JIU/REP/2024/3 (Part I)

Nations Unies

Établissement du budget dans les entités des Nations Unies

Partie I
Analyse comparative

Rapport du Corps commun d'inspection

Établi par Pavel Chernikov, Mohanad al-Musawi et Tesfa Alem Seyoum

JIU/REP/2024/3 (Part I)
Français
[Original : anglais]

Établissement du budget dans les entités des Nations Unies

Partie I
Analyse comparative

Rapport du Corps commun d'inspection

Établi par Pavel Chernikov, Mohanad al-Musawi et Tesfa Alem Seyoum

Nations Unies • Genève, 2024

Résumé

Établissement du budget dans les entités des Nations Unies

Introduction et objet de l'examen

Le présent examen était inscrit au programme de travail du Corps commun d'inspection pour 2024. Le Corps commun revient sur un sujet qu'il avait traité précédemment dans son étude phare de 1989 intitulée « L'établissement du budget dans les organismes des Nations Unies »[a].

Le présent examen a pour but de fournir aux organes délibérants, aux organes directeurs et aux chefs de secrétariat des entités ayant approuvé le statut du Corps commun d'inspection (CCI) des informations sur les procédures et pratiques de budgétisation dans les entités des Nations Unies. Les objectifs sont les suivants : dresser un état des lieux des procédures budgétaires en utilisant comme point de départ les 15 tableaux comparatifs figurant dans le rapport de 1989, de sorte que les représentants et les différentes parties prenantes disposent d'un document de référence, et analyser les principales politiques, techniques, méthodes et pratiques de budgétisation afin de cerner les principaux problèmes, de tirer des enseignements de l'expérience et de recenser les bonnes pratiques en vigueur dans les entités.

La première partie du rapport (le présent document) consiste en une analyse comparative des principales politiques, techniques et pratiques dont les entités des Nations Unies se servent pour établir leur budget. La deuxième partie rassemble les contributions émanant des entités ayant accepté le statut du Corps commun d'inspection et a vocation à être un document de référence pour les représentants et les autres parties prenantes souhaitant obtenir des informations sur l'établissement du budget dans les différentes entités.

Des changements majeurs et des réformes intervenus au fil des ans ont eu une incidence sur les procédures d'établissement du budget. Le passage à la budgétisation et à la gestion axées sur les résultats à la fin des années 1990 a représenté un changement notable pour les entités des Nations Unies et a permis de mettre l'accent sur les réalisations et les résultats et non plus sur les activités. L'augmentation des contributions volontaires a permis d'augmenter le financement global des entités, mais s'accompagne de certains problèmes, tels que l'imprévisibilité du financement, la concurrence pour les ressources et la complexité des critères régissant la communication de l'information. La mise en application des Normes comptables internationales du secteur public (normes IPSAS) a amélioré la cohérence de l'information financière et aidé à harmoniser les pratiques comptables dans l'ensemble du système. La mise en service de progiciels de gestion intégré a facilité l'établissement et l'examen des budgets.

Ces changements majeurs, qui ont été appliqués de manière inégale, ainsi que les initiatives propres aux différentes entités, ont encore accentué la diversité des pratiques budgétaires. Cela tient aux différences concernant l'histoire, les fonctions, la taille, la structure, les sources de financement et la gouvernance des questions administratives et budgétaires. Les mesures prises dans le système des Nations Unies pour uniformiser et harmoniser les pratiques budgétaires et administratives ne font pas encore l'unanimité auprès de nombreux représentants de la direction des entités.

Principales constatations et conclusions

Politiques et structures budgétaires (tableaux 1.1 et 1.2)

L'examen des politiques et des structures budgétaires des entités ayant accepté le statut du Corps commun révèle à la fois l'existence de points communs et de grandes différences entre les entités.

Planification à moyen terme. La plupart des entités ont fait de la planification à moyen terme la base de l'établissement du budget, les cycles ayant généralement une durée comprise entre quatre et cinq ans. Toutefois, la durée des plans varie considérablement, ce qui témoigne d'une diversification des approches suivies depuis 1989.

Cycle budgétaire. Le cycle budgétaire biennal reste courant, bien que certaines entités, comme l'Organisation des Nations Unies (ONU) et l'Union postale universelle (UPU), aient opté pour des budgets annuels, tandis que d'autres, comme le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), sont passées à des budgets quadriennaux faisant l'objet d'examens à mi-parcours.

Type de budget. La plupart des entités intègrent désormais des éléments de budgétisation axée sur les résultats, le plus souvent dans le budget-programme, et des informations sur les objets de dépense. Les Inspecteurs estiment que cette approche devrait être maintenue, car elle permet d'évaluer le réalisme des prévisions budgétaires et de décider à quoi les ressources doivent être consacrées.

Unité de compte et budgétisation intégrale ou semi-intégrale. Les entités continuent d'utiliser comme unité de compte la monnaie dans laquelle elles règlent la plupart de leurs dépenses (principalement le dollar des États-Unis). La plupart des entités appliquent des méthodes de budgétisation intégrale et incluent dans leurs prévisions budgétaires toutes les augmentations prévues concernant les dépenses de personnel et les dépenses autres que les dépenses de personnel, tandis que certaines utilisent une budgétisation semi-intégrale qui ne couvre qu'une partie des prévisions de dépenses.

Présentation et structure du budget. La présentation et la structure des budgets sont très diverses. Certaines entités ont conservé des structures traditionnelles, tandis que d'autres sont passées à des formats qui mettent les résultats en valeur.

Procédures d'établissement et de présentation du budget (tableau 2)

Les **procédures d'établissement du budget** varient d'une entité à une autre, la plupart utilisant une approche centralisée dans laquelle un bureau ou un département donne des directives et coordonne le processus. Les entités ayant une forte présence sur le terrain, comme le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), utilisent une approche de bas en haut. L'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes), le FNUAP, le PNUD et l'UNICEF, ainsi que d'autres entités, comme l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), intègrent la planification budgétaire et les priorités stratégiques. L'établissement du budget de l'OMS repose sur une approche de haut en bas et de bas en haut : le montant global du budget et les priorités sont fixés centralement et la planification se fait à partir de la base pour faire cadrer le budget avec les priorités.

Dans presque toutes les entités, **des groupes ou des comités chargés des questions budgétaires et financières** examinent le budget et formulent des recommandations. Toutefois, certaines entités, comme le Programme commun des

Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA), ne disposent pas de tels comités. Les Inspecteurs suggèrent qu'ONUSIDA remédie à cette lacune de façon à améliorer les contrôles exercés sur le budget. Ils ont constaté que, dans certaines entités, comme l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) et l'Organisation maritime internationale (OMI), l'examen du budget était confié aux organes directeurs, à savoir le Conseil des gouverneurs de l'AIEA et le Conseil de l'OMI, et non à de petits groupes d'experts. Ils recommandent que ces entités associent à leurs discussions budgétaires des représentants ayant le savoir-faire nécessaire. En outre, les Inspecteurs suggèrent que les groupes ou comités d'experts bénéficient d'un appui sans réserve et disposent notamment d'informations adéquates et de suffisamment de temps pour véritablement analyser les budgets, et que leurs rapports reçoivent toute l'attention voulue.

Terminologie budgétaire et financière (tableaux 3 à 10)

Glossaire. La première édition du glossaire des termes financiers et budgétaires du système des Nations Unies a été publiée par le Comité consultatif pour les questions administratives en 1969 en réponse à la demande faite l'Assemblée générale dans sa résolution 2150 (XXI) de 1966. Le Corps commun a largement fait référence à l'édition révisée, publiée en 1983, dans son rapport de 1989 sur l'établissement du budget dans les organisations du système des Nations Unies. Le glossaire a été mis à jour pour la dernière fois en 2000[b], mais il n'est pas largement connu ou utilisé par les hauts responsables chargés du budget et des finances avec lesquels l'équipe chargée de l'examen s'est entretenue. Néanmoins, la plupart estiment qu'il importe de mettre le glossaire à jour périodiquement. Les inspecteurs recommandent que le glossaire soit mis à jour et réédité et servent d'outil de référence commun aux États membres et à la direction des entités (recommandation 1).

Crédits. Les budgets des entités des Nations Unies sont généralement approuvés par le principal organe délibérant de l'entité concernée. Le terme « crédits » est utilisé par de nombreuses entités pour désigner le montant que le ou la chef de secrétariat est autorisé(e) à utiliser pour engager des dépenses et effectuer des paiements. Dans le cas d'entités dotées d'une structure « fédérative », plusieurs organes peuvent être amenés à donner leur approbation à différentes parties du budget. De nombreuses entités se sont dotées de dispositions régissant les prévisions budgétaires révisées et l'ouverture de crédits supplémentaires, qui leur permettent de financer des dépenses imprévues ou de nouvelles priorités.

Quotes-parts (contributions). Le montant total des produits annuels des entités des Nations Unies a augmenté entre 2011 et 2023, passant de 39,6 milliards de dollars à 67,6 milliards de dollars. La part des produits provenant des contributions statutaires a diminué notablement, mais a légèrement augmenté en montant absolu et est passée de 13,3 milliards de dollars en 2011 à 13,8 milliards de dollars en 2023. Les méthodes de répartition des contributions statutaires à acquitter par les États membres n'ont pas beaucoup changé au fil des ans. L'ONU continue d'utiliser un barème des quotes-parts établi par le Comité des contributions et fondé sur plusieurs critères, dont les États membres et la capacité de paiement. Ce barème est également appliqué, avec quelques ajustements, par plusieurs institutions spécialisées, dont l'Organisation internationale du Travail (OIT), l'OMS et l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO). L'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), l'Union internationale des télécommunications (UIT) et l'UPU continuent d'utiliser un système de classes de contribution, correspondant à un certain nombre d'unités de contribution.

L'augmentation des contributions volontaires, qui sont passées de 23,9 milliards de dollars à 46,8 milliards de dollars entre 2011 et 2023, a entraîné une dépendance accrue à l'égard des ressources autres que les ressources de base (contributions

préaffectées, c'est-à-dire réservées à certaines activités). Cette évolution a été décrite comme une « arme à double tranchant » : le financement volontaire incite les pays donateurs à s'impliquer davantage dans les programmes et dénote l'intérêt porté à certains mandats, mais il risque également de contribuer à la fragmentation des objectifs de l'entité, en raison des conditions qui s'appliquent aux contributions préaffectées.

Contributions du personnel. Plusieurs entités présentent leur budget sur une base nette (c'est-à-dire hors contributions du personnel). Il existe différents aménagements permettant de prendre en compte les États membres qui imposent la rémunération versée à leurs nationaux par des entités des Nations Unies. Les Inspecteurs estiment que le système fonctionne bien en ce qu'il offre à la fois une rémunération égale aux fonctionnaires de toutes nationalités et des modalités de financement équitables pour tous les États membres, ce qui permet d'éviter les subventions croisées.

Fonds de roulement, comptes de réserve et fonds de réserve. Le Comité des commissaires aux comptes a indiqué que, de façon générale, la situation financière des entités auditées (principalement l'ONU et ses fonds et programmes) était suffisamment solide et la performance financière satisfaisante. Les Inspecteurs préconisent des solutions pour remédier aux difficultés périodiques de trésorerie, en particulier dans des entités telles que l'Organisation des Nations Unies et l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA).

L'augmentation des financements s'est accompagnée d'une augmentation du montant des fonds de roulement et des fonds de réserve. Les Inspecteurs prennent note de l'opinion du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS) concernant le fait qu'il convient d'établir une politique régissant les réserves et de procéder à un examen régulier des réserves.

Excédents. Les excédents de trésorerie résultant des excédents budgétaires sont traités différemment selon le mode de financement des entités. Les soldes non utilisés dans les entités financées au moyen de contributions volontaires sont normalement reportés et employés conformément aux accords conclus avec les donateurs. Les entités financées au moyen de contributions statutaires reversent généralement les excédents aux États membres, mais certaines entités de grande taille, comme l'AIEA et l'UNESCO portent les excédents au crédit de leurs comptes ou fonds d'investissement en équipements, tandis que l'OMS se sert des excédents pour financer le budget approuvé pour l'exercice suivant. Tout en prenant acte du fait que les organes délibérants et les organes directeurs ont le droit de prendre des décisions qui sont dans l'intérêt de leur entité, les Inspecteurs sont favorables au maintien des politiques traditionnelles concernant le traitement des excédents.

Les **recettes accessoires** sont généralement créditées à un fonds général ou à des fonds équivalents et prises en compte dans le calcul des excédents et des déficits. Toutefois, certaines entités ont commencé à virer les recettes accessoires sur des fonds d'investissement en équipements, des fonds pour les bâtiments, des fonds pour les publications et autres fonds analogues.

Possibilités d'emprunt à l'extérieur. Près de la moitié des organisations sont autorisées à contracter des emprunts à l'extérieur, y compris au titre des bâtiments, sous réserve d'obtenir l'approbation de leur organe directeur. Se faisant l'écho du point de vue qui avait été exprimé dans le rapport publié par le Corps commun en 1989, les Inspecteurs soulignent que les emprunts à l'extérieur ne devraient être envisagés qu'en dernier recours. Ils rappellent également la recommandation formulée à l'époque selon laquelle les charges afférentes aux prêts devraient être supportées par les États membres qui ne s'acquittent pas de leurs contributions

statutaires. Les bons résultats donnés par la décision prise, par exemple, par l'UIT et l'UPU de prélever des intérêts sur les arriérés de contributions vont dans le sens de cette recommandation. Les Inspecteurs sont d'avis que le prélèvement d'intérêts sur les arriérés de contributions statutaires fait partie des solutions à envisager pour disposer d'un financement adéquat, mais considèrent que la décision revient aux organes directeurs des entités.

Augmentations ou diminutions du budget (tableaux 11 à 14)

Politiques, techniques et méthodes. Les Inspecteurs notent que les entités utilisent un ensemble de techniques de budgétisation. La budgétisation base zéro, utilisée par l'AIEA, le HCR et l'OIT, consiste à repartir de zéro pour établir le budget de l'exercice suivant ; la budgétisation par reconduction, utilisée par l'ONU, la FAO et l'Organisation de l'aviation civile (OACI), consiste à partir du budget de l'exercice précédent et à tenir compte de changements tels que l'inflation ; les méthodes hybrides combinent la budgétisation base zéro et la budgétisation par reconduction et sont utilisées dans les opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Certaines entités financées par des contributions volontaires, telles que le HCR, ne tiennent pas compte des prévisions d'inflation, mais financent les augmentations de coûts qui se produisent au moyen du budget existant. Les entités relevant du régime commun des Nations Unies appliquent les ajustements réglementaires relatifs aux traitements et indemnités découlant des décisions prises par l'Assemblée générale des Nations Unies, sur recommandation de la Commission de la fonction publique internationale (CFPI), et des décisions de la Commission.

La classification standard des objets de dépense, qui figurait dans le document intitulé *Handbook of the Consultative Committee on Administrative Questions* (manuel du Comité consultatif pour les questions administratives), n'est plus mise à jour par le Réseau Finances et budget du CCS ni utilisée par les entités des Nations Unies. En 2010, le Réseau a établi et approuvé des catégories de dépenses harmonisées révisées aux fins de la communication de l'information financière entre les entités[c], qui portent notamment sur les dépenses de personnel et les dépenses autres que les dépenses de personnel, les voyages et les services contractuels. Cependant, la classification révisée ne donne pas la liste des objets de dépense et les entités en méconnaissent l'existence. Les Inspecteurs recommandent que la classification standard des objets de dépenses soit mise à jour et publiée et serve de document de référence aux fins de l'établissement du budget (recommandation 2).

Dépenses de personnel et dépenses autres que les dépenses de personnel. Les dépenses de personnel représentent une part importante des budgets des entités des Nations Unies, en particulier dans les entités dont l'activité est principalement axée sur le savoir et l'établissement de normes. Les taux de vacance de postes sont souvent intégrés dans les budgets pour tenir compte des mouvements de personnel, mais les pratiques varient. Les Inspecteurs estiment que le niveau élevé des réserves liées aux vacances de postes dans certaines entités peut amener à se demander si le budget n'est pas surévalué. Les méthodes de budgétisation des dépenses autres que les dépenses de personnel varient considérablement d'une entité à une autre. Certaines entités imputent ces coûts directement aux programmes ou aux unités administratives concernés, tandis que d'autres les centralisent.

Le niveau de détail fourni aux organes directeurs dans les documents budgétaires varie également de manière notable. Certaines entités, comme l'ONU, l'OMPI, l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) et l'UNESCO, communiquent des informations plus complètes ; d'autres, comme l'OMS, ne fournissent que les informations financières minimales nécessaires à la prise de décision. Les Inspecteurs recommandent que les organes délibérants et les organes directeurs conservent ou rétablissent des informations budgétaires détaillées

afin de garantir la transparence et l'application du principe de responsabilité (recommandations 3 et 4).

Dépenses d'administration et dépenses d'appui. La présentation et la gestion des dépenses d'administration et des dépenses d'appui varient considérablement d'une entité à une autre. La plupart des entités centralisent ces dépenses de façon à garantir la cohérence du contrôle et l'efficience de la gestion, tandis que d'autres les répartissent entre différents chapitres du budget, en fonction des besoins programmatiques. Les pratiques et les taux s'appliquant au recouvrement des coûts varient également d'une entité à une autre. Le FNUAP, le PNUD, ONU-Femmes et l'UNICEF ont adopté une politique harmonisée du recouvrement des coûts, qui a contribué à la viabilité financière et au renforcement de la collaboration interinstitutions.

