



Assemblée générale

Distr. générale
22 décembre 1997
Français
Original: anglais

Cinquante-deuxième session
Points 116 et 157 de l'ordre du jour

Projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1998-1999

Réforme de l'Organisation des Nations Unies : mesures et propositions

Réduction des dépenses autres que les dépenses relatives aux programmes et réaffectation des sommes dégagées

Rapport du Secrétaire général

1. Un des éléments les plus importants du projet de réforme du Secrétaire général (voir A/51/950 et Add.1 à 7) est l'idée de comprimer les dépenses autres que les dépenses relatives aux programmes en vue de trouver une meilleure utilisation aux sommes ainsi économisées. Le Secrétaire général a proposé de réduire les dépenses en question dans une proportion qui pourrait atteindre un tiers, d'ici à l'exercice biennal 2002-2003, et d'utiliser les sommes économisées pour alimenter un compte pour le développement.

2. Dans son premier rapport sur le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1998-1999, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a demandé des précisions sur les aspects techniques et les modalités d'application de ces propositions¹.

3. Lorsqu'elle a examiné les projets de réforme et le projet de budget-programme², l'Assemblée générale a décidé, dans sa résolution 52/12 B du 19 décembre 1997, de créer, dans le cadre du budget-programme de l'exercice biennal 1998-1999, un compte pour le développement qui serait alimenté à l'aide des économies réalisées grâce à la réduction éventuelle des dépenses d'administration et autres frais généraux, sans que cela compromette l'exécution intégrale des programmes et activités prescrits, et prié le Secrétaire général de lui présenter avant la fin de mars 1998 un rapport détaillé exposant la viabilité de cette initiative ainsi que les

modalités de sa mise en oeuvre, les fins précises auxquelles ces ressources seraient utilisées et les critères de rendement connexes.

4. Le présent rapport répond à la demande formulée par le Comité consultatif en définissant sommairement les différents éléments qui font partie des dépenses autres que les dépenses relatives aux programmes et en exposant les mesures qui devraient permettre d'atteindre l'objectif fixé dans les délais indiqués.

5. La section I apporte des éclaircissements sur un certain nombre de questions posées par la définition de ce que l'on entend ici par dépenses autres que les dépenses relatives aux programmes, à savoir les dépenses d'administration et certaines autres catégories de dépenses faisant partie des frais généraux, par exemple celles qui touchent l'information.

6. La section II donne une idée de l'ordre de grandeur des économies prévues et de leur planification. Les deux grands objectifs de l'opération sont les suivants : a) réduire d'un tiers les dépenses autres que les dépenses relatives aux programmes, d'ici au 1er janvier 2002, par rapport à leur niveau dans le projet de budget-programme qui avait été présenté par le Secrétaire général pour l'exercice biennal 1996-1997 – ce qui suppose concrètement que l'on économise 280 millions de dollars sur les 849 millions prévus alors; b) ce faisant,

récolter les fruits de l'efficacité, pour un montant de l'ordre de 200 millions de dollars qui sera mis à la disposition de l'Assemblée générale, par l'intermédiaire du Compte pour le développement, afin que celle-ci réaffecte les sommes économisées à des activités consacrées aux problèmes économiques et sociaux.

7. Le tableau 1 donne les montants des dépenses autres que les dépenses relatives aux programmes, selon les définitions énoncées dans la section I ci-après, dans le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1996-1997 et dans le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1998-1999, ainsi que les chiffres à atteindre au cours de l'exercice biennal 2000-2001 et de celui qui commencera le 1er janvier 2002. Il convient de noter que ces chiffres cibles sont des montants indicatifs retenus aux fins de l'analyse prévisionnelle, et qu'en tant que tels ils supposent que le budget soit maintenu à son niveau de 1998-1999, tant en dollars que compte tenu des fluctuations monétaires.

8. Comme on le voit dans le tableau, le montant total des dépenses autres que les dépenses relatives aux programmes figurant dans le projet de budget initial pour l'exercice biennal 1996-1997 s'élevait à 849 millions de dollars, soit 38 % du montant retenu pour le calcul des pourcentages de l'exercice. C'est ce montant qui sert de base 100 pour les calculs portant sur les exercices ultérieurs. On voit par ailleurs que le montant correspondant visé pour le 1er janvier 2002 est 569 millions de dollars, soit 280 millions de moins que les 849 millions du projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1996-1997. On tombe ainsi de l'indice 100 à l'indice 67, ce qui correspond à une économie d'un tiers.

I. Définition des dépenses d'administration et des autres dépenses non directement liées aux programmes et définition de la base budgétaire retenue aux fins du calcul des pourcentages

9. Les dépenses autres que les dépenses relatives aux programmes sont définies comme étant celles qui se rapportent à toutes les activités d'appui qui n'ont pas de lien direct avec l'exécution des programmes de fond. Il est proposé ici de classer dans cette catégorie, en totalité ou en partie, six types de dépenses : les dépenses directes d'administration, les dépenses de direction exécutive et d'administration, les dépenses d'appui aux programmes (appui administratif fourni directement aux programmes), les dépenses relatives aux

services de conférence, les dépenses relatives à l'information et les frais généraux de fonctionnement. Chacun de ces types de dépenses est analysé ci-dessous.

