



Assemblée générale

Distr. générale
4 février 2003
Français
Original: anglais

Cinquante-septième session

Points 112 et 119 de l'ordre du jour

Budget-programme de l'exercice biennal 2002-2003

Corps commun d'inspection

Rapport du Corps commun d'inspection sur les dépenses d'appui relatives aux activités extrabudgétaires dans les organisations du système des Nations Unies

Note du Secrétaire général

Additif

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale pour qu'elle les examine ses observations ainsi que celles du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination au sujet du rapport du Corps commun d'inspection intitulé « Dépenses d'appui relatives aux activités extrabudgétaires dans les organisations du système des Nations Unies » (JIU/REP/2002/3) (voir A/57/442).



Résumé

Le rapport du Corps commun d'inspection intitulé « Dépenses d'appui relatives aux activités extrabudgétaires dans les organisations du système des Nations Unies » (JIU/REP/2002/3) (voir A/57/442) représente les tout derniers travaux menés par le Corps commun sur la question à l'issue des études antérieures qu'il avait entreprises en 1969, 1974, 1978 et 1990. Ces études antérieures avaient examiné les politiques et pratiques traditionnelles des organisations du système des Nations Unies en ce qui concerne la mesure des coûts et le recouvrement des dépenses d'appui. Le présent rapport du Corps commun d'inspection va au-delà de cette analyse traditionnelle et utilise un cadre plus vaste portant sur le contexte général dans lequel se situent les mesures récemment mises en place, les grandes tendances de la mobilisation des ressources, l'utilisation des ressources extrabudgétaires et le recouvrement des dépenses d'appui connexes. On y examine également les méthodes de mesure des coûts sous leur aspect politique et non pas simplement technique. Les membres du Conseil des chefs de secrétariat se félicitent du rapport, dont ils considèrent qu'il constitue un complément approfondi et complet à l'ensemble de plus en plus vaste des travaux entrepris sur la question. Ils se félicitent tout particulièrement des informations de base qui y sont données ainsi que de l'analyse qui y est faite des politiques et procédures actuelles dans toutes les organisations du système des Nations Unies. Ils se rallient de manière générale aux observations et recommandations du rapport et reconnaissent la nécessité de suivre, à l'échelle du système tout entier, les questions et procédures de politique générale qui se posent, et de procéder en permanence à l'examen de la gestion globale des ressources extrabudgétaires dans les organisations du système des Nations Unies.

I. Introduction

1. Le rapport du Corps commun d'inspection intitulé « Dépenses d'appui relatives aux activités extrabudgétaires dans les organisations du système des Nations Unies » (JIU/REP/2002/3) (voir A/57/442) est la toute dernière en date d'une série d'études entreprises par le Corps commun sur la question. Les précédentes études, menées en 1969, 1974, 1978 et 1990, avaient été axées sur les politiques traditionnelles et les pratiques établies en vigueur dans les organisations du système des Nations Unies pour ce qui était de la mesure des coûts et de la fixation des taux à appliquer au recouvrement des dépenses d'appui. À la différence de ces études, le présent rapport se situe dans une perspective plus vaste et examine le contexte général dans lequel se situent les politiques suivies par les organisations du système ainsi que l'évolution de ces politiques. On y traite notamment de la question de l'utilisation des contributions extrabudgétaires par rapport aux ressources ordinaires ou ressources « de base » allouées aux programmes des organisations du système des Nations Unies. Le rapport examine les différents aspects pratiques de l'évaluation des coûts et recommande une approche en la matière.

II. Observations générales

2. Les membres du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS) se félicitent de l'étude, dont ils estiment qu'elle constitue un cadre bien documenté et utile aux fins de réviser, réévaluer ou ajuster les politiques en vigueur en ce qui concerne les dépenses d'appui relatives aux activités extrabudgétaires des organisations du système des Nations Unies. Ils se félicitent de l'analyse détaillée des questions qui sont généralement considérées comme complexes et politiquement délicates, à savoir l'utilisation des contributions extrabudgétaires par rapport aux budgets ordinaires des organisations du système, la programmation des ressources extrabudgétaires ainsi que la formulation et l'application des politiques et procédures relatives aux dépenses d'appui. Ils relèvent également en particulier les variations importantes qui caractérisent les politiques et pratiques relatives aux activités extrabudgétaires d'une organisation à l'autre des Nations Unies, ainsi qu'il ressort du rapport.

