas exhaustives. Il envisage néanmoins de procéder à des études complémentaires pour examiner plus en détail certains aspects des méthodes employées par les organisations, notamment pour le calcul du taux de croissance réel des budgets.

9. L'Inspecteur remercie de leur aimable coopération et de leurs précieuses observations les nombreuses personnes qui ont contribué à la préparation de cette étude.

## II. POLITIQUE BUDGETAIRE ET STRUCTURE DU BUDGET (tableau 1)

### A. Caractéristiques générales des budgets des organisations

10. La politique budgétaire d'une organisation définit la ligne d'action qu'elle envisage d'adopter. D'elle dépend le choix des techniques budgétaires, bien qu'il y ait corrélation entre les deux; le budget dépend aussi de nombreux aspects de l'organisation, notamment de sa taille, de son mandat et de sa structure. Le tableau 1 résume les caractéristiques générales de la politique budgétaire et de la structure des budgets des organisations du système des Nations Unies. D'une manière générale, ces budgets peuvent être classés en deux grandes catégories, en fonction de leur importance. Ceux de l'ONU et de cinq institutions spécialisées (FAO, OIT, UNESCO, ONUDI et OMS) ont des points communs, tandis que ceux des autres organisations (AIEA, OACI, OMI, UIT, UPU, OMPI et OMM) sont différents.

#### a) Planification à moyen terme

11. Les budgets ou les budgets-programmes devraient être fondés sur un plan à moyen terme ou un document d'orientation équivalent. Un plan à moyen terme ou tout autre document énonçant des objectifs à plus long terme devrait servir de base à la préparation du budget. En général, peu d'organisations ont adopté la planification à moyen terme en tant que telle bien que la plupart aient un document fixant des objectifs à moyen ou long terme. Le tableau 1 présente des plans de durée différente, ayant soit un horizon mobile - c'est-à-dire pouvant être prolongés régulièrement par période de même durée - soit un horizon fixe - c'est-à-dire ne pouvant pas être prolongés au-delà de la période couverte. Comme elle relève davantage de la programmation que de l'établissement du budget, la planification à moyen terme ne doit pas, en principe, donner des indications financières détaillées. Elle peut cependant aider à déterminer le volume des ressources. Certaines organisations donnent des indications financières, tandis que d'autres ne fournissent aucune estimation des coûts. A cet égard, l'UIT et l'OMM sont des cas très particuliers, en ceci que des plafonds de crédit à long terme sont fixés, respectivement, par la Conférence et par le Congrès.

12. Recommandant l'harmonisation des budgets-programmes et des plans à moyen terme, le CAC 8/ a énoncé des principes et des objectifs, tout en soulignant qu'il était difficile d'harmoniser les plans à moyen terme, sauf pour ce qui est de leurs aspects généraux. Quelle que soit la forme qu'ils revêtent, l'Inspecteur considère que les projets de budget proposés par les chefs des secrétariats devraient se fonder sur des décisions à long terme et sur l'action appropriée des Etats membres au cours des conférences et des réunions antérieures des organes délibérants. Les plans à moyen terme devraient donc servir de cadre à la formulation des budgets.

---

8/ E/1978/43/Add.2.

b) Cycle budgétaire

13. Les grandes organisations - ONU, FAO, OIT, UNESCO et OMS - et certaines organisations plus petites - OMI, ONUDI et OMPI - ont adopté un cycle budgétaire biennal, c'est-à-dire que la durée de leur exercice est la même. Il y a donc une certaine synchronisation des cycles budgétaires. En revanche, les autres organisations - AIEA, OACI, UIT, UPU et OMM - ont un cycle budgétaire et un exercice différents. L'AIEA établit un budget annuel dans le cadre d'une période de programmation biennale. L'OACI a elle aussi un budget annuel, mais avec un cycle budgétaire triennal. L'UIT et l'UPU établissent un budget annuel, dans la limite du plafond des dépenses à moyen terme fixé, respectivement par la Conférence de plénipotentiaires (pour cinq ans minimum, et pour sept ans actuellement) et par le Congrès (pour cinq ans). L'OMM a un budget biennal, avec un cycle budgétaire quadriennal.

c) Types de budget (budget-programme ou budget par objet de dépenses)

14. Dans le système des Nations Unies, il existe deux grands types de budget : i) le budget par objet de dépenses et ii) le budget-programme. Le premier contient des prévisions des dépenses nécessaires pour exécuter les programmes pendant une période donnée, ventilées par objet de dépenses (par exemple, traitements, voyages, matériel), tandis que le second indique les ressources allouées à chaque programme et sous-programme, généralement en précisant de façon succincte le plan de travail et les priorités. Le budget-programme donne aussi des indications sur les objets de dépenses.

15. Le développement des programmes et des activités des organisations a amené à indiquer plus clairement, dans les documents budgétaires, les activités de programme proposées et leurs incidences financières. Le CCI a établi plusieurs rapports à ce sujet et il a formulé des recommandations allant dans ce sens.

16. Comme le montre le tableau 1, huit organisations ont un budget-programme, qui est généralement assez bien structuré, mais qui pourrait être encore amélioré, en particulier à l'ONUDI, où le budget-programme est encore rudimentaire, en ce sens qu'il ne donne pas suffisamment de renseignements sur les produits prévus. Il est recommandé que les organisations qui n'ont pas encore de budget-programme examinent la possibilité d'adopter cette formule. Ces budgets devraient être établis de manière à indiquer clairement les produits prévus. Les organisations devraient rendre compte à leurs organes directeurs du résultat de cet examen. Comme l'a souligné le CCQA en 1978 2/ : "le budget est aussi un instrument de contrôle des programmes et de contrôle financier au sein de l'organisation, pendant la phase d'exécution. C'est une importante source de renseignements sur les programmes et la situation financière tant pour le public que pour les gouvernements et pour les organes centraux s'occupant de l'analyse et de la coordination des activités." Un budget-programme bien conçu est le fruit d'un système complet de planification, de budgétisation et d'évaluation des programmes.

---

2/ CCAQ/FB/R.15, annexe III, p. 3.

d) Unité de compte (monnaie du budget)

17. Les budgets des organisations sont généralement établis en dollars des Etats-Unis, sauf dans cinq organisations : l'OMI, installée à Londres, qui utilise la livre sterling, et l'UIT, l'UPU, l'OMPI et l'OMM, installées en Suisse, qui utilisent le franc suisse. Plus la part des dépenses effectuées dans la monnaie du budget est importante, plus le risque de perte budgétaire due à la fluctuation des cours est faible. Un certain nombre d'organisations implantées en dehors des Etats-Unis ont choisi le dollar E.-U. comme monnaie budgétaire, alors que la majeure partie de leurs dépenses sont effectuées dans d'autres monnaies, ce qui leur pose des problèmes de gestion monétaire, en raison de l'instabilité du dollar. Certaines organisations (AIEA, OIT, ONUDI, UNESCO) ont pris des mesures pour se protéger contre les effets des fortes fluctuations monétaires enregistrées actuellement (pour plus de détails, voir chap. VI).

e) Budgétisation intégrale et semi-intégrale

18. La budgétisation intégrale consiste à inclure, dans les prévisions de dépenses, toutes les augmentations de coûts (rémunération du personnel, prix des biens et des services) escomptées au cours de la période budgétaire correspondante, en tenant pleinement compte de l'inflation prévue (voir note, tableau 1). Dans le budget annuel de l'UIT et de l'UPU, il n'est pas tenu compte des augmentations prévues mais celles-ci sont couvertes dans la limite du montant maximum des dépenses globales, fixé, respectivement, par la Conférence et par le Congrès. Dans le cas de la budgétisation semi-intégrale, les révisions de dépenses tiennent compte uniquement des augmentations de coûts susceptibles de se produire pendant la première moitié de l'exercice, les autres devant être couvertes, dans la limite du budget, par les économies réalisées sur différents postes de dépenses. La budgétisation intégrale est fondée sur le principe de la nécessaire correspondance entre le budget et le programme, qui sont approuvés l'un et l'autre par les organes délibérants. Ainsi les chefs des secrétariats peuvent exécuter le programme dans sa totalité, à condition que les augmentations de coûts ne dépassent pas sensiblement les prévisions de dépenses ayant servi de base à l'établissement du budget. La budgétisation semi-intégrale suppose quant à elle que certaines activités peuvent être exécutées de façon plus économique et que d'autres peuvent être soit abandonnées pour des raisons extérieures, soit exécutées partiellement avec moins de ressources. Compte tenu de l'évolution probable des salaires et du coût des biens et des services, cette méthode admet donc la possibilité d'un déficit ou d'un écart entre le montant des crédits autorisés et le coût du programme. En attendant que l'Assemblée générale des Nations Unies prenne une décision sur les recommandations faites par la Commission de la fonction publique internationale ou par le Comité mixte de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies à propos des éléments du régime commun qui influent sur les dépenses de personnel, les organisations installées à Genève ne tiennent pas compte de ces éléments dans leur budget ou bien elles les considèrent comme des dépenses conditionnelles.

19. Considérant les effets de l'instabilité monétaire et de l'inflation, le CAC a réaffirmé sa position en faveur de la budgétisation intégrale (A/C.5/1622, par. 12). Le CCQA a indiqué, quant à lui, qu'il considérait toujours que cette méthode était celle qui concordait le mieux avec les budgets biennaux et les budgets-programmes 10/.

20. Il ressort du tableau 1 que ce principe est appliqué par presque toutes les organisations, les seules exceptions étant l'AIEA et l'OMM. L'AIEA a un budget annuel, et à l'OMM, le Secrétaire général dispose d'une certaine marge de manoeuvre, autorisée par le Comité exécutif par voie de résolution budgétaire, pour engager des dépenses supplémentaires, dans la limite d'un montant déterminé, en raison de circonstances particulières mentionnées dans la résolution.

21. Même si la terminologie et la définition varient d'une organisation à l'autre, bon nombre d'entre elles peuvent faire des prévisions de dépenses révisées ou supplémentaires (voir tableau 3); ainsi, en cas de besoin, les secrétariats peuvent proposer aux organes délibérants le financement de dépenses supplémentaires imprévues, qui ne sont pas couvertes par le budget primitif. La marge de manoeuvre autorisée à l'OMM rentre dans cette catégorie. Certaines organisations font une distinction entre les années d'adoption du budget et celles où il n'est pas soumis de budget. Des prévisions de dépenses ou des crédits supplémentaires peuvent être autorisés, en cas de besoin, sans modification du budget approuvé. Il faut noter cependant que certaines organisations (AIEA et OMS) ont pour principe de ne pas y recourir, tandis que d'autres ne sont pas en mesure de le faire pour des raisons pratiques, bien qu'elles y soient autorisées et que des dispositions soient prévues à cet effet. A la FAO, par exemple, l'ouverture de crédits supplémentaires est autorisée par la Conférence qui ne se réunit que tous les deux ans.

#### B. Présentation du budget

22. Le CAC a recommandé que le budget-programme soit présenté suivant une structure commune, comprenant les éléments ci-après, de préférence dans l'ordre indiqué 11/ :

- a) table des matières;
- b) liste des abréviations;
- c) introduction rédigée par le chef du secrétariat;
- d) notes explicatives;
- e) tableaux récapitulatifs;
- f) projet de résolution portant ouverture de crédits;
- g) descriptif des programmes et tableaux;
- h) annexes d'information.

---

10/ CCAQ Handbook, section 16.3, p. 31

11/ E/1978/43/Add.2.

Le CAC a donné des directives pour les points c), d), e), g) et h), afin d'établir une structure budgétaire et des modèles de présentation communs, notamment pour les tableaux de données financières. Ces directives s'appliquent également à la présentation des plans à moyen terme.