Dépenses directes d'administration

10. Toutes les dépenses directes d'administration énumérées ci-après dont il est clair quelles ne se rapportent pas directement à l'exécution des programmes concernent des activités d'appui aux programmes et sont donc classées parmi les dépenses autres que les dépenses relatives aux programmes. Il s'agit notamment de la totalité des dépenses du Département de la gestion, au Siège, et des divisions administratives de l'Office des Nations Unies à Genève (ONUG), de l'Office des Nations Unies à Vienne (ONUUV) et de l'Office des Nations Unies à Nairobi. Pour toutes ces dépenses, on a isolé les frais généraux de fonctionnement en vue de les reventiler entre les dépenses relatives aux programmes et les autres. On classe également parmi les dépenses directes d'administration celles qui concernent le fonctionnement du Tribunal administratif, du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires et du Comité des commissaires aux comptes, la part de l'ONU dans les dépenses du secrétariat du Comité mixte de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, les dépenses du Comité des contributions et la part de l'ONU dans les dépenses relatives aux activités administratives communes (Comité consultatif pour les questions administratives, Commission de la fonction publique internationale, etc.), ainsi que le financement du Bureau des services de contrôle interne (BSCI).

Direction exécutive et administration

11. La direction exécutive et l'administration de chacun des grands départements ou bureaux consacrent une partie de leur activité à des travaux administratifs, à la gestion des ressources humaines et à d'autres tâches de gestion en général qui n'ont pas de rapport direct avec l'exécution des programmes. Il convient de noter que c'est notamment le cas du Cabinet du Secrétaire général et des services administratifs rattachés aux bureaux des directeurs généraux de l'ONUG et de l'ONUUV. Il est difficile de déterminer le pourcentage exact que représentent ces activités, et donc leur coût par rapport aux dépenses totales du département ou du bureau, et de plus ce pourcentage peut varier d'un cas à l'autre, mais pour les besoins de la présente analyse on a supposé que les dépenses autres que les dépenses relatives aux programmes représentaient actuellement environ la moitié du montant total des dépenses des unités administratives concernées; on leur a donc affecté un coefficient de 50 %.

Appui aux programmes

12. Sont regroupées sous cette appellation toutes les activités d'appui administratif direct aux programmes, c'est-à-dire celles de tous les services administratifs des départements et bureaux du Siège, ainsi que ceux des commissions régionales et de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED). Deux autres éléments de l'appui aux programmes qui intéressent les commissions économiques et la CNUCED, à savoir les services de conférence et les frais généraux de fonctionnement, sont traités séparément dans le présent rapport.

Services de conférence

13. En tant que services d'appui, les services de conférence sont à la disposition de l'ensemble du Secrétariat. Une partie de ces services est assurée au profit d'entités ne participant pas directement à l'exécution des programmes et a généralement trait aux activités administratives ou à la documentation; elle intéresse non seulement l'administration proprement dite mais aussi, principalement au Siège, un certain nombre d'organes de l'Organisation qui sont chargés de questions administratives (Cinquième Commission, Comité mixte de la Caisse commune des pensions, Comité consultatif, Comité des commissaires aux comptes, etc.). Aussi convient-il de compter une partie des dépenses relatives aux services de conférence parmi les dépenses autres que les dépenses relatives aux programmes. Des statistiques détaillées seront accumulées au fil des années et analysées afin de cerner aussi précisément que possible la part que ces services représentent dans les dépenses autres que les dépenses relatives aux programmes, au Siège et ailleurs. Pour le moment et pour les besoins de la présente analyse, on a estimé qu'en gros et en moyenne 25 % des dépenses relatives aux services de conférence concernaient des entités administratives et autres dont les dépenses sont considérées comme ne faisant pas partie des dépenses relatives aux programmes. Ce pourcentage a donc été retenu d'un bout à l'autre de l'analyse. Pour des raisons de cohérence, les services de conférence y sont présentés comme un élément distinct, même si les dépenses correspondantes ont été regroupées avec celles du Département des affaires de l'Assemblée générale et des services de conférence dans les prévisions révisées qui figurent dans le document A/52/303.

Information

14. Le Bureau de la communication et de l'information a pour mission d'informer les peuples du monde entier sur les activités et les objectifs de l'organisation et de les leur faire mieux comprendre. En tant que Bureau autonome, il mène à

la fois des activités liées aux programmes, qui sont une des sources de l'information qu'il communique, et des activités indépendantes d'appui – d'une façon théoriquement voisine, bien que différente dans la pratique, de celle des différentes autres entités énumérées plus haut parmi celles qui n'interviennent pas directement dans l'exécution des programmes. Dans le cadre de la présente analyse, compte tenu de la structure et du mode de fonctionnement actuels du Bureau, on a supposé que ses activités n'étaient pas directement liées aux programmes. L'analyse de ses activités a conduit à classer la totalité de ses dépenses parmi les dépenses autres que les dépenses relatives aux programmes. Il pourrait cependant y avoir des raisons valables d'imputer au contraire une partie de ces dépenses aux activités de fond, surtout en ce qui concerne celles qui viennent en appui des fonctions liées à l'exécution des programmes. On reviendra sur cette question plus loin, au paragraphe 40.