3. Les membres du CCS relèvent que nombreuses sont les organisations du système qui ont de plus en plus fréquemment recours aux ressources extrabudgétaires pour tout un ensemble de raisons. Le facteur commun le plus général semble être la tendance qui se manifeste à la baisse des ressources ordinaires, ou ressources « de base », dans nombre de ces organisations. Un autre élément est la souplesse que les mécanismes de financement extrabudgétaires offrent aux organisations du système lorsqu'il leur faut faire face à des situations d'urgence ou répondre à des demandes inattendues d'assistance technique de la part des États Membres.

4. Les membres du CCS se rallient à l'observation faite dans le rapport selon laquelle la formulation et l'application d'une démarche unique, applicable à l'échelle du système, au recouvrement des dépenses d'appui reposant sur la moyenne de ces dépenses, sans qu'une distinction soit établie entre les structures des coûts, les types d'activités extrabudgétaires financées et la nature de l'appui dont il s'agit seraient à ce stade pratiquement dénuées de toute utilité. Ils se

prononcent cependant en faveur d'un certain degré d'harmonisation des politiques applicables au calcul des taux de recouvrement des dépenses d'appui et se félicitent des travaux entrepris à cet égard par le Corps commun d'inspection.

5. Les membres du CCS relèvent que la pratique longuement établie dans de nombreuses organisations du système consistant à appliquer un taux fixe, par exemple de 13 %, au remboursement des dépenses d'appui par rapport au coût total direct des projets n'est plus adaptée aux besoins des organisations considérées. En conséquence, les chefs de secrétariat se trouvent souvent forcés de prévoir des exceptions aux différents taux applicables au recouvrement des dépenses d'appui. Ils considèrent qu'il y a lieu d'envisager un cadre général qui soit mieux adapté aux besoins réels des organisations du système. Un nouveau cadre, tel que celui esquissé par le Corps commun d'inspection, prendrait en considération la diversité croissante des services que fournissent à présent ces diverses organisations et la nécessité de faire preuve d'une souplesse accrue de manière à permettre à ces organisations de répondre véritablement aux besoins urgents et imprévus, tout en assurant le niveau de recettes voulu pour couvrir les dépenses d'appui.

6. Les membres du CCS notent que les organisations du système sont fermement résolues à engager un processus de consultation à l'échelle de tout le système pour débattre des questions abordées dans le rapport du Corps commun d'inspection ainsi que des observations et des recommandations qui y sont énoncées. Les membres du CCS entendent examiner la mise en place concrète de mécanismes adéquats, sous les auspices des deux Comités de haut niveau du CCS, notamment d'un cadre qui s'appliquerait au processus consultatif et au suivi des mesures prises en application des recommandations du Corps commun d'inspection.

III. Observations concernant les recommandations

Recommandation 1

En vue d'assurer une utilisation efficace des ressources extrabudgétaires à l'appui des programmes que les organisations ont mandat d'exécuter, les *organes délibérants* voudront peut-être prier les chefs de secrétariat de chaque organisation :

a) D'intégrer les ressources extrabudgétaires aux ressources de base dans la présentation des projets de budget (pour autant que ce ne soit pas déjà fait) et de soumettre ces ressources à l'approbation des organes délibérants, tout au moins au regard des grandes priorités programmatiques;

b) De se conformer, pour l'acceptation de ressources extrabudgétaires destinées à des activités dépassant la portée des budgets de base, aux grandes priorités programmatiques approuvées par les organes délibérants.

7. La recommandation 1 a) recueille l'assentiment général des membres du CCS dans la mesure où elle contribuera à favoriser une plus grande transparence dans la présentation des budgets-programmes et encouragera de la sorte une définition plus claire des priorités programmatiques. Toutefois, certains membres du CCS ont exprimé des réserves, estimant qu'il ne serait pas très commode de soumettre les ressources extrabudgétaires à des processus d'examen et d'approbation longs et difficiles au sein de leurs organes délibérants, en particulier si l'on considère que les

chiffres extrabudgétaires sont purement indicatifs des contributions que verseront réellement les donateurs.

8. Les membres du CCS font observer que dans certaines organisations du système, les contributions extrabudgétaires sont considérées pour l'essentiel comme contribuant à l'exécution des activités programmatiques de base et suppléant aux insuffisances des ressources financières de base, en particulier dans celles des organisations qui enregistrent une croissance nulle, voire négative, de leur budget de base et sont ainsi de plus en plus tributaires des contributions extrabudgétaires pour pouvoir exécuter pleinement leurs principaux programmes. À cet égard, les membres du CCS estiment qu'il y a lieu de clarifier plus avant la recommandation 1 b).

