



Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/45/797
29 novembre 1990
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Quarante-cinquième session
Points 118 et 123 de l'ordre du jour

BUDGET-PROGRAMME DE L'EXERCICE BIENNAL 1990-1991

CORPS COMMUN D'INSPECTION

Les ressources extrabudgétaires de l'Organisation des Nations Unies : vers
la transparence de la présentation, de la gestion et des rapports

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale le rapport du Corps commun d'inspection intitulé "Les ressources extrabudgétaires de l'Organisation des Nations Unies : vers la transparence de la présentation, de la gestion et des rapports" (JIU/REP/90/3).

459.

Annexe

JIU/REP/90/3
Genève, septembre 1990

**LES RESSOURCES EXTRABUDGETAIRES DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES :
Vers la transparence de la présentation, de la gestion et des rapports**

Par

Kahono Martohadinegoro

et

Boris P. Prokofiev
Corps commun d'inspection

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragrapbes</u>	<u>Page</u>
RESUME		5
I. INTRODUCTION	1 - 11	7
II. LES RESSOURCES EXTRABUDGETAIRES DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES : PRINCIPES GENERAUX	12 - 19	9
III. LES RESSOURCES EXTRABUDGETAIRES DANS LA STRUCTURE FINANCIERE DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES AU COURS DES ANNEES 80	20 - 54	13
A. Le problème de la transparence	20 - 26	13
i) Le rapport du CAC	22	13
ii) Le projet de budget-programme	23 - 25	14
iii) Les comptes financiers	26	15
B. Améliorations pouvant être apportées à la présentation des ressources extrabudgétaires	27 - 34	15
i) Les vues des Etats Membres	28	15
ii) Les vues du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires	29 - 32	16
iii) Les vues du Comité du programme et de la coordination	33 - 34	17
C. Evolution de l'ampleur des ressources extra- budgétaires mises à la disposition de l'Organisation des Nations Unies	35 - 41	18
D. La répartition des ressources extrabudgétaires et leur effet sur les priorités	42 - 51	23

TABLE DES MATIERES (suite)

	<u>Paragrapnes</u>	<u>Page</u>
E. Dépenses d'appui	52 - 54	28
IV. GESTION ET RAPPORTS : PROBLEMES DIVERS	55 - 102	29
A. Politiques et procédures	57 - 65	29
B. Rapports aux Etats Membres	66 - 70	32
C. Etablissement des rapports dans les bureaux extérieurs et au Siège	71 - 76	32
D. Vérification interne et externe des comptes	77 - 85	34
E. Rapports sur l'exécution	86 - 94	36
F. Pratiques et problèmes	95 - 102	38
V. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	103 - 112	40

Annexe

ALLOCATION DES CREDITS DU BUDGET ORDINAIRE ET DES RESSOURCES EXTRA- BUDGETAIRES PAR CHAPITRE DU BUDGET-PROGRAMME PENDANT LES ANNEES 80 ET PREVISIONS POUR 1990-1991	44
---	----

RESUME

Le volume des ressources extrabudgétaires mises à la disposition de l'Organisation des Nations Unies est très important. Pour l'exercice biennal 1990-1991, ces fonds devraient se monter à plus de 2,5 milliards de dollars des Etats-Unis, et ils soulèvent des questions de politique générale complexes restées jusqu'à présent inexplorées, qui appellent d'urgence des solutions.

Les activités extrabudgétaires de l'Organisation des Nations Unies sont généralement considérées comme une contribution importante et, dans certains cas, vitale, à la solution de problèmes internationaux d'ordre politique, économique et social. Elles suscitent des espoirs de la part de certains Etats Membres, mais causent aussi des préoccupations à d'autres. Les questions qui sont posées le plus souvent sont celles-ci :

- Est-ce forcément mauvais que le volume des fonds extrabudgétaires excède de beaucoup celui des contributions au budget ordinaire?
- Etant donné que le budget ordinaire des exercices à venir sera très probablement établi sur la base zéro, est-il souhaitable que les fonds extrabudgétaires continuent à augmenter?
- Les activités financées par des fonds extrabudgétaires perturbent-elles les priorités établies par l'Organisation des Nations Unies et les pays bénéficiaires?
- L'utilisation accrue de ressources extrabudgétaires nuit-elle à la mission de l'Organisation des Nations Unies et, dans l'affirmative, les activités financées à l'aide de ces ressources risquent-elles d'être restreintes?
- Les fonds sont-ils utilisés de la manière la plus rentable et la plus économique?
- Certains fonds sont-ils intéressants à court terme mais préjudiciables au fonctionnement et à l'image de l'Organisation à long terme?
- Les Etats Membres sont-ils suffisamment tenus au courant du volume, de la gestion et des résultats des activités extrabudgétaires?
- A-t-on trop ou pas assez décentralisé les pouvoirs et les responsabilités, entre le Siège et les bureaux extérieurs pour ce qui concerne la constitution et l'administration de fonds d'affectation spéciale?
- Dans la gestion des fonds d'affectation spéciale, les bureaux hors Siège s'acquittent-ils toujours de leurs attributions en matière d'établissement de rapports?
- Le Siège a-t-il des moyens suffisants pour traiter les rapports sur les activités extrabudgétaires?

La liste des questions pourrait être beaucoup plus longue et il ne sera donc pas possible de les traiter toutes en un seul rapport. Dans la présente étude, les inspecteurs se sont efforcés d'ouvrir un débat de politique générale sur ces problèmes complexes. A leur avis, la solution est de donner une information suffisante aux Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies. Cette information devrait :

- Mettre tous les Etats Membres en mesure de juger si les activités considérées sont exécutées de manière efficace et sans trop perturber les priorités de l'Organisation en matière de programmes et de politique générale;
- Rendre compte aux pays et aux organismes donateurs de l'utilisation des fonds qu'ils ont fournis.

A cet égard, les inspecteurs ont formulé un certain nombre de recommandations, dont certaines (recommandations 2, 3, 4 et 5) devraient être appliquées rapidement. D'autres demanderont plus longtemps à être mises en oeuvre. Les inspecteurs sont convaincus que ces recommandations seront un bon départ dans la recherche d'une plus grande transparence de la documentation de l'ONU (états financiers et programmes) relative à l'utilisation des fonds extrabudgétaires.

I. INTRODUCTION

1. L'une des principales tendances qui a caractérisé l'évolution de la structure financière de l'Organisation des Nations Unies ces dernières années est l'essor rapide des fonds extrabudgétaires. Ces fonds ont été utiles pour financer d'importantes activités de l'Organisation et ils se sont révélés indispensables en période de crise financière. C'est ce qui explique l'intérêt - et aussi dans une certaine mesure l'inquiétude - que les activités financées à l'aide de ces ressources ont suscité auprès des Etats Membres et des organes de l'ONU, en particulier le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB) et le Comité du programme et de la coordination (CPC).

2. Les activités de l'ONU sont pour l'essentiel à caractère opérationnel. Elles sont appréciées par la communauté mondiale, car elles mobilisent le potentiel de progrès économique et social des pays en développement et accroissent leurs capacités dans ce domaine. Le caractère multilatéral et non lié de l'aide offerte par l'ONU, l'expérience mondiale qu'elle en a acquise et les conditions de faveur auxquelles elle la consent, tout cela a contribué à donner de l'importance à cette aide bien au-delà de sa seule valeur monétaire. Il n'est donc pas surprenant que les pays bénéficiaires plaident généralement pour la continuité, la prévisibilité et l'accroissement en volume des ressources extrabudgétaires de l'Organisation des Nations Unies. Deux des plus récentes conférences d'annonce de contribution ont été à cet égard relativement encourageantes.

3. L'une des composantes essentielles des activités extrabudgétaires qui s'est beaucoup développée ces deux dernières années et qui continuera très probablement dans l'avenir à prendre de l'importance est celle qui groupe les opérations de maintien de la paix de l'ONU, hautement appréciées par les Etats Membres de l'Organisation.

4. Néanmoins, constatant l'importance relative sans cesse croissante des fonds extrabudgétaires par rapport au montant des quotes-parts, certains Etats Membres, ainsi que des organismes intergouvernementaux et d'autres organes, principalement le CCQAB et le CPC, ont insisté à diverses reprises sur la nécessité de définir le rôle des fonds extrabudgétaires dans la structure financière globale de l'ONU et de perfectionner les mécanismes d'approbation et d'information. Ils se sont également inquiétés du fait que ce mode de financement des activités de l'Organisation risquait de fausser les orientations et les priorités fixées par ses organes délibérants.

5. Les Etats Membres se préoccupent aussi depuis longtemps du contrôle financier des ressources extrabudgétaires, jugé insuffisant. Les vérificateurs extérieurs et intérieurs ont les uns comme les autres signalé le manque de contrôle sur l'utilisation de ces ressources du point de vue comptable et quant au fond. Des exemples fréquents de chevauchement d'activités financées simultanément par des crédits budgétaires et des fonds extrabudgétaires ont pu être identifiés, d'où la conclusion que les Etats Membres payent parfois deux fois le même produit.

6. Le Corps commun d'inspection, au fil des années, a établi plusieurs rapports sur les activités de coopération technique, dans lesquels il a étudié ces questions de façon plus ou moins détaillée. En 1972, il a publié un rapport ^{1/} traitant spécifiquement des problèmes relatifs aux fonds d'affectation spéciale de l'ONU, qui répondait aux préoccupations suscitées par les conséquences éventuelles à long terme de la tendance ascendante du volume de ces fonds et par le fait que le Secrétariat ne s'en souciait pas suffisamment. A l'époque, ces fonds s'élevaient au total à 60 millions de dollars des Etats-Unis. A titre de comparaison, on notera que le montant estimatif des dépenses du Fonds des Nations Unies pour la lutte contre l'abus des drogues pour l'exercice 1990-1991 s'élève approximativement à 130 millions de dollars des Etats-Unis.

7. C'est la première fois que le Corps commun d'inspection s'essaie à une analyse systématique des ressources extrabudgétaires de l'ONU. La présente étude répond au souci exprimé par l'Assemblée générale au paragraphe 2 de sa résolution 44/184, par laquelle elle a prié le Corps commun "de concentrer davantage encore son programme de travail sur les questions de gestion et les questions budgétaires et administratives découlant de l'ordre du jour des organes directeurs des organisations participantes, ainsi que sur les principaux domaines qui présentent pour celles-ci un intérêt commun". Dans la présentation de leur rapport, les inspecteurs se sont aussi efforcés de se conformer au paragraphe 6 de ladite résolution, par laquelle l'Assemblée prie le Corps commun "d'abréger le plus possible le texte de ses rapports, en utilisant, le cas échéant, des tableaux synoptiques et des graphiques, et d'y inclure un résumé de ses recommandations afin d'en faciliter l'examen".

8. Au cours de leur étude, les inspecteurs ont constaté que le manque de transparence de la documentation relative aux activités extrabudgétaires constituait, semblait-il, l'un des principaux problèmes. Beaucoup de malentendus et d'inquiétudes s'expliquent par le fait que les ressources extrabudgétaires sont mal présentées dans le budget-programme, dans les rapports sur l'exécution du budget et sur l'exécution du programme, ainsi que dans les documents comptables et les descriptifs de projets. Dès 1972, le Corps commun a constaté que l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le Bureau international du Travail (BIT) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS) avaient davantage progressé que l'Organisation des Nations Unies pour donner aux organismes intergouvernementaux une information plus détaillée sur les activités financées à l'aide de fonds d'affectation spéciale. La situation s'est depuis sensiblement améliorée, mais les inspecteurs estiment que beaucoup reste à faire.

9. Les inspecteurs ont étudié si le fait de rendre plus transparente la présentation de l'information relative aux ressources extrabudgétaires encouragerait les donateurs à accroître les contributions volontaires qu'ils versent à l'ONU, ou au contraire si cela les découragerait. Dans l'ensemble, ils

^{1/} Rapport sur les fonds d'affectation spéciale des Nations Unies, par Robert M. Macy, Corps commun d'inspection, Genève, février 1972 (JIU/REP/72/1).

pensent qu'un exposé plus clair des recettes et des dépenses inspirerait confiance dans la manière dont l'Organisation gère ses fonds extrabudgétaires et renforcerait du même coup sa crédibilité à cet égard. A leur avis, cela pourrait encourager les donateurs à accroître leurs contributions aux activités extrabudgétaires de l'ONU.

10. Les inspecteurs ont rassemblé les éléments nécessaires pour la rédaction du présent rapport auprès du Siège de l'ONU à New York et des bureaux et organes suivants : Office des Nations Unies à Genève (ONUG), Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe, Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat), deux commissions économiques régionales, Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et autres entités, départements et bureaux. Les inspecteurs ont eu de nombreux entretiens avec de hauts fonctionnaires de l'ONU qui s'occupent de l'utilisation et de la gestion des fonds extrabudgétaires. Ils ont aussi eu des échanges de vues intéressants avec des délégués et hauts fonctionnaires de pays donateurs et de pays bénéficiaires, ainsi qu'avec les vérificateurs extérieurs des comptes. Ils tiennent à adresser leurs remerciements à tous ceux qui leur ont apporté leur concours.

11. La présente étude ne porte que sur l'Organisation des Nations Unies. D'autres pourraient être faites ultérieurement, compte tenu des nombreux aspects importants de ce mode de financement. Les inspecteurs espèrent que leur rapport sera utile aux Etats Membres ainsi qu'au Secrétariat de l'ONU.

II. LES RESSOURCES EXTRABUDGETAIRES DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES : PRINCIPES GENERAUX

12. Les ressources extrabudgétaires de l'Organisation des Nations Unies s'entendent, de façon générale, des fonds de toutes origines autres que les fonds provenant des quotes-parts et des activités productrices de recettes. Dans sa circulaire ST/SGB/188 du 12 mars 1982, le Secrétaire général les classe en quatre grandes catégories :

a) Fonds qui servent à appuyer des programmes de travail de fond de l'Organisation ou des activités de secours et d'assistance humanitaire, ou à compléter les ressources desdits programmes ou activités;

b) Fonds qui servent à financer l'assistance de coopération technique fournie aux pays en développement, soit en vertu d'arrangements multilatéraux soit par l'intermédiaire du système des Nations Unies;

c) Fonds qui servent à financer les opérations de maintien de la paix 2/;

d) Fonds qui servent à rembourser à l'Organisation les services d'appui qu'elle fournit et le coût de l'utilisation de ses installations.