Frais généraux de fonctionnement

15. Les frais généraux de fonctionnement, qui apparaissent dans divers chapitres du budget, concernent différents types de dépenses de l'Organisation, par exemple les loyers ou l'achat de combustibles et de carburants, de fournitures et de mobilier. Une partie de ces dépenses se rapporte à des activités non directement liées aux programmes. Ces frais figurent au tableau 1 à la fois parmi les dépenses relatives aux programmes et parmi les autres dépenses, pour des montants proportionnels à la part de ces deux catégories de dépenses dans le montant retenu pour le calcul des pourcentages de chaque exercice.

Montant retenu pour le calcul des pourcentages

16. Le montant retenu pour le calcul des pourcentages de chaque exercice a été calculé à partir du montant total du budget ordinaire, déduction faite de certains éléments (travaux d'entretien et de construction, contributions du personnel et dépenses spéciales). Ces éléments, qui sont traités séparément dans le budget, ne sont considérés ni comme des dépenses relatives aux programmes ni comme des dépenses non relatives aux programmes. On les a donc exclus du champ de l'analyse, en partant notamment du principe qu'une ventilation des dépenses d'investissement (travaux d'entretien et de construction) ne présenterait pas d'intérêt et que les contributions du personnel figurent dans le budget à la fois aux chapitres des dépenses et aux chapitres des recettes.

II. Réduction future des dépenses autres que les dépenses relatives aux programmes

17. Les paragraphes qui suivent présentent un modèle de planification permettant de définir dans leurs grandes lignes les économies qu'il faudra réaliser au cours des deux prochains exercices biennaux (2000-2001 et 2002-2003) afin d'atteindre les objectifs définis ci-dessus (voir le tableau 1). On y trouvera un exposé des types de mesures envisagés pour chacun des éléments entrant dans la catégorie des dépenses autres que les dépenses relatives aux programmes, y compris un élément relatif à la «contribution» des États Membres qui sera expliqué plus loin.

A. Économies devant être réalisées au cours des deux prochains exercices biennaux

Simplification et rationalisation des règlements

18. Les règles de gestion financière et le Statut et le Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies datent d'une cinquantaine d'années. Ils ont été modifiés au fil des ans par des ajouts qui se sont accumulés en couches successives et qui ont multiplié les difficultés d'application.

19. Cela étant posé, un examen d'ensemble et une réforme du Règlement du personnel ont été lancés en vue de simplifier celui-ci et de le moderniser, ce qui le rendrait plus facile à comprendre et à appliquer. La phase d'analyse, dirigée par un groupe d'étude créé à cet effet, devrait occuper le premier semestre 1998. Ses résultats seront mis en application progressivement, sans perdre de vue le fait que certaines des dispositions en vigueur à l'ONU sont liées aux principes régissant le régime commun des Nations Unies et ne peuvent donc pas être modifiées sans l'intervention de la Commission de la fonction publique internationale. De même, les règles de gestion financière seront examinées en vue de les adapter ou de les modifier et de les moderniser autant qu'il conviendra.

Simplification et allègement des procédures et des mécanismes

20. En même temps que les règlements, il faut étudier les modalités pratiques («chemin critique») de leur application. Actuellement, celle-ci donne lieu à des activités qui font double emploi et fait intervenir un trop grand nombre de décideurs successifs, ce qui crée en outre des problèmes de communication. Le but de l'étude est d'alléger les procédures et les mécanismes, mais aussi de définir clairement les

responsabilités et les liens hiérarchiques afin de supprimer tout ce qui est superflu ou fait double emploi. Ce type d'étude, pour lequel le BSCI sera consulté, sera entrepris à la fois au niveau central, au Siège, et localement dans tous les lieux d'affectation. L'idée est de passer au crible les pratiques actuelles en vue de les normaliser, notamment en voyant comment les meilleures d'entre elles pourraient être généralisées à l'ensemble de l'Organisation. D'autre part, la mise en place d'indicateurs de résultats permettrait de mieux connaître les dépenses que supposent les procédures et les mécanismes, et donc de se fixer des points de repère. Ces mesures, qui ont un rapport direct avec la délégation de pouvoir, devraient avoir un effet favorable sur les coûts, notamment dans le secteur administratif.

Délégation du pouvoir et des responsabilités

21. Parmi les problèmes concernant le fonctionnement du Secrétariat, la question de la délégation du pouvoir et des responsabilités est une de celles qui ont soulevé le plus de controverse. C'est aussi un des points sur lesquels il est possible de progresser et de réaliser de réelles économies d'échelle, en supprimant les doubles emplois et l'accumulation de mécanismes de contrôle que l'on observe dans bien des domaines.