Fluctuations monétaires (tableau 15)

Les fluctuations monétaires posent d'importants problèmes de budgétisation dans les entités des Nations Unies et exigent la mise en place de diverses stratégies d'atténuation visant à garantir la stabilité financière. Les entités ont recours à différentes techniques pour gérer ces risques. Certaines se servent de la monnaie en vigueur dans le pays où elles ont leur siège pour établir leurs budgets et fixer le montant des contributions statutaires, car elles effectuent la majorité de leurs dépenses dans ces lieux, ce qui minimise le risque de change. D'autres ont recours à des contributions mixtes et divisent leurs budgets entre des monnaies telles que le dollar des États-Unis et l'euro, afin de mieux gérer les risques de change. En outre, certaines entités, dont l'OMS, le Programme alimentaire mondial (PAM) et l'UNICEF, ont recours à des techniques de couverture pour se prémunir contre les fluctuations monétaires. Le Secrétariat de l'ONU a également recours à des opérations de couverture dans deux devises pour le budget-programme : le franc suisse et l'euro. Enfin, quelques entités, telles que la FAO, l'OMI et l'ONUDI, utilisent des réserves pour se prémunir contre les fluctuations des taux de change et disposent ainsi d'un tampon supplémentaire pour gérer les risques financiers.

Coopération interinstitutions, y compris dans le Réseau Finances et budget

Le Réseau Finances et budget du CCS est très apprécié par les entités, qui y voient un forum facilitant la mise en commun des informations, bien que certaines jugent préoccupant qu'il se concentre davantage sur les questions financières et comptables que sur les aspects budgétaires. Le Réseau est très actif, mais une comparaison de l'annexe figurant dans le volume I du rapport de 1989, sur les principaux accords conclus sous les auspices du Comité administratif de coordination, et de l'annexe I figurant dans le présent rapport, sur les principaux accords conclus sous les auspices du Réseau Finances et budget, montre que le Réseau n'a peut-être pas obtenu autant de résultats que son prédécesseur en ce qui concerne le nombre de normes relatives au budget s'appliquant au système des Nations Unies qui ont été mises à jour et sont largement accessibles. Les Inspecteurs suggèrent que le Réseau ne ménage aucun effort pour rendre ses produits finaux sur la budgétisation plus aisément accessibles, afin de mieux servir les États membres.

Suite à donner au présent examen

Au cours des entretiens, l'équipe chargée de l'examen a invité les entités à proposer des sujets liés au présent examen en vue d'éventuelles études de suivi, à mener soit par le CCI, soit par le Réseau Finances et budget, soit par des instituts universitaires. Les activités cofinancées ont suscité le plus d'intérêt, en particulier le budget relatif à la sûreté et à la sécurité et le budget du système des coordonnatrices et coordonnateurs résidents. Parmi les autres sujets mis en avant figurent le recours à

des indicateurs de performance mesurables dans les budgets-programmes, divers aspects de la budgétisation axée sur les résultats et les dépenses d'appui aux programmes. En ce qui concerne la périodicité des examens de l'établissement du budget dans les entités des Nations Unies, la plupart des entités privilégient un cycle de 10 ans et certaines ont proposé que des examens soient effectués au cas par cas à la suite d'initiatives de réforme ou de changements majeurs.

Recommandations

Le présent rapport comporte quatre recommandations formelles, dont trois adressée aux organes délibérants et aux organes directeurs et une aux chefs de secrétariat des entités. Il contient également cinq recommandations informelles, indiquées en caractères gras dans le texte, qui complètent les recommandations formelles et visent à améliorer l'efficacité et l'efficience de la budgétisation dans les entités.

Recommandation 1

Les chefs de secrétariat des entités ayant approuvé le statut du Corps commun d'inspection, en leur qualité de membres du Conseil des chefs de secrétariat, devraient, d'ici à la fin de 2027, mettre à jour et publier le glossaire des termes financiers et budgétaires, notamment pour que l'on puisse s'y référer aux fins de l'établissement du budget.

Recommandation 2

Les organes délibérants et les organes directeurs des entités ayant approuvé le statut du Corps commun d'inspection devraient demander aux chefs de secrétariat des entités, en leur qualité de membres du Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination, de mettre à jour et de publier, d'ici à la fin de 2027, la classification type des objets de dépense, notamment pour que l'on puisse s'y référer pour l'établissement du budget.

Recommandation 3

Les organes délibérants et les organes directeurs des entités ayant accepté le statut du Corps commun d'inspection devraient demander aux chefs de secrétariat de leur entité de s'abstenir de réduire le niveau de détail actuellement fourni aux fins de l'examen de leur budget, avec effet à partir du cycle budgétaire suivant, de sorte que les décisions reposent sur des éléments véritablement utiles.

Recommandation 4

Les organes délibérants et les organes directeurs des entités ayant accepté le statut du Corps commun d'inspection qui, ces dernières années, ne faisaient plus figurer dans leurs documents budgétaires les informations concernant le financement des réalisations ou des produits, la répartition des budgets par catégorie de dépenses et par objet de dépense, les données sur les taux de vacance de postes et les tableaux d'effectifs devraient envisager de les réintégrer dans leur prochain cycle budgétaire, de sorte que les décisions reposent sur des éléments véritablement utiles.

Recommandations informelles

1. Les Inspecteurs suggèrent que le Conseil de coordination du Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida envisage d'établir un comité d'experts compétent en matière de budget et de finances (par. 73).

2. Les Inspecteurs sont bien conscients du fait qu'il appartient aux organes délibérants d'organiser leur propre travail et qu'il appartient aux États membres (et aux partenaires sociaux de l'OIT) de choisir leurs représentants. Toutefois, ils suggèrent que les organes délibérants et les organes directeurs fassent tout leur possible pour faire participer aux discussions budgétaires des représentants au fait des questions budgétaires (par. 75).

3. Les Inspecteurs partagent l'avis de l'Assemblée générale et suggèrent que le rôle des comités d'experts chargés des questions budgétaires et financières ne soit pas amoindri. À cet égard, ils suggèrent que les entités concernées accordent l'attention voulue aux rapports émanant des comités, notamment aux recommandations qui y sont faites, et fassent bénéficier les comités de leur appui plein et entier (par. 77).

4. Les Inspecteurs suggèrent que les organes délibérants et les organes directeurs trouvent des solutions durables pour les entités qui ont périodiquement des difficultés de trésorerie en cours d'année (par. 109).

5. Les Inspecteurs suggèrent que le Réseau Finances et budget du CCS ne ménage aucun effort pour rendre ses produits finaux sur la budgétisation plus aisément accessibles, afin de mieux servir les États membres (et les partenaires sociaux de l'OIT) (par. 185).

[a] JIU/REP/89/9 (Vol. I) et JIU/REP/89/9 (Vol. II).

[b] Comité administratif de coordination, Glossary of financial and budgetary terms, 2000 (document faisant l'objet d'une diffusion restreinte), incorporant les changements et ajouts figurant à l'annexe V du document ACC/2000/6, rapport sur les travaux de la quatre-vingt-onzième session du Comité consultatif pour les questions administratives (finances et budget), tenue à Montréal du 28 août au 1er septembre 2000.

[c] Voir CEB/2010/HLCM/FB/18, annexe I.

Table des matières

		Page
	Résumé	iii
	Abréviations	xiii
I.	Introduction	1
	A. Vue d'ensemble	1
	B. But, objectifs et champ d'application	2
	C. Méthodes et limites	3
	D. Remerciements	4
	E. Vue d'ensemble de quelques grandes questions	4
II.	Politiques et structures budgétaires (tableaux 1.1 et 1.2)	7
	A. Planification à moyen terme	7
	B. Cycle budgétaire	8
	C. Type de budget (budget-programme, budget par objet de dépense, budget axé sur les résultats)	9
	D. Unité de compte (monnaie du budget)	10
	E. Budgétisation intégrale et semi-intégrale	11
	F . Présentation et structure du budget	11
III.	Procédures d'établissement et de présentation du budget (tableau 2)	13
	A. Procédures suivies par les secrétariats aux fins de l'établissement du budget	13
	B. Groupes et comités chargés des questions budgétaires et financières	13
IV.	Terminologie budgétaire et financière (tableaux 3 à 10)	15
	A. Glossaire	15
	B. Crédits (tableau 3)	16
	C. Quotes-parts (contributions) (tableau 4)	17
	D. Contributions du personnel (tableau 5)	19
	E. Fonds de roulement, comptes de réserve et fonds de réserve (tableaux 6 et 7)	20
	F. Excédents (tableau 8)	21
	G. Recettes accessoires (tableau 9)	22
	H. Possibilités d'emprunt à l'extérieur (tableau 10)	22
V.	Augmentations ou diminutions du budget (tableaux 11 à 14)	23
	A. Politiques, techniques et méthodes appliquées (tableau 14)	23
	B. Dépenses de personnel et dépenses autres que les dépenses de personnel (tableaux 11 et 12)	24
	C. Dépenses d'administration et dépenses d'appui (tableau 13)	30
VI.	Fluctuations monétaires (tableau 15)	31
VII.	Coopération interinstitutions, y compris dans le Réseau Finances et budget	32

VIII. Suite à donner au présent examen 33

Annexes

I. Principaux accords conclus sous l'égide du Réseau Finances et budget. 35

II. Description détaillée des catégories de dépenses harmonisées révisées à utiliser pour la communication de l'information financière entre les entités 36

III. Mesures à prendre par les entités pour donner suite aux recommandations du Corps commun d'inspection 37

Abréviations

AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
CCI	Corps commun d'inspection
CCS	Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination
CFPI	Commission de la fonction publique internationale
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
ITC	Centre du commerce international
Normes IPSAS	Normes comptables internationales du secteur public
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OIT	Organisation internationale du Travail
OMI	Organisation maritime internationale
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OMS	Organisation mondiale de la Santé
ONU Tourisme	Organisation mondiale du tourisme
ONUDC	Office des Nations Unies contre la drogue et le crime
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
ONU-Femmes	Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes
ONU-Habitat	Programme des Nations Unies pour les établissements humains
ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida
PAM	Programme alimentaire mondial
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
UIT	Union internationale des télécommunications
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNOPS	Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets
UNRWA	Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient
UPU	Union postale universelle

I. Introduction

1. Le présent examen était inscrit au programme de travail du Corps commun d'inspection pour 2024. Le Corps commun revient sur un sujet qu'il avait traité précédemment dans son étude phare de 1989 intitulée « L'établissement du budget dans les organismes des Nations Unies »[1]. Le présent rapport concerne le domaine thématique relatif aux pratiques et méthodes de gestion et d'administration prévu dans le cadre stratégique du Corps commun pour 2020-2029[2].

A. Vue d'ensemble

2. **La budgétisation dans les entités des Nations Unies**. La budgétisation, en tant que processus de formulation et d'adoption des budgets, est un aspect fondamental du fonctionnement de toute entité. La principale fonction du budget est de fournir aux États membres et aux organes délibérants de chaque entité « un plan sous forme financière pour l'exécution d'un programme d'activités au cours d'une période déterminée. Le budget-programme est axé sur les tâches à entreprendre et sur les objectifs en vue desquels elles doivent être entreprises ; il met l'accent sur les buts à atteindre et indique les dépenses qu'il faudra engager pour y parvenir : les décisions qui s'y rapportent concernent aussi bien le niveau des ressources que les résultats à obtenir »[3].

3. L'établissement du budget est un processus vaste et complexe influencé par divers facteurs, tels que le mandat, les fonctions, la structure et la taille de l'entité. L'examen de 1989 portait principalement sur les différents aspects de l'établissement du budget dans les entités des Nations Unies et sur les progrès accomplis en matière de normalisation et de comparabilité des budgets entre les entités. Compte tenu de l'ampleur du sujet, il avait consisté en des comparaisons de certaines techniques et méthodes de budgétisation, présentées dans le volume I du rapport, et était axé sur une analyse des principales techniques, méthodes et pratiques utilisées par les entités pour établir leur budget ordinaire, complétée par des tableaux comparatifs réunis dans le volume II du rapport[4].

4. Le Comité administratif de coordination, prédécesseur du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS), a estimé que le rapport de 1989 constituait un examen objectif et factuel d'importants aspects des pratiques budgétaires des entités des Nations Unies. Il a jugé que le rapport, en particulier les tableaux comparatifs du volume II, était un utile instrument de référence qui aiderait tant les entités que les États qui en étaient membres à améliorer la comparabilité de leurs budgets et la compatibilité de leurs méthodes et techniques de budgétisation. Le Comité a jugé qu'il serait souhaitable que le Corps commun d'inspection mette à jour les tableaux comparatifs périodiquement[5].

5. Le présent examen s'imposait du fait des nombreuses réformes qui avaient été engagées et des changements notables intervenus en l'espace de 35 ans. Parmi les grands changements et les réformes notables figuraient l'institution de la budgétisation axée sur les résultats, l'augmentation des contributions volontaires et des ressources extrabudgétaires, la mise en application des Normes comptables

[1] JIU/REP/89/9 (Vol. I) et JIU/REP/89/9 (Vol. II).
[2] A/74/34, annexe I, par. 9 b).
[3] JIU/REP/89/9 (Vol. I), par. 1 ; voir également le terme « Budget » dans le glossaire des termes financiers et budgétaires publié par le Comité administratif de coordination en 1983 (ACC/1983/FB/1).
[4] JIU/REP/89/9 (Vol. I), par. 7 et 8.
[5] A/45/130/Add.1, annexe, par. 1.

internationales du secteur public (IPSAS) et la mise en place de progiciels de gestion intégrés. Voir la section E ci-dessous pour une vue d'ensemble de quelques grandes questions.

B. But, objectifs et champ d'application

6. Le présent examen a pour but de fournir aux organes délibérants, aux organes directeurs et aux chefs de secrétariat des entités ayant approuvé le statut du Corps commun d'inspection (CCI) des informations sur les procédures et pratiques de budgétisation dans les entités des Nations Unies. Il vise à mieux faire connaître les procédures budgétaires et à encourager l'adoption de bonnes pratiques afin d'améliorer l'efficacité et l'efficience de la procédure d'établissement du budget dans les entités des Nations Unies.

7. Les objectifs de l'examen sont les suivants :

a) dresser un état des lieux des procédures budgétaires en utilisant comme point de départ les tableaux comparatifs figurant dans le rapport de 1989, de sorte que les représentants et les différentes parties prenantes disposent d'un document de référence ;

b) analyser les principales politiques, techniques, méthodes et pratiques de budgétisation utilisées par les entités, afin de cerner les principaux problèmes, de tirer des enseignements de l'expérience et de recenser les bonnes pratiques en vigueur dans les entités.

8. Le présent examen porte sur l'ensemble du système. Il n'est pas limité aux budgets ordinaires de l'ONU et de ses institutions spécialisées[6] (ainsi que cela était le cas en 1989), mais englobe tous les budgets distincts des entités ayant approuvé le statut du Corps commun[7] et qui sont financés au moyen de contributions statutaires et de contributions volontaires ainsi qu'au moyen des fonds provenant d'activités génératrices de produits. L'examen porte sur 28 budgets, contre 13 en 1989.

9. Le présent rapport est fondé sur l'examen réalisé en 1989 et fournit des données actualisées et une analyse de l'état actuel de la procédure d'établissement des budgets dans les entités ayant approuvé le statut du Corps commun. On y trouve un examen de l'évolution des politiques et des pratiques budgétaires, des analyses quantitatives

[6] Organisation des Nations Unies (budget-programme), Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), Organisation de l'aviation civile (OACI), Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), Organisation internationale du Travail (OIT), Organisation maritime internationale (OMI), Organisation météorologique mondiale (OMM), Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), Organisation mondiale de la Santé (OMS), Union internationale des télécommunications (UIT) et Union postale universelle (UPU).

[7] Organisation des Nations Unies (budget-programme et budgets des opérations de maintien de la paix), AIEA, Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS), Centre du commerce international (ITC), Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes), FAO, Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), OACI, Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), OIT, OMM, OMPI, OMS, ONUDI, Organisation mondiale du tourisme (ONU Tourisme), Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA), Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat), UIT, UNESCO et UPU.

et qualitatives des principaux facteurs contribuant aux changements et une évaluation des mécanismes pouvant faciliter la coopération dans le système.

C. Méthodes et limites

10. Conformément aux normes internes et aux procédures de travail du CCI, la méthode utilisée pour l'examen a combiné des approches quantitatives et qualitatives pour la collecte et l'analyse des données, y compris les suivantes.

11. **Étude documentaire**. L'équipe chargée de l'examen a examiné les documents disponibles, y compris les précédents rapports du CCI[8], et analysé les politiques, règlements, règles et procédures de budgétisation existant dans les entités ayant approuvé le statut du Corps commun.

12. **Questionnaires**. Deux questionnaires demandant des données quantitatives et des informations qualitatives ont été envoyés. Un questionnaire, composé de 15 tableaux comparatifs portant sur 60 domaines, a été envoyé aux 27 entités qui ont des budgets distincts et celles-ci ont toutes répondu [9]. Un questionnaire complémentaire a été adressé à la présidence des comités chargés des questions budgétaires et financières dans les entités, ainsi qu'aux auditeurs externes ; 22 réponses ont été reçues : 15 de la part de la présidence des comités et 7 de la part des auditeurs externes.

13. **Entretiens**. Au total, 28 entretiens ont été menés avec 78 parties prenantes, en présentiel ou virtuellement, entre février et mai 2024 [10]. Ils s'adressaient principalement à des spécialistes hors classe du budget et des finances et portaient sur la mise à jour des tableaux comparatifs et la collecte d'informations sur l'évolution récente de la situation.

14. **Limites**. Comme en 1989, en raison de l'ampleur de l'étude, les Inspecteurs n'ont procédé qu'à quelques comparaisons de certaines techniques et méthodes de budgétisation. L'examen pourrait être suivi d'études approfondies sur des questions ou des sujets particuliers, dont certains sont cités au chapitre VIII. Les limites de la partie II du présent rapport sont indiquées dans l'avant-propos de ladite partie.