23. Le tableau 1 donne des précisions sur certains aspects de la présentation des budgets. Pour les éléments mentionnés au paragraphe 22, il n'existe pas encore de structure commune à l'ensemble du système, et les modèles de présentation sont loin d'être uniformes. De plus, les directives du CAC n'ont pas été appliquées comme cela avait été demandé.

24. La nécessité d'harmoniser et d'uniformiser la présentation des budgets a été réitérée de nombreuses fois, en particulier par les organes de coordination interorganisations, comme le CAC, le CCQA et le CCQAB. Le CCQA a souligné aussi, comme cela est indiqué au paragraphe 16, que l'harmonisation des budgets est particulièrement importante pour qu'ils puissent être une importante source d'informations sur les programmes et d'informations financières, nécessaires aux gouvernements et aux organes centraux chargés de l'analyse et de la coordination des activités. Comme les gouvernements doivent prendre leur décision sur la base des projets de budget soumis par les différentes organisations (voir chapitre III et tableau 2), ces dernières devraient faire un effort supplémentaire pour présenter des projets de budget et des budgets contenant des informations comparables et transparentes sur leurs activités.

### C. Structure du budget

25. La structure du budget des organisations dépend en grande partie du type de budget pour lequel elles ont opté. S'il s'agit d'un budget-programme, la structure du programme est l'un des facteurs déterminants.

26. Dans le tableau 1, la colonne "Structure des programmes" indique différents niveaux de programme mentionnés dans le budget. Les programmes globaux des organisations sont hiérarchisés en quatre niveaux : grand programme, programme, sous-programme et élément de programme. Non seulement cette subdivision varie souvent d'une organisation à l'autre, mais encore les descriptifs des programmes concernent des niveaux différents. En l'absence d'un véritable système de planification des programmes, l'expression "structure des programmes" peut n'être qu'une étiquette placée sur la structure organisationnelle préexistante.

27. Dans le tableau 3, la colonne "Structure des crédits" témoigne de la différence qui existe entre cette structure et celle du budget. Il en ressort aussi que, dans certaines organisations, la structure du budget correspond à la structure administrative de leur secrétariat, tandis que, dans d'autres, le budget est établi uniquement sur la base des programmes.

28. Dans les organisations qui n'ont pas de budget-programme, le budget est structuré par objet de dépense, dont la ventilation varie d'une organisation à l'autre.

### III. PROCEDURES DE PREPARATION ET DE SOUMISSION DU BUDGET (tableau 2)

29. Le processus budgétaire comprend plusieurs étapes : la préparation (y compris les consultations informelles), la prise de décisions, l'exécution, le suivi, l'évaluation et le contrôle. La présente étude est centrée sur la phase de préparation, qui est assurée par le secrétariat. D'abord un projet de budget est soumis à l'examen et à l'approbation des organes exécutifs et législatifs compétents, après avoir été communiqué éventuellement à un groupe ou à un comité d'experts ou de représentants des gouvernements, chargé des questions budgétaires et financières, qui fait alors des recommandations auxdits organes législatifs. Le tableau 2 présente les différentes procédures de préparation et de soumission des budgets des organisations.

#### A. Préparation du budget par le secrétariat

30. Services responsables : Une division ou une section du budget est généralement chargée de préparer le projet de budget préliminaire. S'il s'agit d'un budget-programme, il est demandé aux responsables du programme et aux départements concernés de présenter leurs propositions sur la base de la programmation prévue pour l'exercice suivant, en tenant compte des directives internes définissant la politique budgétaire de la direction et des conclusions des comités d'examen interne du programme et du budget. Si le budget est établi par objet de dépense, c'est essentiellement à la division du budget qu'il incombe d'établir les coûts à l'aide des renseignements recueillis auprès de diverses sources. Ces renseignements servent de base à l'établissement de tout le budget dans le cadre de la politique budgétaire globale. Ainsi, dans les deux cas, l'évaluation monétaire des dépenses prévues est effectuée à l'échelon central, par la division du budget, qui est aussi chargée de calculer l'augmentation des coûts prévue et l'incidence de la variation des taux de change, en effectuant les ajustements qu'elle implique.

31. Cycle de préparation du budget : Bien que la préparation du budget soit un processus interactif, le cycle de préparation correspond généralement au cycle budgétaire de l'organisation. Ses modalités varient d'une organisation à l'autre, en fonction des procédures de soumission du budget (voir section B). Dans certains cas (ONU, UNESCO), la procédure n'est pas la même pour une année où il n'est pas soumis de budget et pour une année d'adoption du budget, de sorte que le secrétariat doit fournir des documents de base différents. Généralement, les secrétariats commencent à préparer des prévisions de dépenses un ou deux ans avant le début du cycle budgétaire. Si des prévisions supplémentaires sont effectuées, la budgétisation est quasiment annuelle, bien que l'exercice soit biennal dans la mesure où une analyse du budget est effectuée tous les ans (examen de l'exécution du budget de l'ONU, par exemple).

32. Méthodologie : Dans son rapport, le CCQAB estimait que "quelles que soient les variations entre les pratiques budgétaires, il faudrait donner une explication claire et concise de la méthode utilisée pour l'établissement des prévisions de dépenses, éventuellement dans le budget lui-même" 12/.

---

12/ A/39/592, par. 17. Voir aussi E/1978/43/Add.2, par. 16.

Les organisations donnent bien des indications sur leur méthode, mais expliquent rarement les aspects techniques, se bornant à indiquer les résultats de l'opération. Pour limiter la documentation, certaines organisations, comme l'UNESCO, fournissent des explications techniques détaillées aux organes directeurs, sous la forme de documents d'information joints au document principal du budget.

33. Il faut faire la distinction entre les augmentations de coûts et les augmentations de programme. Les premières sont dues, notamment, aux effets des fluctuations monétaires et de l'inflation; elles comprennent aussi les augmentations dites réglementaires. La méthode d'établissement des prévisions budgétaires est décrite en détail dans le chapitre V. Les prévisions doivent indiquer à la fois la croissance réelle du budget et les augmentations (ou diminutions) de coûts. Aux fins du budget, le taux de croissance réelle est le ratio, exprimé en pourcentage, des augmentations (ou des diminutions) nettes, calculées sur la base du taux budgétaire voulu. Pour l'obtenir, on retranche les augmentations résultant de l'inflation prévue pour l'exercice suivant et les augmentations (ou diminutions) dues à la dépréciation ou à l'appréciation de la monnaie dans laquelle le budget est établi.

#### B. Examen et approbation du projet de budget

34. Le tableau 2 (deuxième colonne) présente diverses procédures d'examen et d'approbation des projets de budget. Ceux-ci sont préparés par les organes subsidiaires puis soumis au secrétariat, avant d'être adoptés par les organes législatifs supérieurs, où tous les Etats membres sont représentés. La participation des Etats membres dès le début du processus devrait être envisagée, comme cela avait été décidé <sup>13/</sup> pour l'examen du plan général du budget de l'ONU. Plus précisément, le plan général pour l'exercice biennal suivant, qui contient des indications sur différents points, est soumis par le Secrétaire général à l'examen de plusieurs comités (Comité du programme et de la coordination, Cinquième Commission et CCQAB), par l'intermédiaire desquels les Etats membres peuvent participer à toutes les phases de la préparation du budget. La FAO a elle aussi adopté, à titre expérimental, la pratique de l'examen, par son Comité du programme et son Comité financier d'un plan général du programme de travail et du budget. De plus, son budget récapitulatif est distribué aux Etats membres pour examen préalable, ce qui est une pratique unique en son genre. A l'OIT, les paramètres financiers et les grandes lignes du programme et du budget de l'exercice suivant sont soumis à l'examen préalable du Conseil d'administration, avant la préparation du projet de budget.

35. D'autres organisations font aussi participer les Etats membres à la préparation du budget. Ainsi, dans le passé l'UNESCO a adressé un questionnaire à ses Etats membres pour connaître leur avis sur les programmes et les activités à proposer pour l'exercice biennal suivant. Des prévisions provisoires sont établies et soumises à l'examen du Conseil exécutif, après quoi un projet de budget final est présenté au Directeur général. Les Etats membres de l'UNESCO peuvent aussi présenter, à titre individuel ou collectif, des projets de résolution proposant des amendements au projet de rapport.

---

<sup>13/</sup> Résolution 41/213 de l'Assemblée générale, Annexe I.

Mais cette procédure est coûteuse, puisque le secrétariat ajoute ses observations aux projets de programme et de budget et que les projets de résolution, qui peuvent être nombreux, sont traduits dans toutes les langues officielles de l'organisation. A l'OACI, les projets de programme et de budget sont soumis aux Etats membres pour observations, avant la préparation définitive du projet de budget. A l'OMPI, le Directeur général envoie une circulaire aux gouvernements des Etats membres et/ou aux Unions de Paris et de Berne, avant la préparation du projet de programme et de budget de chaque exercice biennal, en les invitant à lui faire part de toute activité qu'ils souhaiteraient voir incorporer au projet de programme. Ce dernier tient compte, explicitement ou implicitement, de la plupart des suggestions faites par les Etats membres. Ces procédures plus ou moins officialisées semblent assez pesantes et coûteuses. C'est pourquoi l'Inspecteur préconise une démarche plus informelle, d'ailleurs déjà adoptée dans un certain nombre d'organisations, dont l'AIEA et l'ONUDI.

### C. Groupe ou comité des questions budgétaires et financières

36. Dans toutes les organisations, il existe, sous une forme ou sous une autre, un comité des questions budgétaires et financières, chargé d'examiner les projets de budget en étudiant en détail les programmes et les activités de base. Il faut noter que dans la plupart des cas, ces comités sont composés de délégués des gouvernements - et de délégués des organisations professionnelles dans le cas de l'OIT - qui participent aussi ultérieurement à l'examen du budget lors des réunions des organes délibérants.

37. Le CCQAB de l'ONU et le Comité financier de la FAO ont une composition différente. Le premier est composé d'experts des questions financières et budgétaires agissant plus à titre individuel qu'en qualité de représentants d'un gouvernement. Les membres du Comité financier de la FAO sont eux aussi des experts ayant une compétence et une expérience particulières dans les domaines administratif et financier, tout en représentant les Etats membres élus au Comité. L'examen des dossiers budgétaires, qui sont généralement volumineux, exige un travail intense et un jugement rigoureux. L'Inspecteur estime que les aspects techniques des procédures budgétaires devraient être examinés avec le concours de petits groupes d'experts, car cela pourrait contribuer à l'élaboration de procédures et de décisions claires et transparentes.

38. Ces groupes d'experts devraient être restreints. Il ne semble pas justifié, par exemple, que la Commission financière et administrative du Conseil exécutif de l'UNESCO ait autant de membres (51) que le Conseil lui-même. Dans ces conditions, elle ne peut s'acquitter de ses fonctions aussi efficacement qu'un petit groupe d'experts. C'est pourquoi elle a jugé nécessaire, à maintes reprises, de constituer de petits groupes de travail pour concilier des opinions différentes sur des questions difficiles. Des groupes d'experts spéciaux ont aussi participé à l'examen et à la réforme des méthodes budgétaires de l'organisation. En revanche, à la FAO, le Comité financier a neuf membres, et le Comité du programme en compte onze. Ce sont des représentants des Etats membres, qui sont élus par le Conseil pour deux ans et qui ont une compétence et une expérience particulières dans

les matières techniques dont traitent ces comités. Les projets de budget soumis par le Directeur général sont examinés, d'une part, par le Comité financier, du point de vue de leurs incidences financières, et, d'autre part, par le Comité du programme, du point de vue du contenu et de l'équilibre des programmes proposés, de la coordination et des priorités. Les deux comités peuvent avoir des réunions communes. L'Inspecteur est convaincu, par expérience, que des sous-comités, créés par les organes directeurs et composés d'un petit nombre d'experts indépendants, servent au mieux les organisations. Il est donc recommandé que ces dernières créent de petits groupes d'experts des questions budgétaires, financières et de programme, pour examiner efficacement les projets de budget et les questions connexes.