22. La question de la délégation de pouvoir dans les activités relatives aux ressources humaines, aux finances, au budget et aux achats doit s'analyser à deux niveaux. D'une part, des pouvoirs peuvent être délégués à des unités de même nature (des «clones» généralement situés hors Siège), c'est-à-dire qu'ils sont délégués par une entité qui les assume actuellement au Siège (le Bureau de la gestion des ressources humaines, par exemple) à des entités hors Siège qui exercent le même type d'activité (services du personnel, par exemple). D'autre part, ils peuvent être délégués par un département administratif (qui peut également être le Bureau de la gestion des ressources humaines) à un département organique (le Département des affaires politiques, par exemple). Il convient de noter qu'actuellement certains pouvoirs sont délégués, quoique le phénomène reste très limité; ces pouvoirs portent généralement sur des aspects purement locaux des activités administratives des bureaux extérieurs.

23. Une étude est entreprise pour savoir quel niveau viser en matière de délégation de pouvoir afin de faire en sorte que tout se fasse dans de meilleurs délais et de façon plus rationnelle. En ce qui concerne la délégation de pouvoir à des unités clones situées hors Siège, qu'il s'agisse du Bureau de la gestion des ressources humaines et des services du personnel, des services du Contrôleur et des services chargés des finances et du budget ou des services d'appui et des services d'achat, les unités hors Siège sont en fait des modèles réduits,

dans le lieu d'affectation, des services correspondants situés au Siège; il faudrait donc leur déléguer suffisamment de pouvoir pour qu'elles se chargent intégralement des tâches qui sont les leurs; cela vaudrait mieux que ce qui se produit actuellement dans certains cas, où l'unité locale effectue une partie ou même la totalité d'une chaîne d'opérations mais il faut ensuite attendre pour agir que tout ait été examiné et revérifié au Siège.

24. La délégation du pouvoir et des responsabilités va de pair avec la transparence et l'autonomisation. Il importe que les responsables aient les moyens de s'acquitter de leur mission et qu'ils soient tenus d'en rendre compte. Il arrive fort souvent qu'on leur confie la responsabilité d'un mandat sans leur donner les outils voulus ou les capacités nécessaires pour atteindre leurs nouveaux objectifs. Déléguer n'est pas supprimer les responsabilités centrales. Il faut manifestement et il faudra toujours que le Siège assure certaines fonctions en matière de choix des politiques et de surveillance, ou aussi de consolidation des projets pour le Secrétaire général (en ce qui concerne le budget, par exemple). Au niveau opérationnel, néanmoins, pour ce qui est de l'application au jour le jour des orientations fixées par le Secrétaire général et l'Assemblée générale, il est net qu'il faut redéfinir les mécanismes d'examen et orienter le Siège vers des activités de surveillance et vers un rôle consultatif, compte tenu du résultat recherché (parité entre les sexes, recrutement au moyen des concours nationaux, exécution du budget, achats, etc.). À l'occasion de l'étude de la délégation de pouvoir on examinera aussi les mécanismes de contrôle interne, en vue d'éliminer les lourdeurs excessives tout en mettant de tels mécanismes en place là où le manque s'en fait sentir. Une plus grande décentralisation a pour effet de responsabiliser les directeurs de programme et de faire qu'ils sont davantage tenus de rendre des comptes. Cela représente un changement majeur dans notre mode de fonctionnement, en vue duquel il faudra former tous les intéressés mais qui devrait permettre d'aboutir à un système simplifié, allégé et plus souple dans lequel on perdra beaucoup moins de temps qu'on ne le fait actuellement à échanger des renseignements. Cela permettra aussi de réaliser des économies d'échelle, mais il faut bien se rendre compte que la délégation consistant essentiellement à déplacer des tâches, on ne peut pas en attendre des économies aussi importantes des deux côtés : en effet, même une fois qu'un mécanisme aura été simplifié, il faudra bien que les tâches soient exécutées quelque part (mais non plus deux ou trois fois).

Système intégré de gestion et techniques
de traitement de l'information

25. Un des éléments qui contribueront à simplifier le fonctionnement de l'Organisation et à réaliser des économies, une fois que tous ses volets, y compris le traitement des états de paye, seront totalement opérationnels, est le Système intégré de gestion (SIG). Celui-ci offre manifestement une occasion de modifier, en la simplifiant, la manière de faire les choses, non pas tellement une fois redéfinie chacune des étapes d'un processus (voir plus haut, par. 20 à 24), mais surtout globalement, lorsqu'une mesure administrative suppose l'exécution d'une série de tâches.