15. Le présent examen a été effectué conformément au statut et aux procédures internes du Corps commun. Une attention particulière a été accordée à la protection des données émanant des parties prenantes qui ont répondu aux questionnaires, aux demandes de renseignements et aux enquêtes, ainsi qu'à la protection des informations fournies par les personnes qui ont participé aux entretiens. L'équipe chargée de l'examen a eu à cœur de s'acquitter de ses obligations professionnelles et déontologiques et a fait preuve d'indépendance, d'équité, de neutralité et d'intégrité professionnelle tout au long des phases de planification, d'exécution et de rédaction.

16. À des fins d'assurance qualité, conformément à l'article 11.2 du statut du CCI, le projet de rapport a été soumis à un examen interne de façon que les recommandations formulées soient soumises au jugement collectif du Corps commun. Le rapport révisé a ensuite été distribué aux entités ayant fait l'objet de l'examen afin qu'elles corrigent les éventuelles erreurs factuelles et qu'elles fassent part de leurs

[8] JIU/REP/94/7, JIU/REP/99/3, JIU/REP/2006/1, JIU/REP/2012/12 et JIU/REP/2023/5.

[9] Les réponses données par le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies portaient sur le budget ordinaire et sur les budgets des opérations de maintien de la paix, qui sont supervisés par le Bureau de la planification des programmes, des finances et du budget.

[10] La direction exécutive d'une entité ne s'est pas entretenue avec le Corps commun d'inspection, malgré les six dates qui lui avaient été proposées, et a choisi de présenter ses réponses par écrit, en suivant le guide établi par le CCI aux fins de l'entretien, après la fin de la période prévue pour les entretiens.

observations sur les constatations, les conclusions et les recommandations des Inspecteurs. Les observations des entités ont été prises en considération lors de la finalisation du rapport, mais la responsabilité ultime de l'examen incombe exclusivement aux auteurs.

17. Le présent rapport comporte quatre recommandations formelles, dont trois adressées aux organes délibérants ou aux organes directeurs et une aux chefs de secrétariat des entités. Les recommandations formelles sont complétées par cinq recommandations informelles. Toutes les recommandations sont en caractères gras. Pour plus de facilité, l'annexe III indique, sous forme de tableau, les recommandations qui sont soumises aux entités concernées pour suite à donner ou pour information et si les organes délibérants ou directeurs ou les chefs de secrétariat sont invités à prendre des mesures.

D. Remerciements

18. Les Inspecteurs remercient toutes les entités qui ont répondu au questionnaire, composé de 15 tableaux comparatifs, et communiqué de précieuses informations. Ils remercient toutes les personnes qui ont bien voulu faire part de leurs connaissances et de leurs opinions au cours des entretiens et sous forme de réponses écrites aux questionnaires et au guide établi aux fins des entretiens. Les Inspecteurs remercient également les personnes référentes qui ont été désignées par les entités et qui ont aidé les services concernés à répondre aux questionnaires et facilité les entretiens.

19. Les Inspecteurs tiennent à remercier le Réseau Finances et budget du Comité de haut niveau sur la gestion du CCS de les avoir invités à la session qu'il a tenue durant l'été 2024 et pour les très nombreuses informations que son secrétariat lui a fournies.

20. Les Inspecteurs remercient tout particulièrement les auditeurs externes et la présidence des comités chargés des questions budgétaires et financières, qui ont pris le temps de répondre au questionnaire complémentaire, notamment le Président du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires.

E. Vue d'ensemble de quelques grandes questions

21. Conformément au mandat du présent examen, les Inspecteurs ont examiné l'effet sur la budgétisation des faits nouveaux et des réformes intervenus depuis l'examen de 1989, notamment le recours à la budgétisation axée sur les résultats, l'augmentation des contributions volontaires et des ressources extrabudgétaires, le passage aux normes IPSAS et la mise en service de progiciels de gestion intégrés.

22. Les techniques de budgétisation utilisées pour les activités financées au moyen de contributions volontaires ou extrabudgétaires diffèrent d'une entité à l'autre et de celles appliquées aux contributions statutaires. En ce qui concerne les contributions statutaires, il convient de noter que certains éléments des méthodes budgétaires (qui ressortent des réponses données pour les 60 domaines regroupés dans les 15 tableaux figurant dans la partie II du présent rapport) n'ont pas beaucoup changé en 35 ans, tandis que d'autres, décrits ci-après, ont considérablement évolué.

23. **Budgétisation axée sur les résultats**. Depuis la fin des années 1990[11], la budgétisation axée sur les résultats, ainsi que la gestion axée sur les résultats, a eu

[11] Dans son rapport présentant le programme de réformes en 1997 (A/51/950), le Secrétaire général a recommandé que l'Assemblée générale examine les arrangements régissant le processus de planification, de programmation et de budgétisation de sorte qu'ils puissent mieux aider à définir des orientations stratégiques, à établir de meilleures normes d'exécution et de meilleurs rapports

l'effet le plus important et le plus direct sur l'établissement des budgets. L'accent est passé de la gestion axée sur les activités à la gestion axée sur les résultats, ce qui aide les entités à suivre et à mesurer les réalisations et facilite l'établissement des budgets afférents aux projets et aux initiatives compte tenu des résultats à obtenir. La budgétisation axée sur les résultats a contribué à faire cadrer les activités et les budgets avec les objectifs stratégiques, à mettre l'accent sur les résultats escomptés, voire sur l'impact, et à prêter une plus grande utilité à l'ensemble de la procédure de planification.

24. **Essor du financement volontaire**. L'essor du financement volontaire s'est traduit par une augmentation du financement global du système des Nations Unies et de ses activités et contribué à la réalisation des objectifs, notamment en matière d'aide humanitaire et d'aide au développement. Il a également mis en évidence des questions telles que l'imprévisibilité du financement, la définition des priorités, la concurrence pour les ressources, les coûts d'appui aux programmes, les subventions croisées et la communication de l'information.

25. De l'avis des Inspecteurs, l'augmentation des contributions volontaires et, dans certaines entités, le passage à la budgétisation axée sur les résultats se sont soldés par une budgétisation plus imprécise (correspondant souvent à des projections), la communication aux États membres d'informations budgétaires plus générales et un amoindrissement du contrôle exercé par certains organes directeurs sur les moyens à mettre en œuvre, ce qui a entravé la prise de décisions véritablement utiles.

26. Des informations supplémentaires sur l'effet de la budgétisation axée sur les résultats et l'augmentation des contributions volontaires figurent dans les chapitres ci-après.

27. **Mise en application des normes IPSAS**. Dans sa résolution 60/283, datant de 2006, l'Assemblée générale a approuvé la mise en application des Normes comptables internationales du secteur public (normes IPSAS) aux fins de la présentation des états financiers de l'Organisation des Nations Unies. Les budgets continuent d'être établis selon la méthode de la comptabilité de caisse modifiée, mais le passage aux normes IPSAS[12], qui reposent sur la comptabilité d'exercice, a permis aux entités des Nations Unies de comparer l'information financière qui était communiquée et d'harmoniser leurs pratiques comptables. Les normes IPSAS ont aidé les entités à passer à un cycle annuel d'information financière et, dans le cas de l'UPU, à un cycle budgétaire annuel. L'application des normes IPSAS a permis de mettre en évidence les passifs à long terme, en particulier les engagements au titre de l'assurance maladie après la cessation de service, et a accéléré le développement et la mise en service de progiciels de gestion intégrés, qui facilitent, entre autres, l'établissement d'états financiers conformes aux normes IPSAS.

28. **Progiciels de gestion intégrés**. Ces systèmes ont commencé à se répandre au début des années 2000 et presque toutes les entités en sont maintenant dotées. Les progiciels de gestion intégrés ont considérablement amélioré la prise de décision, tant en interne (par les secrétariats) qu'en externe (par les organes directeurs). Ils ont facilité l'établissement et l'examen des budgets, rendu le calcul des prévisions plus cohérent et accru la transparence en ce qui concerne les ressources demandées et le traitement et la compilation des moyens budgétaires. Ils permettent d'accéder beaucoup plus rapidement à une grande quantité d'informations et offrent des fonctions qui facilitent la comparaison des dépenses effectivement engagées par rapport aux prévisions budgétaires, des fonctions évoluées d'analytique et des outils

et à mettre davantage l'accent sur les résultats et moins sur les moyens, de façon à passer à une budgétisation axée sur les résultats (stratégie 5).

[12] À commencer par les états financiers audités du PAM pour 2008 (WFP/EB.A/2009/6-A/1).

qui simplifient le calcul des coûts directs. Les progiciels de gestion intégrés, notamment les applications de planification et de budgétisation, ont également permis de disposer de données plus exactes, les opérations manuelles étant réduites.

29. Ces changements majeurs, qui sont intervenus de manière inégale, ainsi que les initiatives propres aux différentes entités, ont contribué à accentuer la diversité des pratiques budgétaires suivies par les entités. Celles-ci ont toujours appliqué des pratiques budgétaires qui n'étaient pas uniformes et qui témoignent de leur histoire, de leurs traditions et des précédents, mais tiennent aussi à des éléments objectifs, tels que le type et la nature de l'entité, la sphère d'activité et les grandes fonctions, la taille, la structure géographique, le type de budget, les sources de financement et le dispositif de gouvernance existant pour les questions administratives et budgétaires.

30. **Difficultés posées par l'uniformisation et l'harmonisation des pratiques suivies par les entités**. Les discussions tenues avec les entités ont montré que les représentants de l'administration d'un grand nombre d'entités ne soutenaient pas les activités menées dans le système et visant à uniformiser et harmoniser les pratiques budgétaires et administratives et à mettre au point des formats, des techniques et des méthodes identiques ou normalisés (dont certains sont décrits aux paragraphes 3 à 5 du rapport de 1989).

31. **Réseau Finances et budget du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination**. Le Réseau Finances et budget du Conseil des chefs de secrétariat a succédé au Comité consultatif pour les questions administratives (finances et budget) du Comité administratif de coordination et est très apprécié par les entités, qui y voient un forum facilitant la mise en commun des informations. Toutefois, une comparaison de l'annexe figurant dans le rapport de 1989, sur les principaux accords conclus sous les auspices du Comité administratif de coordination, et de l'annexe I figurant dans le présent rapport, sur les principaux accords conclus sous les auspices du Réseau Finances et budget, montre que le Réseau n'a peut-être pas obtenu autant de résultats que son prédécesseur en ce qui concerne le nombre de normes relatives au budget s'appliquant au système des Nations Unies qui ont été mises à jour et sont largement accessibles. Pour plus de détails, voir le chapitre VII.

32. **Vues des auditeurs externes et de la présidence des comités d'experts chargés des questions budgétaires et financières**. Les réponses au questionnaire complémentaire sur les effets de la budgétisation sur les entités des Nations Unies ont mis en évidence les différences existant entre les entités et entre les deux groupes ayant répondu aux questionnaires.

33. Les auditeurs externes, qui ont rempli les questionnaires complémentaires concernant six institutions spécialisées et un programme, ont estimé que les systèmes de budgétisation actuels contribuaient le plus à l'amélioration de l'efficacité (réalisation des objectifs, notamment au moyen d'indicateurs de performance mesurables) et de la transparence, ainsi qu'à un sentiment d'appropriation par les membres, et contribuaient le moins à la réalisation d'économies (y compris pour ce qui était du coût raisonnable des moyens).

34. De leur côté, les présidents des comités d'experts chargés des questions budgétaires et financières, qui ont rempli les questionnaires complémentaires concernant trois institutions spécialisées et 12 autres entités (c'est-à-dire l'ONU et ses entités, fonds et programmes), ont estimé que les systèmes de budgétisation actuels contribuaient le plus à la réalisation d'économies (y compris pour ce qui était du coût raisonnable des moyens) et à l'efficacité (rapport coûts-avantages, coûts raisonnables des produits). Selon eux, la contribution de ces systèmes à la performance globale (pertinence et valorisation de l'entité), à l'efficacité (réalisation des objectifs, notamment au moyen d'indicateurs de performance mesurables), à la

transparence et à l'existence d'un sentiment d'appropriation par les membres était la plus faible.

35. Il est tenu compte dans les chapitres qui suivent d'autres éléments de réponse des auditeurs externes et de la présidence des comités d'experts chargés des questions budgétaires et financières.

II. Politiques et structures budgétaires (tableaux 1.1 et 1.2)

36. Comme dans le rapport de 1989, le tableau 1 de la partie II du présent rapport illustre les caractéristiques générales des politiques et des structures budgétaires des entités ayant accepté le statut du Corps commun.

37. Il y a des points communs entre toutes les entités, mais aussi beaucoup de différences, selon l'angle d'approche : des différences entre l'Organisation des Nations Unies, ses fonds et programmes et les institutions spécialisées ; des différences tenant à la source de financement prédominante (contributions statutaires, contributions volontaires, produits générés par l'entité) ; des différences tenant au mandat et aux attributions (l'aide humanitaire, l'aide au développement) ; des différences tenant à la taille de l'entité ; des différences tenant à la géographie (entités opérant principalement à partir de leur siège ou entités axées sur le terrain) ; des différences découlant de la puissance du mécanisme intergouvernemental (un contrôle presque inexistant ou un examen en deux étapes par les deux organes quasi permanents que sont le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires et la Cinquième Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies).

A. Planification à moyen terme

38. Au fil des ans, la plupart des entités ont adopté la planification à moyen terme aux fins de l'établissement de leur budget, l'exception la plus notable étant les opérations de maintien de la paix des Nations Unies, dont les activités sont prescrites par le Conseil de sécurité de l'ONU. Les plans à moyen terme ou leurs équivalents servent de base à l'établissement du budget, le « plan stratégique » étant le nom le plus couramment utilisé dans 10 entités[13]. Les documents de planification sont appelés stratégies à moyen terme, plans-cadres, plans d'activités, plans financiers, stratégies, cadres stratégiques (voir partie II, tableau 1.1, colonne 1.2).

39. Ces documents couvrent des périodes différentes : de zéro dans le cas des opérations de maintien de la paix des Nations Unies à huit ans pour la Stratégie à moyen terme de l'UNESCO. Néanmoins, 14 entités[14] ont un cycle de quatre ans, ce qui en fait la durée la plus courante, et trois[15] un cycle de cinq ans.

40. En 1989, six[16] des 11 entités ayant des plans à moyen terme ou des documents équivalents[17] suivaient un cycle de six ans, ce qui en faisait la durée la plus courante. Depuis, six[18] de ces 11 entités ont abrégé la durée de leur plan et quatre[19] l'ont prolongée. Cette variation dénote une plus grande diversité des approches retenues

[13] FNUAP, OIT, OMI, OMM, OMPI, ONU-Femmes, PAM, PNUD, UNOPS et UNRWA.
[14] FAO, FNUAP, OIT, OMM, ONUDI, ONU-Femmes, ONU-Habitat, PAM, PNUD, PNUE, UIT, UNICEF, UNOPS et UPU.
[15] OMPI, ONUDC et ONUSIDA.
[16] Organisation des Nations Unies (budget-programme), FAO, OIT, OMS, ONUDI et UNESCO.
[17] L'UIT et l'UPU n'avaient pas de plan à moyen terme.
[18] Organisation des Nations Unies (budget-programme), FAO, OACI, OIT, OMM et ONUDI.
[19] OMI, OMPI, OMS et UNESCO.

aux fins de la planification à moyen terme, ce qui peut tenir à la nécessité de s'adapter à de nouvelles situations dans un monde plus interconnecté.

B. Cycle budgétaire

41. L'examen de 1989 avait montré que l'on était parvenu à une certaine harmonisation des cycles budgétaires (en raison de l'adoption d'un cycle biennal par neuf[20] des 13 entités étudiées). Le cycle biennal reste le plus communément utilisé : il sert actuellement à 15 budgets[21]. Néanmoins, des entités ont délaissé les budgets biennaux, certaines au profit de cycles plus courts, d'autres au profit de cycles plus longs : l'ONU, ONU-Habitat et l'UPU[22] sont ainsi passés à des budgets annuels, tandis que le FNUAP, le PNUD et l'UNICEF ont opté pour des budgets quadriennaux.

42. Actuellement, 15 budgets suivent un cycle biennal[23], neuf un cycle annuel[24] et trois un cycle quadriennal[25].

43. À l'instar de la situation observée en 1989, les cycles du programme et du budget de plusieurs entités ont des caractéristiques différentes. Par exemple, l'AIEA et l'UNRWA ont des budgets annuels mais un programme biennal ; l'OACI a un budget triennal réparti par année ; l'UIT a un budget biennal et un plan financier quadriennal, ventilé par année. Le PNUE a un cycle budgétaire biennal et une stratégie à moyen terme quadriennale. L'OMM a un budget biennal et une période financière de quatre ans ; l'UNOPS a un budget biennal approuvé par son Conseil d'administration et un budget annuel approuvé par le (la) Directeur(trice) exécutif(ve).

44. Dans le même temps, il convient de noter que tous les budgets biennaux et quadriennaux semblent être harmonisés entre eux, les cycles actuels couvrant respectivement les années 2024-2025 et 2022-2025.