Recommandation 2

Les chefs de secrétariat devraient veiller à ce que toutes les études de mesure différentielle des coûts définissent clairement la part des coûts liés aux structures administratives et autres structures d'appui existantes qu'il convient d'imputer sur les ressources de base et celle qui doit être imputée sur les ressources extrabudgétaires.

9. Cette recommandation recueille l'assentiment général.

Recommandation 3

Les chefs de secrétariat devraient commencer par examiner attentivement les coûts et avantages des méthodes possibles de mesure différentielle des coûts. La validité des résultats de toutes les études de mesure des coûts, y compris des projections en découlant relatives aux recettes nécessaires pour couvrir les dépenses d'appui, devrait être vérifiée au moyen d'une analyse historique des dépenses et des recettes.

10. Les membres du CCS se rallient à l'approche prudente dont témoigne la recommandation 3 en ce qui concerne l'utilisation des méthodes possibles de mesure différentielle des coûts et considèrent qu'il y a lieu de faire l'analyse de tous ses coûts par rapport à ses avantages.

Recommandation 4

Les organes délibérants voudront peut-être examiner la possibilité de permettre aux organisations du système des Nations Unies de conserver les intérêts provenant de ressources extrabudgétaires destinées au financement d'activités multidonateurs lorsque ces ressources sont confondues et qu'une comptabilisation distincte par donateur n'est pas possible. Ils voudront peut-être décider que ces recettes devraient venir en déduction des dépenses d'appui au titre des activités extrabudgétaires et qu'il devra être rendu compte de façon appropriée aux organes délibérants de la relation entre ces recettes et les taux de recouvrement des dépenses d'appui.

11. La recommandation 4 recueille l'assentiment général.

Recommandation 5

Les chefs de secrétariat devraient revoir les règles de recouvrement des dépenses d'appui extrabudgétaires qui s'appliquent à leurs organisations respectives et présenter aux organes délibérants des propositions visant à éliminer les contradictions qu'elles comportent.

12. Les membres du CCI notent l'importance des contradictions dans les dispositions législatives révélées pour la première fois dans les réponses au questionnaire du Corps commun d'inspection et auxquelles se réfère la recommandation 5, à savoir la pratique suivie par certaines organisations du système consistant à procéder au recouvrement des dépenses d'appui tout en permettant que les ressources imputées au budget ordinaire soient utilisées comme source de financement supplémentaire pour l'exécution des activités extrabudgétaires. Les membres concernés du CCS sont conscients de ces contradictions et en ont dûment informé leurs États membres. Les membres du CCS relèvent que l'utilisation jusqu'à un certain point du budget ordinaire pour aider à financer les activités extrabudgétaires semble avoir été considérée généralement comme acceptable par les États membres eu égard aux études sur la mesure des coûts, qui indiquent clairement que le montant effectif des dépenses d'appui était en fait nettement supérieur au niveau de recouvrement autorisé.

Recommandation 6

Les chefs de secrétariat des organisations qui ne l'ont pas encore fait devraient étudier la possibilité d'inclure dans les coûts directs internes des projets ou programmes les éléments identifiables actuellement couverts par des redevances en pourcentage perçues au titre des dépenses d'appui.

13. Les membres du CCS suggèrent que des éclaircissements supplémentaires soient donnés au sujet de cette recommandation. Tout en se félicitant de manière générale de l'introduction d'une souplesse accrue dans l'allocation des éléments constituant les dépenses d'appui entre la catégorie des coûts fixes ou calculés en pourcentage et la catégorie des coûts directs et internes des projets ou des programmes, certains membres du CCS craignent qu'une telle pratique ne se traduise à la longue par une réduction généralisée du taux des dépenses d'appui aux programmes, ce qu'ils jugeraient fâcheux. En outre, ces types d'arrangements souples pourraient inutilement donner lieu à des négociations avec les donateurs quant aux éléments de coût qui devraient ou ne devraient pas faire l'objet d'un recouvrement à titre de coûts directs ou internes des projets ou programmes.

Recommandation 7

Le Conseil d'administration du PNUD devrait réexaminer la pratique consistant à incorporer les dépenses d'appui indirectes des organisations du système dans les éléments et dépenses de fond des projets du PNUD. Le Conseil d'administration voudra peut-être réviser cette politique suivant les principes indiqués dans la recommandation 9 ci-après.

14. Encore que la recommandation 7 s'adresse en propre au Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour le développement, certains membres du CCS en ont appuyé les incidences qu'aurait l'application à l'échelle du système.