26. Les plus grandes économies à réaliser se situent en fin de chaîne, c'est-à-dire dans le domaine des finances et plus particulièrement dans celui des états de paye. Pour le moment, une grande partie des activités relatives aux états de paye exige que les données soient saisies par des moyens perfectionnés, ou plutôt que des données déjà produites sous forme électronique par le système de gestion du personnel soient réintroduites, ce qui représente beaucoup de travail. Une fois que ce volet du SIG sera opérationnel, la plupart des tâches, y compris la saisie des données, seront exécutées une seule fois, et ce régulièrement dans le cadre d'une série de mécanismes lancée dans chaque département. Cela devrait permettre de réaliser des économies substantielles en matière de frais de personnel dans tous les lieux d'affectation actuellement chargés de gérer des états de paye. On étudiera également la possibilité de regrouper certaines activités dans un nombre réduit de centres. Dans une certaine mesure, c'est ce qu'on fait déjà actuellement, le Siège et l'ONUG ayant en ce qui concerne les états de paye des activités importantes qui pourraient être étendues lorsque le SIG sera pleinement opérationnel.

27. Sur le plan des techniques de traitement de l'information, dans le domaine des achats par exemple, une plus grande utilisation d'Internet, jointe au renforcement du système de suivi des marchés qui fait partie du SIG, devrait permettre de mieux communiquer et de mieux exploiter l'information concernant les achats et la facturation. Cela devrait à son tour permettre un allègement des tâches dans ce domaine. De même, pour ce qui est du recrutement, l'utilisation d'Internet devrait présenter des avantages au point de vue de la recherche de candidats et de la constitution d'un fichier, et elle devrait produire des économies d'échelle. Un autre domaine qui devrait bénéficier des progrès techniques est celui de l'archivage, car la quantité de documents à conserver sur support papier devrait être sensiblement réduite. Le recours systématique aux outils informatiques et télématiques (Internet, le nouveau site de l'ONU, le système à disques optiques et le courrier électronique) accélérera très certainement l'évolution actuelle vers une moins grande utilisation du support papier, non seulement au sein du Secrétariat mais

aussi pour ce qui concerne l'information et les documents mis à la disposition des délégations. À son tour, cela influera sur la consommation de papier et la distribution des documents dans tous les bureaux de l'Organisation, ce qui permettra des économies d'échelle.

Remboursement des services fournis aux entités n'émargeant pas au budget de l'ONU

28. Le Comité consultatif et même l'Assemblée générale ont maintes fois indiqué que les ressources du budget ordinaire ne devaient pas servir à subventionner des activités extrabudgétaires. Deux points méritent d'être examinés. Le premier est la part que représente la contribution éventuelle du budget ordinaire aux activités extrabudgétaires, et le second est la forme que prend le remboursement de ces services, ce qui pose notamment la question de l'évaluation des dépenses engagées par l'Organisation lorsqu'elle fournit une gamme complète de services administratifs et autres.

29. Un des aspects de la question touche les règles de gestion financière dans leur forme actuelle et plus particulièrement la règle 107.1 relative aux recettes accessoires, selon lequel l'Organisation doit comptabiliser comme recettes accessoires le produit de la prestation de services de fonctionnaires du Secrétariat ou de la fourniture d'autres services. En pratique, cette règle a un effet pervers sur le budget ordinaire, où les dépenses figurent sur une ligne budgétaire (par exemple celle des frais d'éclairage, de chauffage, d'énergie et d'eau) et faussent ainsi le montant des dépenses réelles, alors que les remboursements correspondants sont comptabilisés directement aux chapitres des recettes, qu'ils gonflent artificiellement.

30. Il ne fait pas de doute que si des services sont «sous-évalués» ou donnent lieu à des remboursements comptabilisés au titre des recettes, l'ouverture de crédits voulus au titre des frais généraux ou l'imputation des remboursements directement à la rubrique budgétaire concernée permettrait d'avoir moins recours aux ressources du budget ordinaire et donc de les réduire. Il est donc prévu d'entreprendre une étude des politiques et des pratiques régissant le remboursement des services rendus, qui porterait en même temps sur l'importance des ressources provenant des fonds extrabudgétaires et des fonds d'affectation spéciale, afin de voir s'il y a lieu d'aménager lesdites politiques et pratiques.

Services communs

31. La notion de services communs n'a rien de nouveau pour l'Organisation. Son application donne de fort bons résultats dans plusieurs domaines, surtout dans le domaine financier (états de paye, services financiers, placements, etc.).

Des progrès supplémentaires devraient être possibles dans d'autres domaines, où le regroupement de services semblables devrait permettre non seulement de réaliser des économies d'échelle mais aussi d'améliorer la qualité des prestations.

32. Les principaux services d'appui seront passés en revue afin de voir dans quels cas il serait possible de regrouper les unités qui en assurent la prestation et de renforcer les services communs qui existent déjà. La question des regroupements sera envisagée entre le Siège et les autres lieux d'affectation, entre différents lieux d'affectation et au sein d'un même lieu d'affectation. On tiendra compte du caractère économique et de la qualité des prestations et du respect des délais d'un lieu d'affectation à l'autre, que l'on comparera notamment à ce qui se fait ailleurs dans des domaines analogues, tant pour fixer des points de repère et des indicateurs de performance que pour étudier les possibilités offertes par une pratique sélective de l'externalisation. Il convient enfin de noter que cette étude portera aussi bien sur les services communs que les services assurés de manière centralisée par le Secrétariat et par les fonds et programmes ou à leur intention.