45. En ce qui concerne le **budget-programme de l'Organisation des Nations Unies**, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a estimé que le changement de cycle budgétaire était une question de politique générale à examiner par l'Assemblée générale[26]. Les Inspecteurs ont également été informés que le retour à un budget annuel avait permis de réduire le nombre de cycles d'actualisation des coûts et de supprimer le deuxième rapport sur l'exécution du budget. Toutefois, cela avait également considérablement alourdi la charge de travail du Secrétariat, ainsi que celle des comités chargés d'examiner les aspects relatifs aux programmes et les aspects financiers, ceux-ci devant procéder à des examens plus fréquents. Le budget annuel donnait encore plus l'impression que la budgétisation n'était qu'une formalité. Il n'est pas nécessaire de disposer d'autant de latitude pour les programmes qui existent depuis plus de 70 ans que pour les opérations de maintien de la paix, par exemple. En ce qui concerne le budget ordinaire, l'établissement d'un

[20] Organisation des Nations Unies (budget-programme), FAO, OIT, OMI, OMM, OMPI, OMS, ONUDI et UNESCO.

[21] La FAO, l'OIT, l'OMI, l'OMM, l'OMPI, l'OMS, ONU-Femmes (budget intégré), ONUSIDA, ONU Tourisme, le PNUE, l'UIT, l'UNESCO, l'ONUDC, l'ONUDI et l'UNOPS ont un cycle biennal.

[22] Du fait du passage aux normes IPSAS.

[23] Voir note 22.

[24] L'Organisation des Nations Unies (budget-programme et budgets des opérations de maintien de la paix), l'AIEA, le HCR, ONU-Femmes (contributions statutaires), ONU-Habitat, le PAM (budget institutionnel), l'UPU et l'UNRWA suivent un cycle annuel.

[25] Le FNUAP, le PNUD et l'UNICEF ont un cycle quadriennal.

[26] A/77/7/Add.20, par. 59.

budget annuel a entraîné une augmentation de la charge de travail sans que les avantages et la valeur stratégique soient proportionnels.

46. Le Secrétariat de l'ONU a fourni aux Inspecteurs un résumé des avantages et de la valeur stratégique découlant du passage à un budget annuel[27], décrit les mesures qui avaient été prises pour faire face à l'augmentation de la charge de travail et présenté des arguments selon lesquels, comparé au budget biennal, le budget annuel allait au-delà d'une simple formalité.

47. Sans préjudice des différents points de vue et arguments présentés ci-dessus, et notant l'utilité des budgets annuels pour certains types d'activités (par exemple l'aide humanitaire) et pour des mandats qui changent relativement souvent (ce qui est le cas de nombreuses opérations de maintien de la paix), les Inspecteurs sont d'avis que, pour les mandats s'inscrivant dans une durée plus longue et pour diverses fonctions regroupées dans un seul document (comme le budget-programme de l'ONU), un budget biennal est plus approprié qu'un budget annuel.

48. À cet égard, les Inspecteurs rappellent que l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de procéder à un examen complet du cycle annuel, notamment de ses incidences financières et administratives, de ses répercussions sur le plan des procédures ainsi que de ses effets sur l'exécution des mandats pour tous les chapitres du budget-programme et sur la charge de travail et les coûts y afférents, et de lui présenter un rapport, qu'elle examinerait durant la partie principale de sa quatre-vingt-troisième session, en 2028[28].

49. En ce qui concerne les **cycles budgétaires quadriennaux** des fonds et programmes ayant leur siège à New York, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a demandé au secrétariat de l'UNICEF, en 2016 et 2017, de procéder à un examen et de tirer les enseignements de son expérience[29].

50. De l'avis des Inspecteurs, il importe que les entités concernées examinent périodiquement la question du maintien des cycles budgétaires quadriennaux.

C. Type de budget (budget-programme, budget par objet de dépense, budget axé sur les résultats)

51. Une forte majorité d'entités ont indiqué que leur budget comportait au moins quelques éléments de budgétisation axée sur les résultats, souvent en combinaison avec leur budget-programme. En outre, dans la grande majorité des cas, les budgets comprenaient également des données sur les catégories de dépenses et les objets de dépense. L'UPU continue d'avoir un budget par objet de dépense ainsi que cela était le cas en 1989, mais y a ajouté quelques éléments de budgétisation axée sur les résultats.

52. Les Inspecteurs notent les progrès constants qui ont été faits dans l'utilisation de la budgétisation axée sur les résultats dans le système des Nations Unies, ainsi que les particularités des différentes entités en ce qui concerne les éléments de budgétisation axée sur les résultats auxquels elles ont recours et les diverses combinaisons mêlant la budgétisation axée sur les résultats et d'autres méthodes. Ils rappellent que l'examen de 1989 avait montré que l'on trouvait également des informations sur les objets de dépense dans le budget-programme[30]. Ils notent que de

[27] Comme indiqué dans les documents A/77/485 et A/77/485/Corr.1.
[28] Résolution 77/267 de l'Assemblée générale, par. 5.
[29] Par exemple, AC memo 1943 (2016), par. 7, et AC memo 1999 (2017), par. 7 (ces documents ne sont pas rendus publics).
[30] JIU/REP/89/9 (Vol. I), par. 14.

nombreuses entités suivent actuellement la même approche et combinent le budget-programme et la budgétisation axée sur les résultats avec des informations sur les objets de dépense. Les Inspecteurs estiment que cette approche devrait être maintenue, car elle permet d'évaluer le réalisme des prévisions budgétaires et de décider à quoi les ressources doivent être consacrées.

53. De l'avis des Inspecteurs, cette approche donne aux États membres une idée de la manière dont les entités répartissent les ressources entre les différents moyens utilisés pour atteindre les objectifs, exécuter les réalisations et livrer les produits, leur donne l'occasion d'infléchir les décisions prises sur la question et leur permet d'analyser l'efficacité et l'efficience de ces moyens et les raisons à l'origine des écarts par rapport aux plans fixés pour atteindre les objectifs. Le fait de disposer de données sur les objets de dépense pour les programmes et sous-programmes et les réalisations et les produits et de pouvoir les comparer avec les dépenses effectivement engagées au cours des exercices précédents permet également de mieux évaluer le réalisme des prévisions budgétaires et de déterminer l'exactitude du coût estimatif des réalisations escomptées. Une présentation consolidée du budget par objet de dépense (même dans un seul tableau) offre aux États membres une image plus complète de l'ensemble des prévisions de dépenses. Une telle présentation peut également aider à réduire le risque qu'il y ait des dépenses imprévues et à mieux cerner les effets qui sont attendus du recours à de nouvelles technologies ou du lancement de réformes structurelles.

54. Des observations et des recommandations supplémentaires sur la budgétisation axée sur les résultats sont présentées ci-dessous, en particulier aux sections B et C du chapitre V.

D. Unité de compte (monnaie du budget)

55. Les entités des Nations Unies continuent d'exprimer leurs budgets en dollars des États-Unis, à l'exception de neuf d'entre elles :

- l'OACI, dont le siège est à Montréal, chiffre son budget en dollars canadiens ;
- l'AIEA et l'ONUDI, qui sont basées à Vienne, et ONU Tourisme, qui est basée à Madrid, chiffrent leur budget en euros ;
- l'OMI, dont le siège est à Londres, se sert de la livre sterling ;
- l'OMM, l'OMPI, l'UIT et l'UPU, qui ont leur siège en Suisse, utilisent le franc suisse.

56. En principe, la **monnaie des contributions mises en recouvrement** est la même que la monnaie ayant servi à chiffrer le budget. L'exception la plus notable est l'OIT, dont le budget est calculé en dollars des États-Unis, alors que les contributions mises en recouvrement sont chiffrées en francs suisses.

57. Cinq entités recourent à des contributions mixtes : l'AIEA, la FAO et l'UNESCO utilisent à la fois le dollar des États-Unis et l'euro ; l'OACI a recours au dollar des États-Unis et au dollar canadien ; l'OMS se sert du dollar des États-Unis et du franc suisse. Des informations complémentaires figurent à la section C du chapitre IV et au chapitre VI.

E. Budgétisation intégrale et semi-intégrale

58. Comme en 1989, une écrasante majorité d'entités [31] – avec quelques aménagements concernant celles qui sont financées au moyen de contributions volontaires – appliquent la budgétisation intégrale et tiennent compte dans leurs prévisions budgétaires de toutes les augmentations prévues pour les dépenses de personnel et les dépenses autres que les dépenses de personnel.

59. Les exceptions à la budgétisation intégrale sont peu nombreuses. Par exemple, ONUSIDA, l'UIT et l'UNRWA ont recours à la budgétisation semi-intégrale, c'est-à-dire qu'ils prennent en considération dans les budgets une partie des augmentations estimatives des coûts. Pour ce faire, ils peuvent ne couvrir qu'une partie de l'exercice budgétaire ou partir du principe que certaines activités pourraient être mises en œuvre selon des modalités moins coûteuses. Pour plus d'informations, voir la section A du chapitre V.

F. Présentation et structure du budget

60. La plupart des entités[32] présentent de manière intégrée les ressources provenant de différentes sources de financement. Quelques-unes traitent les données sur les ressources extrabudgétaires différemment. Par exemple, l'OACI fournit des données sur les ressources extrabudgétaires dans une partie distincte du budget ; l'ONU (budget-programme et budgets des opérations de maintien de la paix) et l'OMM fournissent des données sur les ressources extrabudgétaires à titre d'information uniquement ; l'UNESCO intègre ces données dans son budget mais ne « mélange » pas les sources de financement ; l'OMI rend compte des ressources extrabudgétaires au cours de l'année ; l'UIT traite de la question des ressources extrabudgétaires dans le rapport de gestion financière[33].

61. Les données recueillies dans le cadre du présent examen révèlent un changement fondamental par rapport à la structure relativement uniforme des programmes[34] des grandes entités qui étaient principalement financées au moyen de contributions statutaires en 1989. À l'époque, on notait également l'existence d'une structure commune recommandée par le Comité administratif de coordination pour la présentation des budgets-programmes[35]. En revanche, aujourd'hui, la structure et la présentation des programmes et des budgets sont désormais très diversifiées[36].

62. La présentation des budgets est très variée : certains budgets ont des structures détaillées composées de plusieurs parties, d'autres sont plus ramassés. La plupart des entités ont adopté une approche axée sur les résultats et adapté la structure de leur budget en conséquence, mais certaines conservent une structure proche de celle dont il avait été rendu compte dans le rapport de 1989 (c'est le cas, par exemple, du budget ordinaire de l'ONU et du budget de l'UPU). Par exemple, la FAO, l'OMPI, le PNUD et l'UNESCO donnent une ventilation détaillée par objectifs et unités administratives (ou par secteurs, dans le cas de l'OMPI) et mettent l'accent sur les résultats et sur les

---

[31] Organisation des Nations Unies (budget-programme et budgets des opérations de maintien de la paix), AIEA, FAO, FNUAP, HCR, ITC, OIT, OMI, OMM, OMPI, OMS, ONUDC, ONUDI, ONU-Femmes, ONU-Habitat, ONU Tourisme, PNUD, PNUE, UNESCO, UNICEF, UNOPS et UPU.

[32] AIEA, FAO, FNUAP, HCR, OIT, OMPI, OMS, ONUDC, ONUDI, ONU-Femmes, ONU-Habitat, PAM, PNUD, PNUE, UNICEF, UNRWA et UPU.

[33] Voir la partie II du présent rapport, tableau 1.2, colonne 1.7.

[34] La structure uniforme des programmes se décomposait en grands programmes, programmes, sous-programmes et éléments ou composantes de programme ou projets.

[35] Voir E/1978/43/Add.2 et JIU/REP/89/9 (Vol. I), par. 22.

[36] Voir partie II du présent rapport, tableau 1.1, colonnes 1.4 et 1.5, et tableau 3, colonne 3.5.

réalisations. L'AIEA, l'OIT et l'ONUDI conservent une structure proche de celle qui existait en 1989, mais sont passées à une approche axée sur les résultats.

63. Le **budget-programme de l'OMS**[37] se décline en trois priorités stratégiques et un pilier d'appui, ce dernier étant intitulé « Une OMS plus efficace et plus efficiente apportant un meilleur soutien aux pays ». Le pilier d'appui regroupe quatre résultats [(à l'OMS, « résultat » est utilisé pour rendre « outcome » (réalisation)]. Le résultat 4.3 (Gestion efficiente, efficace, axée sur les résultats et transparente des ressources financières, humaines et administratives) comporte quatre produits, couvrant les pratiques de gestion financière judicieuses et les contrôles (deux indicateurs de produits), une gestion et un développement efficaces et efficients des ressources humaines (cinq indicateurs de produits), des plateformes et des services numériques efficaces, innovants et sûrs (trois indicateurs de produits), et un environnement sûr et sécurisé avec une maintenance efficace des infrastructures, des services de soutien rentables et une chaîne d'approvisionnement réactive (deux indicateurs de produits)[38]. Le projet de budget pour 2024-2025 pour le résultat 4.3 donne un seul montant (469,0 millions de dollars[39]), qui est réparti entre le siège de l'OMS, les bureaux régionaux et les bureaux de pays dans les six régions[40]. Aucune répartition du montant par produit ou indicateur de produit n'est donnée. Or, deux ans plus tôt, dans le budget-programme de 2022-2023, en réponse à la demande des membres[41], des informations avaient été fournies, y compris cinq lignes de chiffres pour le résultat 4.3 et les produits 4.3.1 à 4.3.4, ventilés par « Personnel » et par « Activité »[42].

64. Les Inspecteurs considèrent que la terminologie employée par l'OMS est quelque peu inexacte. Ce que l'OMS appelle « produits » (outputs) correspond en réalité à des « réalisations » (outcomes), et les « indicateurs de produits » (output indicators) devraient plutôt être appelés « indicateurs de performance » (performance indicators) (comme le fait par exemple l'AIEA pour ce dernier terme)[43].

65. Les Inspecteurs notent également que le document budgétaire de l'OMS ne contient pas d'informations financières relatives aux ressources allouées à l'informatique et aux communications, au budget et aux finances, aux ressources humaines et à l'administration, ou aux produits prévus. Ils reviennent dans la suite du rapport sur l'absence de diverses données qui figurent généralement dans les budgets (par exemple, la répartition du budget par catégorie de dépenses et par objet de dépense, les effectifs, le tableau d'effectifs, les taux de vacance de postes).

[37] Voir, par exemple, OMS, Projet de budget-programme 2024-2025 (A/76/4).

[38] Voir OMS, Proposed programme budget 2024-2025 (A/76/4/Add.1), annex 1 – Output indicators and narratives.

[39] OMS, Projet de budget-programme 2024-2025 (A/76/4), tableau 6.

[40] Ibid., tableaux 7 et 8.

[41] Voir par exemple la recommandation suivante du Comité du programme, du budget et de l'administration du Conseil exécutif de l'OMS (A/74/46, par. 23) : « Tout en étant favorable à la budgétisation axée sur les résultats, le Comité a en outre proposé au Secrétariat, pour l'orienter dans la préparation des futurs budgets programmes, de soumettre, à l'appui de ces propositions, des estimations de haut niveau pour les principaux postes de dépense sur la base de l'exercice précédent, et de continuer à fournir des estimations préliminaires par produit, en indiquant séparément, pour information, les dépenses consacrées au personnel et celles consacrées aux activités ».

[42] Voir OMS, White Paper: Details for budget figures for the proposed programme budget 2022-2023, tableau 3.

[43] Voir AIEA, Programme et budget de l'Agence 2024-2025 (GC(67)/5), partie II – Détail par programme sectoriel.

III. Procédures d'établissement et de présentation du budget (tableau 2)

A. Procédures suivies par les secrétariats aux fins de l'établissement du budget

66. Selon les informations figurant dans le tableau 2, colonne 2.1, de la partie II du présent rapport, la plupart des entités[44] appliquent une approche centralisée consistant pour le département ou les services chargés du budget à coordonner l'établissement du budget et à diffuser des directives et des instructions afin de faciliter l'opération.

67. Les entités fortement présentes sur le terrain, comme le HCR, utilisent une approche de bas en haut : le budget commence à être établi par les antennes présentes sur le terrain et par les bureaux de pays et les différents éléments sont ensuite rassemblés par le siège. Le FNUAP a recours à des directives établies centralement et à une approche de bas en haut et regroupe ensuite les apports émanant des bureaux de pays et des diverses unités administratives.

68. Le FNUAP, le PNUD, ONU-Femmes et l'UNICEF, ainsi que d'autres entités, comme l'OMS, suivent des processus de planification budgétaire intégrée consistant à faire cadrer les ressources avec les plans et priorités stratégiques. L'établissement du budget de l'OMS repose sur une approche de haut en bas et de bas en haut : le montant global du budget et les priorités sont fixés centralement et la planification se fait à partir de la base pour faire cadrer le budget avec les priorités.

69. L'établissement du budget de l'OMPI repose sur un questionnaire dans lequel les États membres indiquent leurs priorités pour l'exercice biennal suivant, suivi d'un regroupement des apports mené en interne par les responsables de secteur et les directeurs et directrices.

70. Les Inspecteurs notent la diversité des procédures d'établissement du budget et partagent l'avis exprimé par le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires selon lequel « quelles que soient les variations entre les pratiques budgétaires, il faudrait donner une explication claire et concise de la méthode utilisée pour l'établissement des prévisions de dépenses, éventuellement dans le budget lui-même »[45].

71. Les Inspecteurs maintiennent l'avis exprimé dans le rapport de 1989 selon lequel les prévisions budgétaires devraient indiquer à la fois la croissance réelle du budget et les augmentations (ou diminutions) de coûts[46]. Voir également les chapitres V et VI.

B. Groupes et comités chargés des questions budgétaires et financières

72. Les Inspecteurs rappellent la recommandation 3 qui figure dans le rapport de 1989 et qui est ainsi formulée : « Si elles ne l'ont pas encore fait, les organisations devraient constituer, en tant qu'unité auxiliaire de l'organe délibérant, un petit groupe

[44] Organisation des Nations Unies (budget ordinaire et budgets des opérations de maintien de la paix), AIEA, FAO, FNUAP, OACI, OIT, OMI, OMS, ONUDI, PAM, UIT, UNESCO, UNICEF et UPU.