Bien que les opérations de maintien de la paix soient la catégorie qui enregistre la plus forte croissance, la présente étude porte essentiellement sur les fonds extrabudgétaires des catégories a) et b), qui préoccupent sérieusement la Cinquième Commission, le CCQAB et le CPC. Les fonds de la catégorie d) ont fait l'objet d'études spécifiques et donnent actuellement lieu à des débats intenses au sein des organes délibérants des Nations Unies. Les inspecteurs ont donc préféré ne pas les inclure dans leur analyse. Ils formulent cependant des observations au sujet de cette composante importante des ressources extrabudgétaires (voir ci-après les paragraphes 52 à 54).

13. Indépendamment des fonds provenant des quotes-parts des Etats Membres au titre des opérations de maintien de la paix, les ressources extrabudgétaires de l'ONU proviennent de contributions volontaires en espèces ou en nature 3/. L'acceptation

2/ A l'heure actuelle, seule la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre est financée intégralement par des contributions volontaires versées à un compte spécial. Les pays qui fournissent des contingents à la Force absorbent environ 70 % des dépenses totales, le solde étant financé par des contributions volontaires des Etats Membres. D'autres opérations de maintien de la paix sont financées par des quotes-parts, comptabilisées sur des comptes spéciaux, suivant des modalités différentes. C'est ainsi que la Force des Nations Unies chargée d'observer le dégagement (FNUOD) et la Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL), la Mission de vérification des Nations Unies en Angola (UNAVEM), le Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies pour l'Iran et l'Iraq (GOMNUII) et le Groupe d'observateurs des Nations Unies en Amérique centrale (ONUCA) sont financés au moyen de comptes spéciaux. Les quotes-parts sont fixées suivant un barème de répartition spécial pour ce genre d'opérations ("paix et sécurité"), qui classe les 160 Etats Membres en quatre catégories : a) les cinq membres permanents du Conseil de sécurité, dont la contribution est calculée à un taux plus élevé que leur quote-part du budget ordinaire; b) 22 Etats Membres économiquement développés, dont la contribution est calculée au même taux que leur quote-part du budget ordinaire; c) les Etats Membres les moins avancés, dont la quote-part est fixée à environ 10 % de leur quote-part au budget ordinaire; et d) les autres Etats Membres, dont la quote-part est fixée à environ 20 % de leur quote-part du budget ordinaire. L'Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve (ONUST) et le Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies dans l'Inde et le Pakistan (UNMOGIP) sont financés par des crédits inscrits au budget ordinaire de l'ONU. En outre, les Etats Membres ont fourni des services d'appui et/ou des moyens à l'effort global en faveur du maintien de la paix (transport, matériel, fournitures, etc.) sur une base volontaire, habituellement aux fins de faciliter la mise en train des opérations.

3/ Règlement financier et règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies [(voir ST/SGB/Financial Rules/1/Rev.3 (1985)].

et la gestion de ces contributions sont régies par les dispositions pertinentes du règlement financier et des règles de gestion financière de l'ONU. L'article 7.2, par exemple, dispose que "le Secrétaire général peut accepter des contributions volontaires, qu'elles soient ou non en espèces, à condition qu'elles soient offertes à des fins compatibles avec les principes, les buts et les activités de l'Organisation et que l'acceptation des contributions qui entraînent, directement ou indirectement, des obligations financières supplémentaires pour l'Organisation ait l'assentiment de l'autorité compétente". Cette disposition est précisée par le Secrétaire général dans la règle 107.6 ("Il ne peut être accepté de contributions volontaires, dons ou donations à des fins spécifiées si ces fins sont incompatibles avec les principes et les buts de l'Organisation") et dans la règle 107.7 ("Les contributions volontaires, dons ou donations qui entraînent, directement ou indirectement, des obligations financières immédiates ou non pour l'Organisation ne peuvent être acceptées qu'avec l'approbation de l'Assemblée générale"). Dans tous les cas autres que ceux où l'Assemblée générale a donné son approbation, la constitution d'un fonds d'affectation spéciale ou l'acceptation de contributions volontaires, dons ou donations à gérer par l'Organisation est subordonnée à l'approbation du Secrétaire général, qui peut déléguer ses pouvoirs au Secrétaire général adjoint pour l'administration et la gestion (règle 107.5).

14. Aidés par le concours que leur a apporté sans réserve le Bureau du Contrôleur à New York, les inspecteurs ont essayé de se faire une idée de l'ampleur des contributions volontaires en nature, type de contributions qui vise principalement les opérations de maintien de la paix. Ils n'ont pas été en mesure d'étudier cet aspect de la question à fond mais ils ont eu l'impression que les contributions volontaires en nature soulèvent des difficultés d'ordre pratique. Quelques observations et quelques faits donneront une idée de ce que les inspecteurs ont à l'esprit :

a) Les articles 7.2 et 7.3 du règlement financier de l'ONU contiennent des dispositions qui s'appliquent sans distinction aux contributions volontaires, qu'elles soient en espèces ou en nature. Dans certains cas, cependant, le règlement financier de l'organisme concerné contient des dispositions spéciales selon lesquelles ces contributions sont comptabilisées suivant des modalités différentes. Par exemple, au HCR et à l'UNRWA, les contributions volontaires en nature sont comptabilisées au chapitre des recettes et des dépenses, séparément des contributions en espèces, tandis qu'à l'ONU elles ne sont pas considérées comme des recettes mais leur montant est indiqué dans une note au bas des états financiers. Il semble donc que le règlement financier et les règles de gestion financière de l'ONU pourraient être plus explicites sur ce point.

b) Les principes à appliquer pour déterminer la valeur des contributions en espèces ne sont pas suffisamment clairs.

A cet égard, on notera que le Secrétariat a établi un projet de directives techniques pour le traitement et l'évaluation des contributions volontaires faites sous forme de fournitures et de services, qui constitue une excellente base pour

régler les difficultés susmentionnées 4/. Le Comité des commissaires aux comptes de l'ONU, qui va examiner plus attentivement les fonds extrabudgétaires, devrait, avec la collaboration du Bureau du Contrôleur, pouvoir étudier de façon plus approfondie et sous tous ses aspects la question des contributions volontaires en nature.

15. L'Assemblée générale a disposé que les sommes acceptées à des fins spécifiées par le donateur seront considérées comme des fonds d'affectation spéciale ou inscrites à un compte spécial (article 7.3 du règlement financier).

16. Les fonds d'affectation spéciale sont définis comme étant des comptes établis, en vertu de mandats déterminés ou en vertu d'accords déterminés, pour comptabiliser les recettes et les dépenses relatives aux contributions volontaires versées pour financer en totalité ou en partie des activités. L'Organisation est responsable des fonds. Elle est aussi responsable devant les donateurs de l'utilisation faite des contributions qu'ils ont versées en vertu d'un accord portant constitution d'un fonds d'affectation spéciale, mais elle ne peut accepter aucune obligation financière supplémentaire aux termes d'un tel arrangement sans l'accord préalable de l'organe directeur approprié.

17. A l'ONU, les fonds d'affectation spéciale sont classés en deux grandes catégories : a) les fonds généraux d'affectation spéciale, qui englobent tous les fonds d'affectation spéciale qui ne sont pas exclusivement constitués aux fins de la coopération technique, et b) les fonds d'affectation spéciale pour la coopération technique, qui englobent les fonds d'affectation spéciale constitués pour financer des projets déterminés de coopération technique.

18. Les comptes spéciaux 5/ sont des comptes qui sont établis pour comptabiliser des recettes et des dépenses que l'on souhaite identifier séparément, à des fins de gestion financière ou pour d'autres motifs, en raison de l'importance que les activités correspondantes revêtent pour les Etats Membres.

4/ Financement du Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies pour l'Iran et l'Iraq. Contributions volontaires sous forme de fournitures et de services. Rapport du Secrétaire général (A/44/264). Voir l'annexe I, "Opérations de maintien de la paix des Nations Unies : projet de directives techniques concernant les contributions volontaires faites sous forme de fournitures et de services".

5/ On peut citer comme exemple de comptes spéciaux :

a) Les comptes spéciaux établis pour les opérations de maintien de la paix financées par les quotes-parts des Etats Membres ou par des contributions volontaires;

b) Les comptes spéciaux établis pour des activités découlant de la mise en oeuvre d'instruments internationaux. Ces activités sont normalement financées par les Etats parties aux instruments pertinents (comme la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale);

c) Les comptes spéciaux établis pour les activités d'appui aux programmes.

19. Les principes régissant les fonds extrabudgétaires, tels que l'Assemblée générale les a approuvés il y a 15 ans, restent valables et ils sont relativement bien respectés par le Secrétariat. Ils s'inspirent de deux idées fondamentales : faciliter et encourager une coopération multilatérale dynamique et croissante chez les donateurs, et apporter un complément de ressources à une activité déterminée financée par les quotes-parts des Etats Membres ou financer des projets et des programmes dont l'exécution serait très utile et souhaitable mais pour lesquels aucun crédit n'est inscrit au budget ordinaire.

III. LES RESSOURCES EXTRABUDGETAIRES DANS LA STRUCTURE
FINANCIERE DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES
AU COURS DES ANNEES 80

A. Le problème de la transparence

20. Comme nous l'avons mentionné dans l'introduction au présent rapport, les Etats Membres de l'ONU, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, le Comité du programme et de la coordination et le Secrétariat lui-même s'intéressent de plus en plus au rôle que les ressources extrabudgétaires jouent dans l'ensemble des activités de l'Organisation. Personne n'est à l'heure actuelle capable de décrire ce rôle avec précision et dans tous ses aspects, et ce pour la raison essentielle que la manière dont ces ressources sont présentées dans les documents financiers de l'Organisation manque de précision et de transparence. C'est un fait que le lecteur le plus consciencieux et le plus patient aura beaucoup de mal, s'il y arrive, à dégager de cette documentation une idée claire de l'ampleur des ressources extrabudgétaires mises à la disposition de l'Organisation et de leur origine, leur répartition et leur utilisation effective. C'est pourquoi les représentants de certains Etats Membres ont suggéré que la solution serait peut-être un "budget scindé". Les inspecteurs ne partagent pas ce point de vue à cause des conséquences importantes que cela aurait pour les programmes et le financement.

21. A part les nombreux documents qui contiennent des données incomplètes et fragmentaires, il existe trois sources d'information systématique : a) le rapport du Comité administratif de coordination (CAC) sur les dépenses des organismes des Nations Unies relatives aux programmes; b) le projet de budget-programme de l'Organisation des Nations Unies pour l'exercice biennal à venir et c) les comptes de l'ONU. Or, ces sources présentent aussi certaines carences, comme nous allons le voir.

i) Le rapport du CAC

22. Ce document, qui paraît en juillet, une fois l'exercice biennal pertinent clos, et se compose essentiellement de tableaux accompagnés de notes explicatives, permet une analyse rapide des dépenses des organisations financées par le budget ordinaire et par des fonds extrabudgétaires. Toutefois, comme les dépenses y sont ventilées suivant la classification interinstitutions des programmes appliquée par le CAC (ressources naturelles, industrie, transports et communications, etc.), qui diffère de celle qui est utilisée dans le budget-programme de l'ONU, ce document peut difficilement suffire pour examiner avec précision les aspects extrabudgétaires des activités de l'ONU.

ii) Le projet de budget-programme

23. Dans un certain nombre de ses études, en particulier dans son rapport intitulé "Etablissement de rapports sur l'exécution et les résultats des programmes de l'Organisation des Nations Unies : contrôle, évaluation et examen de la gestion" (JIU/REP/88/1, A/43/124), le Corps commun d'inspection a noté les progrès substantiels réalisés par l'Organisation dans le domaine de la programmation et de la budgétisation. Le budget-programme de l'exercice biennal 1990-1991, le premier à avoir été présenté aux Etats Membres suivant le nouveau processus budgétaire adopté par l'Assemblée générale dans sa résolution 41/213, a marqué, à cet égard, un nouveau progrès. Comme le CCQAB l'a déjà fait observer, pour les sous-programmes d'un certain nombre de chapitres, l'information concernant les ressources nécessaires exprimées en pourcentage du total prévu pour le programme est accompagné du pourcentage correspondant de l'exercice biennal précédent, tant en ce qui concerne le budget ordinaire que pour les fonds extrabudgétaires. En outre, pour les éléments de programmes et/ou les produits dont il est prévu qu'ils seront financés pour plus de 50 % à l'aide de fonds extrabudgétaires, une indication est donnée à ce sujet.

24. Comme le rapport du CAC (voir ci-dessus le paragraphe 22), et pour un certain nombre de raisons similaires, le projet de budget-programme de l'ONU n'offre pas non plus une base suffisante pour l'examen des activités extrabudgétaires. Premièrement, il donne seulement une indication des montants prévus au titre des fonds extrabudgétaires, représentant la meilleure estimation possible. Compte tenu du fait que le projet de budget-programme est habituellement préparé un an avant que l'exercice biennal correspondant ne commence, la précision de ces chiffres en souffre. Deuxièmement, le contenu de l'information fournie dans ce document est extrêmement limité. C'est ainsi, par exemple, que les dépenses ne sont pas ventilées par produits et que les nouveaux éléments de programmes et produits ne sont pas identifiés. Dans un certain nombre de cas, il n'est pas fait mention de produits extrabudgétaires qui ont été précédemment identifiés et qui correspondent à des activités continues. Ces lacunes rendent difficile toute comparaison avec les exercices précédents. Troisièmement, d'autres aspects de la présentation du budget méritent également d'être améliorés. Comme le CCQAB l'a fait observer dans son premier rapport sur le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1990-1991 (A/44/7), "la répartition des ressources nécessaires, à l'intérieur des chapitres, entre direction exécutive et administration, programmes d'activité et appui aux programmes, est souvent arbitraire. En outre, en ce qui concerne la description des programmes, la distinction entre activités de fond et activités opérationnelles devient de moins en moins précise. Ces lacunes, qui sont particulièrement manifestes dans les demandes de crédits pour les commissions régionales, empêchent toute analyse des ressources et des taux de croissance prévus pour les diverses activités proposées". Quatrièmement, l'analyse de l'information relative aux fonds extrabudgétaires est pratiquement inexistante. Il n'est même pas donné aux Etats Membres une idée des principales tendances de l'évolution des activités extrabudgétaires. À cet égard, à plusieurs occasions, les Etats Membres ont insisté pour obtenir une meilleure information sur les activités extrabudgétaires dans le budget-programme. C'est pourquoi, par exemple, au paragraphe 43 de l'annexe à la résolution 32/197 de l'Assemblée générale relative à la restructuration des secteurs économique et social du système des Nations Unies,

il est indiqué qu'il conviendrait d'inclure dans les budgets-programmes des renseignements complets sur les ressources extrabudgétaires 6/.