#### IV. DEFINITIONS ET EXPLICATION DE CERTAINS TERMES BUDGETAIRES ET FINANCIERS

39. Un glossaire de termes financiers et budgétaires a été publié par le CCQA (voir par. 1), conformément à la résolution 2150 (XXI) de l'Assemblée générale en date du 4 novembre 1966, qui demandait l'adoption et l'application dans tous les organismes des Nations Unies d'une nomenclature budgétaire et financière uniforme 14/. On verra dans ce chapitre comment certains de ces termes sont employés dans les organisations.

##### A. Ouverture de crédits (tableau 3)

40. L'expression "ouverture de crédits" est utilisée de la même façon dans presque toutes les organisations. L'ouverture de crédits est approuvée, généralement par voie de résolution, par l'organe délibérant principal de l'organisation. A l'UIT, la Conférence des plénipotentiaires de 1982 a adopté la Convention qui fixait, entre autres, le montant maximum des dépenses annuelles de 1983 à 1989. C'est sur cette base que le Conseil d'administration approuve les budgets annuels. Le Congrès de l'OMM, qui se réunit tous les quatre ans, fixe lui aussi un plafond de dépenses, dans la limite duquel le Conseil exécutif est autorisé à approuver l'ouverture de crédits pour chacun des deux exercices biennaux de la période budgétaire.

41. Le chef du secrétariat de chaque organisation est autorisé à transférer des ressources d'un chapitre du budget à un autre, parfois sous réserve de l'approbation de l'organe délibérant approprié. Il est aussi autorisé à opérer des virements sans approbation préalable, dans le cadre d'une même ligne de crédit ou d'une même subdivision du budget.

42. La structure des allocations budgétaires reflète la nature du budget et des activités de chaque organisation : dans le cas des budgets-programmes, les crédits sont généralement structurés d'après les programmes principaux de l'organisation, et dans les autres cas, ils sont structurés selon les divisions administratives ou les objets de dépenses.

43. Dans les organisations qui ont un budget-programme, les résolutions portant ouverture de crédits contiennent un résumé des programmes et les crédits sont votés conformément aux subdivisions des programmes. Dans le cas des budgets par objets de dépenses, les ouvertures de crédits sont approuvées pour les catégories de biens et de services faisant l'objet d'une autorisation de dépenses. En adoptant les résolutions portant ouverture de crédits, les organes délibérants prennent simplement note du plan de travail. Cependant, comme celui-ci fait partie intégrante du budget, la résolution devrait indiquer non seulement le volume des ressources, mais aussi le programme correspondant et les résultats escomptés. En outre, pour faciliter la comparaison entre les budgets des organisations, il faudrait utiliser des chiffres bruts, et non les chiffres obtenus après déduction des autres recettes.

---

14/ A/6343, paragraphe 59 c).

B. Barème des contributions (tableau 4)

44. Le Comité des contributions de l'ONU a établi un barème des quotes-parts, selon plusieurs critères. Ce barème est révisé périodiquement sur le conseil du Comité. Il sert de base au barème de nombreuses organisations, qui l'ont adapté en fonction de leurs caractéristiques et de leur composition. A l'OACI par exemple, 75 % des contributions sont calculés conformément au barème de l'ONU, les 25 % restants étant basés sur l'importance de la flotte aérienne de chaque pays, déterminée d'après leurs services aériens internationaux. A l'OMI, 90 % des contributions sont calculés en fonction du tonnage de la marine marchande, et 10 % seulement sont basés sur le barème de l'ONU.

45. A l'UIT, à l'UPU et à l'ONUDI, les Etats membres choisissent eux-mêmes leur catégorie de barème des contributions.

46. Les contributions qu'ils doivent verser correspondent généralement à la totalité des crédits ouverts, déduction faite des recettes accessoires estimées, sauf à l'OIT, à l'UIT et à l'UPU, où cette déduction n'est pas effectuée.

47. Pour calculer les recettes accessoires, certaines organisations se basent sur des estimations, tandis que d'autres utilisent des chiffres réels. L'on est en droit de se demander s'il est judicieux de baser le calcul des contributions sur des estimations qui risquent toujours d'être inexactes, en raison du versement aléatoire des contributions et de la fluctuation des taux de change et des taux d'intérêt. Ou alors, il faudrait faire des estimations extrêmement prudentes, pour éviter un découvert de trésorerie, au cas où elles ne se réaliseraient pas. A l'OMS, le montant à déduire est calculé sur la base des sommes effectivement disponibles au compte des recettes occasionnelles, au moment de l'adoption de la résolution portant ouverture de crédits. A l'OIT, tout excédent de trésorerie enregistré à la clôture d'un exercice biennal est déduit des contributions mises en recouvrement pour la deuxième année de l'exercice suivant, à condition que les Etats membres aient acquitté leurs contributions.

48. En ce qui concerne le montant annuel des versements, il appartient à chaque Etat membre de prendre les dispositions nécessaires, au cours de son propre exercice, pour payer sa contribution conformément aux règles financières en vigueur.

49. Pratiquement toutes les organisations sont constamment confrontées aux problèmes du non-paiement ou du versement tardif des contributions des Etats membres. Pour y remédier, deux solutions peuvent être envisagées.

50. Premièrement, un système d'incitation au paiement rapide des contributions pourrait être mis en place, dans la mesure du possible, comme l'a recommandé le CCI dans son rapport sur la gestion de la trésorerie (A/41/649). Un système de ce genre existe déjà dans de nombreuses organisations (FAO, OACI, OIT, OMI, UNESCO, OMS et OMM). Ces mécanismes d'incitation font l'objet d'un suivi permanent. L'Inspecteur reste persuadé qu'ils peuvent aider les organisations à réduire leurs problèmes de liquidités.

51. Deuxièmement, pour faire face à ces problèmes de liquidités, qui sont dus principalement au versement tardif ou au non-paiement des contributions mises en recouvrement, il faudrait envisager sérieusement de constituer une réserve de sécurité, comme l'a fait l'ONUDI pour l'exercice biennal 1988-1989, conformément à sa résolution 22, dont voici un extrait :

"e) A décidé que, sur le montant total des crédits ouverts pour 1988-1989, une somme correspondant à 15 % desdits crédits serait tenue en réserve par le Directeur général en attendant le versement par les Etats membres des contributions mises en recouvrement auprès d'eux;"

Par conséquent, 85 % seulement des crédits ouverts dans le cadre du budget-programme peuvent être utilisés. De nouveaux programmes ne peuvent donc être exécutés qu'après le versement d'autres contributions, en fonction des montants versés. L'OMS et l'OACI ont adopté des dispositions similaires, quoique libellées différemment, pour les exercices 1986-1987 et 1988-1989. Le pourcentage mis en réserve pourrait être déterminé sur la base du montant moyen des contributions restées longtemps impayées ou arriérées au cours des trois à cinq années précédentes. Cette procédure pourrait encourager les Etats membres à acquitter leurs contributions en temps voulu, ce qui d'une part leur serait profitable et d'autre part amènerait d'emblée à fixer des priorités, voire des "post-priorités".

52. La constitution d'une réserve de sécurité ne serait pas un obstacle à l'exécution du budget approuvé par le secrétariat et elle n'impliquerait pas non plus sa restructuration. Elle permettrait simplement d'exécuter le budget en fonction des ressources disponibles. Si celles-ci sont insuffisantes, le secrétariat sera obligé de fixer des priorités - en désignant les programmes les plus urgents - et/ou de prendre la décision de différer l'exécution des programmes. Il est intéressant de noter que le Conseil de la FAO a adopté, pour faire face aux graves problèmes de liquidités de l'organisation, une série d'ajustements concernant le programme de travail et le budget 1986-1987, qui avaient été approuvés par la Conférence. Cela devait permettre d'économiser au total 25 millions de dollars. Pour des raisons pratiques, certaines organisations doutent de l'efficacité de cette méthode, considérant même que la perspective de la constitution d'une réserve de sécurité pourrait dissuader les Etats membres de payer intégralement leurs contributions. Récemment, le Conseil exécutif de l'UNESCO a rejeté une proposition analogue présentée par un Etat membre, en raison de ses multiples conséquences juridiques et constitutionnelles et de ses retombées sur les programmes. Comme les opinions sont encore très partagées, l'Inspecteur hésite à recommander, à ce stade, que toutes les organisations constituent une réserve de sécurité, assortie d'un mécanisme d'incitation. Il recommande cependant que les résultats obtenus par celles qui ont appliqué cette méthode soient étudiés de près, et que la possibilité de son adoption soit envisagée, après avoir soumis la question au CCQA (FB).

#### C. Contributions du personnel (tableau 5)

53. Présentation budgétaire : Parmi les plus grandes organisations, l'ONU, la FAO, l'ONUDI et l'OMS présentent leur budget sur la base du barème des traitements bruts et nets. En revanche, l'OIT et l'UNESCO, ainsi que toutes les petites organisations, se basent uniquement sur les traitements nets. Malgré ce manque d'uniformité, les budgets sont comparables, puisqu'ils ont au moins un dénominateur commun, le barème des traitements nets.

54. Dispositions financières (calcul des contributions) : Dans toutes les organisations, les contributions des Etats membres sont calculées sur une base nette, abstraction faite des contributions du personnel, y compris à l'ONU, où seule la contribution la plus élevée est calculée sur une base brute (voir tableau 5).

55. Remboursement d'impôts : Les organisations qui présentent leur budget et calculent les contributions de leurs Etats membres sur une base nette, c'est-à-dire l'OIT et les petites organisations, n'ont pas de fonds de péréquation des impôts. Elles disposent cependant de mécanismes comptables leur permettant d'effectuer toutes les opérations financières normalement effectuées au moyen du Fonds de péréquation, à savoir le remboursement aux fonctionnaires des impôts sur le revenu et l'encaissement des sommes versées à ce titre par les Etats membres concernés.

56. Parmi les organisations (FAO, ONUDI, ONU et OMS) qui présentent leurs budgets de façon identique - à la fois sur une base brute et sur une base nette - et qui calculent les contributions de leurs Etats membres sur une base nette, l'ONUDI est la seule qui n'ait pas de fonds de péréquation des impôts, bien qu'elle dispose de mécanismes comptables analogues à ceux qui sont décrits au paragraphes précédent, qu'elle juge suffisants pour ses besoins.

57. L'existence d'un fonds de péréquation des impôts répond uniquement à la nécessité de rembourser aux fonctionnaires le montant des impôts sur le revenu qu'ils ont dû acquitter dans leur pays alors qu'en principe, ils devraient en être exemptés. Les Etats membres qui continuent à exiger le paiement de l'impôt sur le revenu par les fonctionnaires internationaux ressortissants de ces Etats devraient verser en temps voulu les sommes nécessaires pour couvrir intégralement les frais afférents à l'administration de ce mécanisme particulier, notamment les dépenses de personnel, actuellement supportées par les Etats membres qui se sont acquittés de leurs obligations internationales à cet égard. Cette proposition est sanctionnée en partie par les derniers accords de remboursement d'impôts signés entre un Etat membre et deux organisations n'ayant pas de Fonds de péréquation des impôts (OMM en 1987 et OMPI en 1988). Ces deux accords 15/ stipulent que ledit Etat doit verser tous les ans, le plus tôt possible, une somme suffisante pour couvrir tous les remboursements d'impôts effectués au titre de l'exercice fiscal précédent, et que, sous réserve des fonds disponibles, l'Etat et les organisations concernées peuvent convenir du remboursement à l'organisation des dépenses raisonnables et nécessaires qu'elle serait amenée à engager au cours des procédures administratives devant être mises en oeuvre pour exécuter les dispositions de l'accord. L'Inspecteur recommande donc que dans tous les cas, les Etats membres concernés versent une avance suffisante pour couvrir le montant estimatif des impôts sur le revenu exigibles, ainsi que les frais d'administration découlant de ces dispositions particulières.