[45] A/39/592, par. 17, référencé au paragraphe 32 du rapport publié sous la cote JIU/REP/89/9 (Vol. I).

[46] JIU/REP/89/9 (Vol. I), par. 33.

d'experts des questions budgétaires et financières et des programmes, pour examiner plus efficacement les projets de budget et les questions connexes »[47].

73. Selon les informations figurant dans le tableau 2, colonne 2.3, de la partie II du présent rapport, presque toutes les entités sont dotées de comités spécialisés ou de groupes d'experts qui examinent les questions budgétaires et financières et formulent des recommandations à leur sujet. Toutefois, les Inspecteurs notent que certaines, telles qu'ONUSIDA, ne disposent pas d'organes d'experts de ce type agissant en tant qu'organes subsidiaires des organes délibérants intergouvernementaux ou des organes directeurs. **Les Inspecteurs suggèrent que le Conseil de coordination du Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida envisage d'établir un comité d'experts compétent en matière de budget et de finances**.

74. Le présent examen a également montré que, dans certaines entités, telles que l'AIEA et l'OMI, l'examen du budget est confié non pas à un petit groupe d'experts, mais à l'organe directeur, tel que le Conseil des gouverneurs de l'AIEA et le Conseil de l'OMI. À l'OIT, le Comité du programme, des finances et de l'administration du Conseil d'administration a été remplacé par la Section du programme, des finances et de l'administration du Conseil d'administration.

75. **Les Inspecteurs sont bien conscients du fait qu'il appartient aux organes délibérants d'organiser leur propre travail et qu'il appartient aux États membres (et aux partenaires sociaux de l'OIT) de choisir leurs représentants. Toutefois, ils suggèrent que les organes délibérants et les organes directeurs fassent tout leur possible pour faire participer aux discussions budgétaires des représentants au fait des questions budgétaires**[48].

76. En ce qui concerne le recours effectif à des comités d'experts chargés des questions budgétaires et financières, il convient de noter que le dernier projet de programme de travail et de budget biennal que le PNUE a fourni au Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires portait sur l'exercice biennal 2018-2019 [49]. Dans sa résolution 78/252, l'Assemblée générale a approuvé les recommandations figurant dans le rapport du Comité consultatif, et plus particulièrement la recommandation par laquelle il était demandé au PNUE de veiller au respect des Règles de gestion financière du Fonds pour l'environnement et des fonds d'affectation spéciale connexes du Programme des Nations Unies pour l'environnement (ST/SGB/2015/4, annexe I) et de soumettre le budget-programme du Fonds pour l'environnement au Comité pour qu'il l'examine[50].

77. **Les Inspecteurs partagent l'avis de l'Assemblée générale et suggèrent que le rôle des comités d'experts chargés des questions budgétaires et financières ne soit pas amoindri. À cet égard, ils suggèrent que les entités concernées accordent l'attention voulue aux rapports émanant des comités, notamment aux recommandations qui y sont faites, et fassent bénéficier les comités de leur appui plein et entier.**

78. Les Inspecteurs notent que, d'après les présidents des comités d'experts chargés des questions budgétaires et financières qui ont rempli les questionnaires complémentaires du CCI pour 15 entités, un peu moins de la moitié des entités (7 des 15 entités) donnent des informations adéquates et exactes sur leur budget, et seulement un quart environ des personnes ayant répondu (4 des 15 personnes) ont indiqué avoir eu suffisamment de temps pour analyser les données fournies. En

[47] Voir également JIU/REP/2023/7, recommandation 4.

[48] Voir également la recommandation informelle figurant au paragraphe 29 du document paru sous la cote JIU/REP/2023/5.

[49] UNEP/EA.2/16.

[50] A/78/7, par. IV.144.

revanche, la plupart des auditeurs externes (six des sept auditeurs) qui ont répondu au questionnaire complémentaire du CCI se sont déclarés satisfaits du traitement qui leur a été réservé dans les deux cas.

79. De l'avis des Inspecteurs, il importe que la direction exécutive des entités concernées règle la question de l'adéquation et de l'exactitude des informations budgétaires et veille à ce que les comités d'experts chargés des questions budgétaires et financières disposent de suffisamment de temps pour examiner les données.

80. Les Inspecteurs notent que, conformément aux procédures établies, le Conseil d'administration du PAM reçoit des avis sur son budget de la part de deux comités d'experts chargés des questions budgétaires et financières : le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires et le Comité financier de la FAO.

IV. Terminologie budgétaire et financière (tableaux 3 à 10)

A. Glossaire

81. Les Inspecteurs rappellent qu'en 1969, le Comité consultatif pour les questions administratives a publié un glossaire des termes financiers et budgétaires en réponse à la demande faite par l'Assemblée générale dans sa résolution 2150 (XXI) du 4 novembre 1966 et à la recommandation du Comité ad hoc d'experts chargé d'examiner les finances de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées visant à ce qu'une nomenclature normalisée des termes budgétaires et financiers soit adoptée et appliquée dans le système des Nations Unies[51].

82. Une édition révisée du glossaire a été publiée en mai 1983[52] et a été largement citée par le Corps commun dans son rapport de 1989. La version la plus récente remonte à 2000[53], mais elle n'a pas été rendue publique.

83. Les Inspecteurs notent que les hauts responsables des entités chargés du budget et des finances avec lesquels l'équipe du CCI s'est entretenue ne connaissent pas l'existence de la version du glossaire datant de 2000 et ne l'utilisent donc pas. Cependant, plusieurs personnes interrogées ont jugé qu'un glossaire de ce type pourrait servir de référence commune aux États membres et à la direction des entités. En outre, la grande majorité des personnes interrogées ont estimé que le glossaire devrait être mis à jour périodiquement, en particulier lorsque des changements majeurs se produisent, par exemple du fait de l'évolution des normes IPSAS.

84. Les Inspecteurs sont entièrement d'accord avec les points de vue exprimés sur le glossaire par les personnes interrogées.

85. Les Inspecteurs rappellent la conclusion à laquelle ils sont parvenus en 2016 selon laquelle toutes les recommandations du Corps commun visant à renforcer la coordination et la coopération entre les entités dans le cadre du Conseil des chefs de secrétariat seront adressées aux chefs de secrétariat des entités membres du CCS, selon qu'il conviendra[54].

---

[51] A/6343, par. 59 c), référencé au paragraphe 39 du rapport publié sous la cote JIU/REP/89/9 (Vol. I).

[52] ACC/1983/FB/1.

[53] Comité administratif de coordination, Glossary of financial and budgetary terms, 2000, incorporant les changements et ajouts figurant à l'annexe V du document ACC/2000/6, rapport sur les travaux de la quatre-vingt-onzième session du Comité consultatif pour les questions administratives (finances et budget), tenue à Montréal du 28 août au 1er septembre 2000.

[54] JIU/ML/2016/25, par. 40.

86. La recommandation suivante devrait renforcer la cohérence et l'harmonisation dans le système.

Recommandation 1

Les chefs de secrétariat des entités ayant approuvé le statut du Corps commun d'inspection, en leur qualité de membres du Conseil des chefs de secrétariat, devraient, d'ici à la fin de 2027, mettre à jour et publier le glossaire des termes financiers et budgétaires, notamment pour que l'on puisse s'y référer aux fins de l'établissement du budget.

B. Crédits (tableau 3)

87. Les budgets des entités sont généralement approuvés par le principal organe délibérant de l'entité concernée[55]. Dans le cas d'entités dotées d'une structure « fédérative », où différentes parties du budget sont financées au moyen de différentes sources, plusieurs organes peuvent être amenés à donner leur approbation. Par exemple, dans le cas du PNUE, l'Assemblée générale des Nations Unies, l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement, les Réunions des Parties et les Conférences des Parties aux accords multilatéraux sur l'environnement approuvent le budget qui les concerne.

88. De très nombreuses entités utilisent le terme « crédits » pour indiquer que par le vote du montant sur lequel portent les crédits, le principal organe délibérant autorise le ou la chef de secrétariat à engager des dépenses et à effectuer des paiements dans la limite du montant des crédits ouverts et aux fins pour lesquelles ils ont été ouverts[56].

89. Il convient de noter que l'OMPI, qui est principalement financée au moyen des produits provenant d'activités productrices de recettes (enregistrement), a remplacé le terme « crédits » par « dotations », « dans un souci de simplification et de clarté »[57]. De même, l'OMS, qui est en grande partie financée au moyen de contributions volontaires, emploie le terme « allouer » dans ses résolutions relatives au budget-programme. Par exemple, l'Assemblée mondiale de la Santé alloue le budget aux priorités stratégiques et aux secteurs[58].

90. De nombreuses entités se sont dotées de dispositions aux fins de la présentation et de l'approbation de prévisions budgétaires révisées ou de l'ouverture de crédits supplémentaires. Elles peuvent ainsi financer des dépenses imprévues ou des priorités qui se font jour après l'approbation du budget initial. En outre, la structure des crédits donne souvent aux chefs de secrétariat ou aux organes directeurs le pouvoir de procéder à des transferts budgétaires dans certaines limites. Ce contrôle centralisé, assorti d'une certaine latitude, permet aux entités de s'adapter à l'évolution des besoins tout en continuant de rendre des comptes. Par exemple, le (la) Haut(e)-

[55] Par exemple, l'Assemblée générale des Nations Unies, la Conférence de la FAO, la Conférence générale de l'AIEA et l'Assemblée de l'OACI. Voir la partie II du présent rapport, tableau 3, colonne 3.1.

[56] Voir, par exemple, l'article 5.1 du Règlement financier de l'Organisation des Nations Unies, l'article 4.1 du Règlement financier de la FAO, l'article 4.1 du Règlement financier de l'OMI. Voir la partie II du présent rapport, tableau 3, colonne 3.2.

[57] Voir le Règlement financier et le règlement d'exécution du règlement financier de l'OMPI s'appliquant depuis le 1er janvier 2023 ; voir également le document intitulé « Révision du règlement financier et du règlement d'exécution du règlement financier » (WO/PBC/34/12), annexe, page 26.

[58] Voir, par exemple, la résolution WHA76.1 (2023) de l'Assemblée mondiale de la Santé, par. 3.

Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés est autorisé(e) à opérer des prélèvements sur la réserve des opérations, mais est tenu(e) de les signaler au Comité permanent. De même, le Conseil d'administration du PAM autorise le (la) Directeur(trice) exécutif(ve) à ajuster la composante du budget relative à l'administration et à l'appui aux programmes en fonction de la variation des prévisions globales des contributions pour l'année, dans une proportion ne pouvant pas dépasser 2 % de la variation prévue des recettes.

C. Quotes-parts (contributions) (tableau 4)

91. Selon les informations publiées sur le site Web du CCS, le montant total des produits annuels des entités des Nations Unies a augmenté entre 2011 et 2023 et est passé de 39,6 milliards de dollars à 67,6 milliards de dollars, dont 20,4 % provenant des contributions statutaires, 69,2 % des contributions volontaires et 10,4 % d'autres sources.

1. Contributions statutaires

92. Malgré une forte diminution de la part des financements provenant des quotes-parts (qui, en 2011 encore, représentaient 33,5 % du montant total des produits), le montant total des contributions statutaires a augmenté en valeur absolue, passant de 13,3 milliards de dollars en 2011 à 13,8 milliards de dollars en 2023.

93. Les principales méthodes de répartition des contributions statutaires à acquitter par les États membres n'ont pas beaucoup changé au fil des ans :

- l'ONU continue d'établir le barème des quotes-parts pour le financement du budget-programme en se fondant sur l'avis du Comité des contributions, plusieurs critères étant pris en considération (à commencer par les États membres et la capacité de paiement) ;
- ce barème sert de base à l'établissement du barème des quotes-parts pour le financement des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, celui-ci prévoyant des abattements pour les pays moins développés et une majoration pour les membres permanents du Conseil de sécurité. Le barème des quotes-parts servant au financement du budget-programme de l'ONU est également appliqué par quelques institutions spécialisées, telles que l'OIT, l'OMS, l'ONUDI et l'UNESCO, avec un ajustement tenant à la composition de ces entités, et l'AIEA, la FAO et l'OMM, qui apportent quelques autres ajustements ;
- l'OACI établit son barème sur la base de la capacité de paiement (75 %) et de l'importance de l'aviation civile (25 %)[59] ; l'OMI impose une quote-part minimale[60] et le solde est calculé pour partie sur la base du barème servant au financement du budget-programme de l'ONU (12,5 %) et pour partie sur le tonnage de la flotte marchande (87,5 %) ;
- l'OMPI, l'UIT et l'UPU continuent d'utiliser un système de classes de contribution, correspondant à un certain nombre d'unités de contribution, les membres choisissant la classe selon laquelle ils entendent participer aux dépenses de l'entité.

[59] Mesurée en tonnes-kilomètres sur la base de l'offre de services réguliers dans l'État concerné.
[60] Actuellement, environ 6 000 livres sterling.

2. Contributions provenant d'autres sources

94. Les Inspecteurs notent la progression du financement provenant de sources autres que les contributions statutaires ou les contributions volontaires : celui-ci est passé de 2,5 milliards de dollars en 2011 à 7,0 milliards de dollars en 2023, et de 6,3 à 10,4 % du montant total des produits. Ils rappellent que, pour certaines entités, les activités productrices de recettes représentent la principale source de produits (c'est le cas de l'OMPI, par exemple), voire la seule, comme dans le cas de l'UNOPS, qui fournit des services en fonction de la demande.

3. Contributions volontaires et préaffectation des montants

95. Les contributions volontaires affichent une croissance constante. Par exemple, entre 2011 et 2023, elles sont passées de 23,9 milliards de dollars (60 % du montant total des produits des entités du système des Nations Unies) à 46,8 milliards de dollars (69,2 % du montant total des produits). Il convient également de noter que la majeure partie de cette augmentation tient aux contributions volontaires aux ressources autres que les ressources de base (contributions préaffectées, c'est-à-dire versées spécifiquement aux fins du financement de certaines activités), qui sont passées de 19,7 milliards de dollars en 2011 (49,6 % du montant total des produits des entités du système des Nations Unies) à 41,0 milliards de dollars en 2023 (60,6 % du montant total des produits).

96. Selon la présidence de l'un des comités d'experts chargés des questions budgétaires et financières, l'augmentation du financement volontaire est une « arme à double tranchant ». D'un côté, le financement volontaire incite les pays donateurs à s'impliquer davantage dans les programmes et peut être considéré comme un marqueur d'intérêt pour certains mandats. D'un autre côté, il peut contribuer à la fragmentation des buts et objectifs de l'entité, car les contributions sont préaffectées à certaines activités et qu'une certaine rigidité règne du fait des conditions s'attachant au financement.

4. Collecte de fonds et types de budgets financés volontairement

97. Les Inspecteurs partagent l'avis exprimé par l'un des auditeurs externes selon lequel la budgétisation dans les entités financées au moyen de contributions volontaires est au moins en partie axée sur la collecte de fonds.

98. Les budgets peuvent être caractérisés de manière générale comme étant fondés sur les besoins ou sur les projections de recettes ou comme étant hybrides :

- par exemple, le budget du HCR est fondé sur les besoins, et son déficit de financement est d'environ 40 % ;
- le FNUAP, l'ITC, l'ONUDI, l'ONUDC, ONUSIDA, le PNUD, l'UNICEF et l'UPU se fondent sur les prévisions de recettes ;
- les entités des Nations Unies (à l'exception du HCR), la FAO, l'OMM et l'UNESCO se servent d'une méthode analogue fondée sur les prévisions de dépenses ;
- le budget de l'OMS est fondé sur les prescriptions des États membres et les résultats à atteindre ;
- plusieurs entités appliquent une combinaison de différentes approches, notamment l'AIEA, l'OIT, l'OMPI, ONU-Femmes, le PAM, le PNUE et l'UNRWA. Le PAM, par exemple, donne une évaluation des ressources nécessaires en se fondant sur les besoins des pays, et établit également un budget considéré comme réaliste (c'est-à-dire généralement inférieur aux ressources

qui seraient nécessaires pour répondre aux besoins des pays) fondé sur les perspectives de financement.

5. Recommandations du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires relatives au projet de budget-programme de l'Organisation des Nations Unies

99. Les Inspecteurs rappellent les recommandations formulées par le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires en ce qui concerne la budgétisation des ressources extrabudgétaires dans le budget-programme de l'ONU. Dans son premier rapport sur le projet de budget-programme pour 2020, le Comité consultatif a rappelé les paragraphes 39 à 41 de la résolution 64/243, dans laquelle l'Assemblée générale a notamment souligné que tous les postes extrabudgétaires devaient absolument être administrés et gérés avec la même rigueur que les postes inscrits au budget ordinaire, que les ressources extrabudgétaires devaient être utilisées de manière conforme aux politiques, objectifs et activités de l'Organisation, et que les projets de budget-programme devaient donner des indications claires et précises concernant ces ressources, afin que la distinction soit faite entre les contributions volontaires et statutaires et les dépenses d'appui aux programmes[61].

D. Contributions du personnel (tableau 5)

100. Les contributions du personnel consistent en une somme déduite du traitement brut des fonctionnaires et tenant lieu d'impôt sur le revenu.

101. Plusieurs entités présentent leur budget sur une base nette (c'est-à-dire hors contributions du personnel)[62].

102. Il existe différents aménagements permettant de prendre en compte les États membres qui imposent la rémunération versée à leurs nationaux par des entités des Nations Unies, y compris la mise en recouvrement de montants bruts pour les États-Unis d'Amérique et le recours à des fonds de péréquation des impôts.