25. Dans la déclaration qu'il a faite à la Cinquième Commission le 24 octobre 1989 au sujet de la question des contributions volontaires et du traitement des fonds extrabudgétaires dans le projet du budget-programme, le Secrétaire général adjoint par intérim à l'administration et à la gestion a reconnu qu'il y avait beaucoup à faire du point de vue de la transparence et du contrôle. Il a, d'autre part, indiqué que le Secrétariat s'efforcera d'améliorer le traitement de ces fonds dans le projet de budget-programme pour le prochain exercice biennal.

iii) Les comptes financiers

26. Les comptes financiers font apparaître, pour chaque fonds d'affectation spéciale, les recettes, les dépenses et le solde non engagé. Le Secrétaire général les soumet au Président du Comité des commissaires aux comptes, en application de l'article 11.4 du règlement financier de l'Organisation 7/. Le Président du Comité des commissaires aux comptes présente à l'Assemblée générale le rapport financier et les états financiers vérifiés de l'exercice biennal et le rapport du Comité des commissaires aux comptes. En outre, un volume qui contient les tableaux relatifs à chaque fonds d'affectation spéciale est mis à la disposition du Comité des commissaires aux comptes, du CCQAB et des délégations intéressées. Ce document ne fait pas l'objet d'une distribution générale et n'est publié qu'en anglais.

B. Améliorations pouvant être apportées à la présentation des ressources extrabudgétaires

27. Quelles sont les améliorations que les Etats Membres, le CCQAB et le CPC souhaitent voir apportées à la présentation des fonds extrabudgétaires dans la documentation de l'Organisation des Nations Unies?

i) Les vues des Etats Membres

28. A maintes reprises, les Etats Membres de l'ONU ont déploré qu'il ne soit pas suffisamment débattu de l'utilisation faite par l'Organisation de ses ressources extrabudgétaires et ont indiqué qu'ils désiraient être mieux informés sur les points suivants :

a) Les tendances des ressources extrabudgétaires provenant de contributions volontaires en tant que moyen de financement des activités de l'ONU, en particulier dans des domaines qui sont normalement financés par les quotes-parts des Etats Membres;

6/ Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-deuxième session, Supplément No 15 (A/32/45), p. 132.

7/ Voir ST/SGB/Financial Rules/1/Rev.3(1985), p. 44.

b) L'évolution des fonds d'affectation spéciale et des fonds dits sectoriels quant à leur nombre et à l'ampleur des ressources correspondantes : comment ces fonds sont représentés dans les différents domaines d'activité de l'ONU et comment leur ampleur s'est développée au cours d'une période déterminée par rapport à la croissance du budget ordinaire;

c) La mise en oeuvre de la réforme administrative et budgétaire en cours a-t-elle accéléré l'accroissement des fonds extrabudgétaires?

d) L'accroissement du nombre des postes financés par des ressources extrabudgétaires a-t-il compensé la réduction de l'effectif inscrit au budget ordinaire?

e) Le rôle des organismes intergouvernementaux dans l'évaluation des ressources extrabudgétaires nécessaires et dans leur affectation;

f) Comment les contributions volontaires, et les fonds d'affectation spéciale en particulier, ont affecté l'établissement des priorités dans les programmes de l'ONU et l'exécution des divers programmes;

g) L'évolution du rapport entre les activités inscrites au budget ordinaire et celles qui sont financées par des contributions volontaires;

h) Le principe établi par la Charte de la responsabilité collective du financement des activités de l'Organisation est-il négligé?

ii) Les vues du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires

29. Depuis de nombreuses années, le Comité consultatif accorde beaucoup d'importance à l'aspect extrabudgétaire des activités de l'Organisation, en particulier pour ce qui concerne l'acceptation, la gestion et la comptabilité des fonds extrabudgétaires. Au cours des débats de l'Assemblée générale sur le projet de budget-programme de l'exercice précédent et de l'exercice en cours, il est apparu que le Comité consultatif était très préoccupé par cette question, et un vif désir s'est manifesté qu'il soit trouvé remède à cette situation.

30. Dans son rapport sur le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1988-1989 (A/42/7), le Comité consultatif a déclaré qu'il avait l'intention "de prêter une attention particulière à l'avenir aux dépenses de l'Organisation qui sont financées par des fonds extrabudgétaires, et notamment d'examiner la précision de la méthode actuellement utilisée pour prévoir le montant des fonds extrabudgétaires qui seront mis à la disposition de l'Organisation. Vu l'ampleur des ressources en question, le Comité consultatif estime qu'il est essentiel de définir avec précision le rôle des fonds extrabudgétaires dans la structure financière globale de l'Organisation. Il est également essentiel d'affiner les mécanismes d'approbation et d'établissement des rapports afin que ces dépenses fassent l'objet d'un examen et d'un contrôle plus strict."

31. Dans son rapport sur le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1990-1991 (A/44/7), le Comité consultatif a examiné notamment le rôle et l'utilisation des fonds extrabudgétaires mis à la disposition de l'Organisation. Au paragraphe 81 de ce rapport, il constate que "le montant des fonds extrabudgétaires dont l'Organisation des Nations Unies dispose s'est accru au fil des ans" et que ces fonds "comprennent non seulement les versements au titre des services d'appui à d'autres organismes des Nations Unies et à des programmes extrabudgétaires, mais aussi de plus en plus des fonds d'affectation spéciale servant à financer des activités de fond et des projets opérationnels". Il fait aussi observer que, très souvent, des fonds extrabudgétaires en sus de ceux qui sont indiqués dans le projet de budget-programme sont reçus au cours d'un exercice biennal et que cela a des incidences non seulement sur le programme de travail, mais aussi sur l'établissement des priorités. Il importe donc que l'Assemblée générale soit informée de ces faits nouveaux et des conséquences qui en découlent pour le programme de travail. Le Comité consultatif a prié le Secrétaire général de mettre au point un mécanisme pour communiquer ces renseignements à l'Assemblée générale en temps voulu, éventuellement dans le cadre des rapports sur l'exécution du budget ordinaire.

32. Le Comité consultatif a insisté dans son rapport sur la nécessité :

a) D'affiner les mécanismes d'approbation et d'établissement des rapports afin que les dépenses financées par des fonds extrabudgétaires fassent l'objet d'un examen et d'un contrôle plus stricts; et

b) De procéder à un examen détaillé de tous les programmes extrabudgétaires de manière à faire apparaître et à comptabiliser la participation du Secrétariat à des activités financées directement par des gouvernements et à pouvoir mettre en place des procédures adéquates pour traiter ce genre de situation.

iii) Les vues du Comité du programme et de la coordination

33. Lorsqu'il a examiné le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1990-1991, le Comité du programme et de la coordination a lui aussi accordé une grande attention à la question des ressources extrabudgétaires et s'est déclaré préoccupé par la manière dont ces ressources étaient présentées dans le budget-programme, en particulier par la difficulté de saisir la corrélation entre les ressources envisagées et les programmes que l'Organisation avait pour mandat d'exécuter et l'établissement des priorités à l'intérieur des sous-programmes. Le Comité a recommandé qu'une solution soit recherchée aux problèmes de méthodologie posés par l'impact des ressources extrabudgétaires sur le programme §/.

34. Etant donné que ces diverses instances ont eu ces dernières années des débats sérieux sur la question des ressources extrabudgétaires de l'ONU, les inspecteurs, après avoir donné un aperçu de la situation au cours des années 80, s'attacheront dans la suite de leur rapport à étudier les facteurs qui empêchent qu'il soit donné satisfaction au désir exprimé par les Etats Membres à ce sujet. Quelques aspects essentiels des principaux problèmes sont analysés au chapitre IV.

§/ On trouvera les observations et les conclusions pertinentes du Comité du programme et de la coordination dans le document A/44/16, par. 41, 56 et 69.

C. Evolution de l'ampleur des ressources extrabudgétaires mises à la disposition de l'Organisation des Nations Unies

35. Au milieu des années 50, on a assisté à une forte expansion du montant des ressources extrabudgétaires mises à la disposition de l'ONU. Cette évolution est attribuable principalement au changement de politique des Etats Membres, qui ont préféré financer certaines activités des organismes des Nations Unies, principalement de caractère économique et social, par des contributions volontaires, au lieu de continuer à privilégier le financement par les quotes-parts.

36. Initialement, ce changement s'est traduit essentiellement par le fait que de nombreux Etats Membres ont versé des contributions volontaires annuelles pour financer des organismes comme le HCR, le PNUD, l'UNICEF et le Programme alimentaire mondial. Plus tard, on a observé une tendance à financer par des contributions volontaires, non pas les organismes des Nations Unies en tant que tels, mais des projets et des programmes déterminés inscrits au programme ordinaire de travail et aux programmes par pays de ces organismes.

37. Les principales raisons qui ont motivé cette évolution vers un financement par des ressources extrabudgétaires, telles que le Corps commun d'inspection les a décrites dans son "Rapport sur les fonds d'affectation spéciale des Nations Unies" (JIU/REP/72/1), sont toujours aussi valables. Premièrement, beaucoup de gros contribuants continuent à préférer financer des opérations bien déterminées plutôt que d'allouer des sommes importantes pour financer des opérations au titre d'un arrangement selon lequel chaque pays membre dispose d'une voix. Deuxièmement, la politique des Nations Unies tendant à mobiliser des fonds de sources diverses, autres que les quotes-parts des Etats Membres, reste d'actualité. Troisièmement, on continue à faire largement appel, pour des programmes bilatéraux, à un système multilatéral de planification, de programmation et de coopération, et des programmes bilatéraux hybrides administrés par des organismes multilatéraux sont un phénomène assez courant. L'Italie et le Japon en sont des exemples. C'est ainsi qu'en 1988 l'Italie a prévu d'acheminer près de 50 % de son aide au développement par l'intermédiaire d'organismes multilatéraux, et une part importante de ces ressources devait être affectée à des programmes des Nations Unies. Le Japon achemine l'essentiel de son aide par l'intermédiaire des Nations Unies et considère que c'est là un élément important de sa politique nationale. Les représentants respectifs de ces pays l'ont bien laissé entendre lors des débats de l'Assemblée générale.

38. En outre, le gonflement des fonds extrabudgétaires peut être considéré comme procédant du désir de la communauté des donateurs et de nombreux gouvernements bénéficiaires de voir la coopération multilatérale se concentrer sur des questions nouvelles, comme la lutte contre la drogue, l'environnement, les droits de l'homme, qui, au départ, jouissent généralement d'une assez faible priorité dans la répartition globale des ressources des Nations Unies. D'autre part, la crise financière des Nations Unies a, d'une manière ou d'une autre, encouragé à la fois les gouvernements bénéficiaires et les organismes des Nations Unies à s'adresser à d'autres sources pour trouver les fonds supplémentaires nécessaires afin de pouvoir exécuter des projets ou des programmes approuvés.

Tableau 1

Organisation des Nations Unies : ressources inscrites au budget ordinaire et ressources extrabudgétaires au cours des années 80

(En millions de dollars des Etats-Unis)

EXERCICE BIENNAL												
1980-1981.		1982-1983		1984-1985		1986-1987		1988-1989		1990-1991		
Ressources	Montant total	Montant en \$	Croissance en %									
Montant net du budget ordinaire a/	1 100	44,6	1 215	10,4	1 310	7,8	1 407	7,4	1 444	2,6	1 631	12,9
Ressources extra-budgétaires b/	1 368	55,4	2 126	55,4	1 873	-11,9	2 249	20,0	2 029	-9,8	2 547	24,9
Total net	2 469	100,0	3 342	35,4	3 183	-5,3	3 656	14,7	3 473	-5,0	4 178	19,9

Source : Projet de budget-programme pour les exercices biennaux respectifs.

a/ Pour chaque exercice biennal, à l'exception de l'exercice 1990-1991, les chiffres relatifs au budget ordinaire correspondent aux crédits ouverts. tels qu'ils figurent dans le projet de budget-programme pour l'exercice suivant (par exemple, les crédits ouverts pour l'exercice biennal 1988-1989 ont été tirés du budget-programme pour l'exercice biennal 1990-1991). D'autre part, les montants sont nets des recettes et des contributions du personnel.

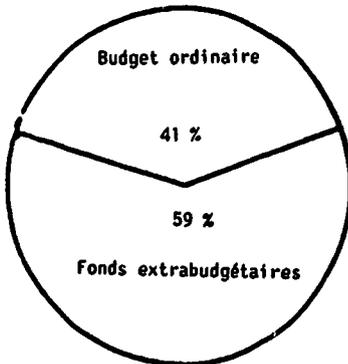
b/ Pour chaque exercice biennal, à l'exception de l'exercice 1990-1991, les chiffres relatifs aux ressources extrabudgétaires correspondent au montant estimatif des dépenses, tel qu'il figure dans le projet de budget-programme pour l'exercice suivant (par exemple les chiffres de l'exercice 1988-1989 ont été tirés du budget-programme pour l'exercice biennal 1990-1991).

c/ Les montants indiqués dans la première colonne n'étant pas exprimés en dollars constants, les chiffres indiquant la croissance ne sont pas corrigés de l'inflation et des fluctuations des taux de change.

d/ Les chiffres ayant été arrondis, les totaux indiqués diffèrent de la somme des éléments qui les composent.

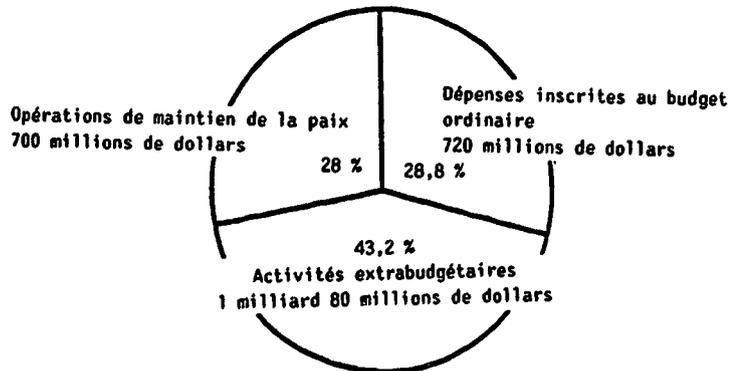
39. Sous l'effet de ces tendances, les ressources extrabudgétaires ont enregistré une croissance généralement plus rapide que les quotes-parts. Le tableau 1 fait apparaître pour l'exercice biennal 1982-1983 un gonflement sans précédent (55,4 %) des ressources extrabudgétaires par rapport à l'exercice précédent. Pour l'exercice 1984-1985, leur montant a diminué de 11,9 % et, pour l'exercice 1986-1987, il a augmenté de 20,0 %. Pendant ces deux exercices biennaux, les ressources inscrites au budget ordinaire n'ont progressé que modérément (7,8 et 7,4 %, respectivement). Pour l'exercice 1988-1989, les ressources extrabudgétaires ont diminué de nouveau de 9,2 %, alors que le budget ordinaire augmentait de 2,6 %. Pour 1990-1991 ^{2/}, il est prévu que les ressources extrabudgétaires augmenteront de près de 25 % et que le montant net du budget ordinaire progressera de 13 %. Il ressort également du tableau 1 qu'au cours de la période de 10 ans comprise entre l'exercice biennal 1980-1981 et l'exercice biennal 1990-1991, les dépenses financées à l'aide de ressources extrabudgétaires (non compris les opérations de maintien de la paix) auront augmenté de 86,2 % au total et les dépenses inscrites au budget ordinaire de 48,3 %.