---

15/ Voir ACC/1987/FB/R.7; ACC/1989/FB/R.5.

D. Fonds de roulement (tableau 6)

58. Les organes délibérants des organisations arrêtent le montant du fonds de roulement et en déterminent l'objet de temps à autre. A l'origine, dans la plupart des organisations, sauf à l'OIT et à l'OMI, le fonds de roulement servait exclusivement à financer les dépenses budgétaires, en attendant le versement des contributions, qui sont généralement mises en recouvrement pendant le premier mois de l'exercice. En dehors de l'UIT et de l'UPU, qui n'ont pas de fonds de roulement, la plupart des organisations ont considérablement élargi, au fil des ans, l'utilisation du fonds de roulement, qui sert maintenant à financer, entre autres, des dépenses imprévues et extraordinaires ou d'autres dépenses autorisées, des avances remboursables destinées à couvrir des dépenses additionnelles résultant de la fluctuation des taux de change et toute perte due aux fluctuations monétaires.

59. Les fonds de roulement sont alimentés principalement par les avances ou les contributions versées par les Etats membres conformément au barème des quotes-parts, lesquelles sont portées au crédit des Etats membres qui les versent.

60. Comme cela est indiqué précédemment, l'UIT et l'UPU n'ont pas de fonds de roulement. En cas de besoin, ces deux organisations reçoivent du Gouvernement fédéral suisse des avances provisoires sur lesquelles elles doivent payer des intérêts. Etant donné leur régime de contributions particulier (voir par. 45), prévoyant notamment le paiement d'intérêts en cas de retard, leurs Etats membres sont plus enclins à acquitter leurs contributions dans les délais que si celles-ci étaient simplement mises en recouvrement. En outre, elles peuvent disposer, en cas de besoin, d'une sorte de ligne de crédit auprès du Gouvernement fédéral suisse.

61. Pour déterminer le montant du fonds de roulement, il faut prendre en considération les facteurs suivants :

- son objet;
- les autres types de réserves, notamment les fonds spéciaux servant à compenser les effets des fluctuations monétaires et/ou de l'inflation; et
- le pouvoir d'emprunt.

62. Dans certaines organisations, les contributions qui sont restées longtemps impayées ou arriérées sont prélevées sur le fonds de roulement, ce qui impose des charges supplémentaires aux Etats membres qui versent régulièrement leurs contributions. Il serait préférable d'ajuster en conséquence les crédits budgétaires.

63. Il ne semble pas judicieux d'effectuer des versements au fonds de roulement en sus des avances pour les porter ensuite au crédit des organisations. Cette remarque s'applique aussi à la reconstitution automatique du fonds de roulement de l'OIT à partir des contributions réglementaires des Etats membres deux ans après qu'un prélèvement a été effectué sur ce fonds, qui peut servir non seulement à financer des dépenses budgétaires en attendant le versement des contributions ou d'autres recettes,

mais aussi à faire face à des imprévus financiers, dus notamment à la variation des taux de change (Partie IV - Effets des taux de change), d'une inflation plus forte que prévu, d'augmentations de salaires résultant de décisions d'organes extérieurs et d'autres facteurs analogues. Toutefois, depuis 1981, le fonds de roulement n'a jamais servi à financer des dépenses imprévues, sauf lorsqu'il s'est agi de corriger les effets des fluctuations de change.

64. L'Inspecteur estime que le fonds de roulement devrait servir principalement à surmonter des difficultés de trésorerie momentanées, résultant du versement tardif des contributions mises en recouvrement. Compte tenu des autres dispositions financières prises dans chaque organisation, le fonds de roulement ne devrait pas représenter, en principe, plus du douzième du montant total du budget ordinaire sur 12 mois, soit environ 4 % d'un budget biennal, variant en fonction de la durée de la période budgétaire. En fait, la plupart des organisations s'inscrivent dans cette marge.

#### E. Comptes et fonds de réserve (tableau 7)

65. Les organisations constituent des réserves, autres que le fonds de roulement, pour faire face aux difficultés financières auxquelles elles sont constamment exposées du fait de la non-budgétisation ou de la sous-estimation de certaines dépenses, de l'inflation, de la fluctuation des taux de change et d'autres dépenses budgétaires imprévisibles, qu'il n'est pas toujours possible de couvrir en économisant sur d'autres postes pendant l'exécution du budget approuvé.

66. En règle générale, ces dépenses imprévues ou plus importantes que prévu devraient être financées principalement par des économies ou par un budget additionnel, s'il n'y a pas d'autre recours, étant donné qu'il est difficile et coûteux, tant pour les organisations que pour les Etats membres, d'obtenir l'autorisation voulue.

67. Ces réserves sont financées de trois façons : i) dans le cadre des ouvertures de crédits, ii) au moyen des intérêts provenant du placement des ressources du budget ordinaire et iii) au moyen de crédits distincts, indépendants du budget ordinaire. La question de savoir si les organisations devraient avoir des comptes ou des fonds de réserve supplémentaires est très controversée, en particulier en période d'inflation soudaine, d'instabilité monétaire et de versement incertain des contributions mises en recouvrement. Il ressort du tableau que plusieurs organisations (AIEA, UNESCO, ONUDI, OMPI et OMS) peuvent fonctionner sans comptes ou fonds de réserve, bien qu'elles soient autorisées à en constituer.

68. Le cas de l'OMI est intéressant à cet égard. Cette organisation, dont plus de 80 % des dépenses sont effectuées en livres sterling, a choisi de substituer cette monnaie au dollar E.-U. dans ses comptes budgétaires depuis le 1er janvier 1988. En même temps, son fonds de réserve de change, dont l'existence n'était plus justifiée après le changement de monnaie budgétaire, a été incorporé au fonds de roulement, dont la portée a été élargie pour inclure la réduction du risque de change. Les autres fonctions du fonds n'ont pas été modifiées, de sorte que, par le rapport entre son fonds de roulement et son budget, l'OMI vient en deuxième position dans le système.

69. L'ONU est un autre cas particulier. Outre les comptes spéciaux (voir tableau), il existe un fonds de réserve, établi par l'Assemblée générale à sa quarante-troisième session, qui sert à financer des dépenses supplémentaires au titre des programmes non inscrites au budget-programme approuvé. Il ne s'agit donc pas à proprement parler d'une réserve. D'ailleurs, ce fonds doit être inclus dans la résolution portant ouverture de crédits. La quarante-quatrième session examinera les modalités de fonctionnement d'une véritable réserve, servant à couvrir les dépenses additionnelles résultant de la fluctuation des monnaies, de coûts non salariaux, de l'inflation et de l'augmentation réglementaire des dépenses de personnel.

70. Dans ces conditions, les comptes et fonds de réserve spéciaux destinés à financer des dépenses non prévues dans le budget ordinaire devraient être considérés, quelles que soient leur forme et leur origine, dans le contexte particulier de chaque organisation, et ils devraient être limités au strict minimum quand il existe d'autres mécanismes, comme celui des demandes de crédits supplémentaires, ou quand le budget comprend des rubriques couvrant les dépenses additionnelles imprévues, en particulier si cela s'ajoute à un fonds de roulement de grande portée. Les fonds et comptes de réserve viennent compléter les autres moyens disponibles pour faire face à un découvert de trésorerie, notamment le fonds de roulement, les excédents et les emprunts extérieurs. Il est clair cependant que l'utilité des fonds et comptes de réserve est très limitée si les Etats Membres s'acquittent de leurs obligations financières et versent intégralement et ponctuellement les contributions mises en recouvrement.

#### F. Excédents (tableau 8)

71. Les règlements financiers pertinents ne font pas toujours une distinction précise entre l'excédent budgétaire et l'excédent de trésorerie. D'une manière générale, une fois que les contributions sont versées conformément aux résolutions portant ouverture de crédits, il y a un excédent budgétaire si les crédits ouverts sont supérieurs aux dépenses totales engagées durant l'exécution du budget approuvé. Par conséquent, l'excédent de trésorerie est essentiellement une conséquence de l'excédent budgétaire. Mais il est dû aussi à d'autres facteurs, apparaissant généralement dans le budget en tant qu'autres recettes ou recettes accessoires : intérêts de placements, gains de change, vente de publications, donations, etc.

72. Le reliquat des crédits ouverts est généralement restitué individuellement aux Etats membres ayant versé leurs contributions, selon le barème des quotes-parts en vigueur, après liquidation de toutes les dépenses engagées et de toutes les contributions dues pour la période budgétaire considérée. Dans la plupart des organisations, ces crédits sont déduits des contributions mises en recouvrement pour la période suivante. En revanche, à l'OIT, l'excédent est mis en réserve pour être porté ultérieurement au crédit des Etats membres.

73. Pour des raisons statutaires ou autres, la plupart des organisations conservent leur excédent de trésorerie dans un compte spécial pendant un certain temps après la clôture de l'exercice correspondant. Dans la plupart des cas, la distribution des excédents ne peut être différée de plus de 12 mois. Dans certaines organisations, comme la FAO, l'AIEA et l'OMI, ils sont distribués pendant l'année civile suivant celle au cours de laquelle

les comptes ont été vérifiés, et même le premier jour de l'année civile en question à la FAO. Dans d'autres organisations (OIT, UNESCO, ONUDI, OMS et OMM), ces crédits sont distribués au bout de 12 mois aux Etats membres qui ont versé intégralement leurs contributions aux conditions indiquées dans le tableau 8. A l'ONU, les règlements relatifs à la restitution du reliquat des crédits ouverts pour chaque exercice biennal ont été suspendus en 1980, en raison des difficultés financières de l'Organisation (voir tableau 8). Dans la pratique, le délai de distribution des excédents est à peu près le même dans les deux cas, puisque la vérification des comptes a normalement lieu dans l'année suivant la clôture de l'exercice considéré. Cette procédure peut donc être assez avantageuse pour les organisations, puisque, pendant cette période, les excédents de trésorerie provenant d'autres sources sont généralement accumulés jusqu'à l'exercice suivant.

74. L'on est en droit de se demander s'il est justifié que les organisations conservent, pendant une période assez longue, la totalité de l'excédent de trésorerie d'une période budgétaire donnée, pour disposer d'une réserve de trésorerie supplémentaire. L'Inspecteur estime que cet excédent devrait être distribué aux Etats membres, conformément aux dispositions statutaires, à titre individuel, au prorata des contributions effectivement acquittées et/ou en proportion du temps écoulé depuis leur versement, au lieu de se baser uniquement sur le barème des quotes-parts, qui ne tient pas compte du montant et de la date des versements. A cet égard, il convient de rappeler que, conformément à la recommandation du CCI, certaines organisations ont pris des mesures pour encourager les Etats membres à verser ponctuellement les contributions mises en recouvrement (voir par. 50). Etant donné que l'excédent n'est confirmé définitivement qu'après la clôture et la vérification des comptes et après l'exécution de tous les engagements de dépenses pris au titre de l'exercice écoulé, peut-être pourrait-on envisager de débloquer une portion ou un montant raisonnable des excédents dès la fin de l'exercice, au bénéfice des Etats membres qui ont acquitté intégralement leurs contributions pour ledit exercice et qui ne doivent aucun arriéré. Il faudrait se fixer comme règle budgétaire générale de comptabiliser les excédents en valeur brute, sans aucune déduction au titre de dépenses additionnelles sans rapport avec eux.

75. Dans le cas de l'UPU, de l'UIT et de l'OMPI, les excédents sont versés à leur compte de réserve respectif (et à celui des diverses unions de l'OMPI).