33. La plupart des éléments abordés ci-dessus sont liés entre eux. L'effet global de la rationalisation des domaines cités sera un facteur d'économie incontestable dans toute l'Organisation pour ce qui est des dépenses autres que les dépenses relatives aux programmes, surtout en ce qui concerne les dépenses directes d'administration et l'appui aux programmes. Bien que chaque élément ne soit pas quantifié séparément, en raison de l'interdépendance des éléments, on trouvera au tableau 2 des chiffres indicatifs concernant les économies qui pourraient être réalisées au cours de l'exercice biennal 2000-2001 et de celui qui commencera le 1^{er} janvier 2002.

34. Outre les mesures ci-dessus, les dispositions ci-après pourraient s'appliquer aux différents éléments des dépenses autres que les dépenses relatives aux programmes.

B. Mesures envisagées pour les différents éléments constitutifs des dépenses autres que les dépenses relatives aux programmes

Direction exécutive et administration

35. On se rappellera qu'il a été supposé plus haut, au paragraphe 11, qu'une proportion des tâches de direction exécutive pouvant atteindre 50 % concernait l'administration, la gestion des ressources humaines et d'autres tâches de

gestion à caractère général. On peut s'attendre, au cours des deux prochains exercices biennaux (2000-2001 et 2002-2003), à un recentrage des fonctions qui permettra de mettre progressivement davantage l'accent sur les questions de fond et les questions concernant les programmes. On en voit un exemple dans la colonne 6 du tableau 2, où apparaît un redéploiement des ressources affectées aux dépenses autres que les dépenses relatives aux programmes qui les ramènerait de 50 % à 33 %, de même que dans la colonne 10, où l'on voit que le pourcentage des ressources de la rubrique Direction exécutive et administration consacré aux dépenses autres que les dépenses relatives aux programmes serait à nouveau abaissé, de 33 % à 25 %. Ainsi, au total et à partir de l'exercice biennal 1998-1999, il est prévu de réduire les dépenses de direction exécutive et d'administration de 6,4 millions de dollars pour l'exercice biennal 2000-2001 et de 2 millions de dollars au 1er janvier 2002, et de redéployer les ressources en question au profit des programmes, ce qui réduira la part des dépenses autres que les dépenses relatives aux programmes de 50 % en 1998-1999 à 25 % au 1er janvier 2002.

Services de conférence

36. Des données statistiques plus précises seront recueillies, mais pour les besoins de la présente étude on a estimé que la part des dépenses relatives aux services de conférence qui tombe dans les dépenses autres que les dépenses relatives aux programmes resterait égale à 25 % jusqu'à l'horizon de l'étude. Les économies prévues au titre des services de conférence sont liées en partie au fait qu'il est prévu de réduire la documentation de 25 %. Cela doit s'ajouter à certaines des mesures énoncées ci-dessus, particulièrement en ce qui concerne celles qui visent les techniques de traitement de l'information, le remboursement des services fournis aux entités n'émargeant pas au budget de l'ONU et les services communs.

37. On peut s'attendre à ce que les dépenses relatives aux services de conférence soient comprimées du fait de la simplification des textes administratifs et de la réduction de la masse des produits d'information, mais les montants économisés dépendront du volume d'activité des organes administratifs et financiers. D'autre part, on s'attend à ce que des économies soient réalisées grâce au progrès technique et à l'amélioration des modalités de fonctionnement. En revanche, si les ressources supplémentaires qui doivent être dégagées au profit des activités de programme relatives aux domaines économique et social servent à augmenter le volume des produits traditionnels des programmes – réunions et rapports – la charge de travail des services de conférence s'en trouvera alourdie.

38. Il convient de noter que la réduction de 25 % de la documentation à laquelle le Secrétariat devrait aboutir d'ici à la fin de 1998 ne se traduira pas directement par la réalisation d'économies importantes en matière de services de conférence. Il s'agit en effet du volume de la documentation imprimée, dont la réduction a déjà commencé par celle du nombre d'exemplaires de chaque document qui sont distribués au sein du Secrétariat, remis aux missions permanentes, distribués en salle de conférence ou stockés. Cette diminution n'a pas une incidence notable sur les composantes les plus coûteuses du traitement de la documentation, à savoir l'édition et la traduction. Le Secrétariat étudie par ailleurs la possibilité de faire plus largement appel à la traduction électronique; bien que cette technique ne soit pas encore parfaitement au point, elle pourrait contribuer à abaisser encore le coût de la documentation. La limite de 16 pages imposée par le Secrétaire général pour les documents émanant du Secrétariat s'applique à 26 % de la documentation à l'intention des organes délibérants traitée par les services de conférence. Pour les autres, il s'agit de documents directifs qui sont plus longs : rapports des organes subsidiaires et des rapporteurs spéciaux, communications des États Membres et projets de résolutions et de décisions. Pris séparément, le respect de la limitation à 16 pages permettrait de réduire d'environ 8 % la masse totale de la documentation à l'intention des organes délibérants (à l'exclusion des comptes rendus des débats, de l'information à l'intention du public, des publications, des textes administratifs, etc.).