ONU : BUDGET-PROGRAMME DE L'EXERCICE BIENNAL 1988-1989



Graphique 1

ONU : FINANCEMENT DES ACTIVITES EN 1989



Graphique 2

^{2/} Le total des montants prévus pour l'exercice biennal 1990-1991, y compris le montant net des dépenses inscrites au budget ordinaire, s'élève à 4 179 105 300 dollars des Etats-Unis. Ces chiffres ne comprennent pas les dépenses relatives aux opérations de maintien de la paix, qui sont réparties séparément selon un barème spécial (FNUOD, FINUL, GOMNUII, UNAVEM et GANUPT) ou financées par des contributions volontaires (Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre); en effet, que des dépenses soient ou non engagées à ce titre au cours de l'exercice biennal 1990-1991 dépendra des décisions que prendra le Conseil de sécurité.

40. Malgré les fluctuations de leurs taux de croissance respectifs, les ressources extrabudgétaires ont augmenté plus vite que le budget ordinaire, ce qui, avec le passage des années, a porté à plus de 59 % leur part dans le financement de l'ensemble des activités de l'ONU. Si l'on tient compte des opérations de maintien de la paix, la part du budget ordinaire dans le financement global est encore plus modeste. C'est ainsi qu'en 1989, comme le graphique 2 le montre, les dépenses de l'ONU au titre des opérations de maintien de la paix se sont élevées à 700 millions de dollars des Etats-Unis; elles ont donc été presque équivalentes au montant du budget ordinaire pour la même année (720 millions de dollars des Etats-Unis). Si l'on tient compte de ce montant à côté des 1 milliard 80 millions de dollars des Etats-Unis de dépenses financées par des ressources extrabudgétaires, on constate que les dépenses inscrites au budget ordinaire absorbent seulement environ 28,8 % du total des moyens de financement mis à la disposition de l'ONU, les opérations de maintien de la paix environ 28,0 % et les autres activités extrabudgétaires 43,2 %.

Tableau 2

Répartition des dépenses de l'ONU financées à l'aide de ressources
extrabudgétaires, par grande catégorie

(En millions de dollars des Etats-Unis)

	1982- 1983	1984- 1985	1986- 1987	1988- 1989	1990- 1991
I. <u>Dépenses financées à l'aide de ressources extrabudgétaires :</u>					
Activités d'appui :					
ONUDI	26	23	23	-	-
PNUE	-	12	10	12	1
HCR	-	77	77	97	116
Autres activités	75	52	80	88	100
	<u>101</u>	<u>164</u>	<u>190</u>	<u>197</u>	<u>217</u>
Activités de fond :					
PNUE	50	16	15	15	15
HCR	65	-	-	-	-
Autres activités	50	34	25	59	76
	<u>165</u>	<u>50</u>	<u>40</u>	<u>74</u>	<u>91</u>
Projets opérationnels :					
UNRWA	461	540	571	420	486
ONUDI	193	167	176	-	-
PNUE	71	80	59	59	93
HCR	629	699	723	796	996
Autres activités	506	173	490	483	650
	<u>1 860</u>	<u>1 659</u>	<u>2 019</u>	<u>1 758</u>	<u>2 225</u>
Total	<u>2 126</u>	<u>1 873</u> a/	<u>2 249</u>	<u>2 029</u>	<u>2 533</u>
II. <u>Dépenses inscrites au budget ordinaire :</u>					
	1 215 b/	1 310	1 407	1 444	1 631

Source : Données communiquées par la Division de la comptabilité, Bureau de la planification des programmes, du budget et des finances.

a/ Le Département de la coopération technique pour le développement n'est pas compris dans le budget initial.

b/ Y compris l'ONUDI - 84 millions de dollars des Etats-Unis.

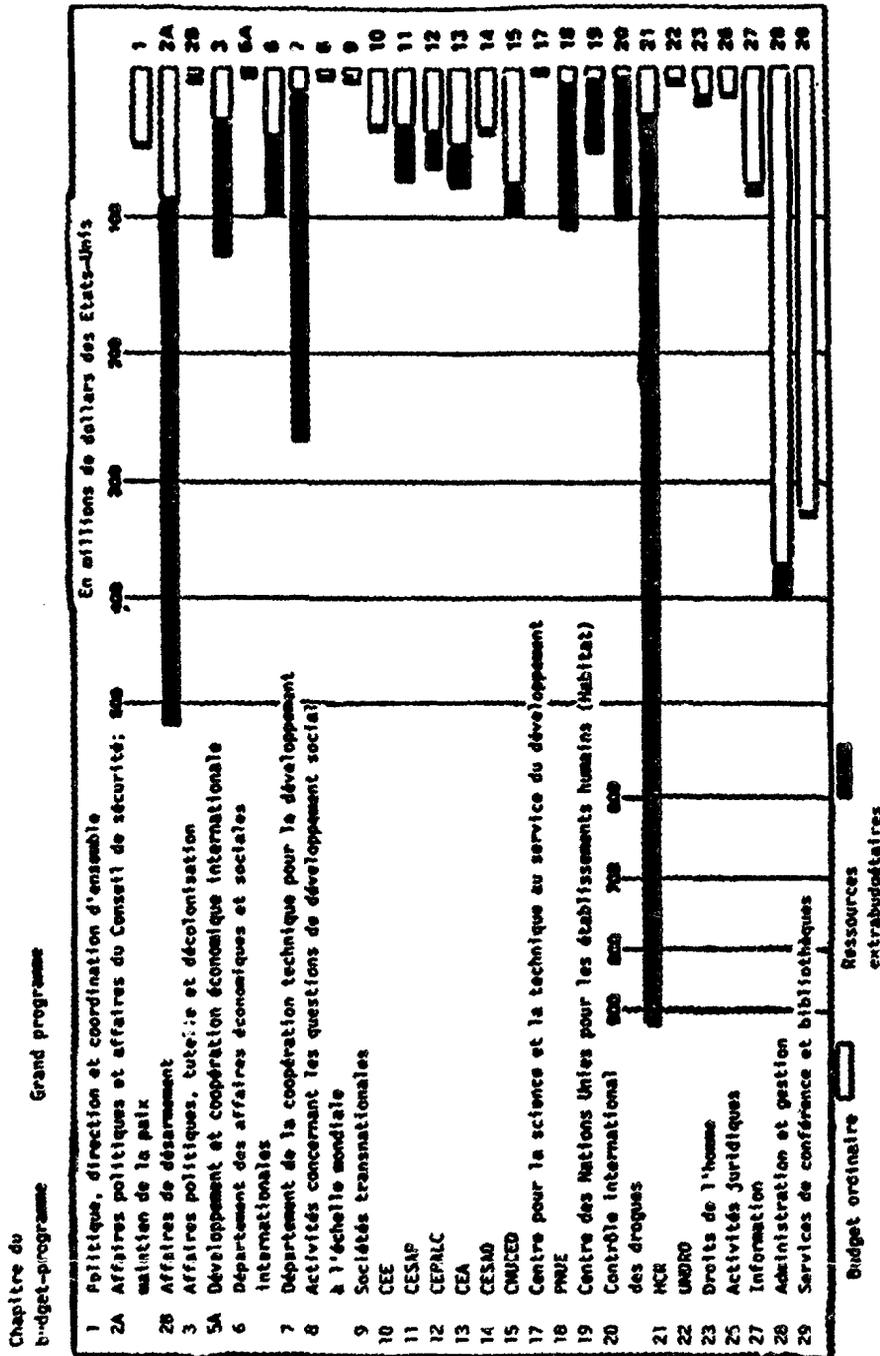
41. Le tableau 2 indique la répartition des dépenses de l'ONU financées à l'aide de ressources extrabudgétaires, par grande catégorie. Comme on le voit, ces ressources servent, pour l'essentiel (environ 87 %), à financer des projets opérationnels, c'est-à-dire des activités qui consistent à fournir une aide aux pays sous la forme de coopération technique ou de secours et d'autres projets à caractère humanitaire. Les activités de fonds, définies comme celles qui appuient ou complètent des programmes approuvés de l'ONU financés par des ressources inscrites au budget ordinaire, absorbent, d'après les données contenues dans le budget-programme, 8 ou 9 % du montant total des ressources extrabudgétaires. Le reste (4 ou 5 %) sert à financer des activités d'appui.

D. La répartition des ressources extrabudgétaires et leur effet sur les priorités

42. Au cours de la quarante-quatrième session de l'Assemblée générale, un certain nombre de délégations se sont une fois de plus inquiétées de constater qu'il était difficile de rattacher l'utilisation proposée des ressources extrabudgétaires à l'exécution du programme approuvé de l'Organisation. L'analyse qui suit est destinée à lever en partie cet obstacle. Elle repose sur un tableau synoptique (voir l'annexe I) montrant la répartition des ressources inscrites au budget ordinaire et des ressources extrabudgétaires pendant les années 80, par chapitre du budget-programme, et sur le graphique 3 ci-après qui fournit des données analogues pour le budget de l'exercice 1988-1989. Le tableau et le graphique sont l'un et l'autre révélateurs, car ils montrent non seulement la répartition des deux catégories de ressources entre les divers titres et chapitres du budget-programme mais aussi l'importance relative des activités financées à l'aide de ressources extrabudgétaires par rapport aux activités financées par le budget ordinaire; ils répondent ainsi dans une certaine mesure à la question de savoir comment les activités extrabudgétaires affectent les priorités établies par les organes délibérants de l'Organisation. A cet égard, on se souviendra que, dans le règlement et les règles régissant la planification des programmes, les aspects du budget qui ont trait aux programmes, le contrôle de l'exécution et les méthodes d'évaluation 10/, la priorité est définie comme un classement préférentiel pour l'allocation de ressources limitées. Ainsi, les activités ayant le rang de priorité le plus élevé sont celles qui seraient exécutées même si l'ensemble des ressources était sensiblement réduit, et les activités ayant le rang de priorité le plus faible sont celles qui seraient réduites ou même éliminées si toutes les ressources prévues n'étaient pas disponibles, ou si des activités ayant un rang de priorité plus élevé devaient être entreprises ou développées.

10/ Document ST/SGB/PPME Rules/1(1987), p. 34.

Graphique 2
CNU : budget-programme de l'exercice biennal 1988-1989



43. Il ressort de l'annexe I et du graphique 3 que les fonds extrabudgétaires financent environ 4 % (1 955 000 dollars des Etats-Unis pour l'exercice 1988-1989) des dépenses totales inscrites au Titre premier du budget-programme "Politique, direction et coordination d'ensemble". Le gros de ces ressources sert à financer des services d'appui à d'autres organismes des Nations Unies (960 700 dollars des Etats-Unis) et des programmes extrabudgétaires, y compris des activités de coopération technique (106 000 dollars des Etats-Unis), la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre (453 400 dollars des Etats-Unis) et la Force intérimaire des Nations Unies au Liban (214 900 dollars des Etats-Unis). Le reste sert à financer les dépenses relatives aux activités du Fonds d'affectation spéciale du Conseil mondial de l'alimentation.

44. Au chapitre 2A, "Affaires politiques et affaires du Conseil de sécurité; maintien de la paix" (Titre II du budget-programme), les fonds extrabudgétaires ont été, pour l'exercice 1988-1989, de 4,8 fois supérieurs aux ressources allouées au titre du budget ordinaire. D'après les prévisions, pour l'exercice budgétaire 1990-1991, ce rapport devrait être de 5,6 à 1. Les services d'enseignement, de santé et de secours fournis par l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA) absorbent la quasi-totalité des ressources extrabudgétaires affectées à ce chapitre du budget. Toujours au Titre II du budget, il faut noter la tendance à la hausse rapide des fonds extrabudgétaires alloués aux affaires de désarmement. A partir du budget-programme de l'exercice 1984-1985 (auparavant, il n'avait pas été alloué de fonds extrabudgétaires pour cette catégorie d'activités), ces fonds ont doublé d'un exercice à l'autre. Pour l'exercice 1988-1989, ils se sont montés à 5,1 millions de dollars, soit un tiers des ouvertures de crédit totales.

45. Il est intéressant aussi de noter le changement survenu, au cours des années 80, dans l'équilibre entre les ressources inscrites au budget ordinaire et les ressources extrabudgétaires en faveur de ces dernières au Titre III du budget-programme "Affaires politiques, tutelle et décolonisation". Pour l'exercice 1980-1981, les ressources extrabudgétaires ont dépassé de 3,4 millions de dollars environ celles du budget ordinaire. Pour l'exercice suivant, cependant, la situation s'est renversée, le montant du budget ordinaire dépassant d'environ 2 millions de dollars celui des ressources extrabudgétaires. En 1984-1985, la situation s'est à nouveau complètement inversée, le montant des ressources extrabudgétaires étant supérieur de 3,2 fois au chiffre de l'exercice précédent et le budget ordinaire étant en légère diminution. Depuis lors, le rapport entre les deux catégories de ressources est resté à peu près constant. Pour le dernier exercice biennal, des crédits se montant à 33,4 millions de dollars des Etats-Unis ont été ouverts au Titre III, alors que le montant des ressources extrabudgétaires s'élevait à 95,3 millions de dollars des Etats-Unis.