#### G. Recettes accessoires (tableau 9)

76. Les recettes accessoires sont toutes les recettes autres que les recettes ordinaires provenant des contributions mises en recouvrement ou des contributions volontaires. Elles font donc partie de l'excédent. Dans certaines organisations, elles sont appelées "recettes occasionnelles" - notamment à l'OMS, où il s'agit néanmoins d'une catégorie beaucoup plus vaste - ou "recettes autres que les contributions" (OMPI), ou encore "recettes exceptionnelles" (UPU). Les recettes accessoires proviennent principalement des intérêts rapportés par des placements ou des comptes bancaires, des gains de change, de la vente de publications et d'autres sources qui peuvent varier d'une organisation à l'autre. Pour faciliter la comparaison, il serait souhaitable d'uniformiser la composition des recettes accessoires.

77. L'OIT procède de façon différente (voir par. 63), en ce sens que les recettes accessoires nettes (tableau 9) sont versées au fonds de roulement, conformément aux règlements financiers de l'organisation.

78. Le traitement des recettes accessoires peut être rapproché de la méthode de calcul des contributions. Comme on l'a vu au paragraphe 47, certaines organisations déduisent des contributions le montant estimatif des recettes accessoires. Or, étant donné l'origine de ces recettes, il vaudrait mieux déduire leur montant effectif. Face aux incertitudes budgétaires et financières persistantes, le Directeur général de la FAO a proposé comme solution de rechange, en 1986 et 1987, que les recettes accessoires ne soient incorporées aux recettes de l'organisation et ne fassent partie de l'excédent de trésorerie éventuel qu'après avoir été réalisées. Cette méthode semblait plus prudente et davantage conforme à une bonne gestion financière. Après avoir examiné la question sous tous ses aspects, le Comité financier de la FAO a recommandé au Conseil de suspendre la pratique en vigueur dès qu'un excédent de trésorerie serait réalisé au cours d'un exercice biennal ultérieur. Mais, à sa session de novembre 1988, le Conseil a demandé au Comité financier de poursuivre l'examen de la question, essentiellement parce que la modification proposée aurait eu pour effet de majorer en une seule fois le montant des versements nets effectués au titre des contributions mises en recouvrement auprès des Etats membres. L'Inspecteur estime néanmoins que la proposition du Directeur général de la FAO était fondée, eu égard à la rigueur financière et budgétaire qui prévaut dans le système des Nations Unies.

#### H. Possibilités d'emprunt à l'extérieur (tableau 10)

79. Toutes les organisations, à l'exception de l'OMI, de l'ONUDI et de l'OMS, ont la faculté de contracter des emprunts à l'extérieur. A l'OACI, leur montant maximum est fixé tous les trois ans. Les emprunts peuvent revêtir diverses formes, allant des prêts bancaires à court terme aux émissions d'obligations. L'UIT, l'UPU et l'OMPI ont conclu un accord de longue durée avec le Gouvernement suisse, aux termes duquel ce dernier leur accorde des prêts dans certaines circonstances. Dans la pratique, peu d'organisations ont eu recours à l'emprunt (ONU, OIT, UIT), et encore s'agissait-il seulement de prêts de courte durée.

80. Les programmes des organisations sont financés par les contributions mises en recouvrement auprès des Etats membres. Ces ressources peuvent être complétées par le fonds de roulement, lorsque les contributions sont acquittées avec un peu de retard, et le cas échéant par la réserve de sécurité (voir par. 51) en cas de retard prolongé. Dans certaines circonstances, des mesures urgentes peuvent être prises pour réduire les programmes, par exemple en différant leur exécution ou en réduisant les frais d'appui administratif. En cas d'absolue nécessité, les besoins supplémentaires peuvent être financés au moyen de crédits budgétaires additionnels et des contributions correspondantes. Dans les rares cas où cela n'est pas possible (voir par. 21), l'emprunt peut être envisagé en dernier recours. En l'occurrence, il semblerait tout à fait juste que les Etats membres, responsables de cette situation d'urgence en raison du paiement tardif ou du défaut de paiement de leurs contributions, supportent le coût d'une telle mesure, c'est-à-dire les intérêts et les autres charges afférentes aux prêts, en proportion du retard et conformément au barème des quotes-parts.

V. AUGMENTATIONS OU DIMINUTIONS DU BUDGET (tableau 14)

81. Le tableau 14 indique les augmentations ou diminutions de programme, ainsi que les autres augmentations ou diminutions de coûts. Celles-ci sont dues soit à des obligations réglementaires, soit à des facteurs extérieurs, tels que l'inflation et la fluctuation des monnaies. Bien qu'il y ait une certaine interdépendance entre ces deux derniers facteurs, il faut les traiter séparément dans le budget. Ce chapitre examine les techniques et les méthodes d'estimation des augmentations de coûts dues à l'inflation et aux augmentations réglementaires. (Pour ce qui est des fluctuations monétaires, voir chap. VI.)

A. Techniques et méthodes

82. Il y a deux façons d'établir le budget de base pour un exercice à venir : a) sur la base zéro, c'est-à-dire en repartant à zéro chaque année, et b) sur une base "additive", c'est-à-dire en ajoutant et/ou en retranchant des dépenses de la base du budget en cours. Dans le système des Nations Unies, aucune de ces deux méthodes n'est appliquée de façon absolue et rigoureuse, mais, pour plus de commodité, ces deux expressions sont utilisées ici, pour décrire une approche générale.

83. De nombreuses organisations ont adopté le principe de l'établissement du budget sur la base zéro, mais d'autres, comme l'ONU et l'ONUDI, établissent leur budget sur une base "additive". Cette méthode est sujette à controverse, car on se demande si le budget approuvé constitue une base valable, puisqu'il contient des activités qui ne sont pas poursuivies et qu'il peut comprendre des crédits partiels ne suffisant pas à financer intégralement les opérations pendant l'exercice biennal suivant. Toutefois, dans la pratique, des ajustements sont effectués pour permettre la comparaison. Comme on le voit dans le tableau, l'ONU actualise les dépenses non renouvelables, qui sont traitées en une seule fois. Le budget base zéro semble plus clair et plus approprié que le budget établi sur une base "additive", car les demandes de crédits sont entièrement nouvelles et les coûts sont recalculés pour l'exercice suivant, alors que dans l'autre cas, on actualise simplement le budget approuvé pour l'exercice en cours. On ne se demande pas s'il a été intégralement exécuté ni s'il comporte des crédits suffisants pour l'exercice suivant. Certaines organisations, comme l'UNESCO, prévoient ces ajustements dans leur budget, sans toutefois ventiler leurs montants entre les différentes rubriques. Cette actualisation est effectuée pendant l'exécution du budget au moyen d'autorisations de dépenses ou d'instructions particulières ou explicites, contenues dans la résolution portant ouverture de crédits.

84. Budgétisation intégrale et semi-intégrale : Comme cela a déjà été expliqué dans le chapitre II (par. 18), la plupart des organisations appliquent le principe de la budgétisation intégrale, c'est-à-dire qu'elles incluent dans leurs projets de budget les augmentations de coût identifiées pendant la préparation du budget, dans la mesure où elles ne peuvent être contrebalancées par la réduction d'autres dépenses. L'AIEA, quant à elle, applique le principe de la budgétisation semi-intégrale, selon lequel des prévisions de prix sont utilisées pour les postes de dépenses liés à un indice ou à une tendance, comme les traitements. Pour les autres postes - frais de voyage, indemnités journalières de subsistance, matériel et fournitures,

frais d'éclairage, chauffage, énergie et eau, etc. - les augmentations de coûts effectives sont compensées dans les prévisions de dépenses suivantes, c'est-à-dire qu'il y a un rattrapage, en hausse ou en baisse.

85. Réévaluation des coûts : Pour permettre la comparaison entre les budgets de deux exercices, on suppose dès le départ un niveau de coût donné - en dollars E.-U., par exemple - en précisant le taux de change. Cette hypothèse ne tient aucun compte de la variation du taux de change, ni de l'inflation antérieure et prévue. C'est ce que l'on appelle la technique du dollar constant.

86. Afin de déterminer le taux de croissance du budget, exprimé en dollars constants, par rapport à l'exercice précédent, on compare le budget existant et le projet de budget sur la base des mêmes niveaux de coût constant. Les ajustements nécessités par l'évolution des coûts sont effectués soit avant, soit après la comparaison. Cette technique de réévaluation des coûts permet de comparer deux budgets en tenant compte de leur croissance réelle et de l'évolution des coûts. Cela justifie amplement l'application du principe du dollar constant, qui permet de faire la distinction entre les augmentations réelles au titre des programmes et les augmentations de coûts.

87. Pour préparer un projet de budget, on peut se baser sur différents niveaux de coûts :

- i) le niveau des coûts au début de l'exercice en cours;
- ii) leur niveau moyen pendant l'exercice en cours;
- iii) le niveau estimatif des coûts en fin d'exercice, actualisé pour tenir compte des augmentations de coût prévues pour l'exercice suivant, ou
- iv) le niveau moyen estimatif des coûts pendant l'exercice suivant.

88. Le niveau choisi influe sur le taux de croissance apparent du programme et sur l'évolution apparente du volume des coûts. Le tableau ci-après donne trois exemples de réévaluation des coûts : a) avant la comparaison entre le budget actuel et le budget proposé, b) avant et après la comparaison et c) uniquement après la comparaison. (On suppose que les crédits déjà ouverts correspondent à la valeur 100, les augmentations de programme proposées étant de 2 % et les augmentations de coûts de 10 %, dont 3 % pendant l'exercice en cours).

	a)	b)	c)
	<u>Réévaluation des coûts avant comparaison</u>	<u>Réévaluation des coûts avant et après comparaison</u>	<u>Réévaluation des coûts après comparaison</u>
Budget actuel	100	100	100 *
Budget actuel réévalué	110 *	103 *	-
Budget proposé	112.2 *	105.06 *	102 *
Budget proposé réévalué	-	112.41	112.2

\* Points de comparaison.

De l'avis de l'Inspecteur, la réévaluation des coûts après comparaison devrait être la méthode préférée dans le système des Nations Unies. Plusieurs organisations l'ont déjà appliquée. Elle a l'avantage de fournir des données claires et objectives, facilitant la comparaison. Avec cette méthode, la croissance réelle n'est ni surestimée, ni sous-estimée, car la comparaison est effectuée sur la base d'un niveau de coût constant, abstraction faite des variables, comme le taux de change et l'inflation.

B. Augmentations dues à l'inflation

a) Prévision de l'inflation

89. Chaque organisation effectue des prévisions de l'inflation sur la base des hausses de prix récentes, des statistiques officielles et de l'indice des prix à la consommation. Comme la hausse ou l'indice des prix à la consommation à l'échelon local ne correspond pas forcément à la hausse des prix des biens et services qu'elles utilisent, les organisations font généralement des prévisions pour chaque poste de dépenses. (Pour plus de détails sur les coûts, voir sect. D.) Ces prévisions doivent tenir compte non seulement de l'inflation prévue pour le nouvel exercice, mais aussi de toute différence entre les chiffres prévus et les chiffres actualisés pour l'exercice en cours. A Genève, les représentants des organisations ou des bureaux des Nations Unies se réunissent régulièrement pour examiner les prévisions concernant l'inflation en Suisse et les taux de change retenus dans leurs projets de budget, pratique approuvée par le CCQA.

b) Ajustements

90. Les prévisions concernant l'inflation peuvent être corrigées pendant l'exécution du budget au cas où les augmentations de coûts dues à l'inflation seraient plus fortes que prévu et ne pourraient être absorbées. Comme l'indique le tableau, les organisations utilisent dans ce cas différentes méthodes et différents moyens, recourant notamment aux demandes de crédits supplémentaires, aux comptes ou fonds de réserve, aux recettes accessoires, etc.