39. Il convient de noter que bien des mesures de gestion visant à améliorer le rendement des dépenses consacrées aux services de conférence dans le domaine de l'administration peuvent également s'appliquer plus ou moins intégralement aux dépenses relatives aux programmes – par exemple en ce qui concerne l'interprétation à distance. C'est pourquoi on prévoit également en principe, dans la présente étude, un abaissement des dépenses relatives aux services de conférence consacrées à l'appui aux programmes. C'est ce qu'on voit dans les colonnes 4 et 8 du tableau 2, où figurent respectivement des économies de 35,5 et 28 millions de dollars que l'on espère réaliser.

Information

40. Comme indiqué au paragraphe 14, la totalité des dépenses du Bureau de la communication et de l'information ont été classées parmi les dépenses autres que les dépenses relatives aux programmes dans les budgets précédents et dans celui de l'exercice en cours. On compte toutefois que, au cours des exercices à venir, les activités opérationnelles du Bureau mettront davantage l'accent sur la fourniture d'un appui direct aux programmes de fond. Le Bureau devrait donc

réorienter et/ou redéployer progressivement ses ressources vers des programmes de fond. Ceci aurait alors pour effet de réduire la part de ses dépenses qui sont classées parmi les dépenses autres que les dépenses relatives aux programmes, comme on le voit dans le tableau 2 (colonnes 6 et 10) où la part des dépenses est ramenée de 100 % à 50 % au cours de l'exercice 2000-2001 et de 50 à 33 % au 1er janvier 2002. Cette réorientation des ressources est conjuguée, pour chaque exercice biennal, à des économies globales prévues (6,9 et 5 millions de dollars, respectivement) résultant d'autres mesures décrites plus haut dans la section II, ainsi que d'une restructuration, d'une rationalisation et d'un recentrage des activités du Bureau.

Frais généraux de fonctionnement

41. Les économies escomptées figurant dans le tableau 2 sont imputables essentiellement à des innovations dans le domaine de l'informatique et de la communication et au remboursement de services fournis à des entités extrabudgétaires (voir par. 30 plus haut). Ces chiffres représentent des valeurs nettes après comptabilisation des augmentations de prix inévitables pour les loyers, l'eau, l'éclairage, l'électricité, etc.

Contribution des États Membres

42. Un certain nombre de mesures visant à améliorer les méthodes de travail, à rationaliser les procédures et à compresser les coûts ont été exposées dans le présent rapport. Bien qu'elles reposent, pour la plupart, sur des initiatives du Secrétariat, elles exigent une participation active de la part des États Membres pour porter pleinement leurs fruits.

43. Les exigences auxquelles le Secrétariat doit répondre sur le plan de la documentation, en particulier dans le secteur administratif et financier (Cinquième Commission), se sont accrues au fil des années. La fréquence des réunions a également augmenté et le calendrier est plus chargé. Il est dès lors particulièrement important, dans le contexte de la réduction des dépenses autres que les dépenses relatives aux programmes, de pouvoir compter sur la collaboration pleine et entière des États Membres. L'adoption de mesures spécifiques portant sur la fréquence et la durée des réunions dans les domaines de l'administration et des finances permettraient d'alléger les pressions qui s'exercent sur le Secrétariat, sur le plan tant des services de conférence que des services d'appui assurés par le Département de la gestion et d'autres entités qui mobilisent des ressources humaines et, partant, de réaliser des économies dans les dépenses non directement liées aux programmes. Ainsi qu'il est indiqué dans le tableau 1, la valeur de cette contribution qui serait apportée

par les États Membres est évaluée à quelque 22 millions de dollars. Il convient de noter que le terme est impropre en soi du fait que la «contribution» résiderait dans l'adoption d'une approche différente pour examiner les questions administratives alors que les économies devront être réalisées au sein du Secrétariat.

Compte pour le développement

44. Le compte pour le développement a fait l'objet d'un document distinct (A/52/950/Add.5). Le tableau 2 récapitule les montants que l'on envisage de transférer de la catégorie des dépenses autres que les dépenses relatives aux programmes à celle des dépenses afférentes aux programmes pour les ressources affectées à la direction exécutive et à l'administration (12,8 millions de dollars au 1er janvier 2002, par rapport à l'exercice 1998-1999), ainsi que pour celles du Bureau de la communication et de l'information où le redéploiement représente une somme de 75 millions de dollars au 1er janvier 2002 par rapport à l'exercice 1998-1999 (voir note au bas du tableau 2), l'essentiel des ressources allant au secteur économique et social (75 % du montant transféré, soit 56 millions de dollars au 1er janvier 2002) et les 25 % restants, soit 19 millions de dollars, étant répartis entre d'autres catégories de dépenses directement liées aux programmes, toujours au 1er janvier 2002.