46. Les ressources extrabudgétaires du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (plus de 890 millions de dollars des Etats-Unis) représentent environ la moitié du total des fonds provenant de contributions volontaires alloués pour les activités économiques, sociales et humanitaires (Titre IV du budget-programme). L'accroissement des ressources extrabudgétaires mises à la disposition du HCR est attribuable au fait que le nombre des réfugiés dans le monde a presque doublé ces 10 dernières années, d'où l'expansion des activités du Haut

Commissariat. A l'heure actuelle, ses dépenses sont financées, pour à peu près 97 %, à l'aide de contributions volontaires et pour 3 % seulement par des crédits ouverts au budget ordinaire de l'ONU. En outre, le HCR et l'UNRWA, deux organismes dont les activités sont à prédominance humanitaire, absorbent actuellement environ 60 % de la totalité des fonds extrabudgétaires de l'ONU. C'est le Département de la coopération technique pour le développement qui vient au second rang, avec 248 millions de dollars des Etats-Unis, suivi par les commissions économiques régionales (99,9 millions de dollars des Etats-Unis), le PNUE (98,1 millions de dollars des Etats-Unis), le contrôle des drogues (94 millions de dollars des Etats-Unis), Habitat (46,6 millions de dollars des Etats-Unis), le Centre des Nations Unies sur les sociétés transnationales (6,7 millions de dollars des Etats-Unis) et le Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe (UNDRO) (3,1 millions de dollars des Etats-Unis).

Tableau 3

Commissions économiques régionales : ressources inscrites au budget ordinaire et ressources extrabudgétaires

(En millions de dollars des Etats-Unis)

	<u>1980-1981</u>		<u>1982-1983</u>		<u>1984-1985</u>		<u>1986-1987</u>		<u>1988-1989</u>	
	BO	EXB								
CEE	25,6	3,2	23,7	3,2	22,8	2,8	23,5	1,4	34,6	4,0
CESAP a/	26,1	43,2	30,2	41,0	33,9	39,1	30,8	41,1	33,5	45,0
CEPALC	42,2	20,9	44,9	16,8	43,2	19,7	49,0	17,4	48,1	24,3
CEA	29,7	30,1	37,3	30,0	46,4	19,3	51,8	20,5	51,2	27,9
CESAO	14,5	7,5	19,5	4,5	27,3	5,3	35,0	6,1	36,8	4,5

Source : Projet de budget-programme pour les exercices biennaux respectifs.

a/ Les chiffres relatifs à la CESAP sont tirés du document E/ESCAP/688, du 24 février 1989 (p. 1), "Mobilisation de ressources extrabudgétaires - note du Secrétariat", en raison des différences importantes qui existent entre ces chiffres et ceux des budgets-programmes.

47. Le tableau 3 fait apparaître des différences importantes dans le rapport entre les ressources budgétaires et les ressources extrabudgétaires d'une Commission économique régionale à l'autre. Les fonds extrabudgétaires ne dépassent le montant des crédits inscrits au budget ordinaire qu'à la CESAP. A la CEA et à la CEPALC, ils représentent 54, 5 et 50,5 %, respectivement, du budget ordinaire. A la CESAO et surtout à la CEE, la part des ressources extrabudgétaires est sensiblement plus faible : 12,2 et 11,6 %, respectivement, pour l'exercice biennal 1988-1989.

48. A noter également une autre tendance récente du financement par des ressources extrabudgétaires : l'accroissement rapide du montant des ressources allouées au chapitre 23 "Droits de l'homme", qui est actuellement égal à peu près à la moitié de celui des crédits inscrits au budget ordinaire et a augmenté près de six fois par rapport à l'exercice 1986-1987.

49. Les ressources extrabudgétaires allouées pour les affaires juridiques, l'information, l'administration et la gestion n'ont pas subi la même évolution relative et représentent entre 7 et 8 % du total des ressources affectées aux activités dans ces domaines respectifs.

50. Au 31 décembre 1988, l'ONU administrait 106 fonds d'affectation spéciale servant à financer des activités de fond, dont 30 avaient été constitués par décision d'un organe délibérant et 76 par le Secrétaire général essentiellement en application de résolutions adoptées par l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité ou le Conseil économique et social. Toutefois, le Secrétaire général ne considère comme actifs que 98 de ces fonds. Leur répartition par domaine d'activité et par origine est la suivante :

Fonds d'affectation spéciale actifs servant
à financer des activités de fond

(au 31 décembre 1988)

<u>Domaines d'activité</u>	<u>Nombre de fonds</u>	
	<u>Constitués par décision d'un organe délibérant</u>	<u>Constitués par le Secrétaire général</u>
Aide d'urgence	2	8
Affaires politiques et affaires du Conseil de sécurité	4	7
Affaires politiques, tutelle et décolonisation	5	1
Activités économiques et sociales	8	24
Activités humanitaires	5	6
Justice internationale et droit international	2	1
Information	1	8
services communs d'appui et autres activités	-	16
	<u>27</u>	<u>71</u>
	<u>==</u>	<u>==</u>

Source : Données communiquées par la Division de la comptabilité, Bureau de la planification des programmes, du budget et des finances.

51. On examine actuellement s'il y a lieu de clore, conformément aux dispositions applicables du règlement financier et des règles de gestion financière, les huit autres fonds d'affectation spéciale destinés à financer des activités de fond (dont trois constitués par décision d'un organe délibérant et cinq par le Secrétaire général). Les fonds d'affectation spéciale sont assignés à divers départements et bureaux de l'Organisation en fonction de leur mandat et de leurs compétences respectifs et de l'objet du fonds, sans qu'il soit prévu dans tous les cas que les opérations seront examinées par un organe intergouvernemental.

E. Dépenses d'appui

52. C'est là un sujet complexe qui mérite certainement un examen approfondi, dépassant largement le champ de la présente étude. Un certain nombre de rapports pertinents sont actuellement à l'examen, notamment le rapport du Groupe d'experts chargé de l'étude des futurs arrangements concernant les dépenses d'appui et de questions connexes ^{11/}. Néanmoins, la question des dépenses d'appui a souvent été soulevée durant la préparation de la présente étude et les inspecteurs ont constaté que les résultats des discussions au Conseil d'administration du PNUD, au Conseil économique et social et à l'Assemblée générale étaient attendus avec un grand intérêt.

53. Les recettes au titre des dépenses d'appui et des frais généraux couvrent en gros 50 % des dépenses du Département de la coopération technique pour le développement. On peut donc dire que, de façon générale, la moitié du personnel du Département est financée à l'aide de cette catégorie de ressources. La diminution des recettes au titre des frais généraux et des dépenses d'appui aurait un effet certain sur la capacité du Département d'exécuter son programme. Cela affecterait aussi, mais à un moindre degré, les services centraux fournis par le Secrétariat, dont certains sont aussi financés par des fonds de même origine.

54. Les recettes au titre des dépenses d'appui sont aussi pour les commissions économiques régionales un moyen essentiel de financer la gestion des projets et programmes régionaux, qui visent tous à développer les capacités de leurs Etats membres respectifs. Les secrétaires exécutifs des commissions économiques régionales, à leur réunion de Bagdad en mai 1990, ont manifesté leur inquiétude au sujet des controverses et de l'incertitude que continuaient de soulever les futurs arrangements applicables aux dépenses d'appui. Ils ont noté que, "alors qu'elles ne représentaient pour le PNUD qu'une proportion relativement faible de ses ressources, les sommes qu'il verse aux commissions régionales constituaient invariablement pour elles la plus importante source de financement extrabudgétaire des projets multinationaux et régionaux. Ceci explique l'importance que revêtait l'arrangement proposé pour l'avenir des commissions régionales en tant qu'agents d'exécution et pour l'accomplissement de leur mandat aux termes de diverses résolutions de l'Assemblée générale, notamment des résolutions 32/197, 33/202 et

^{11/} Voir le document DP/1990/9, la décision 1990/26 du Conseil d'administration du PNUD et la résolution IV, E/1990/115, du Conseil économique et social.

34/206". Dans leur rapport, les secrétaires exécutifs ont en outre déclaré que "quelle que soit la décision qui serait prise, elle aurait de profondes incidences sur le système des Nations Unies dans son ensemble et qu'il conviendrait par conséquent d'examiner avec le plus grand soin toutes les options possibles". De l'avis des inspecteurs, les recettes au titre des dépenses d'appui sont un aspect important de l'ensemble du problème des ressources extrabudgétaires dont l'évolution devra être suivie avec la plus grande attention.

IV. GESTION ET RAPPORTS : PROBLEMES DIVERS

55. Dans le chapitre précédent, les inspecteurs ont présenté des observations sur les améliorations récemment apportées à la présentation des ressources extrabudgétaires dans les documents budgétaires. Ils pensent qu'avec de nouvelles améliorations - y compris celles recommandées par les Etats Membres, le CCQAB, le CPC et le présent rapport - on parviendra à un niveau satisfaisant de transparence dans ce secteur.

56. Mais des progrès sensibles sont requis pour ce qui est des rapports. Comme le CCI l'a déjà observé, malgré les progrès accomplis dans la mise au point des plans et des budgets, le système demeure incomplet et souffre gravement de l'absence d'un élément essentiel : il n'y a pas de mécanisme approprié de reddition de comptes pour assurer un contrôle adéquat par l'échelon supérieur de l'Administration et par les organes intergouvernementaux. Cette observation vaut particulièrement pour les ressources extrabudgétaires.

A. Politiques et procédures

57. Les textes ci-après régissent l'exercice par l'ONU de ses responsabilités touchant toutes les ressources extrabudgétaires dont elle dispose : a) règlement financier et règles de gestion financière de l'ONU 12/; règlement et règles régissant la planification des programmes, les aspects du budget qui ont trait aux programmes, le contrôle de l'exécution et les méthodes d'évaluation 13/; b) instructions administratives du Secrétaire général; c) accords concernant les fonds d'affectation spéciale pour la coopération technique, conclus entre l'ONU et les gouvernements donateurs.

58. C'est ainsi que le texte du règlement financier et des règles de gestion financière régit la constitution et la gestion des fonds d'affectation spéciale (art. 7.2 à 7.4 et règ'es 107.5 à 107.7). Aux fins du présent chapitre, il y a particulièrement lieu de signaler l'article 7.3 du règlement qui dispose que "les sommes acceptées à des fins spécifiées par le donateur sont considérées comme des fonds d'affectation spéciale ou inscrites à un compte spécial conformément aux dispositions des articles 6.6 et 6.7". Ces articles stipulent que "le Secrétaire général peut constituer des fonds d'affectation spéciale, des comptes de réserve et des comptes spéciaux [et qu'] il en informe le Comité consultatif" (art. 6.6) et

12/ Voir plus haut, note 3.

13/ Voir plus haut, note 10.

que "l'autorité compétente doit clairement définir l'objet et les limites de chaque fonds d'affectation spéciale, compte de réserve et compte spécial" (art. 6.7).

59. La constitution et la gestion des fonds d'affectation spéciale doivent aussi être conformes aux politiques et procédures promulguées par le Secrétaire général. Ces politiques ont été énoncées par le Secrétaire général dans une circulaire (ST/SGB/188, du 1er mars 1982), où, notamment, il a fixé la répartition des responsabilités et défini les délégations de pouvoirs et les attributions respectives à l'intérieur du Secrétariat, notamment l'obligation que les bureaux d'exécution ont d'établir des rapports "selon qu'il conviendra, afin d'assurer l'efficacité de la gestion, de l'évaluation et du contrôle".

60. Dans ses instructions administratives concernant les fonds généraux d'affectation spéciale (ST/AI/284), les fonds d'affectation spéciale pour la coopération technique (ST/AI/285) et les comptes relatifs à l'appui aux programmes (ST/AI/286), le Secrétaire général a défini des procédures pour ces rapports, y compris les rapports aux organes délibérants, aux donateurs et aux services du Siège, ainsi que les responsabilités en matière de politique d'ensemble, de finances et d'administration. Les instructions administratives prévoient deux types de rapports : a) financiers; b) de fond. Ainsi, pour ce qui est des fonds généraux d'affectation spéciale, les rapports financiers revêtent les formes suivantes :

- i) Rapports d'allocation de fonds, que la Division de la comptabilité doit établir et publier mensuellement, de la même manière que les rapports d'allocation de fonds du budget ordinaire;
- ii) Etats financiers mensuels non ajustés des fonds d'affectation spéciale dont la comptabilité est assurée au Siège, ces états étant établis par la Division de la comptabilité et transmis à la Division du budget;
- iii) Etats financiers, indiquant les recettes, les dépenses, l'actif et le passif, établis par la Division de la comptabilité sur une base semi-annuelle et biennale et communiqués à la Division du budget, à la Trésorerie, aux bureaux d'exécution, au CCQAB, au Comité des commissaires aux comptes, aux donateurs et aux autres parties intéressées, pour examen et suite à donner, selon qu'il convient.

61. Quant aux rapports de fond, l'instruction administrative stipule que, chaque année ou plus fréquemment si besoin est, des rapports de fond sur l'état de l'exécution sont établis par le bureau d'exécution pour chaque fonds général d'affectation spéciale. Ces rapports sont communiqués à la Division du budget. Copie de ceux qui ont trait aux secteurs économique et social est aussi envoyée au Bureau du Directeur général au développement et à la coopération économique internationale.

62. S'agissant des rapports financiers sur les fonds d'affectation spéciale pour la coopération technique,

- i) Les bureaux extérieurs rendent compte au Siège deux fois par an, sous la forme d'un état financier indiquant les recettes, les dépenses, l'actif et le passif. En outre, un tableau indiquant les allocations et les dépenses par projet est établi et communiqué à la Division du budget pendant le premier trimestre de chaque année;
- ii) La Division de la comptabilité inclut dans ses états financiers semi-annuels et biennaux les comptes d'affectation spéciale de chaque service du Siège et de chaque bureau extérieur;
- iii) Un état annuel des comptes pour chaque fonds d'affectation spéciale est communiqué aux donateurs par la Division de la comptabilité dans le cas des bureaux d'exécution du Siège ou par les services financiers des bureaux d'exécution en hors Siège.

63. Les procédures concernant les rapports de fond sont les suivantes :

- i) Si l'accord relatif au fonds d'affectation spéciale le prévoit, des rapports de fond sur l'état des travaux sont établis par le bureau d'exécution. Copie en est communiquée à la Division du budget;
- ii) Une récapitulation d'ensemble annuelle, quant au fond, de l'exécution des projets financés par les fonds d'affectation spéciale pour la coopération technique est établie par le bureau d'exécution et communiquée au Bureau du Directeur général au développement et à la coopération économique internationale, avec copie à la Division du budget.

64. Les instructions administratives susmentionnées du Secrétaire général stipulent que tous les fonds d'affectation spéciale, généraux comme de coopération technique, aussi bien que les comptes relatifs à l'appui aux programmes doivent être examinés par la Division de vérification interne des comptes et par le Comité des commissaires aux comptes. Le Secrétaire général n'autorise pas d'autres arrangements spéciaux ou additionnels en la matière.