91. Montant estimatifs révisés ou demandes de crédits supplémentaires : De nombreuses organisations peuvent réviser leurs prévisions de dépenses pour demander aux Etats membres d'autoriser l'ouverture de crédits supplémentaires pour faire face, notamment, à des dépenses imprévues dues à l'inflation (voir par. 21). Cette pratique est courante dans certaines organisations (ONU, OACI, OMI, ONUDI et OMM). L'Inspecteur estime qu'il faudrait éviter autant que possible les demandes de crédits supplémentaires.

92. Constitution de réserves : Comme l'indique la colonne 3 du tableau, seule la FAO a créé une réserve pour faire face, entre autres, aux augmentations de dépenses dues à l'inflation. Son compte de réserve spécial lui sert à couvrir, au titre de ses programmes de travail, les dépenses additionnelles non inscrites au budget, qui sont dues, entre autres, à des poussées inflationnistes imprévues. Il convient de souligner que, si ces dépenses imprévues représentent plus de 5 % du budget de fonctionnement effectif total, la différence doit être absorbée d'une manière ou d'une autre, car seule la Conférence biennale de la FAO peut autoriser l'ouverture de crédits supplémentaires.

93. Calcul distinct des augmentations dues à l'inflation : A l'UNESCO, l'utilisation du dollar constant oblige à faire des prévisions de dépenses distinctes selon qu'il s'agit de réévaluer les coûts, de prévoir l'inflation ou de tenir compte de la fluctuation des monnaies. Cela a conduit à l'établissement, dans le budget, d'un "Titre VII : Augmentations prévisibles des coûts", couvrant expressément les augmentations dues à l'inflation. Par conséquent, les prévisions concernant l'inflation ne sont pas incorporées aux postes de dépenses correspondants, mais elles sont incluses dans le budget approuvé, sous le titre VII, pour être ensuite ventilées, en fonction des besoins, entre les différentes rubriques, avec l'autorisation du Conseil exécutif. Du point de vue de la transparence du budget, le calcul séparé des coûts liés à l'inflation semble une méthode judicieuse et utile.

94. A l'OACI, le "Titre VI : Crédits conditionnels" prévoit l'établissement de prévisions concernant les augmentations de coûts sur la base de l'exercice triennal précédent. Les prévisions faites sous les titres I à V sont présentées sur la base des traitements, des indemnités et des prix en vigueur au moment de leur préparation finale (c'est-à-dire au début de 1986 pour l'exercice triennal 1987-1989). Toutefois, si une augmentation se produit dans l'intervalle, son effet est pris en compte dans l'établissement d'un nouveau niveau de coûts, sur la base duquel sont calculées les augmentations de coûts prévisibles. Cette disposition distincte pour faire face aux augmentations de coûts imprévues semble particulièrement judicieuse, étant donné que l'organisation doit faire des prévisions sur trois ans.

95. Absorption des coûts additionnels : Dans plusieurs organisations, l'effet de l'inflation sur les dépenses autres que les traitements et les indemnités, qui sont des dépenses réglementaires (voir section C), pendant un cycle budgétaire donné, doit simplement être "absorbé", dans toute la mesure possible, dans la limite du montant maximum des dépenses autorisé pour l'exécution des programmes. A cette fin, il faut faire des économies ou réduire de toute autre façon les programmes et les activités (diminution réelle) pendant l'exercice considéré. Ainsi, l'OMS a cessé de recourir aux prévisions de dépenses supplémentaires pour établir un compte des recettes occasionnelles. En cas de réduction des dépenses, les crédits sont reprogrammés ou redéployés pendant l'exercice, ou bien ils sont restitués à titre d'excédent budgétaire et, en cas d'augmentation imprévue des coûts, les dépenses supplémentaires sont simplement absorbées.

96. Autres comptes : Certaines organisations utilisent des ressources extrabudgétaires pour constituer d'autres types de comptes ou pour prendre d'autres mesures afin de faire face aux augmentations de dépenses imprévues dues à l'inflation. Ainsi, l'UIT et l'UPU ont créé des comptes de réserve pour couvrir les augmentations ou les diminutions imprévues des coûts. Il arrive que le fonds de roulement soit utilisé lorsque les dépenses additionnelles résultant de l'inflation sont supérieures au niveau prévu dans le budget (voir par. 58). L'OMI, par exemple, peut demander à son Conseil de l'autoriser à utiliser le fonds de roulement en cas d'urgence, ce dont elle n'a jamais eu besoin jusqu'à présent.

C. Augmentations ou diminutions réglementaires

a) Prévisions

97. La plupart des augmentations ou diminutions réglementaires concernent les dépenses de personnel; elles découlent, par exemple, du reclassement ou du déclassement des postes, du recrutement, des promotions, des départs en retraite, des augmentations de traitement annuelles, etc. Parmi ces dépenses (voir tableau 11), les changements affectant les éléments mentionnés ci-après sont de nature réglementaire. Il est évident que la variation des taux de change joue un rôle dont il faut tenir compte.

i) Traitements

98. Administrateurs (classes P-1 à P-5) et fonctionnaires de rang supérieur : Le barème des traitements de base des administrateurs est le même dans tout le système des Nations Unies. Les prévisions budgétaires doivent donc tenir compte des décisions prises en la matière par l'Assemblée générale de l'ONU, quand celles-ci sont connues à l'avance. (Les traitements de base n'ont pas été relevés depuis 1975.) Aux traitements de base s'ajoutent des indemnités de poste, destinées à compenser les différences de coût de la vie, y compris celles qui découlent des fluctuations monétaires, entre les différents lieux d'affectation. L'indice des ajustements est fixé par la Commission de la fonction publique internationale (CFPI) sur la base des statistiques officielles concernant les prix à la consommation locaux et en tenant compte des résultats d'enquêtes locales. Le montant de l'indemnité de poste est un pourcentage du traitement de base net, qui varie avec la classe et l'échelon. Toutefois, comme le classement aux fins de l'ajustement est effectué mensuellement, il est difficile de prévoir avec exactitude le montant des primes ou des déductions.

99. Personnel des services généraux : Le barème des traitements du personnel des services généraux varie selon le lieu d'affectation. Il est fixé par la CFPI sur la base d'enquêtes périodiques réalisées dans les différents pays ou régions. Ces traitements sont versés en monnaie locale. Les augmentations (ou diminutions) du barème sont prévisibles, bien qu'il soit difficile de faire des estimations exactes. Si une modification est décidée une fois que le budget a été préparé ou adopté, il faut effectuer les ajustements correspondants.

ii) Dépenses communes de personnel

100. Parmi les nombreux éléments constituant les dépenses communes de personnel, les deux principaux sont :

1. Pensions : Le pourcentage des cotisations à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies est déterminé par l'Assemblée générale (sauf dans le cas de l'UPU, qui a sa propre caisse de retraite). De plus, en raison des ajustements de poste, le barème des rémunérations considérées aux fins de la pension est également fixé de façon exogène.

2. Indemnités pour charges de famille et pour frais d'études :

L'Assemblée générale fixe le montant des indemnités pour charges de famille et le montant maximum des indemnités pour frais d'études. Comme pour les autres postes du budget, les augmentations de coûts prévues tiennent compte des modifications décidées par l'Assemblée générale, lorsqu'elles sont connues à temps.

b) Ajustements

101. Comme dans le cas des augmentations de dépenses dues à l'inflation, les prévisions relatives aux augmentations réglementaires sont corrigées en fonction des décisions susceptibles d'entraîner une augmentation ou une diminution imprévue des dépenses concernées. Le mécanisme d'ajustement est à peu près le même dans les deux cas.

D. Calcul des coûts

102. La présente section examine la méthode employée a) pour faire des prévisions pour chaque catégorie de dépenses, comme les dépenses de personnel, et b) pour appliquer au budget les augmentations ou diminutions de coût.

a) Etablissement des prévisions de dépenses

Dépenses de personnel (tableau 11)

103. Les dépenses de personnel, qui comprennent les traitements et les dépenses communes de personnel, représentent en gros de 55 % à 75 % du budget ordinaire.

104. Coûts standard : Le tableau 11 indique que huit organisations utilisent des coûts standard pour calculer les dépenses de personnel. Cette méthode sert à présenter les dépenses de personnel dans le budget de manière à faire ressortir la charge totale qu'elles représentent pour l'organisation. Les coûts standard comprennent plusieurs éléments, dont le coût varie d'un budget à l'autre, en fonction de différents facteurs comme le coût de la vie, les conditions d'emploi, le lieu de recrutement, etc. Les coûts standard sont déterminés sur la base de projections tenant compte des résultats antérieurs, des niveaux de coût supposés et des changements dans les prestations auxquelles a droit le personnel. Les éléments des coûts standard correspondent, pour la plupart, aux postes figurant sous les rubriques Traitements et Dépenses communes de personnel de la classification du Comité administratif de coordination (CAC), à savoir : les traitements de base, les indemnités de poste (uniquement pour les administrateurs et les fonctionnaires de rang supérieur), les indemnités pour charges de famille, les cotisations aux caisses de retraite et aux caisses d'assurance-maladie, les indemnités pour frais d'études, les frais de voyage lors de l'engagement, du congé dans les foyers et en cas de mutation, les indemnités d'installation et les frais de déménagement, l'indemnité d'affectation, l'allocation de logement et l'indemnité pour faux frais au départ et à l'arrivée. Ces éléments ne sont pas nécessairement les mêmes dans toutes les organisations.

105. La méthode des coûts standard varie d'une organisation à l'autre. Certaines, comme l'ONU, la FAO, l'UNESCO, l'ONUDI et l'OMM, l'appliquent à chaque classe, tandis que d'autres traitent séparément les administrateurs et/ou le personnel des services généraux.

106. Rotation du personnel (abattement pour mouvements de personnel) : La budgétisation intégrale des postes vacants ou nouvellement créés n'est pas nécessaire, puisqu'ils ne peuvent être pourvus immédiatement. Un abattement est donc effectué dans le budget. Pour cela, de nombreuses organisations (ONU, FAO, AIEA, OACI, OIT, UIT, OMI, UNESCO, ONUDI et OMS) déduisent un certain pourcentage du montant total estimatif des dépenses de personnel. L'AIEA indique que cet abattement n'est effectué qu'après une analyse de la dotation en effectifs. En fait, il est plus judicieux de l'appliquer lorsque la budgétisation est basée sur les postes eux-mêmes et non sur d'autres critères (nombre d'années de travail, de mois-homme, etc.). Certaines organisations - UPU, OMPI et OMM - ne prévoient aucun abattement.

Dépenses autres que les dépenses de personnel (tableau 12)

107. Le tableau 12 indique les objets de dépenses comprenant d'autres coûts, en précisant comment ces coûts se répartissent entre les programmes. Il est plus difficile de prévoir l'augmentation des coûts autres que les dépenses de personnel, dans la mesure où les facteurs déterminants sont variés et ne sont pas toujours connus à l'avance. Les prévisions de dépenses s'y rapportant sont donc établies pour chaque objet de dépenses, en tenant compte de ses caractéristiques.

b) Application des augmentations

108. Les prévisions de dépenses sont incorporées à chaque élément de programme en fonction des besoins de chaque programme. Ces dépenses sont additionnées pour obtenir une estimation globale exprimée à la fois en termes monétaires et en pourcentage. Si l'organisation n'a pas de budget-programme, l'augmentation estimative des coûts est incluse dans chaque objet de dépenses, puis dans le budget global.