103. De l'avis des Inspecteurs, le système continue de bien fonctionner dans tous les cas, en offrant à la fois une rémunération égale aux fonctionnaires de toutes nationalités et des modalités de financement équitables pour tous les États membres, ce qui permet d'éviter les subventions croisées.

104. Il convient également de noter que le remboursement des impôts ne concerne pas les entités dont les États-Unis ne sont pas membres ni celles qui n'emploient pas de nationaux des États-Unis[63].

[61] A/74/7, par. 111.
[62] AIEA, FNUAP, HCR, OACI, OIT, OMI, OMPI, OMM, ONUDI, ONUSIDA, UNESCO, UNICEF et UPU.
[63] L'ONUDI et ONU Tourisme actuellement.

E. Fonds de roulement, comptes de réserve et fonds de réserve (tableaux 6 et 7)

1. Situation financière des entités

105. Les Inspecteurs rappellent les constatations du Comité des commissaires aux comptes selon lesquelles, de façon générale, la situation financière des entités auditées était suffisamment solide[64] et la performance financière satisfaisante[65].

106. Les Inspecteurs notent que les états financiers montrent que, dans les entités intégralement (ou principalement) financées au moyen de contributions volontaires (à savoir le FNUAP, l'ONUDC, ONU-Habitat, le PAM, le PNUD, le PNUE et l'UNICEF), le montant total de l'actif est de quatre à six fois supérieur à celui du passif, tandis qu'à ONU-Femmes, il est 10 fois supérieur. À l'OMI, à ONU-Femmes et au PAM, d'autres ratios sont également élevés[66].

107. La plupart des autres entités ont une corrélation plus raisonnable entre l'actif et le passif.

108. Il convient de noter que des difficultés de liquidité (mesurées, entre autres, par des ratios mensuels de liquidité immédiate et de liquidité relative inférieurs à 1) surviennent périodiquement en cours d'année dans certaines entités, telles que l'ONU et l'UNRWA.

109. **Les Inspecteurs suggèrent que les organes délibérants et les organes directeurs trouvent des solutions durables pour les entités qui ont périodiquement des difficultés de trésorerie en cours d'année.**

2. Réserves opérationnelles

110. L'augmentation des financements reçus par le système des Nations Unies s'est accompagnée d'une augmentation du montant des fonds de roulement des entités financées au moyen de contributions statutaires, et d'une multiplication des comptes et des fonds de réserve dans nombre d'entités. Cela étant, l'UIT et l'UPU n'ont toujours pas de fonds de roulement, ce qui peut s'expliquer, du moins en partie, par le fait que des intérêts courent sur les arriérés de contributions, ce qui incite les membres à s'acquitter de leurs contributions statutaires. L'absence de fonds de roulement dans les fonds et programmes financés au moyen de contributions volontaires et le montant relativement faible du fonds de roulement du HCR doivent être considérés conjointement avec le montant élevé de diverses réserves opérationnelles et des excédents budgétaires et excédents de trésorerie reportés (comme le montrent les ratios de type IPSAS et le tableau 8 sur les excédents).

111. Les Inspecteurs rappellent plusieurs résolutions (notamment les résolutions 75/242, 74/249 et 73/268) par lesquelles l'Assemblée générale des Nations Unies a approuvé les recommandations du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires concernant la définition, dans le cadre du CCS, de critères raisonnables aux fins de l'établissement des montants minimum et maximum des réserves opérationnelles des entités des Nations Unies[67].

[64] Les entités ayant accepté le statut du CCI qui sont auditées par le Comité des commissaires aux comptes comprennent l'ONU, le FNUAP, le HCR, l'ITC, l'ONUDC, ONU-Habitat, ONU-Femmes, le PNUD, le PNUE, l'UNICEF, l'UNOPS et l'UNRWA.

[65] A/78/578, par. 11, et A/79/243, par. 11.

[66] Voir par exemple, OMI, Rapport financier et états financiers vérifiés pour l'exercice financier clos le 31 décembre 2022, par. 72 à 89.

[67] Voir, par exemple, A/76/554, par. 25.

112. Les Inspecteurs ont été informés par l'ONU et le CCS (le Comité de haut niveau sur la gestion et le Réseau Finances et budget) qu'à sa trente-septième réunion, tenue en novembre 2021, le Réseau Finances et budget avait approuvé les conclusions et recommandations figurant dans le rapport de son groupe de travail sur les réserves opérationnelles[68].

113. Les Inspecteurs notent que le groupe de travail sur les réserves opérationnelles n'a certes pas défini de critères permettant de fixer les montants minimum et maximum des réserves opérationnelles, mais a quand même fait plusieurs propositions clés, en particulier le fait qu'il convenait d'établir une politique régissant les réserves et de procéder à un examen régulier des réserves.

114. Les Inspecteurs sont d'avis que les documents ayant reçu l'aval du Réseau Finances et budget, en particulier ceux qui contiennent des conclusions et des recommandations concernant le rôle à jouer par les organes directeurs sur tel ou tel point[69], devraient être régulièrement communiqués audits organes.

F. Excédents (tableau 8)

115. Les excédents de trésorerie résultant des excédents budgétaires sont traités différemment selon le mode de financement des entités.

116. Les soldes non utilisés dans les fonds, programmes et autres entités financés au moyen de contributions volontaires[70] (ainsi que les soldes non utilisés relatifs aux contributions volontaires dans d'autres entités) sont normalement reportés, et l'emploi qui est fait des contributions préaffectées (contributions réservées à tel ou tel usage) est convenu avec le donateur concerné.

117. Dans la plupart des entités financées au moyen de contributions statutaires, les excédents sont reversés aux États membres. Cette pratique continue d'être appliquée au budget-programme de l'ONU et aux budgets des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, ainsi qu'aux budgets de la FAO, de l'OIT et d'ONU Tourisme.

118. Toutefois, certaines entités, comme l'AIEA (depuis 2009) et l'UNESCO (depuis 2023), ne restituent plus les excédents aux États membres, mais les portent au crédit de leurs comptes ou fonds d'investissement en équipements. Pour sa part, l'OMS se sert des contributions statutaires non utilisées pour financer le budget approuvé pour l'exercice suivant. L'OACI et l'OMI ont commencé à appliquer une disposition déjà utilisée par d'autres entités spécialisées plus petites (telles que l'UIT) pour régir les conditions dans lesquelles les excédents sont conservés, les organes directeurs concernés se prononçant au cas par cas quant à l'emploi à donner aux fonds non utilisés.

119. Tout en prenant acte du fait que les organes délibérants et les organes directeurs ont le droit de prendre des décisions qui sont dans l'intérêt de leur entité, les Inspecteurs réaffirment qu'il est utile de maintenir les politiques traditionnelles concernant le traitement des excédents en ce qui concerne les contributions statutaires et les contributions volontaires visées aux paragraphes 116 et 117.

120. En ce qui concerne les entités autofinancées, les Inspecteurs notent les mesures prises par l'UNOPS pour faire en sorte que les commissions qu'il prélève pour ses services soient équitables et pour trouver un équilibre entre l'obtention d'un revenu

[68] CEB/2021/HLCM/FB/6, par. 32, et rapport du groupe de travail sur les réserves opérationnelles (2 novembre 2021).

[69] Voir, par exemple, le rapport du groupe de travail sur les réserves opérationnelles (2 novembre 2021), sous-section D.4.

[70] FNUAP, HCR, ONUDC, ONU-Femmes, ONUSIDA, PAM, PNUE, PNUD.

net égal à zéro et le maintien de réserves de liquidités suffisantes pour assurer la continuité d'activité.

G. Recettes accessoires (tableau 9)

121. Les recettes accessoires, définies dans de nombreuses entités[71] comme les recettes autres que les recettes ordinaires[72], sont généralement créditées à un fonds général ou à des fonds équivalents, des réserves ou des grands livres, et prises en compte dans le calcul des excédents et des déficits.

122. La multiplication des comptes et fonds spéciaux dans certaines entités s'est également accompagnée de changements dans l'utilisation des recettes accessoires. Par exemple, en 2023, l'UNESCO a décidé d'adopter une nouvelle pratique selon laquelle, une fois obtenu l'aval des organes directeurs, les recettes sont virées sur le Compte spécial pour les investissements stratégiques et en équipements. L'OIT a commencé à créditer les recettes provenant de la location de locaux au Fonds pour le bâtiment et le logement et celles provenant de la vente de publications au Fonds d'avances remboursables pour les publications. Dans certaines entités, comme la FAO et l'ITC, les recettes provenant de la vente de produits d'information ne font pas partie des recettes accessoires.

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

123. D'après les réponses données par les entités dans le questionnaire du Corps commun, près de la moitié des entités sont autorisées à contracter des emprunts à l'extérieur[73], y compris au titre des bâtiments, sous réserve pour la plupart d'entre elles d'obtenir l'approbation des organes directeurs.

124. Il convient de noter que l'aide apportée par les pays hôtes à la construction et à la rénovation de bâtiments, y compris les prêts à long terme à taux zéro ou à faible taux d'intérêt (traditionnellement accordés, par exemple, par la Confédération suisse), représente une forme de contribution volontaire de la part de l'État membre concerné.

125. Les Inspecteurs sont d'accord avec le point de vue qui avait été exprimé dans le rapport de 1989 selon lequel l'emprunt peut être envisagé, à condition que cela soit en dernier recours[74].

126. Les emprunts internes (ou avances internes) sont interdits dans la majeure partie des entités, mais ils sont autorisés dans plusieurs autres[75].

127. Les Inspecteurs rappellent la recommandation formulée dans le rapport de 1989 selon laquelle les intérêts et les autres charges afférentes aux prêts devraient être supportés par les États membres qui ne versent pas leurs contributions intégralement et en temps voulu[76]. À l'époque, cette recommandation avait suscité une réaction sceptique de la part du Comité administratif de coordination, car la plupart des organes directeurs n'avaient pas jusqu'alors accepté les propositions concernant le

[71] JIU/REP/89/9 (Vol. I), par. 76, et partie II du présent rapport, tableau 9.

[72] Par exemple, l'Organisation des Nations Unies (budget-programme), le FNUAP, l'OACI, l'OMI, l'OMM, l'OMS, l'ONUDI, ONUSIDA, ONU Tourisme, l'UNICEF et l'UNOPS.

[73] Organisation des Nations Unies (budget-programme), AIEA, FAO, OACI, OMM, OMPI, OMS, ONU-Femmes, ONUSIDA, PAM, PNUD, UIT et UNESCO.

[74] JIU/REP/89/9 (Vol. I), par. 80.

[75] Organisation des Nations Unies (budget-programme et budgets des opérations de maintien de la paix), AIEA, OIT, OMPI, ONUDC, ONU-Femmes, ONU Tourisme, PAM, PNUE, UNESCO et UNRWA.

[76] JIU/REP/89/9 (Vol. I), recommandation 7.

paiement d'intérêts par les États membres qui étaient redevables d'arriérés de contributions[77]. Toutefois, elle doit être considérée à la lumière des bons résultats donnés par la décision prise par l'UIT et l'UPU (ainsi que par certaines entités n'appartenant pas au système des Nations Unies, telles que le Conseil de l'Europe) de prélever des intérêts sur les arriérés de contributions et de la recommandation émanant du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires relative aux intérêts éventuels sur les avances consenties en interne[78].

128. Les Inspecteurs sont d'avis que le prélèvement d'intérêts sur les arriérés de contributions statutaires fait partie des solutions à envisager par les organisations internationales pour leur budget si elles veulent disposer d'un financement solide. Néanmoins, ils respectent pleinement le fait que la décision revient aux organes directeurs.

V. Augmentations ou diminutions du budget (tableaux 11 à 14)

A. Politiques, techniques et méthodes appliquées (tableau 14)

129. Comme il est indiqué dans le rapport de 1989, il y a deux façons d'établir le budget de base pour un exercice à venir : a) la budgétisation base zéro, c'est-à-dire que l'on part de zéro pour établir le budget de l'exercice suivant ; b) la budgétisation par reconduction, c'est-à-dire que l'on ajoute ou que l'on retranche des dépenses de la base ayant servi à l'établissement du budget en cours d'exécution[79]. Il était également indiqué dans le rapport de 1989 que dans le système des Nations Unies, aucune de ces deux méthodes n'était appliquée de façon absolue ou rigoureuse[80]. Par commodité, les expressions « budgétisation base zéro » et « budgétisation par reconduction » sont utilisées dans le présent rapport pour décrire une approche générale.

130. Les Inspecteurs notent la diversité des méthodes de budgétisation qui sont effectivement appliquées dans de nombreuses entités : budgétisation base zéro, budgétisation par reconduction et combinaison des deux méthodes.

131. La **budgétisation base zéro**, utilisée par l'AIEA, le HCR, l'OIT et d'autres entités, consiste à repartir de zéro pour établir le budget de l'exercice suivant et à veiller à ce que toutes les dépenses soient justifiées comme si elles étaient nouvelles.

132. La **budgétisation par reconduction**, utilisée par l'ONU, la FAO, l'OACI et d'autres entités, est plus courante dans les entités ayant des dépenses de personnel plus élevées et des activités qui se répètent d'une année sur l'autre. Cette méthode consiste à partir du budget de l'exercice précédent et à tenir compte des changements intervenant pour le nouvel exercice, notamment de l'inflation et des augmentations connues.

133. Les **méthodes hybrides** qui combinent la budgétisation base zéro et la budgétisation par reconduction sont également très répandues. Par exemple, les opérations de maintien de la paix des Nations Unies appliquent la budgétisation base zéro aux coûts afférents aux militaires et au personnel de police ainsi qu'aux dépenses opérationnelles, et la budgétisation par reconduction au personnel civil. De même, l'OMM se sert de la budgétisation base zéro pour les coûts programmatiques et de la budgétisation par reconduction pour les coûts administratifs.

[77] A/45/130/Add.1, par. 17.
[78] A/66/713, par. 12.
[79] JIU/REP/89/9 (Vol. I), par. 82.
[80] Ibid.

134. Les entités qui pratiquent une **budgétisation intégrale** (c'est-à-dire englobant tous les coûts prévus)[81] tiennent compte des prévisions d'inflation et se fondent pour ce faire sur les prix et taux prévus récemment dans les contrats, les indices des prix à la consommation et les données émanant d'entités faisant autorité, telles que la Commission de la fonction publique internationale (CFPI). En revanche, certaines entités financées au moyen de contributions volontaires, telles que le HCR et l'UNICEF, adoptent une approche plus limitée en ce qui concerne l'inflation : l'UNICEF n'applique les prévisions d'inflation qu'aux traitements, tandis que le HCR n'en tient pas du tout compte. Les augmentations de coûts qui se produisent au cours de l'exécution du budget dans les fonds et programmes financés au moyen de contributions volontaires sont généralement financées dans les limites du budget existant, pratique également suivie par ONUSIDA. D'autres entités, comme l'UIT, ont maintenu le même montant pour les unités de contribution depuis 2016, malgré une nette augmentation de l'indice des prix à la consommation à Genève, appliquant ainsi une stratégie analogue consistant à faire face aux pressions inflationnistes avec les moyens existants au lieu d'ajuster les contributions. En ce qui concerne les réserves, la tendance des entités est d'éviter de maintenir des réserves pour inflation et d'opter plutôt pour des ajustements budgétaires opérés au fur et à mesure.

135. **Augmentations ou diminutions réglementaires.** Les Inspecteurs notent que, quelle que soit l'approche utilisée pour budgétiser les coûts relatifs aux traitements et indemnités, les entités relevant du régime commun des Nations Unies appliquent les ajustements réglementaires découlant des décisions prises par l'Assemblée générale des Nations Unies, sur recommandation de la CFPI, et des décisions de la Commission.

136. Le système d'actualisation des coûts le plus complet est celui qui est appliqué au budget-programme de l'ONU (voir par. 45).

137. Les entités des Nations Unies n'ont pas de **politiques** fixes **concernant les niveaux budgétaires**. Des concepts, tels que la croissance nominale nulle ou la croissance réelle nulle, sous-tendent généralement des décisions prises au coup par coup par les organes directeurs sur des projets de budget individuels et sont principalement appliqués aux contributions statutaires. Par ailleurs, la direction exécutive de certaines entités a recours à plusieurs scénarios en ce qui concerne l'établissement du budget. Par exemple, l'OACI présente toujours trois scénarios reposant sur les orientations données par son organe directeur, tandis que le PNUD demande à ses unités administratives et à ses bureaux de présenter deux scénarios, l'un tenant compte d'un pourcentage maximum situé au-delà du montant de base dont ils disposent et l'autre envisageant des réductions potentielles.

138. À l'instar de ce qui avait été fait dans le rapport de 1989, la présente section ne couvre pas les politiques, techniques et méthodes, qui sont déjà décrites dans la section C du chapitre II.

B. Dépenses de personnel et dépenses autres que les dépenses de personnel (tableaux 11 et 12)

1. Classification standard des objets de dépenses du Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination

139. Les Inspecteurs rappellent que dans le rapport de 1989 ils s'étaient fondés sur la classification standard des objets de dépenses du Comité administratif de coordination, qui figure à l'annexe VII du document intitulé *Handbook of the*

[81] Voir chapitre II, sect. E.

Consultative Committee on Administrative Questions (manuel du Comité consultatif pour les questions administratives). Cette classification comprenait huit catégories de dépenses – deux pour les dépenses de personnel et six pour les dépenses autres que les dépenses de personnel – englobant 51 objets de dépense.

140. Toutefois, les Inspecteurs ont été informés que le manuel n'était plus mis à jour par le CCS ni utilisé par les entités.