65. On ne peut surestimer l'importance des dispositions qui, touchant les fonds extrabudgétaires, figurent dans le texte du règlement et des règles régissant la planification des programmes, les aspects du budget qui ont trait aux programmes, le contrôle de l'exécution et les méthodes d'évaluation. Ce texte stipule en particulier qu'il "régit la planification, la programmation, le contrôle et l'évaluation de toutes les activités entreprises par l'Organisation des Nations Unies, quelle que soit leur source de financement" ^{14/} (art. 1) et que "les activités entreprises par l'Organisation des Nations Unies sont soumises à un processus de gestion intégrée qui se concrétise dans les instruments suivants : a) plans à moyen terme; b) budgets-programmes; c) rapports sur l'exécution du programme; d) rapports d'évaluation. Chacun de ces instruments correspond à une phase du cycle de planification des programmes et sert, par conséquent, de cadre pour les phases ultérieures" (art. 2.1).

^{14/} Voir document ST/SG/PPBE/Rule 1 (1987), art. 1er, p. 7.

B. Rapports aux Etats Membres

66. Les inspecteurs pensent avec le Comité consultatif qu'un contrôle satisfaisant des ressources extrabudgétaires doit faire intervenir non seulement le Secrétaire général, mais aussi, directement, les organes intergouvernementaux, comme il est signalé plus haut (par. 56).

67. Les inspecteurs considèrent que le mécanisme des rapports devrait donner une vue d'ensemble des activités extrabudgétaires à l'ONU, couvrant les aspects programmes, finances et personnel. Les renseignements devraient être présentés clairement grâce aux tableaux, graphiques et diagrammes nécessaires. Ils devraient aussi servir d'outils de gestion pour aider à identifier les insuffisances des apports et des produits et à atteindre les objectifs visés.

68. Dans son rapport au CCQAB, le Secrétaire général reconnaît qu'il n'existe pas dans tous les cas un processus d'examen formel ou régulier, par un organe intergouvernemental, du fonctionnement des fonds d'affectation spéciale pour des programmes de fond. La responsabilité de ces fonds est attribuée à divers départements et bureaux de l'ONU, selon leur mandat et leur compétence et conformément au mandat des fonds d'affectation spéciale, sans qu'un examen au niveau intergouvernemental soit prévu dans tous les cas. Par comparaison, les fonds d'affectation spéciale pour la coopération technique se prêtent davantage à être examinés sur le plan intergouvernemental, où ils sont programmés comme un élément intégral du budget des unités concernées du Secrétariat. Dans ces cas, l'organe intergouvernemental chargé d'examiner le programme de travail de ces unités est en mesure d'examiner l'ensemble du programme de travail sans faire de distinction entre les ressources selon qu'elles proviennent du budget ordinaire ou qu'elles sont d'origine extrabudgétaire.

69. Le Secrétaire général pense qu'il faut des examens réguliers par les organes intergouvernementaux appropriés, concernant les aspects de fond des activités, que celles-ci soient financées par des quotes-parts ou par des contributions volontaires. Ces organes pourraient communiquer leur opinion, selon qu'il convient, à l'Assemblée générale ou au Conseil économique et social, en tenant compte des observations du CCQAB et du CPC.

70. Le Secrétaire général pense que le montant des dépenses biennales pourrait constituer un critère pour déterminer quels fonds d'affectation spéciale le CCQAB devrait examiner. Cela veut dire que, si l'on retient un minimum de 100 000 dollars, 52 des 106 fonds pour des programmes de fond appartiendraient à la catégorie examinée par le Comité consultatif.

C. Etablissement des rapports dans les bureaux extérieurs et au Siège

71. Après avoir analysé les raisons pour lesquelles les Etats Membres ne sont pas assez bien informés quant aux ressources extrabudgétaires et aux activités financées par elles, les inspecteurs sont parvenus à la conclusion que, dans une certaine mesure, la chose s'explique par l'insuffisance des rapports adressés au Siège. Ils pensent que la décentralisation et la délégation accrue de pouvoirs aux bureaux extérieurs, nécessaires pour augmenter la souplesse et l'efficacité, ont malheureusement, dans certains cas, fait que l'on ne s'est pas assez préoccupé de l'établissement des rapports.

72. L'Administration centrale elle-même n'a pas une image complète du volume des ressources extrabudgétaires dont l'Organisation dispose effectivement. En fait, certaines ressources d'origine volontaire reçues ailleurs qu'à New York ne sont, contrairement au règlement financier et aux règles de gestion financière, pas portées à la connaissance du Contrôleur. Et l'Administration centrale ne connaît pas l'effectif total travaillant pour l'Organisation.

73. Les inspecteurs ont constaté que des écarts importants ressortent de la comparaison entre les données officielles sur le personnel extrabudgétaire fournies par les commissions économiques régionales et les données figurant dans le fichier du personnel tenu par la Division de l'administration. Par exemple, à en croire la première source, il y avait, en 1988-1989, 50 postes d'administrateur et 177 d'agent des services généraux à la CESAP, alors que selon le fichier, il s'agissait de 90 et 239 postes. Des différences analogues peuvent être relevées dans d'autres commissions économiques régionales.

Les inspecteurs estiment que toutes les données concernant les fonds extrabudgétaires devraient être communiquées régulièrement, comme l'exigent les principes directeurs en matière de rapports et les instructions administratives. Il faudrait aussi donner des informations complètes sur les postes extrabudgétaires, en distinguant entre postes opérationnels et postes d'appui aux programmes et aux activités de fond. Les inspecteurs pensent que tous les postes financés par des ressources extrabudgétaires, quelles qu'elles soient, devraient être indiqués dans les demandes de crédits des départements et bureaux de l'Organisation et qu'il faudrait modifier en conséquence les instructions relatives à l'établissement de ces demandes au titre du projet de budget-programme biennal.

74. En outre, on ne connaît pas le nombre exact des experts dont les services ne sont pas remboursables. Considérés, en principe, comme un "cadeau" et rémunérés par les Etats donateurs, ces experts, toutefois, occupent des locaux, font appel à des services de secrétariat, etc. Bref, certaines de leurs dépenses sont à la charge de l'Organisation. Or, il n'y a pas de rapports systématiques sur ce que font ces experts ni sur les liens existant entre leur travail et les priorités de l'ONU et des pays bénéficiaires. Un autre problème qui se pose à cet égard est celui de la double "allégeance" de ces experts (à l'égard de tel ou tel Etat Membre et de l'ONU) et de l'équilibre approprié entre ces deux types de responsabilité. Selon les inspecteurs, le Secrétariat devrait mettre au point une méthodologie pour l'établissement de rapports sur les experts dont les services ne sont pas remboursables.

75. Vu l'importance considérable qui s'attache aux activités extrabudgétaires et la nécessité d'assurer le respect des règlements, règles et instructions en vigueur, il est indispensable que le Siège de l'ONU consacre beaucoup plus d'attention aux ressources extrabudgétaires. Jusqu'ici, les activités financées grâce à ces ressources continuent d'être gérées de manière empirique, au petit bonheur. Dans les bureaux extérieurs, il a été dit aux inspecteurs que, parfois, le Siège met beaucoup de temps à répondre aux demandes, ce qui retarde les décisions. C'est pourquoi ces bureaux préfèrent s'abstenir d'envoyer la totalité de leurs rapports au Siège.

76. Les inspecteurs estiment que la gestion, le contrôle et l'établissement de rapports concernant les activités extrabudgétaires devraient devenir une responsabilité bien définie et prioritaire du Bureau de la planification des programmes, du budget et des finances (Département de l'administration et de la gestion) et devraient aussi constituer un élément beaucoup plus important de la tâche de la Division de vérification interne des comptes (voir plus loin, par. 77 à 85). Les inspecteurs ont été informés que le Contrôleur va constituer, dans ses services, un point de convergence pour toutes les activités extrabudgétaires, notamment, l'acceptation de contributions volontaires, l'approbation des plans de dépenses, la création de postes, la détermination du niveau des postes, l'approbation des documents présentés aux organes intergouvernementaux et l'établissement de rapports destinés au CCQAB, à la Cinquième Commission, au CPC et à l'Assemblée générale. Les inspecteurs pensent que ces tâches pourraient être partagées avec la Division des finances, la Division de la comptabilité et les autres unités qui s'occupent du secteur extrabudgétaire.

D. Vérification interne et externe des comptes

77. L'examen des programmes et activités financés au moyen de ressources aussi bien extrabudgétaires qu'ordinaires, pour comparer les produits avec les buts énoncés dans les textes explicatifs du budget-programme approuvé, est confié à la Division de vérification interne des comptes, vu la règle de gestion financière 110.41 et la règle 106.1 régissant la planification des programmes, les aspects du budget qui ont trait aux programmes, le contrôle de l'exécution et les méthodes d'évaluation. Comme le stipule cette règle de gestion financière, ledit examen est l'un des éléments des travaux de vérification de la Division, qui doivent être effectués de façon indépendante et conformément aux normes usuelles généralement acceptées en matière de vérification des comptes. Entre autres choses, la Division examine et évalue la validité, l'adéquation et l'application des systèmes, des procédures et des contrôles internes et elle rend compte à ce sujet.

78. La Division de vérification interne des comptes est dotée d'un système informatisé d'enregistrement et de suivi des recommandations d'après-vérification. Elle se propose d'élargir ce système de façon qu'il englobe aussi bien les recommandations d'après-vérification externe. Les procédures détaillées de suivi sont énoncées dans le manuel de la Division. Elles sont conçues de façon que toutes les recommandations d'après-vérification soient examinées de façon approfondie par la Direction et qu'un fichier concernant leur application et leur sort final soit tenu dans la base de données de la Division. Cette base de données comporte aussi un dispositif de rappel pour assurer que, lors des vérifications ultérieures, on s'attache non seulement aux effets des recommandations intérieures, mais aussi aux recommandations auxquelles il n'a pas été donné suite de manière satisfaisante.

79. En outre, conformément à une demande faite par l'Assemblée générale au paragraphe 19 de sa résolution 44/183, la Division de vérification interne des comptes a inclus dans son programme annuel un travail de suivi visant à déterminer si l'Administration a pris les mesures correctives voulues pour donner suite aux principales recommandations du Comité des commissaires aux comptes.

80. Les inspecteurs ont constaté que l'attention portée, lors de la vérification interne, aux ressources extrabudgétaires, n'est pas à la mesure du volume et de l'importance de ces ressources. Ils ont aussi noté que, dans certains cas, les départements concernés ne prêtent pas assez d'attention aux recommandations d'après-vérification. Dans d'autres cas, ces départements n'ont pas toujours donné à ces recommandations la suite promise.

81. Les inspecteurs pensent qu'il faudrait un rapport d'ensemble indiquant la suite donnée aux recommandations d'après-vérification. Ce rapport serait utile aux services responsables de la gestion des ressources extrabudgétaires. La Division de vérification interne des comptes et le Comité des commissaires aux comptes pourraient l'établir et il pourrait être incorporé dans le rapport du Secrétaire général relatif au rapport financier et aux états financiers vérifiés.

82. Etant donné qu'il se pose de nouveaux problèmes d'orientation et que l'on relève actuellement des faiblesses dans la gestion des activités extrabudgétaires, les inspecteurs jugent qu'il faudrait donner plus d'importance et d'indépendance à la fonction de vérification. C'est ce que pensent depuis longtemps les vérificateurs internes comme externes des comptes de l'ONU, mais, faute de ressources, on n'a pu donner toute l'ampleur voulue aux opérations de vérification. Ces dernières années, toutefois, on a davantage vérifié le coût des programmes au Siège comme dans les bureaux extérieurs. Quant à l'indépendance de la fonction de vérification, les inspecteurs rappellent que le Groupe d'experts intergouvernementaux de haut niveau ("Groupe des Dix-Huit") a recommandé dans son rapport que "la fonction de vérification intérieure des comptes [soit] confiée à une entité administrative distincte et [soit] indépendante des fonctions d'exécution et de décaissement des fonds. Pour cela, il faudrait que la Division de vérification interne des comptes, qui fait actuellement partie du Département de l'administration et de la gestion, devienne un service indépendant" 15/ (Recommandation 39).

83. Le Secrétaire général, dans son rapport final sur l'application de la résolution 41/213, a toutefois déclaré qu'à son avis, la Division de vérification interne des comptes est dotée de pouvoirs suffisants pour remplir son mandat sans entrave et faire en sorte que la suite voulue soit donnée à ses conclusions et recommandations 16/. En conséquence, il n'a pas été apporté de modification.

84. Selon les inspecteurs, les arrangements actuels empêchent la Division de vérification interne des comptes de bien procéder à des vérifications effectives et indépendantes, touchant en particulier le Département de l'administration et de la gestion.

15/ Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante et unième session, Supplément No 49 (A/41/49), p. 18.

16/ Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies. Rapport final du Secrétaire général sur l'application de la résolution 41/213 (A/44/222, 26 avril 1989, p. 36).

85. Les inspecteurs pensent que la recommandation 39 du "Groupe des Dix-Huit" est toujours valable. En conséquence, ils suggèrent que la Division de vérification interne des comptes cesse de faire partie du Département de l'administration et de la gestion et rende directement compte au Secrétaire général.

E. Rapports sur l'exécution

86. A diverses reprises, et, dernièrement, dans son étude intitulée "Etablissement de rapports sur l'exécution et les résultats des programmes de l'Organisation des Nations Unies : contrôle, évaluation et examen de la gestion" (JIU/REP/88/1), le Corps commun d'inspection a fait observer que l'établissement des rapports sur l'exécution est sans aucun doute le point le plus faible de tout le système d'établissement des rapports de l'ONU. A cet égard, il a écrit qu'"un élément essentiel fait encore défaut : la présentation régulière et systématique de rapports aux responsables, à l'échelon le plus élevé, ainsi qu'aux organes intergouvernementaux, sur l'exécution et les résultats des programmes". C'est particulièrement vrai pour les activités financées par des ressources extrabudgétaires.