## VI. FLUCTUATIONS MONÉTAIRES (tableau 15)

### A. Unité de compte et dépenses budgétaires

109. Depuis la réforme du système monétaire international de 1973, qui a institué les taux de change flottants entre le dollar des Etats-Unis et les autres monnaies convertibles, les organisations du système des Nations Unies sont confrontées à de graves problèmes liés à la fluctuation et à l'instabilité des monnaies. En fait, elles connaissaient déjà des problèmes de change avant l'abolition des parités fixes. Mais, depuis la réforme monétaire, le dollar s'est considérablement déprécié par rapport à la plupart des monnaies librement convertibles, ce qui a eu des conséquences particulièrement lourdes pour les organisations dont le budget est libellé en dollars et dont les dépenses sont réglées en grande partie dans d'autres monnaies : FAO, UNESCO, OIT et, dans une moindre mesure, OMS, organisation très décentralisée, et ONU, avec ses importants Offices européens de Genève et de Vienne.

110. Les dépenses ordinaires des organisations consistent essentiellement en dépenses de personnel et en d'autres dépenses dont la plupart doivent être réglées en monnaie locale. Dans ce cas, les effets négatifs de la dépréciation du dollar ont pu être quelque peu amortis par la fixation du taux de change budgétaire de la monnaie locale par rapport au dollar au moment de l'adoption du budget ordinaire, pour la période budgétaire correspondante. A cette fin, les organes délibérants se basent généralement sur le taux courant ou moyen appliqué aux opérations de l'ONU pendant une période donnée, ainsi que sur les prévisions d'organismes spécialisés et sur le taux courant du marché au moment où le projet de budget définitif est préparé. Dans certains cas, comme à la FAO, les organes délibérants se basent simplement sur le taux du marché le plus récent applicable à la date d'adoption du budget ordinaire. Le taux de change budgétaire est ensuite appliqué pendant toute la durée de l'exercice.

111. En fonction de l'évolution des taux de change, les comptes accusent un gain ou une perte. Dans ces conditions, la planification, la budgétisation et l'exécution du budget-programme comportent un risque de change et, si le taux du marché tombe en deçà du taux budgétaire, l'organisation concernée se retrouve dans une situation difficile, en particulier si le problème est aggravé par l'inflation et par le paiement tardif des contributions mises en recouvrement auprès des Etats membres.

112. Comme on l'a vu au chapitre IV, section E, certaines organisations ont l'avantage de pouvoir disposer de fonds spéciaux ou de crédits budgétaires pour faire face à cette situation ou pour constituer, en cas d'appréciation de l'unité de compte budgétaire, des réserves importantes qui ne sont pas forcément restituées aux Etats membres ou portées à leur crédit. Les organisations extérieures à la zone dollar sont moins affectées par les fluctuations monétaires si leur budget est établi en monnaie locale et si la plupart de leurs dépenses sont réglées dans cette monnaie (OMM, UPU, UIT, OMPI, OMI) ou si elles ont adopté une méthode de calcul des contributions à deux niveaux (UNESCO, ONUDI, AIEA).

113. Il est intéressant de noter que, pour des raisons similaires, le groupe de la Banque mondiale et la Communauté européenne ont créé une unité de compte artificielle à partir d'un panier pondéré de monnaies - Droit de tirage spécial (DTS) et Unité monétaire européenne (ECU) respectivement - ce qui réduit les risques de change. Cette solution semble appropriée pour ces deux organisations. A la Banque mondiale, le panier est composé de cinq monnaies : le dollar E.-U., la livre sterling, le yen, le deutsche mark et le franc français. Cette combinaison semble adéquate dans le cas de la Banque, mais elle ne conviendrait pas dans le cas de l'ONU, dont la structure est totalement différente. Quant à l'ECU, il repose sur un panier composé des monnaies de tous les Etats membres de la Communauté européenne. Cette solution ne serait pas applicable dans le cas d'une organisation de dimension mondiale comme l'ONU, où 159 pays sont représentés.

114. Ces problèmes monétaires sont déjà anciens et les organisations concernées cherchent toujours un moyen de les résoudre. Les Etats membres reconnaissent pour leur part que ces incertitudes empêchent d'exécuter les programmes de la façon prévue lors de l'adoption du budget. Pour y remédier, certaines organisations, dont le cycle budgétaire est de plus d'un an, peuvent réviser leurs prévisions de dépenses et demander des crédits supplémentaires pour l'année ou les années suivante(s). Cette technique budgétaire, utilisée par quelques organisations, présente pour elles certains avantages, mais elle comporte de gros inconvénients pour les Etats membres contributeurs, du point de vue de la planification de leur budget national.

#### B. Solutions possibles : cinq options

115. Cinq solutions ont été envisagées par plusieurs organisations :

1. Etablir le budget dans la monnaie du pays où se trouve le siège de l'organisation.
2. Réviser plus fréquemment le taux de change budgétaire sans attendre la fin de la période budgétaire.
3. Etablir un compte de réserve spécial ou un mécanisme analogue pour absorber les gains et les pertes de change.
4. Calculer les contributions des Etats membres dans les deux principales monnaies utilisées pour régler les dépenses.
5. Acheter à terme les devises nécessaires pour répondre aux besoins prévus pendant toute la période budgétaire ou pendant des périodes plus courtes.

En principe, ces différentes options peuvent se combiner en fonction des besoins.

116. Le choix de l'unité monétaire à utiliser dans le système comptable pour les options 1, 4 et 5, est un autre problème qui doit être traité séparément.

117. Option 1 : Cette solution ne résoudrait que partiellement le problème de change, dans la mesure où le règlement des dépenses restantes dans des monnaies autres que celle du pays où se trouve le siège de l'organisation impliquerait toujours un risque de change, lors de la conversion dans la monnaie du budget. Certes, ce risque est moindre si la part des dépenses réglées dans d'autres monnaies est limitée. A cet égard, la force relative de la monnaie locale est un critère important, car plus la monnaie du budget est forte, plus le risque de perte au change est réduit.

118. Dans ces conditions, les organisations qui règlent au moins 85 % de leurs dépenses budgétaires dans la monnaie du pays où se trouve leur siège pourraient envisager, à long terme, d'adopter cette monnaie comme unité de compte budgétaire. Pour les dépenses effectuées dans d'autres monnaies, une solution complémentaire pourrait être envisagée le cas échéant (options 2 à 5). Comme le montre le tableau 15, l'UIT, l'OMPI et l'UPU, qui sont installées en Suisse et qui règlent la majeure partie de leurs dépenses en francs suisses, ont adopté dès le début un système de ce genre et n'ont jamais connu de véritable problème de change. A l'OMM et à l'OMI, où plus de 85 % des dépenses sont réglées respectivement en francs suisses et en livres sterling, les organes délibérants ont adopté récemment une solution analogue.

119. Option 2 : Cette solution serait valable si la fluctuation des taux de change était prévisible avec suffisamment d'exactitude, pour un an par exemple, dans le cas d'un exercice biennal, mais l'expérience de ces dernières années a prouvé que cela n'était pas possible. Même si l'on révisait le taux de change budgétaire au début de la deuxième année de l'exercice en réévaluant les dépenses en conséquence, le risque de change resterait élevé; ce ne serait donc pas une solution satisfaisante. En outre, la réévaluation du budget en cours d'exercice serait une grande source d'incertitude, en particulier pour les Etats membres contributeurs qui doivent planifier leur propre budget, car il faudrait recalculer les contributions et les mettre à nouveau en recouvrement. Le risque de change serait donc présent des deux côtés.

120. Option 3 : Certaines organisations disposent, sous une forme ou sous une autre, d'une réserve constituée en prévision des fluctuations monétaires (voir chapitre IV, E et tableau 7). Toutefois, étant donné les fluctuations extrêmes enregistrées ces dernières années, ces réserves doivent être assez importantes. Or, il est douteux que les Etats membres acceptent d'alimenter indéfiniment ces réserves, qu'il faut reconstituer, de surcroît, le moment venu. Il est douteux aussi que les Etats membres, face à leurs propres difficultés budgétaires, ne soient pas tentés d'utiliser ces ressources ainsi accumulées pour financer le budget ordinaire ou de demander qu'elles leur soient restituées.

121. Option 4 : Cette solution, adoptée par trois organisations (UNESCO, ONUDI et AIEA), a déjà fait ses preuves. Elle semble convenir quand les dépenses en monnaie locale représentent moins de 85 % du total, comme c'est le cas à l'ONU, à la FAO, à l'OIT et à l'OMS. Les trois organisations précitées appliquent des principes qui ont de nombreux points communs, bien que ces organisations aient un cycle budgétaire différent (biennal à l'ONUDI et à l'UNESCO, annuel à l'AIEA). La méthode est la suivante. Au moment du vote du budget, il est possible de prévoir de façon assez précise la proportion des monnaies de règlement pendant l'exercice suivant à partir des données

de l'exercice en cours. Les deux monnaies principales représentent une part importante des dépenses totales effectuées dans ces monnaies. Les contributions des Etats membres sont calculées dans deux monnaies, sur la base de la proportion estimée des dépenses budgétaires réglées en monnaie locale par rapport au montant des contributions calculé dans cette monnaie et des autres dépenses budgétaires par rapport au montant des contributions calculé en dollars E.-U. Pour s'acquitter pleinement de leurs obligations, les Etats membres doivent verser leurs contributions en temps voulu, dans les deux monnaies et dans la proportion fixée. S'ils ne respectent pas le délai de versement, mais acquittent leurs contributions conformément à ces deux principes, les sommes versées sont quand même portées au crédit du compte correspondant. En revanche, s'ils acquittent leurs contributions dans une seule monnaie, le secrétariat de l'organisation calcule le montant qu'ils auraient dû verser dans l'autre monnaie en appliquant le taux de change comptable de l'ONU en vigueur à la date du versement. Si les Etats membres acquittent leurs contributions dans les deux monnaies, mais dans une proportion différente de celle qui avait été fixée, le secrétariat calcule de la même façon les montants à porter au crédit des comptes de contributions correspondants.

122. Après de longs entretiens avec les organisations concernées, l'Inspecteur est arrivé à la conclusion que cette procédure leur permet dans une large mesure, de se prémunir contre les effets négatifs des fluctuations monétaires et qu'elle devrait au moins leur éviter d'avoir à recourir à des crédits supplémentaires. En fait, le risque lié à la fluctuation du taux de change entre les deux monnaies du budget et la monnaie nationale considérée est supporté presque entièrement par les Etats membres contributeurs, dont la monnaie est différente des monnaies utilisées par les organisations aux fins d'établissement du budget. Le différentiel de change entre ces deux monnaies pendant le mois du règlement, calculé sur la base du taux comptable de l'ONU en vigueur le mois précédent, est insignifiant en termes monétaires.

123. Comme la proportion des dépenses réglées dans les deux monnaies reste à peu près constante, les organisations peuvent disposer à tout moment des devises nécessaires, sans courir de risque de change, ce qui est un avantage considérable. Les trois organisations précitées ont conservé le dollar comme monnaie de compte, ce qui est simple du point de vue technique et présente l'avantage de faciliter la comparaison entre leur budget et celui des autres organisations, à condition que ces dernières utilisent également le dollar comme unité de compte.

124. En appliquant la méthode de calcul des contributions en deux monnaies, les organisations sont beaucoup moins exposées aux effets négatifs des fluctuations de la monnaie du pays où se trouve leur siège. En revanche, elles ne sont pas à l'abri de fluctuations résiduelles, résultant notamment du fait que :

i) le pourcentage effectif des dépenses réglées dans la monnaie du pays où se trouve le siège est différent du pourcentage prévu;

ii) les taux de change pratiqués par les banques sont différents des taux comptables de l'ONU appliqués aux montants versés au titre des contributions.

Il faut aussi tenir compte du fait que la tenue des comptes de contributions et la gestion des monnaies imposent aux secrétariats un surcroît de travail considérable. En outre, les Etats membres ont encore beaucoup de mal à comprendre cette méthode, ce qui les amène à demander fréquemment des renseignements et à réclamer des ajustements. Enfin, il faut tenir compte de l'incidence de cette méthode de calcul sur le volume des arriérés de contributions.