Recommandation 8

Les *chefs de secrétariat* devraient veiller à ce que les taux exceptionnels de recouvrement des dépenses d'appui, et les motifs pour lesquels ils sont autorisés, soient cohérents. Ces taux ne devraient être accordés que sur la base de priorités de fond dont il puisse être justifié ou lorsque l'opportunité d'appliquer des taux de recouvrement plus faibles a vraiment été établie. De plus, les chefs de secrétariat qui accordent assez souvent ces taux exceptionnels devraient réviser la politique de recouvrement à laquelle ils apportent ces dérogations.

Recommandation 9

Les *organes délibérants* devraient arrêter, en matière de dépenses d'appui, des politiques permettant d'assurer que les ressources extrabudgétaires continuent d'être mobilisées et déployées de façon efficace au service des missions assignées à l'organisation dans le domaine du développement, le domaine de l'action humanitaire et d'autres domaines de fond. Ces politiques devraient être simples, transparentes, faciles à administrer et prévoir des arrangements spéciaux selon une approche cohérente et équitable. À cette fin, les *organes délibérants* voudront peut-être considérer que :

a) Les taux de recouvrement des dépenses d'appui relatives aux activités extrabudgétaires devraient être fixés conformément aux principes suivants:

- Ils devraient prendre en compte et refléter la centralité relative et l'utilité directe de l'activité extrabudgétaire considérée pour le programme que l'organisation a mandat d'exécuter;
- Ils devraient être différenciés, pour tenir compte de l'influence que le type d'activité, les conditions attachées aux ressources et le volume de celles-ci ont sur le coût de l'appui;

b) La compétence pour fixer les taux de recouvrement des dépenses d'appui extrabudgétaires conformément aux principes énoncés à l'alinéa *a* ci-dessus peut être déléguée aux chefs de secrétariat, avec obligation de rendre compte de façon appropriée aux organes délibérants.

15. Les principes énoncés dans les recommandations 8 et 9 ci-dessus recueillent l'assentiment général.

Recommandation 10

Pour mettre en oeuvre les nouvelles politiques et les nouveaux taux de recouvrement des dépenses d'appui extrabudgétaires institués conformément aux principes énoncés dans la recommandation 9 ci-dessus, les *chefs de secrétariat* devraient commencer par examiner attentivement l'effet qu'auront ces changements sur les recettes perçues au titre de ces dépenses, en veillant à ce qu'ils n'aboutissent pas à faire supporter par les ressources de base une fraction plus élevée des dépenses d'appui en question. Toute diminution des recettes au titre des dépenses d'appui due à des taux de recouvrement réduits devrait en principe être compensée par une efficacité accrue des services administratifs.

16. Les membres du CCS considèrent eux aussi que, si les efforts visant à améliorer l'efficacité des services administratifs constituent une tâche fondamentale essentielle de toutes les organisations, on ne doit pas pour autant conclure que les avantages en découlant auraient dans tous les cas pour effet de compenser les coûts des activités extrabudgétaires au sein de l'organisation considérée et se traduiraient donc automatiquement par une diminution des taux de recouvrement des dépenses d'appui aux programmes.

Recommandation 11

Le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS) devrait veiller à ce que le processus par lequel sont arrêtées les politiques de recouvrement des dépenses d'appui fasse l'objet d'un suivi et à ce que ces politiques donnent lieu régulièrement à l'établissement et à la diffusion de rapports comparatifs. Les conclusions de ces rapports devraient être examinées dans le cadre des mécanismes appropriés du CCS, en vue d'harmoniser dans la mesure du possible les principes qui sous-tendent les politiques en question, ainsi que par les chefs de secrétariat, qui devraient faire rapport à ce sujet aux organes délibérants de leurs organisations respectives.

17. La recommandation 11 recueille l'assentiment général. On attend des membres du CCS qu'ils définissent un mécanisme approprié permettant de suivre et de garder à l'étude les processus d'élaboration des politiques dans toutes les organisations du système en ce qui concerne la gestion des ressources extrabudgétaires dans le cadre des deux Comités de haut niveau du CCS, et qu'ils établissent des rapports à ce sujet.

Recommandation 12

Les organes délibérants devraient continuer à suivre les dépenses d'administration et autres dépenses d'appui globales des organisations du système des Nations Unies et à examiner les éléments des budgets des organisations qui correspondent à ces dépenses. À cette occasion, les États membres devraient veiller à ce que les crédits prévus dans les budgets de base au titre des dépenses d'administration et autres dépenses d'appui n'augmentent pas par rapport aux ressources de base globales.

18. La recommandation 12 recueille l'assentiment général.