87. En fait, pour ce qui est des rapports sur l'exécution, les Etats Membres reçoivent des rapports sur l'exécution du budget et des rapports sur l'exécution des programmes. Les insuffisances de ces deux catégories de rapports sont évidentes. Deux rapports sur l'exécution du budget sont établis au cours de chaque exercice biennal : l'un au bout de 6 mois et l'autre au bout de 18 mois. Le premier concerne surtout les aspects financiers et n'indique aux représentants que le montant estimatif révisé des dépenses, inscrites au budget ordinaire, ventilé entre les différents programmes par objets de dépense (Traitements et dépenses communes de personnel; Frais de voyage; Imprimerie; Autres services contractuels; Frais généraux de fonctionnement; Fournitures, accessoires mobilier et matériel; Divers; Total). Il ne donne pas de renseignements sur les ressources extrabudgétaires, alors que le second rapport d'exécution ne consiste qu'en un fascicule donnant des prévisions d'ensemble révisées pour chaque chapitre du budget et n'abordant que brièvement l'aspect programmation. Les inspecteurs pensent que ce genre d'informations n'est guère utile aux représentants, d'autant que le rapport sur l'exécution du budget-programme est publié à la fin même de la session de l'Assemblée générale en décembre (le rapport sur l'exercice biennal 1988-1989 a été publié le 12 décembre 1989), c'est-à-dire à un moment où les représentants ne sont pas en mesure de présenter des observations. L'absence de renseignements utiles et une mauvaise date de publication sont les principaux défauts d'un document qui, sans cela, aurait pu être bien plus utile.

88. Les imperfections des rapports sur l'exécution des programmes sont de même nature. Comme le CCI l'a déjà fait observer, "ces rapports ne fournissent qu'une tabulation très simpliste des milliers de 'produits' obtenus, ce qui ne donne guère d'informations aux organes intergouvernementaux concernant les résultats effectifs des programmes ainsi que leur efficacité et leur rentabilité compte tenu des objectifs fixés... Les Etats Membres ne disposent pas actuellement des

informations sur l'exécution et les résultats des programmes dont ils ont besoin pour pouvoir décider des futurs programmes et apporter des améliorations sur le plan opérationnel" 17/.

89. Pendant la vingt-huitième session du CPC, un certain nombre de délégations ont exprimé de graves réserves quant à l'utilité d'une appréciation purement quantitative des produits (voir le rapport du CPC sur les travaux de sa vingt-huitième session, document A/43/16, par. 26). Un exemple de mauvais calendrier de présentation des rapports sur l'exécution des programmes est celui du rapport sur l'exercice biennal 1986-1987. En fait, la première version de ce rapport (A/43/326), comprenant des parties intitulées "i) Introduction; ii) Observations générales; iii) Méthodologie; iv) Récapitulation et aperçu général; v) Recommandations", a été publiée le 28 avril 1988, c'est-à-dire trois jours avant l'ouverture de la vingt-huitième session du CPC (2 mai-3 juin 1988). La majeure partie du rapport (A/43/326/Add.1), donnant, par chapitre du budget, des renseignements détaillés sur l'exécution des programmes, n'a été publiée que le 26 juillet. En outre, un rectificatif (A/43/326/Corr.1), qui modifiait sensiblement la comparaison des chiffres des produits entre l'exercice 1986-1987 et l'exercice 1984-1985, ainsi qu'une analyse sommaire, par chapitre, de l'exécution des programmes en 1986-1987 ont été publiés le 19 septembre, c'est-à-dire à une date où la reprise de la vingt-huitième session (6-19 septembre) avait déjà pris fin. Dans son rapport (A/43/16, par. 28), le CPC a signalé que, du fait de sa publication tardive, il n'avait pu tenir compte de cet additif (A/43/326/Add.1) dans ses conclusions et recommandations.

90. Des rapports d'exécution complets et portant sur le fond, demandés depuis les années 50, intégreraient finalement le contrôle et l'évaluation comme des outils de travail normaux pour la prise de décisions par l'échelon élevé de l'Administration et par les organes intergouvernementaux, comme le règlement régissant la planification des programmes, que l'Assemblée générale a approuvé en 1982, le prévoit déjà, mais sans succès jusqu'ici. La formulation et l'exécution des programmes seraient ainsi renforcées par la fourniture en temps utile de renseignements sur les progrès réalisés et les résultats obtenus. La responsabilité fonctionnelle et la transparence des programmes y gagneraient beaucoup. Enfin, ces rapports fourniraient des renseignements plus systématiques sur l'avancement des travaux, les problèmes et la rentabilité, permettant aux décideurs de l'ONU d'adapter, avec beaucoup plus de rapidité et d'esprit novateur, les programmes aux changements et aux tâches inévitables dont s'accompagneront les années 90.

91. Les inspecteurs réitérent leur opinion précédente (JIU/REP/88/1) : on peut atteindre ce but en restructurant le rapport sur l'exécution des programmes de façon telle que les progrès réalisés et les résultats obtenus soient indiqués en regard des objectifs fixés pour chaque sous-programme de l'ONU. Ce rapport devrait être présenté en même temps que les projets de budget-programme biennal, de façon que les renseignements sur les "intentions" soient accompagnés de renseignements sur les "résultats", comme les organes intergouvernementaux le souhaitent depuis longtemps.

92. Les inspecteurs pensent qu'il faudrait modifier la présentation du rapport sur l'exécution du budget, de façon que ce document rende mieux compte de l'utilisation des ressources extrabudgétaires.

93. Selon les inspecteurs, un document idéal sur l'exécution des programmes devrait comprendre un rapport sur l'exécution du budget, de façon que toutes les dépenses faites apparaissent en regard des résultats effectivement obtenus, que le financement soit assuré par des quotes-parts ou par des ressources extrabudgétaires. La relation entre le budget ordinaire et le secteur extrabudgétaire, par programme, serait alors évidente pour les Etats Membres.

94. A cet égard, les inspecteurs souhaitent rappeler que, dans sa résolution 44/194, relative à la planification des programmes, l'Assemblée générale a, notamment, prié le Secrétaire général de "continuer à améliorer la méthode de contrôle de l'exécution des programmes et d'établissement des rapports y relatifs afin de pouvoir déterminer plus sûrement les taux d'exécution des programmes et mieux faire la comparaison entre l'exécution du produit final et les engagements définis dans les textes explicatifs des programmes du budget-programme approuvé". L'Assemblée a aussi prié le Secrétaire général de "mettre au point une méthode pour harmoniser les rapports sur l'exécution des programmes et l'exécution du budget".

F. Pratiques et problèmes

95. Grâce à leurs entretiens avec des fonctionnaires de l'ONU, les inspecteurs ont pris connaissance des difficultés et des facteurs qui contrarient l'application des dispositions du règlement financier et des règles de gestion financière, ainsi que des instructions administratives du Secrétaire général, qui régissent la gestion des ressources extrabudgétaires et l'établissement de rapports à leur sujet.

96. Les inspecteurs ont noté avec préoccupation qu'un certain nombre de fonctionnaires de l'Organisation qui s'occupent de ressources extrabudgétaires ne connaissent pas assez bien l'existence et la teneur de ces documents importants. Dans son rapport au CCQAB, le Secrétaire général a reconnu que "parmi les principaux problèmes à régler ... figurait le fait que les intéressés n'étaient pas tous bien au courant des règles en vigueur, ainsi que des règlements et des procédures internes régissant l'acceptation et l'utilisation des fonds extrabudgétaires" 18/. L'absence d'informations de cette nature a causé : a) des incertitudes considérables touchant les dispositions du règlement financier et des règles de gestion financière qui régissent la gestion des ressources extrabudgétaires; b) une grande confusion quant aux procédures à suivre; c) de l'imprécision dans l'établissement des rapports sur l'utilisation et la gestion de ces ressources.

18/ Voir A/44/7/Add.7, 8 décembre 1989. par. 2.

97. En revanche, les inspecteurs ont été heureux de constater que les fonctionnaires de certains bureaux - CESAP, par exemple - étaient parfaitement au courant des règles et procédures. On peut l'attribuer, dans une large mesure, au fait que chacun des intéressés est en possession d'un exemplaire du XB Project Manual (contenant les documents nécessaires sur les règles, politiques et procédures, ainsi que les formules concernant la gestion des ressources extrabudgétaires et l'établissement de rapports à leur sujet), que le Département de la coopération technique de la CESAP a établi.

98. Certains facteurs qui contrarient la bonne gestion et l'établissement satisfaisant des rapports sont liés au règlement financier, aux règles de gestion financière et aux instructions administratives. Par exemple, de nombreuses unités opérationnelles du Secrétariat estiment que certaines dispositions actuellement en vigueur du règlement financier et des règles de gestion financière de l'ONU ne correspondent plus aux préoccupations mêmes de la coopération technique, leur principale sphère d'activité. Elles soutiennent que ce règlement et ces règles ont été rédigés en fonction des besoins de l'Organisation à une époque où la gamme des activités était beaucoup plus circonscrite. En outre, le rythme rapide de la coopération technique et la nécessité de répondre en temps voulu aux besoins urgents des pays en développement imposent à ces unités des tâches qu'elles ne peuvent accomplir sans délégation de pouvoirs suffisante. Par exemple, la responsabilité d'organiser les voyages des consultants est partagée entre le Département de la coopération technique pour le développement, le Bureau des services généraux et le Bureau de la planification des programmes, du budget et des finances. En d'autres termes, la séparation des fonctions et des responsabilités empêche les unités opérationnelles de répondre avec toute la célérité voulue aux demandes des pays en développement.

99. D'autres considèrent que l'application des règlements, règles et instructions est parfois difficile à cause d'une ambiguïté dans le classement des divers fonds d'affectation spéciale qui contrarie l'établissement de rapports satisfaisants. Le fait est, comme il a déjà été dit plus haut (par. 17), que le règlement financier et les règles de gestion financière de l'ONU classent les fonds d'affectation spéciale dans deux grandes catégories : a) fonds généraux d'affectation spéciale; b) fonds d'affectation spéciale pour la coopération technique. Ces textes stipulent que les fonds généraux d'affectation spéciale ont pour objet d'appuyer toutes activités autres que celles ne concernant que la coopération technique et peuvent être utilisés, par exemple, pour donner plus d'ampleur au programme de travail d'une ou plusieurs unités du Secrétariat, ou à des fins humanitaires ou de secours, de manière à fournir une assistance directe en cas de crise. Parfois, les fonds généraux d'affectation spéciale sont appelés "fonds d'affectation spéciale pour des programmes de fond". Les fonds d'affectation spéciale pour la coopération technique sont définis comme ceux qui fournissent aux pays en développement une assistance sur le plan économique et social, généralement sous la forme de services d'experts et d'experts associés et du financement d'une formation individuelle ou collective.

100. De même, il faut définir plus clairement les activités opérationnelles et de fond (voir plus haut, par. 41). Il ressort de la documentation budgétaire de l'ONU que, durant l'exercice 1988-1989, la CESAP a bénéficié d'une modification importante par rapport à l'exercice précédent, des ressources extrabudgétaires.

En conséquence, il y a eu nouvelle répartition des postes extrabudgétaires de la CESAP, au siège de laquelle on a pu réaffecter certains des postes précédemment attribués à des opérations sur le terrain. De l'avis des inspecteurs, cela peut tenir à l'ambiguïté des définitions susmentionnées et, par suite, à leur interprétation assez arbitraire. Dans son rapport au CCQAB 19/, le Secrétaire général reconnaît que la distinction entre les deux catégories n'est pas claire dans tous les cas et que la question mérite plus ample examen.

101. D'après le plus récent rapport du CCQAB (A/44/7/Add.7), le Secrétaire général a l'intention de prendre des mesures pour que tout fonctionnaire appelé à intervenir dans l'acceptation et l'utilisation de fonds extrabudgétaires soit parfaitement informé de tous les aspects de la question et conscient de ses obligations, pouvoirs et responsabilités à cet égard. Les inspecteurs pensent que les mesures prévues par le Secrétaire général sont, d'une façon générale, louables. Mais, ils pensent aussi que le Secrétaire général devrait, en outre, revoir le texte actuel du règlement financier et des règles de gestion financière de l'ONU, ainsi que les instructions administratives et les principes directeurs connexes, pour déterminer s'ils répondent bien : a) aux besoins particuliers et au calendrier des activités de coopération technique de l'ONU; b) à l'évolution rapide du financement comme de l'exécution de la coopération technique; c) aux préoccupations des Etats Membres, telles qu'elles sont reflétées dans les instructions des organes délibérants. Sur la base de cet examen, le Secrétaire général devrait alors proposer des modifications, s'il le juge nécessaire. Les inspecteurs croient en outre que la publication et la diffusion à la date la plus proche possible de tous les règlements et de toutes les règles et procédures - révisés ou non - est absolument indispensable si l'on entend appliquer intégralement et strictement les principes et les directives que l'Assemblée générale a énoncés, touchant l'acceptation et l'utilisation de ressources extrabudgétaires par l'ONU.

102. Les inspecteurs considèrent qu'un manuel analogue à celui qui est mentionné plus haut (par. 97), devrait être publié et distribué dans tous les départements et bureaux de l'Organisation. Il faudrait en assurer l'application, par exemple dans le cadre des vérifications (internes et externes) ultérieures des comptes (pour le suivi des recommandations d'après-vérification, voir plus loin, par. 110).

V. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

103. Au cours de leur étude des ressources extrabudgétaires de l'ONU, les inspecteurs ont constaté que certains des grands problèmes à résoudre dans ce domaine sont les suivants : a) transparence de la présentation des ressources extrabudgétaires dans les documents budgétaires et financiers et, surtout, dans le projet de budget-programme; b) respect des règlements et règles en vigueur; c) rapports sur l'utilisation des ressources extrabudgétaires et des activités financées grâce à elles. Comme ils l'ont déjà indiqué au paragraphe 9 de l'introduction au présent rapport, les inspecteurs croient qu'une plus grande transparence dans la présentation des informations sur les ressources

19/ Voir A/CN.1/R.1111, par. 2, du 23 octobre 1989.

extrabudgétaires tendrait à inspirer confiance dans la gestion de ces ressources par l'Organisation et encouragerait les donateurs à accroître leurs contributions aux activités extrabudgétaires de l'ONU. Cette conclusion est confirmée par de récentes études du Comité des commissaires aux comptes.

Transparence du budget-programme

104. Dans le chapitre III du présent rapport, les inspecteurs ont identifié de graves défauts dans la manière dont les documents budgétaires présentent les ressources extrabudgétaires. Plusieurs moyens d'améliorer la transparence du budget-programme ont été discutés. En fait, la seule idée qui a paru inacceptable aux inspecteurs est celle d'un "budget scindé". Cette méthode préférée par certains n'est, aux yeux des inspecteurs, ni appropriée ni rentable. L'adopter reviendrait finalement à anéantir les progrès difficilement réalisés pour arrêter une procédure cohérente en matière de budget-programme et de programmation, selon les principes définis dans le règlement et les règles régissant la planification des programmes, les aspects du budget qui ont trait aux programmes, le contrôle de l'exécution et les méthodes d'évaluation. En outre, la coexistence de deux documents budgétaires distincts serait incontestablement encombrante, entraînerait des dépenses importantes et ferait perdre du temps aux organes directeurs.