125. Option 5 : L'achat à terme de devises, combiné au calcul des contributions dans la principale monnaie de règlement, a essentiellement le même objectif que l'option 4, à savoir permettre à l'organisation de disposer, au moment voulu, des devises dont elle a besoin pour financer ses dépenses budgétaires et minimiser les effets de la fluctuation des taux de change.

126. L'achat de devises à terme peut se traduire par une perte ou un gain pour l'organisation, en fonction du prix de vente à terme des devises en question. Ce prix est déterminé par la différence de taux d'intérêts entre lesdites monnaies. Par exemple, l'achat à terme de francs suisses coûte plus cher en dollars, sur le marché au comptant, que l'achat de dollars payés en francs suisses, en raison de la différence de taux d'intérêts existant depuis longtemps entre ces deux monnaies. Par conséquent, dans le premier cas, l'achat de francs suisses se fait à perte par rapport au taux de change budgétaire, tandis que dans le second, l'achat de dollars est effectué avec un bénéfice.

127. A la fin de 1986 et pendant l'année 1987, le Conseil d'administration de l'OIT a examiné plusieurs solutions à long terme au problème de la fluctuation des taux de change, notamment, l'achat à terme de francs suisses pour tout ou partie de l'exercice biennal 88-89. Cette option, jugée trop coûteuse (environ 10 millions de dollars au taux de change budgétaire de 1,60 franc suisse) a été abandonnée.

128. Après avoir procédé à un nouvel examen approfondi du problème, le Conseil d'administration de l'OIT a décidé, en novembre 1988, de proposer à la Conférence l'adoption pour l'exercice 90-91 d'un système combinant le calcul des contributions en francs suisses et l'achat à terme des dollars nécessaires. En juin 1989, la Conférence a adopté cette proposition, considérant que son principal avantage, par rapport à un système de calcul des contributions en deux monnaies, était que l'achat à terme de dollars rapporterait un bénéfice, qui pourrait ensuite être reversé aux Etats membres. En outre, ces derniers pourraient continuer à budgétiser et acquitter leurs contributions dans une seule monnaie, ce qui simplifierait le travail administratif et comptable de l'organisation et réduirait son coût. De plus, le fonds de roulement resterait dans la même monnaie, le franc suisse, ce qui éviterait d'avoir à compenser les pertes dues aux fluctuations monétaires. C'est pour cette raison que la Conférence de l'OIT avait déjà décidé, en juin 1988, de réduire le montant du fonds de roulement de l'organisation. Les principales caractéristiques du système adopté sont les suivantes:

i) Aux fins du calcul des contributions annuelles, les recettes budgétaires de chaque exercice biennal seront calculées d'abord en dollars, puis en francs suisses au taux de change budgétaire (bien que le programme et le budget, les comptes et les états financiers soient toujours établis en dollars); et

ii) Les dollars nécessaires à l'exécution du programme pendant l'exercice biennal seront achetés à terme dans le cadre de contrats mensuels (soit 24 contrats au total).

La Conférence a estimé en outre que, si le système proposé permettait d'atténuer sensiblement les effets des fluctuations de change, la prime réalisée lors de l'achat à terme de dollars dépendrait du maintien de la différence d'intérêts entre le dollar et le franc suisse. Dans l'éventualité peu probable d'une inversion de cet écart, le système pourrait être modifié de manière à calculer les contributions des Etats membres en dollars et à acheter à terme des francs suisses. Il est vrai que de tels changements dans le calcul des contributions sont fort peu souhaitables, surtout s'ils sont fréquents, mais en tout état de cause, l'inversion de la différence du taux d'intérêts entre les deux monnaies est peu probable, sauf circonstances exceptionnelles. Pour les organisations se trouvant dans une situation comparable - c'est-à-dire qui règlent moins de 85 % de leurs dépenses en monnaie locale - comme l'UNESCO (francs français/dollars) et la FAO (lires italiennes/dollars), aucune prévision n'est possible, bien que la FAO ait récemment obtenu des résultats positifs dans ce domaine. La méthode de calcul des contributions en deux monnaies et le système d'achat à terme de devises ne devraient être comparés qu'après avoir été mis à l'essai pendant plusieurs années. Par conséquent, comme les conditions préalables diffèrent sensiblement d'une organisation à l'autre, ce qui convient pour l'une ne convient pas forcément pour l'autre, et une harmonisation totale n'est pas toujours indiquée.

129. Comme nous l'avons vu auparavant, l'un des principaux objectifs de l'harmonisation envisagée des techniques budgétaires est de permettre la comparaison des budgets-programmes de toutes les organisations du système des Nations Unies. Pour cette comparaison, les comptes peuvent rester libellés en dollars, tant avec le système de calcul des contributions en deux monnaies qu'avec le système d'achat de devises à terme.

## VII. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

130. L'examen de divers aspects du budget des organisations prouve que le degré d'harmonisation recommandé par les organismes de coordination est encore loin d'être atteint.

131. Les recommandations ci-après visent à faciliter le développement plus équilibré des budgets et leur comparaison :

RECOMMANDATION 1 : Les organisations qui n'ont pas encore de budget-programme devraient étudier la possibilité d'en établir un, en veillant à indiquer clairement les produits prévus. Leur budget-programme devrait reposer principalement sur un plan à moyen terme. Ces organisations devraient rendre compte à leurs organes directeurs des résultats de leur examen (par. 11, 12 et 16).

RECOMMANDATION 2 : Pour calculer de façon objective le taux de croissance réelle des programmes et des budgets, il faudrait adopter une méthode de réévaluation des coûts, après comparaison sur la base de coûts constants (par. 85-88).

RECOMMANDATION 3 : Si elles ne l'ont pas encore fait, les organisations devraient constituer, en tant qu'unité auxiliaire de l'organe délibérant, un petit groupe d'experts des questions budgétaires et financières et des programmes, pour examiner plus efficacement les projets de budget et les questions connexes (par. 37-38).

RECOMMANDATION 4 : Les organisations devraient étudier de près les résultats obtenus par celles qui ont institué une réserve de sécurité et elles devraient envisager d'en établir une, après en avoir discuté au sein du CCQA (FB) (par. 51-52).

RECOMMANDATION 5 : Les Etats membres qui imposent les traitements des fonctionnaires internationaux des Nations Unies devraient compenser intégralement et en temps voulu les frais afférents à l'administration de mécanismes spéciaux, tels que les Fonds de péréquation des impôts, les accords particuliers, etc., mis en place pour rembourser cet impôt aux fonctionnaires concernés. Lesdits Etats membres devraient aussi verser des avances suffisantes pour couvrir le montant estimatif des impôts à rembourser et les frais d'administration de ces mécanismes particuliers (par. 57).

RECOMMANDATION 6 : En ce qui concerne le fonds de roulement, les organisations devraient tenir compte du fait que :

a) Son montant ne devrait pas représenter, en principe, plus du douzième du montant total du budget ordinaire d'une année, soit environ 4 % d'un budget biennal (le pourcentage variant selon la durée de l'exercice) (par. 64);

b) Le fonds de roulement devrait être utilisé principalement pour surmonter des difficultés de trésorerie momentanées, résultant du paiement tardif des contributions. Une fois que la viabilité financière de l'organisation a été rétablie, il devrait servir exclusivement à cette fin (par. 64).

RECOMMANDATION 7 : Les comptes et fonds de réserve devraient être peu à peu abandonnés parallèlement au rétablissement de la viabilité financière, de manière que les organisations se limitent aux ressources prévues dans le budget approuvé. En cas d'absolue nécessité, elles pourraient recourir, en dernier ressort, à un budget complémentaire ou, à défaut, à des emprunts. Dans ce dernier cas, les intérêts et les autres charges afférentes aux emprunts devraient être payés par les Etats membres qui n'acquittent pas intégralement et ponctuellement leurs contributions au prorata du retard subi et conformément au barème des quotes-parts (par. 65-70 et 80).

RECOMMANDATION 8 : Pour minimiser les pertes dues aux fluctuations monétaires, les organisations concernées devraient envisager :

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 (par. 117-118);

b) soit d'adopter une méthode de calcul des contributions en deux monnaies, basée sur les deux principales monnaies utilisées pour le règlement des dépenses ordinaires ou de recourir, le cas échéant, à l'achat à terme des devises dont elles auront besoin (par. 125-129).

ANNEXE

Principaux points d'accord établis sous les auspices du CAC

<u>Domaine */</u>	<u>Référence</u> (rés. AG, doc. CAC, doc. AG, etc.)
<u>Points généraux</u>	
1. Objectifs de la synchronisation des cycles de planification et des cycles budgétaires	COORD.R/1238, par. 11 E/1978/43/Add.2
2. Harmonisation des méthodes d'établissement des budgets (dans un but d'uniformisation et de comparaison)	Rés. 40/250 (36/229); COORD/R.1307; ACC/1986/12
3. Budgétisation intégrale	AC/C.5/1622; COORD/R.1174, par. 12
<u>Structure des budgets</u>	
4. Modèle de structure des budgets-programmes	E/1978/43/Add.2
5. Classification des secteurs et sous-secteurs des programmes (pour la présentation des dépenses interorganisations)	ACC/1986/FB/Corr. 1 Définition du terme "Programme" dans le glossaire
<u>Présentation du budget</u>	
6. Définition de la nature et de la portée des éléments des budgets-programmes sous une forme identique (directives) : - introduction; - notes explicatives; - tableaux récapitulatifs; - descriptif des programmes et tableaux; - annexes d'information, etc.	COORD/R.1279 ACC/1979/R.11 Annexe III
7. Annexes types	COORD/R.864; par. 18-25, et COORD/R.1114, par. 4-16; Manuel du CCQA Annexes VII et VIII; (extrait de COORD/R.828, Annexe C)

---

\*/ D'après les documents ACC/1986/12, Annexe II, p. 3 et ACC/1986/FB/P.35, p. 2-3.

<u>Domaine */</u>	<u>Référence</u>
8. Classification type des éléments fondamentaux, tels que les catégories de programme communes, les objets de dépenses communs, etc.	COORD/R.1146, par. 4-10
9. Définition et composition des coûts (réels) des programmes et de leurs augmentations et diminutions	ACC/1979/R.69; par. 10, 13 et Annexe IV
10. Identification des augmentations et diminutions de programme (réelles)	ACC/1975/43/Add.2 par. 18; COORD/R.1174, par. 12 et Annexe COORD/R.1211 par. 28-29
<u>Techniques budgétaires</u>	
<u>Inflation</u>	
11. Méthodes de calcul des augmentations de coûts dues à l'inflation	ACC/1979/R.11 ACC/1979/R.69 ACC/1986/FB/R.8
12. Conditions minimales de présentation des données sur les augmentations de coûts dues à l'inflation	COORD/R.1174, par. 12 et Annexe III
13. Traitement des augmentations de coûts liées aux décisions des organes directeurs	COORD/R.1211, par. 24-27
<u>Instabilité des taux de change</u>	
14. Prise en compte des effets des fluctuations monétaires	ACC/1986/FB/R.8 A/9008, Add. 16 ACC/1979/R.69 Annexe
<u>Autres</u>	
15. Mécanisme de coordination des projections relatives au niveau des coûts dans les principaux lieux d'affectation	COORD/R.1211 par. 21-25; ACC/1980/32, par. 5; ACC/1981/10, par. 9
16. Frais administratifs et frais d'appui aux programmes	ACC/1979/R.69, Annexe IV par. 38-39; Manuel du CCQA Section 20.3
17. Traitement des frais d'appui aux programmes dans le budget	COORD/R.985 par. 19-22