141. En 2010, le Réseau Finances et budget du CCS a créé un groupe de travail sur l'information financière et l'a chargé principalement d'harmoniser l'information financière entre les entités, y compris pour ce qui était des catégories de dépenses. Tous les membres du groupe de travail se sont accordés à dire qu'il serait utile de disposer d'une norme pour les catégories de dépenses, ce qui a conduit à l'élaboration des catégories de dépenses harmonisées révisées aux fins de la communication de l'information financière entre les entités, qui ont été approuvées par le Réseau Finances et budget en 2010[82]. La classification révisée comprend huit catégories, mais ne donne pas la liste des objets de dépense (voir annexe II).

142. Au cours des entretiens, il est apparu que de manière générale les personnes représentant la direction exécutive des entités connaissaient mal les catégories de dépenses harmonisées révisées.

143. Toutefois, de nombreuses personnes ont jugé qu'il serait utile de disposer d'une mise à jour de la classification type des objets de dépenses aux fins de l'établissement du budget, sous forme de document de référence par exemple, et de la communication de l'information financière. Les Inspecteurs pensent eux aussi qu'une mise à jour serait utile.

144. Les Inspecteurs considèrent également que, compte tenu de la diversité des points de vue exprimés par les représentants et représentantes de la direction exécutive, la décision sur la question pourrait revenir aux organes délibérants et aux organes directeurs des entités.

145. La recommandation suivante devrait renforcer la cohérence et l'harmonisation dans le système.

Recommandation 2

Les organes délibérants et les organes directeurs des entités ayant approuvé le statut du Corps commun d'inspection devraient demander aux chefs de secrétariat des entités, en leur qualité de membres du Conseil des chefs de secrétariat pour la coordination, de mettre à jour et de publier, d'ici à la fin de 2027, la classification type des objets de dépense, notamment pour que l'on puisse s'y référer pour l'établissement du budget.

2. Dépenses de personnel

146. Une part importante des budgets des entités des Nations Unies est consacrée aux dépenses de personnel, le pourcentage étant particulièrement élevé dans les entités dont l'activité est axée sur le savoir, l'établissement de normes et le règlement des différends, par rapport à celui des entités dont l'action est davantage axée sur la fourniture d'une aide humanitaire ou économique prenant la forme de biens et de services, voire de ressources pécuniaires.

[82] Voir CEB/2010/HLCM/FB/18.

147. Le calcul des dépenses de personnel dans les budgets repose sur deux grands éléments : les effectifs prévus et les coûts unitaires.

148. Les coûts unitaires sont fondés sur des coûts standard ou effectifs, qui comprennent principalement les droits à prestations (traitements, indemnités) prévus dans le régime commun des Nations Unies en fonction de la classe des postes et des lieux d'affectation, découlant, comme mentionné ci-dessus, des décisions de la CFPI ou des décisions prises par l'Assemblée générale des Nations Unies sur recommandation de la Commission.

149. Environ un cinquième des entités[83] calculent les dépenses de personnel en se fondant sur les mois de travail ou l'équivalent plein temps, c'est-à-dire la combinaison des mois de travail et du pourcentage de travail. Les autres se servent principalement du nombre de postes comme unité de mesure du travail.

150. La moitié des entités intègrent les taux de vacance de postes[84] dans leurs coûts standard, tandis que d'autres[85] appliquent un abattement pour mouvements de personnel ou délais de recrutement. Certaines entités de petite taille opérant essentiellement à partir du siège et dont le taux de vacance de postes est faible, comme l'OMM et l'UPU, ne procèdent pas à des ajustements dans leur budget. De même, au PAM, il n'y a pas de taux de vacance de postes ni d'abattement standard pour mouvements de personnel ou délais de recrutement dans le budget administratif et d'appui aux programmes. L'OMS se fonde sur les coûts moyens afférents aux postes pour la durée jugée nécessaire pour obtenir les résultats escomptés. D'autres institutions spécialisées, comme la FAO et l'OIT, appliquent un ajustement symbolique de 1,2 à 1,3 % aux dépenses de personnel sous la forme d'un abattement pour mouvements de personnel ou délais de recrutement.

151. Le taux de vacance de postes est souvent budgétisé sur la base du nombre de postes effectivement vacants, parfois à un niveau légèrement inférieur, mais le plus souvent à un niveau légèrement supérieur.

152. Les Inspecteurs comprennent l'approche prudente qui est appliquée à la budgétisation des dépenses de personnel et ne sont pas convaincus par la notion de « gestion des postes vacants ». Selon eux, le problème commence lorsque la réserve de facto relative aux postes vacants semble un peu trop élevée.

3. Dépenses autres que les dépenses de personnel

153. Le tableau 12 présente les différentes méthodes utilisées par les entités des Nations Unies pour budgétiser et gérer les dépenses autres que les dépenses de personnel, y compris pour ce qui est de la répartition de ces coûts entre les programmes. Les pratiques sont diverses. Certaines entités[86] imputent les dépenses autres que les dépenses de personnel aux programmes ou aux unités administratives concernés, et les dépenses sont ainsi étroitement rattachées aux activités et aux produits au titre desquels elles sont engagées. D'autres[87] centralisent la gestion des coûts administratifs et regroupent souvent les coûts indirects dans un souci d'efficacité.

[83] FAO, OACI, OIT, OMS, UIT et UPU.

[84] Organisation des Nations Unies (budget-programme et budgets des opérations de maintien de la paix), AIEA, FNUAP, OACI, OMPI, ONU-Femmes, ONU-Habitat, ONUDC, ONUDI, ONUSIDA, PNUE, UNICEF et UNOPS.

[85] FAO, OIT, ONU Tourisme et UNESCO.

[86] Organisation des Nations Unies, FAO, ITC, ONUDI, ONUDC, ONU-Habitat, PNUE, UNESCO et UNRWA.

[87] AIEA, FNUAP, OIT, OMM OMPI et UNICEF.

154. Dans le même ordre d'idées, les Inspecteurs notent que les entités n'utilisent pas toutes les mêmes coûts unitaires standard pour les intrants et les extrants, à l'exception naturellement des dépenses de personnel découlant de l'application du régime commun. Ils notent également les informations détaillées figurant, entre autres, dans le document intitulé Standard Cost and Ratio Manual (manuel des coûts et coefficients standard), qui est tenu à jour par le Département de l'appui opérationnel du Secrétariat de l'ONU, et dans le barème de prix universel (Universal Price List) et le barème de prix locaux (Local Price List) du PNUD.

4. Fourniture d'informations adéquates aux organes directeurs

155. De nombreuses entités des Nations Unies fournissent à leurs organes directeurs des données détaillées sur les effectifs, sous forme notamment de tableaux d'effectifs et de taux de vacance de postes, ainsi que sur la répartition du budget par catégorie de dépenses et par objet de dépense.

156. Le budget ordinaire de l'ONU et les budgets des opérations de maintien de la paix, qui sont financés en grande partie au moyen de contributions statutaires et font l'objet d'un examen approfondi de la part d'organes d'experts et d'organes intergouvernementaux, sont ceux qui recèlent le plus d'informations.

157. Certaines entités qui appliquent une méthode fortement axée sur les résultats fournissent des informations budgétaires raisonnablement complètes. Par exemple, le projet de programme de travail et de budget de l'OMPI fait état des ressources par catégorie de dépenses, par résultat et par secteur. Il donne également des informations sur les postes par secteur et sur le taux de vacance de postes[88]. De même, l'ONUDI fournit un récapitulatif des prévisions budgétaires par résultat, des dépenses et des recettes proposées par grand objet de dépense, des dépenses et recettes annuelles proposées par grand objet de dépense, des données sur les postes inscrits au budget ordinaire et au budget opérationnel et des informations sur les taux de vacance de postes[89]. L'UNESCO donne un récapitulatif de son budget intégré par effet (l'Organisation rend le mot « outcome » par « effet », et non par « réalisation », dans la version française de ses budgets), par produit et par catégorie de coût. Il présente également un récapitulatif des postes établis, des organigrammes et des informations sur les abattements pour mouvements de personnel ou délais de recrutement et les taux de vacance[90].

158. Cela étant, de nombreuses entités tendent de plus en plus à ne communiquer aux organes directeurs que des classifications synthétiques et des récapitulatifs des informations budgétaires et des informations relatives à la dotation en personnel ; l'explication donnée est qu'elles mettent l'accent sur la gestion axée sur les résultats et sur la latitude opérationnelle. Dans le même temps, il convient de noter qu'elles fournissent certaines informations sur demande ou au titre de divers points de l'ordre du jour plutôt que dans le cadre de l'examen du budget.

159. Parmi les informations indiquées ci-dessus, c'est l'OMS qui en fournit le moins à ses organes directeurs[91] aux fins de l'examen des projets de budget-programme[92].

---

[88] Voir OMPI, Programme de travail et budget proposé pour 2024/25 (A/64/11).

[89] Voir ONUDI, Programme et budgets 2024-2025 (IDB.51/6-PBC.39/6*).

[90] Voir UNESCO, 2022-2025 Programme et budget approuvés : Premier exercice biennal 2022-2023 (41 C/5).

[91] Par comparaison avec d'autres entités, y compris celles qui sont intégralement financées au moyen de contributions volontaires.

[92] Le souci d'équité impose de dire que le secrétariat de l'OMS communique a posteriori de nombreuses informations concernant les dépenses effectives et la comparaison avec les budgets approuvés par divers canaux : portail Web, plateforme numérique, séances informelles organisées avec les États membres et autres moyens de communication avec ces derniers.

160. Les Inspecteurs jugent préoccupant le fait que certaines entités[93] ne justifient pas leur budget en toute transparence et ne donnent pas la répartition du budget par catégorie et objet de dépense ni de données sur les taux de vacance de postes et les tableaux d'effectifs. Ils notent que, dans quelques cas, les organes directeurs ont donné leur accord à cette pratique, mais estiment que l'absence d'informations budgétaires complètes soulève des questions relatives à la responsabilité et au contrôle et empêche d'évaluer de manière adéquate si le souci d'efficacité et d'économie est bien pris en considération dans les projets de budget.

161. Les Inspecteurs sont également d'avis qu'il convient d'adopter une approche équilibrée en matière d'harmonisation et de diversité. Selon eux, une telle approche peut contribuer à donner aux organes délibérants et aux organes directeurs les informations dont ils ont besoin pour prendre des décisions (par exemple, des informations qui aident à évaluer le lien de causalité entre les allocations budgétaires et les résultats escomptés et à tirer des conclusions quant à la question de savoir si les projets de budget sont économes), à expliquer clairement les méthodes budgétaires utilisées dans l'ensemble du système et à assurer, au moins, une certaine comparabilité entre les entités.

162. Les Inspecteurs rappellent les recommandations formulées, entre autres, par le Corps commun et par le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires.

163. Dans le cadre de son examen de la gestion et de l'administration de la FAO[94], le CCI a notamment formulé les recommandations suivantes :

- le Conseil devrait demander au Directeur général de fournir, dans le projet de programme de travail et budget qui sera soumis pour 2026-2027, des informations sur la ventilation du budget par catégorie et poste de dépenses (au moins sous la forme d'un tableau) ainsi qu'un tableau des effectifs montrant la répartition des postes par classe, jusqu'à l'unité administrative la plus basse (recommandation 4) ;
- le Conseil devrait demander au Directeur général de prévoir, dans le projet de programme de travail et budget qui sera soumis pour 2026-2027, d'ajouter une colonne supplémentaire aux tableaux budgétaires ainsi qu'aux tableaux annexés sur les indicateurs de performance clés (à savoir, l'annexe I sur le cadre de résultats actualisé) afin de montrer les chiffres réalisés durant l'année ou l'exercice biennal précédent pour lequel ces informations sont disponibles (recommandation 5) ;
- le Directeur général devrait proposer à titre expérimental, dans le projet de programme de travail et budget qui sera soumis pour 2026-2027, une option de budgétisation totale ou partielle des taux de vacance de postes fondée, autant que possible, sur les taux réels (recommandation 6).

[93] Par exemple, l'AIEA, la FAO, l'OIT et l'OMS.
[94] JIU/REP/2023/5.

164. Le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a adressé des recommandations analogues aux fonds et programmes financés au moyen de contributions volontaires, notamment ONU-Femmes[95], le PNUD[96] et l'UNICEF[97].

165. En ce qui concerne le budget-programme de l'ONU, les Inspecteurs rappellent que le Comité consultatif avait indiqué que, tout en étant favorable à la méthode de budgétisation axée sur les résultats[98], il était d'avis que les cadres de budgétisation axée sur les résultats devaient continuer de faire état des mesures des résultats, que les listes détaillées de produits par programme devaient continuer de figurer dans le document budgétaire et que les ressources demandées devaient continuer d'être ventilées par sous-programme[99].

166. Les Inspecteurs rappellent également une observation faite par le CCI lors d'un examen réalisé précédemment sur la budgétisation axée sur les résultats dans les entités des Nations Unies, selon laquelle pour réussir, les réformes budgétaires, et en particulier l'adoption de la budgétisation axée sur les résultats, nécessitent un climat de consensus entre les États membres et de confiance entre ces derniers et le Secrétariat[100].

167. Les recommandations suivantes visent à renforcer la transparence et l'application du principe de responsabilité dans le contexte de l'examen et de l'approbation des budgets et d'accroître l'appropriation du processus par les États membres (et par les partenaires sociaux à l'OIT).

Recommandation 3

Les organes délibérants et les organes directeurs des entités ayant accepté le statut du Corps commun d'inspection devraient demander aux chefs de secrétariat de leur entité de s'abstenir de réduire le niveau de détail actuellement fourni aux fins de l'examen de leur budget, avec effet à partir du cycle budgétaire suivant, de sorte que les décisions reposent sur des éléments véritablement utiles.

---

[95] Voir le mémorandum 2171 adressé à ONU-Femmes (document datant de 2021 et faisant l'objet d'une diffusion restreinte) : pour qu'il puisse y avoir un examen complet, le Comité consultatif considère que le budget intégré d'ONU-Femmes devrait faire état de l'évolution des dépenses (effectives et prévues) par objet ou catégories de dépenses par rapport aux prévisions faites au stade de la planification et inclure une justification des ressources demandées. Le Comité compte que des informations de ce type figureront dans le prochain projet de budget intégré (par. 10).

[96] Voir le mémorandum 2295 adressé au PNUD (document datant de 2024 et faisant l'objet d'une diffusion restreinte) : le Comité consultatif indique qu'il importe de disposer d'informations sur les ressources ordinaires et les autres ressources pour avoir une vue d'ensemble de toutes les ressources présentées dans la composante institutionnelle du budget intégré, et d'avoir une comparaison des dépenses par rapport aux estimations faites au stade de la planification, une analyse des écarts et des informations sur les augmentations prévues pour les investissements stratégiques. À cet égard, le Comité réitère ses demandes précédentes, à savoir que le texte et les tableaux relatifs aux projets de budget soient complétés par les informations détaillées suivantes : a) une ventilation des dépenses ; b) une analyse des écarts, dans laquelle les dépenses seraient comparées aux estimations prévisionnelles ; c) des plans et des tableaux détaillés concernant les effectifs ; d) des explications sur les principaux objets de dépense (par. 12).

[97] Voir le mémorandum 2293 adressé à l'UNICEF (document datant de 2024 et faisant l'objet d'une diffusion restreinte) : le Comité consultatif demande de nouveau à l'UNICEF de lui fournir des informations complètes sur les dépenses et les effectifs, sous forme de document complémentaire, afin de faciliter son examen de la composante institutionnelle du budget intégré. Il est d'avis que le document complémentaire devrait inclure une comparaison des dépenses effectives et des prévisions faites lors de la planification et une analyse des écarts (par. 9).

[98] A/55/543, par. 25.

[99] A/72/7/Add.24, par. 54.

[100] JIU/REP/99/3, par. 66.

Recommandation 4

Les organes délibérants et les organes directeurs des entités ayant accepté le statut du Corps commun d'inspection qui, ces dernières années, ne faisaient plus figurer dans leurs documents budgétaires les informations concernant le financement des réalisations ou des produits, la répartition des budgets par catégorie de dépenses et par objet de dépense, les données sur les taux de vacance de postes et les tableaux d'effectifs devraient envisager de les réintégrer dans leur prochain cycle budgétaire, de sorte que les décisions reposent sur des éléments véritablement utiles.

C. Dépenses d'administration et dépenses d'appui (tableau 13)

168. Les données figurant dans le tableau 13 de la partie II du présent rapport illustrent la diversité qui caractérise la présentation des dépenses d'administration, des dépenses relatives aux services communs et des dépenses d'appui, les différences étant principalement fonction du degré de centralisation des différentes entités. La majorité des entités centralisent ces dépenses en les imputant à un département ou à des centres de coûts spécifiques de façon à garantir un contrôle cohérent et une gestion efficiente. D'autres répartissent ces coûts entre différents chapitres du budget, en fonction des besoins programmatiques et des objectifs stratégiques, de sorte qu'il y ait une certaine latitude et que les ressources puissent être allouées en fonction des besoins.

169. Les pratiques et les taux afférents au recouvrement des coûts varient également d'une entité à une autre, ce qui dénote des stratégies financières et des modèles opérationnels différents. Par exemple, ONUSIDA intègre des dépenses d'appui de 8 % dans le budget total du donateur, auquel s'ajoute, le cas échéant, un prélèvement aux fins de la coordination fixé à 1 %. Le PAM prélève une commission de gestion fixée à 6,5 % pour les coûts d'appui indirects.

170. Il convient de noter que le FNUAP, le PNUD, ONU-Femmes et l'UNICEF ont adopté une politique harmonisée du recouvrement des coûts à la suite d'une décision adoptée par le Conseil d'administration du PNUD, du FNUAP et de l'UNOPS en septembre 2020[101]. Un examen complet de la politique commune de recouvrement des coûts, réalisé en 2024[102], a montré que la politique avait contribué notablement à la viabilité financière de ces entités et à l'amélioration de la collaboration interinstitutions. En conséquence, il a été recommandé que la politique harmonisée continue d'être appliquée.