105. C'est pourquoi les inspecteurs pensent qu'il convient d'améliorer le document actuel plutôt que d'en établir un nouveau et d'arrêter de nouvelles procédures, ce qui, notamment, obligerait à revenir sur une décision de l'Assemblée générale. A cet égard, ils ont pris acte de la proposition du Secrétaire général de compléter par des textes explicatifs les données figurant dans l'annexe VIII aux tableaux synoptiques du budget-programme. L'introduction au budget-programme biennal pourrait être étoffée de manière à inclure un chapitre précis sur les ressources extrabudgétaires, qui récapitulerait certains aspects de la programmation des activités en question, le montant de leurs ressources et le nombre de postes à financer de diverses sources.

106. Les inspecteurs considèrent que le projet de budget-programme devrait présenter les ressources extrabudgétaires de manière commode et cohérente. Indépendamment de comparaisons au niveau des sous-programmes avec l'exercice précédent, il devrait constamment se référer aux produits extrabudgétaires déjà identifiés et aux produits d'activités continues.

107. Le chapitre précis suggéré par le Secrétaire général devrait analyser brièvement les grandes tendances dans les domaines suivants :

- a) Utilisation des ressources extrabudgétaires par programme;
- b) Indication des ressources extrabudgétaires par principaux donateurs (Etats Membres, organisations internationales, sources bilatérales, divers); ventilation des ressources par grandes entités;
- c) Montant effectif des ressources disponibles par rapport aux prévisions. De plus, ce chapitre devrait indiquer si les activités extrabudgétaires suggérées relèvent bien du mandat de l'Organisation et correspondent ou non aux priorités des programmes. L'analyse devrait être étoffée par des tableaux et des graphiques

comparatifs. Le nombre des postes financés au moyen de ressources extrabudgétaires serait ventilé entre les catégories suivantes : a) activités de fond; b) appui aux programmes; c) activités opérationnelles.

Recommandation 1 : Le Secrétaire général devrait, pour ce qui est de la présentation des activités extrabudgétaires dans le projet de budget-programme, se conformer aux suggestions faites plus haut.

Gestion et rapports

a) Politiques et procédures

108. Comme il a été mentionné plus haut (par. 96), les inspecteurs ont constaté avec préoccupation qu'un certain nombre de fonctionnaires de l'ONU qui s'occupent des ressources extrabudgétaires n'ont pas une connaissance suffisante des dispositions du règlement financier et des règles de gestion financière qui ont trait à la gestion des ressources extrabudgétaires et aux rapports les concernant. Le Secrétaire général lui-même, dans son rapport au CCQAB, a reconnu que "parmi les principaux problèmes à régler dans ce domaine figurait le fait que les intéressés n'étaient pas tous bien au courant des règles en vigueur, ainsi que des règlements et des procédures internes régissant l'acceptation et l'utilisation des fonds extrabudgétaires". L'insuffisance des connaissances à cet égard explique les déficiences des rapports concernant l'utilisation et la gestion des ressources extrabudgétaires de l'ONU.

Recommandation 2 : Pour aider les fonctionnaires de l'ONU appelés à accepter et à utiliser des ressources extrabudgétaires et pour régir comme il se doit tous les aspects du processus, le Secrétaire général devrait établir et communiquer aux intéressés un "Manuel des ressources et activités extrabudgétaires", contenant les règlements et règles, instructions administratives et circulaires applicables en l'occurrence. Il faudrait aussi envisager une série de séminaires de formation pour le personnel concerné, le manuel servant de document de base.

109. Les inspecteurs ne pensent pas qu'il y a un besoin urgent d'initiatives radicales, notamment parce que le Secrétariat de l'ONU envisage déjà l'introduction d'innovations utiles dans le prochain projet de budget-programme. Ils notent avec satisfaction que l'Assemblée générale, à sa quarante-quatrième session, a prié le Secrétaire général d'établir un rapport pour examen à sa quarante-cinquième session. Ce rapport doit traiter d'un certain nombre de points précis, de manière à donner une solide vue panoramique de ce secteur du financement de l'ONU. Ce qu'il faut sans tarder, c'est améliorer les arrangements administratifs et budgétaires actuels en se concentrant sur les problèmes clefs.

Recommandation 3 : Pour que les organes intergouvernementaux puissent procéder à un examen plus approfondi, il faudrait envisager très attentivement les mesures correctives examinées dans le chapitre IV, concernant les rapports aux Etats Membres et les rapports sur l'exécution.

b) Suivi de vérifications

110. Les inspecteurs ont noté que, dans certains cas, on ne prête pas assez d'attention aux recommandations d'après-vérification. Dans d'autres cas, les mesures promises n'ont pas toujours été prises. On dispose toutefois de certains renseignements sur la suite donnée aux recommandations d'après-vérification, mais ces renseignements ont un caractère fragmentaire et les Etats Membres n'en ont pas aisément communication.

Recommandation 4 : Un rapport d'ensemble sur la suite donnée aux principales recommandations d'après-vérification devrait être établi par le Secrétariat sous forme soit de document séparé, soit de partie du rapport du Secrétaire général concernant le rapport financier et les états financiers vérifiés.

111. Les inspecteurs n'ont pas été convaincus par les arguments en faveur du statu quo touchant la Division de vérification interne des comptes (voir plus haut, par. 84). Selon eux, pour que la vérification interne soit vraiment indépendante (en particulier, quant au Département de l'administration et de la gestion) et efficace, cette Division devrait cesser de faire partie dudit Département et rendre directement compte au Secrétaire général. Cette opinion coïncide avec la recommandation 39 du Groupe des 18, tendant à ce que "la fonction de vérification intérieure des comptes [soit] confiée à une entité administrative distincte et [soit] indépendante des fonctions d'exécution et de décaissement des fonds".

Recommandation 5 : La Division de vérification interne des comptes ne devrait plus faire partie du Département de l'administration et de la gestion et devrait rendre directement compte au Secrétaire général.

c) Exécution

112. Les inspecteurs estiment qu'il faut améliorer sensiblement les rapports aux Etats Membres sur les ressources extrabudgétaires. D'après eux, le rapport sur l'exécution des programmes devrait aussi comprendre une analyse d'ensemble des produits réalisés par rapport aux objectifs fixés pour les activités financées par des ressources extrabudgétaires, comme le prévoient le règlement et les règles régissant la planification des programmes, les aspects du budget qui ont trait aux programmes, le contrôle de l'exécution et les méthodes d'évaluation. Le rapport sur l'exécution du budget devrait aussi donner davantage de précisions sur les ressources extrabudgétaires. Les deux documents devraient pleinement informer les Etats Membres de l'utilisation effective de ces ressources, pour qu'ils puissent faire la comparaison avec les buts énoncés dans le budget-programme.

Recommandation 6 : Les inspecteurs pensent que, pour assurer une meilleure gestion intégrée, le Secrétaire général devrait prendre des mesures afin d'améliorer à la fois la présentation et la teneur des rapports sur l'exécution des programmes et du budget, de façon à faciliter une analyse d'ensemble des résultats obtenus par rapport aux objectifs énoncés dans le projet de budget-programme. Le Secrétaire général devrait aussi prendre des mesures pour que ces documents soient présentés en temps utile aux organes directeurs intéressés. Il y a tout lieu de penser que des documents modifiés de la sorte aideraient grandement à établir les futurs plans à moyen terme de l'Organisation.

ANNEXE

ALLOCATION DES CREDITS DU BUDGET ORDINAIRE ET DES RESSOURCES EXTRABUDGETAIRES PAR CHAPITRE DU BUDGET-PROGRAMME
PENDANT LES ANNEES 80 ET PREVISIONS POUR 1990-1991

(En Milliers de dollars des Etats-Unis)

	1980 BO	1991 EXB	1982 BO	1983 EXB	1984 BO	1985 EXB	1986 BO	1987 EXB	1988 BO	1989 EXB	1990 BO	1991 EXB
1. Politique, direction et coordination d'ensemble												
A. Organes directeurs												
F. Direction exécutive et administration	28 114,7	133,7	28 849,5	919,6	40 173,4	1 656,4	46 148,9	1 072,8	50 213,7	1 955,0	53 449,7	2 410,6
2A. Affaires politiques et affaires du Conseil de sécurité; maintien de la paix	66 912,6	373 466,3	76 918,6	495 141,4	82 267,9	482 089,9	84 370,0	381 020,5	91 820,9	443 136,1	86 417,2	486 118,0
2B. Affaires de désarmement	-	-	7 408,2	-	9 316,3	1 119,7	10 255,4	2 246,7	10 247,6	5 093,1	10 706,4	5 428,0
2C. Bureau des affaires maritimes et du droit de la Mer	-	-	-	-	-	-	-	-	7 438,1	-	8 317,3	-
3. Affaires politiques, tutelle et décolonisation	14 855,6	18 295,0	21 106,7	19 037,1	20 696,5	61 230,5	30 677,7	66 515,0	33 419,3	95 269,8	35 448,0	107 041,0
4. Organes directeurs (activités économiques et sociales)	8 320,8	-	2 597,5	1 000,0	3 936,0	512,6	2 666,4	-	1 982,4	-	2 083,5	-
5A. Bureau du Directeur général au développement et à la coopération économique internationale	2 526,5	-	3 280,5	514,9	3 722,2	611,8	3 813,4	646,6	4 072,8	2 007,6	4 519,5	990,3
5B. Bureau des commissions régionales (New York)	-	-	-	-	620,9	-	668,3	-	155,9	-	830,9	-
6. Département des affaires économiques et sociales internationales	40 489,2	9 142,9	43 669,7	8 376,5	50 056,0	8 359,7	55 793,5	36 326,4	42 236,1	56 989,5	44 673,0	61 063,0
7. Département de la coopération technique pour le développement	13 680,4	287 144,3	15 647,3	-	18 100,4	242 370,3	20 611,3	258 770,0	21 917,1	248 323,0	23 541,3	250 925,0
8. Activités concernant les questions de développement social à l'échelle mondiale	-	-	-	-	-	-	-	-	10 261,9	2 634,8	11 248,9	870,2
9. Sociétés transnationales	7 589,6	4 620,6	9 000,3	3 898,5	9 783,5	3 750,9	10 178,7	4 170,0	9 878,7	6 665,9	10 737,9	7 082,9
10. Commission économique pour l'Europe	25 603,0	3 242,9	23 749,2	3 223,0	22 784,8	2 766,7	30 942,5	2 059,3	34 619,0	4 083,7	35 644,7	3 863,2
11. Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique	26 120,5	33 295,0	29 155,7	31 550,0	24 990,0	43 671,0	34 840,4	47 691,0	35 840,0	39 099,0	39 413,0	50 624,0
12. Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes	42 217,8	20 927,8	44 863,0	16 764,8	43 210,3	19 652,6	39 284,2	19 248,9	42 811,0	24 298,8	49 990,2	22 239,1
13. Commission économique pour l'Afrique	29 701,3	30 049,5	27 302,5	29 994,9	46 358,1	19 335,2	46 063,3	20 366,4	51 207,2	27 911,2	59 112,8	30 283,7
14. Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale	14 451,5	7 530,6	19 502,5	4 475,1	27 302,8	5 316,6	32 722,9	5 219,6	36 766,2	4 541,3	42 633,9	4 747,6
15. CNUCED	54 940,6	29 404,0	52 411,7	25 879,4	51 577,5	21 170,1	69 278,1	19 459,7	76 958,2	22 381,7	78 654,8	34 147,2
16. Centre du commerce international	8 866,3	-	8 293,7	-	7 892,3	-	10 764,0	-	13 409,1	-	15 400,8	-
17. Centre pour la science et la technique au service du développement	3 065,3	-	3 615,6	-	3 995,2	-	4 224,8	-	3 824,0	102,2	4 174,2	107,0
18. Programme des Nations Unies pour l'environnement	11 222,7	87 032,2	11 704,4	96 478,4	9 876,3	78 477,0	10 117,1	80 561,8	10 591,3	98 109,0	11 939,4	124 305,4
19. Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat)	8 128,3	24 831,4	9 131,3	37 479,9	8 816,9	43 012,0	8 364,9	46 820,2	8 722,5	46 663,3	10 528,2	50 069,4
20. Contrôle international des drogues	4 204,4	14 491,3	5 881,0	18 921,4	5 451,6	27 390,1	7 158,1	40 252,8	7 433,6	93 965,1	8 478,0	130 771,2

	1980	-	1981	1982	-	1983	1984	-	1985	1986	-	1987	1988	-	1989	1990	-	1991	
	MO		EXB	MO		EXB	MO		EXB										
21. Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés	27 302,8	844 084,0	28 939,9	804 566,1	28 484,4	820 180,4	36 701,4	871 900,0	35 932,0	893 770,0	37 576,4	1 112 423,0							
22. Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe	4 830,1	2 364,2	4 856,2	2 132,8	4 794,0	2 452,6	6 418,3	2 535,0	6 944,8	3 111,0	6 910,7	3 595,0							
23. Droits de l'homme	10 431,0	574,2	10 789,6	798,2	10 310,0	766,0	14 070,1	998,8	16 937,0	5 971,5	17 387,7	8 091,4							
24. Programme ordinaire de coopération technique	28 034,8	-	30 843,9	-	32 932,9	-	29 325,9	-	32 418,4	-	35 812,8	-							
25. Cour internationale de Justice	8 945,9	-	8 956,7	-	9 049,7	-	11 485,6	-	13 250,8	-	13 882,6	-							
26. Activités juridiques	10 639,3	736,5	13 061,8	968,4	15 040,7	1 084,0	16 282,1	1 202,3	16 634,0	1 342,3	18 550,0	1 359,9							
27. Information	48 818,6	5 146,6	64 635,0	5 045,9	70 170,6	6 523,9	-	-	78 255,8	5 280,0	84 870,9	4 730,0							
28. Administration et gestion	245 038,0	14 709,6	265 778,5	20 678,0	303 456,5	24 398,4	338 782,9	28 681,1	371 150,8	29 662,0	405 872,8	41 375,4							
29. Services de conférence et bibliothèque	202 642,5	1 202,0	245 223,5	1 256,0	266 603,7	1 426,1	310 763,5	1 594,2	326 950,4	2 245,9	359 026,3	2 842,6							
30. Obligations émisses par l'Organisation des Nations Unies	17 056,0	-	17 220,3	-	16 769,1	-	16 758,6	-	3 520,8	-	-	-							
32. Travaux de construction, transformation et amélioration des locaux et gros travaux d'entretien	53 740,2	-	36 081,8	-	244 735,6	-	30 823,1	-	19 096,0	-	71 644,6	-							

Source : Projets de budget-programme pour les divers exercices biennaux.