171. Les Inspecteurs ont été informés que, compte tenu de son modèle de financement, l'UNOPS avait harmonisé sa classification des coûts avec celle de ses partenaires des Nations Unies, mais conservé un modèle de recouvrement des coûts fondé sur des taux flexibles.

[101] Voir la décision 2020/12 (DP/2021/2).

[102] Voir le rapport des Conseils d'administration du PNUD/FNUAP/UNOPS, de l'UNICEF et d'ONU-Femmes (DP/FPA-ICEF-UNW/2024/1).

VI. Fluctuations monétaires (tableau 15)

172. Les fluctuations monétaires posent d'importants problèmes de budgétisation dans les entités, ce qui nécessite la mise en place de stratégies d'atténuation efficaces pour garantir la stabilité financière et l'efficacité opérationnelle.

173. Les Inspecteurs constatent que les entités continuent de recourir à différentes techniques pour atténuer les risques liés aux fluctuations monétaires, comme cela avait été observé en 1989.

174. Par exemple, plusieurs entités, telles que l'OMI, l'OMM, l'OMPI, l'ONUDI, ONU Tourisme et l'UPU, se servent de la monnaie en vigueur dans le pays où elles ont leur siège pour établir leurs budgets et fixer le montant des contributions statutaires, car elles effectuent la majorité de leurs dépenses (plus de 80 %) dans ces lieux :

- l'OMM, l'OMPI et l'UPU, dont la plupart des dépenses sont réglées en francs suisses et dont l'exposition au risque de change est minime, fixent leurs quotes-parts en francs suisses ;
- de même, le budget de l'OMI est exprimé en livres sterling, les dépenses étant très majoritairement réglées dans cette monnaie et dans une moindre mesure en dollars des États-Unis. Le montant des dépenses qui ne sont pas réglées en livres sterling est fixé au moyen du taux de change opérationnel de l'ONU, les différences éventuelles étant imputées au fonds de roulement ;
- l'ONUDI utilise l'euro comme unité de compte, entre 85 et 90 % de ses dépenses étant réglées dans cette monnaie et seulement 10 à 15 % dans d'autres monnaies ;
- ONU Tourisme établit également son budget et le montant des contributions en euros, toutes les dépenses étant budgétisées en euros. Les dépenses réglées dans d'autres devises, principalement les traitements et les sommes dues au titre du partage des coûts, qui sont réglés en dollars des États-Unis, sont budgétisées au taux de change opérationnel de l'ONU le plus récent. Les écarts de change sont comptabilisés au titre des recettes accessoires du Fonds général.

175. Le recours aux contributions mixtes permet d'atténuer les risques posés par les fluctuations monétaires dans cinq entités (UNESCO, AIEA, FAO, OACI et OMS). L'UNESCO et l'AIEA ont été les premières à recourir à cette méthode : elles l'utilisaient déjà en 1989. Après la mise en circulation de l'euro, ces deux entités, ainsi que la FAO, ont décidé entre 2000 et 2003 que les contributions statutaires seraient libellées pour partie en dollars des États-Unis et pour partie en euros. En 2010, l'OACI a adopté une méthode consistant à fractionner les contributions entre le dollar canadien et le dollar des États-Unis, compte tenu du fait qu'elle réglait des montants importants en monnaie locale. Plus récemment, en 2013, l'OMS a intégré la méthode des contributions mixtes dans sa stratégie financière.

176. Comme il n'est pas possible de prévoir les fluctuations monétaires, l'un des outils traditionnellement utilisés par de nombreuses entités consiste à fixer le taux de change servant à l'établissement de budget en se servant des taux en vigueur au moment de l'approbation de la résolution sur le budget.

177. Plusieurs entités, dont l'OMS, le PAM et l'UNICEF, ont recours à des techniques de couverture pour se prémunir contre les fluctuations monétaires. L'UNICEF règle 25 % de ses dépenses en dollars des États-Unis et le reste dans quelque 160 devises et a recours à des « couvertures naturelles » pour minimiser le risque de change. Le PAM utilise des contrats forward pour couvrir le risque de change entre l'euro et le dollar des États-Unis, en particulier pour les dépenses de

personnel au siège et dans plusieurs bureaux où la monnaie locale est indexée sur l'euro. Ces contrats fixent les taux de change futurs et aident ainsi le PAM à se prémunir contre la volatilité des devises. L'OMS utilise également plusieurs techniques et programmes de couverture des risques de change pour réduire au minimum le risque de fluctuation des taux de change, qu'elle combine avec la technique des contributions mixtes décrite plus haut. Il convient de noter que les opérations de couverture peuvent avoir un coût et qu'elles doivent donc faire l'objet d'une analyse coûts-avantages. Le Secrétariat de l'ONU a également recours à des opérations de couverture dans deux devises pour le budget-programme : le franc suisse et l'euro.

178. Quelques entités, telles que la FAO, l'OMI et l'ONUDI, utilisent des réserves pour se prémunir contre les fluctuations des taux de change.

VII. Coopération interinstitutions, y compris dans le Réseau Finances et budget

179. Les Inspecteurs notent que la majorité des entités ayant accepté le statut du CCI apprécient le travail du Réseau Finances et budget et sont bien conscientes de son utilité et de sa valeur. Le Réseau est considéré comme une plateforme essentielle qui facilite la collaboration interinstitutions en encourageant le dialogue, en mettant en commun les meilleures pratiques et en renforçant la coopération dans des domaines tels que la planification financière, la planification stratégique et la mobilisation des ressources. Il permet aux départements chargés des questions financières et budgétaires de parler d'une même voix. Il facilite les comparaisons et les discussions sur des sujets tels que le partage des coûts, l'assurance maladie après la cessation de service et l'augmentation de la composante extrabudgétaire et aide ainsi les entités à avoir une meilleure idée des solutions adoptées par d'autres entités.

180. Les entités se servent du Réseau de manière formelle et informelle pour tirer parti de leurs expériences respectives, en particulier en ce qui concerne l'établissement du budget. Par exemple, elles se sont félicitées de l'existence du réseau informel comprenant des entités telles que l'AIEA, l'OACI, l'OMI, l'OMM, l'OMPI, l'ONUDC, l'ONUDI, ONU Tourisme, l'UIT et l'UPU.

181. Les fonds et programmes financés au moyen de contributions volontaires et basés à New York (FNUAP, ONU-Femmes, PNUD et UNICEF) collaborent fréquemment sur les questions budgétaires, tirant parti de leurs budgets harmonisés et de leur Conseil d'administration commun.

182. Plusieurs entités ont jugé préoccupant le fait que le Réseau axait davantage ses discussions sur les aspects financiers et comptables, au détriment des aspects budgétaires. Selon le secrétariat du CCS, l'ordre du jour du Réseau était fonction des questions financières et budgétaires les plus pressantes qui bénéficieraient de discussions et d'une coordination interinstitutions. En 2024, le Réseau s'est attaché à réviser son mandat afin de s'assurer qu'il restait adapté à sa finalité et qu'il permettait de mener de manière adéquate des discussions et des initiatives dans les domaines du budget et des finances.

183. Les Inspecteurs rappellent les recommandations formulées récemment par le sous-groupe de travail du Réseau sur la budgétisation et les demandes de financement et visant à ce qu'un plus grand nombre de points relatifs au budget soient inscrits à l'ordre du jour du Réseau, en particulier lors des réunions tenues en présentiel, à faciliter la mise en commun des meilleures pratiques, d'approches novatrices et la collaboration entre les spécialistes du budget dans le cadre de manifestations

parallèles ciblées, et à faire participer plus largement les responsables des questions budgétaires des différentes entités aux réunions du Réseau[103].

184. Tout en notant l'utilité et les avantages du Réseau pour les entités individuelles et le système dans son ensemble, environ un quart des entités estiment que participer au Réseau prend beaucoup de temps. Certaines entités parmi les plus petites et certaines entités financées au moyen du budget ordinaire de l'ONU ont également l'impression de ne pas avoir autant de poids dans les décisions prises par le Réseau. Cela peut s'expliquer en partie par le fait que ces entités sont dotées de moindres capacités.

185. Les Inspecteurs rappellent les produits émanant du Réseau, notamment la publication biennale de statistiques financières[104], ainsi que la contribution qu'il a apportée à la mise en application des normes IPSAS et aux normes définissant les données à fournir par le système des Nations Unies aux fins de l'information financière. Ils notent que le Réseau est très actif, mais sont d'avis que le nombre de produits finaux sur l'établissement du budget qui sont actuellement mis à la disposition des États membres semble inférieur à celui des produits établis par son prédécesseur, le Comité consultatif pour les questions administratives du Comité administratif de coordination[105]. **Les Inspecteurs suggèrent que le Réseau Finances et budget du CCS ne ménage aucun effort pour rendre ses produits finaux sur la budgétisation plus aisément accessibles, afin de mieux servir les États membres (et les partenaires sociaux de l'OIT)**.

VIII. Suite à donner au présent examen

186. Au cours des entretiens, les entités ont été invitées à donner leur avis sur des sujets clés liés au présent examen en vue d'éventuelles études de suivi, à mener conformément aux procédures établies soit par le CCI, soit par le Réseau Finances et budget, soit par des instituts universitaires, tels que l'Université des Nations Unies.

187. Les représentants de 21 entités se sont dits intéressés par 39 sujets, plusieurs d'entre eux ayant été cités plusieurs fois. Le thème des activités cofinancées est celui qui a suscité le plus d'intérêt, en particulier le budget relatif à la sûreté et à la sécurité et le budget du système des coordonnatrices et coordonnateurs résidents. Parmi les autres sujets mis en avant figurent : a) le recours à des indicateurs de performance mesurables dans les budgets-programmes ; b) divers aspects de la budgétisation axée sur les résultats ; c) les dépenses d'appui aux programmes.

188. En ce qui concerne la périodicité des examens d'ensemble de la budgétisation dans les entités des Nations Unies, les Inspecteurs notent que la majorité des entités préfèrent que les examens aient lieu tous les quatre à 15 ans, un cycle d'examen de 10 ans étant celui qui semble être privilégié, en particulier pour ce qui est des tableaux comparatifs décrivant les différentes techniques et méthodes de budgétisation utilisées. De l'avis des Inspecteurs, un cycle d'environ 10 ans présente l'avantage supplémentaire que les examens ne sont pas réalisés par les auteurs de l'examen

[103] Voir Working Group on the practical framework for financial management system in the United Nations, report of the Finance and Budget Network, Sub-working Group on budgeting and funding requests (groupe de travail sur le cadre pratique pour le système de gestion financière dans le système des Nations Unies ; rapport du sous-groupe de travail du Réseau Finances et budgets sur la budgétisation et les demandes de financement).

[104] Voir les rapports statistiques du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination relatifs à la situation budgétaire et financière des entités du système des Nations Unies. Au moment de l'examen, le rapport le plus récent avait été publié sous la cote A/77/507.

[105] Voir JIU/REP/1989/9 (Vol. I), annexe, et annexe I du présent rapport.

précédent. En outre, un nombre notable d'entités ont suggéré que des examens soient effectués au cas par cas à la suite d'initiatives de réforme ou de changements majeurs.

Annexe I

Principaux accords conclus sous l'égide du Réseau Finances et budget

La liste des principaux accords et documents publiés sous les auspices du Réseau Finances et budget du CCS est présentée ci-après. La liste n'est pas exhaustive et couvre des documents relativement récents.

Domaine	*Cote ou titre des documents*
Amélioration de la transparence en ce qui concerne l'utilisation des ressources budgétaires grâce au cube de données des Nations Unies : normes définissant les données à fournir par le système des Nations Unies aux fins de l'information financière	Data standards for United Nations system-wide reporting of financial data (https://unsceb.org/sites/default/files/2024-03/Data%20Standards%20March%202024%20edition.pdf)
Rapports statistiques biennaux du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination relatifs à la situation budgétaire et financière des entités du système des Nations Unies	A/65/187 A/67/215 A/69/305 A/71/583 A/73/460 A/75/373 A/77/507
Mise en commun des connaissances et échange d'informations sur les questions budgétaires, telles que la gestion de l'inflation, l'actualisation des coûts, les réponses apportées aux problèmes nouveaux (par exemple, les incidences financières de la pandémie de COVID-19)	Summary of the Finance and Budget Network virtual meeting « Impact and Financial Management challenges in the current COVID-19 crisis » (CEB/2020/HLCM/FB/3), 29 juillet 2020 (disponible sur le site Web du CCS : https://unsceb.org/sites/default/files/2021-07/FBN_virtual%20COVID-19_session_report_final.pdf)

Annexe II

Description détaillée des catégories de dépenses harmonisées révisées à utiliser pour la communication de l'information financière entre les entités

1. **Traitements et autres dépenses de personnel** : comprend tous les coûts liés au personnel et au personnel temporaire, y compris le traitement de base, l'indemnité de poste et tous les avantages et prestations.

2. **Fournitures, produits de base, matières** : comprend tous les coûts directs (par exemple, le fret, le transport, la livraison, la distribution) associés à l'achat de fournitures, de produits de base et de matières. Il convient de rendre compte des fournitures de bureau dans les frais généraux de fonctionnement.

3. **Matériel, véhicules et mobilier (amortissement compris)** : pour les entités qui comptabilisent leurs actifs en se fondant sur les normes comptables du système des Nations Unies ou selon la méthode de comptabilité d'exercice modifiée (charges comptabilisées d'avance), comprend tous les coûts afférents à la mise en service des actifs. Pour celles qui établissent des rapports à l'intention des donateurs conformément aux normes IPSAS, cela correspond à l'amortissement pour la période. Des travaux sont en cours sur le format des données à communiquer entre entités pour ce qui est des biens afférents aux projets.

4. **Services contractuels** : désigne les services pour lesquels une entité a conclu un contrat en suivant les procédures normales de passation de marchés. Dans la terminologie des normes IPSAS, cela s'apparente à des opérations avec contrepartie directe. Il peut s'agir de contrats conclus avec des organisations non gouvernementales s'ils s'apparentent davantage à l'achat de services qu'à un transfert de subvention.

5. **Voyages** : comprend les voyages des fonctionnaires et des non-fonctionnaires qui sont payés par l'entité et directement liés à un projet.

6. **Transferts et subventions à des homologues** : comprend les transferts aux homologues nationaux et tout autre transfert accordé à un partenaire d'exécution (par exemple, une organisation non gouvernementale) qui ne s'apparente pas à un contrat de prestation de services tel que décrit ci-dessus. Dans la terminologie des normes IPSAS, cela s'apparente à des opérations sans contrepartie directe.

7. **Frais généraux de fonctionnement et autres coûts directs** : comprend tous les frais généraux de fonctionnement d'un bureau. Il s'agit par exemple des télécommunications, des loyers, des charges financières et d'autres coûts qui ne peuvent pas être rattachés à d'autres catégories de dépenses.

8. **Coûts d'appui indirects**

Note : cette liste est tirée du document publié sous la cote CEB/2010/HLCM/FB/18, annexe I (en anglais seulement).

Annexe III

Mesures à prendre par les entités pour donner suite aux recommandations du Corps commun d'inspection

			Entités ayant accepté le statut du Corps commun d'inspection																												
		Effet escompté	*ONU**	*ONUSIDA*	*CNUCED*	*ITC*	*PNUD*	*PNUE*	*FNUAP*	*ONU-Habitat*	*HCR*	*UNICEF*	*ONUDC*	*UNOPS*	*UNRWA*	*ONU-Femmes*	*PAM*	*FAO*	*AIEA*	*OACI*	*OIT*	*OMI*	*UIT*	*UNESCO*	*ONUDI*	*ONU Tourisme*	*UPU*	*OMS*	*OMPI*	*OMM*
Rapport	**Pour suite à donner**		☒	☒	☐	☐	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒	☒
	Pour information		☐	☐	☒	☒	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Recommandation 1		**d**	**C**	**C**			**C**	**C**	**C**	**C**	**C**	**C**	**C**	**C**	**C**	**C**	**C**	**C**	**C**	**C**	**C**	**C**	**C**	**C**	**C**	**C**	**C**	**C**	**C**	**C**	**C**
Recommandation 2		**d**	**D**	**D**			**D**	**D**	**D**	**D**	**D**	**D**	**D**	**D**	**D**	**D**	**D**	**D**	**D**	**D**	**D**	**D**	**D**	**D**	**D**	**D**	**D**	**D**	**D**	**D**	**D**
Recommandation 3		**a**	**D**	**D**			**D**	**D**	**D**	**D**	**D**	**D**	**D**	**D**	**D**	**D**	**D**	**D**	**D**	**D**	**D**	**D**	**D**	**D**	**D**	**D**	**D**	**D**	**D**	**D**	**D**
Recommandation 4		**a**																**D**	**D**		**D**								**D**		

Légende :

D : Recommandation appelant une décision de l'organe délibérant
C : Recommandation appelant l'adoption de mesures par le ou la chef de secrétariat
☐: Recommandation ne nécessitant pas de mesure de la part de l'entité

Effet escompté :

a : renforcement de la transparence et de la responsabilité ; ***b*** : diffusion des bonnes et meilleures pratiques ; ***c*** : renforcement de la coordination et de la coopération ; ***d*** : renforcement de la cohérence et de l'harmonisation ; ***e*** : renforcement du contrôle et de la conformité ; ***f*** : efficacité accrue ; ***g*** : économies financières notables ; ***h*** : efficience accrue ; ***i*** : autres.

* Comme indiqué dans le document ST/SGB/2015/3.