45. La note a) figurant au bas du tableau 2 indique également, en faisant référence aux économies escomptées inscrites dans la colonne 12 pour chaque élément, le montant qui doit être reversé au compte pour le développement. On peut constater que les économies s'élèveraient au total à 182,2 millions de dollars au 1er janvier 2002, et qu'un montant de 12,7 millions de dollars correspondant à des transferts suggérés par le Secrétaire général dans le cadre du budget de l'exercice 1998-1999 viendrait s'y ajouter, ce qui représenterait au total environ 195 millions de dollars à verser au compte pour le développement d'ici à 2002.

46. Les montants cibles concernant les transferts et les économies à réaliser pour la période allant de 1996-1997 à l'exercice biennal qui commence le 1er janvier 2002 sont récapitulés ci-après :

	Projet de budget pour l'exercice 1996-1997	Augmentations/ (économies)	Projet de budget pour l'exercice 1998-1999	Augmentations/ (économies)	Transferts	Montant cible à atteindre au 1er janvier 2002
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Dépenses relatives aux programmes, total	1 381,4		1 372,1			1 603,0
Secteur économique et social	527,8	13,0	540,8	182,2	56,0	779,0
Autres programmes de fond	328,5	6,3	334,8		31,8	367,0 ^a
Dépenses de fonctionnement et d'appui ^b	525,1	(28,6)	496,5	(39,5)		457,0
Dépenses autres que les dépenses relatives aux programmes, total	849,0	(49,5)	799,5	(142,7)	(87,8)	569,0
Total général (montant retenu pour le calcul des pourcentages)	2 230,4		2 171,6			2 172,0

^a Différence de 0,4 due au fait que les chiffres ont été arrondis.

^b Dépenses relatives aux services de conférence et frais généraux de fonctionnement.

III. Préserver l'intégrité du compte pour le développement

47. Une procédure précise doit être élaborée afin de préserver l'intégrité du processus par lequel les dépenses de l'Organisation qui ne sont pas directement liées aux programmes sont réduites et les ressources ainsi économisées réaffectées au compte pour le développement, lorsqu'il s'agit de dépenses d'administration et de dépenses relatives aux services de conférence, ou à des activités liées à l'exécution des programmes, lorsqu'il s'agit de dépenses relatives à l'information. En l'absence d'une telle procédure, les avantages produits par ces économies risquent d'être remis en cause au cours des exercices biennaux ultérieurs.

48. Pour se prémunir contre une telle éventualité, il conviendrait d'exécuter plusieurs opérations dans le cadre du processus budgétaire, en suivant un ordre précis.

Première opération : définition des dépenses autres que les dépenses relatives aux programmes pour la période de référence

49. Les dépenses autres que les dépenses relatives aux programmes doivent être définies très précisément dans un budget biennal portant sur une période de référence et identifiées de façon systématique dans les budgets biennaux suivants. Si la définition des six types de dépenses qui est donnée dans le présent document (voir sect. I, par. 9 à 15) n'est pas nécessairement intangible, leur

inclusion parmi les dépenses autres que les dépenses relatives aux programmes dans le projet de budget pour l'exercice biennal 1996-1997, qui est retenu comme période de référence, exige, dans un souci de cohérence, que l'on continue d'établir des comparaisons avec les mêmes catégories de dépenses dans les budgets biennaux ultérieurs.

Deuxième opération : comparaison des dépenses de l'exercice biennal de référence et des exercices biennaux suivants

50. Pour avoir une première approximation, les types de dépenses inclus dans la définition des dépenses qui ne sont pas directement liées aux programmes dans le budget de l'exercice biennal de référence doivent être comparés aux mêmes types de dépenses dans chacun des budgets des exercices biennaux suivants. La diminution enregistrée dans ces dépenses entre le budget de l'exercice biennal portant sur la période de référence et les budgets biennaux ultérieurs correspond à une réduction des dépenses autres que les dépenses relatives aux programmes, qui se traduit par un crédit d'un montant équivalent au compte pour le développement ou dans les activités liées à l'exécution des programmes (dépenses relatives à l'information), sans entraîner d'augmentation dans l'enveloppe budgétaire globale. En d'autres termes, quelle que soit la réduction obtenue dans les dépenses autres que les dépenses relatives aux programmes qui ont été préalablement définies, celle-ci donne lieu à une augmentation comparable dans

l'approvisionnement du compte pour le développement ou dans le financement des programmes lorsqu'il s'agit de dépenses relatives à l'information.

51. À ce stade, le compte pour le développement ne doit pas faire l'objet d'une réévaluation des coûts au titre des fluctuations monétaires ou de l'inflation afin de préserver l'intégrité des crédits transférés.

Troisième opération : détermination du coût des autres éléments du budget

52. Les coûts afférents à toutes les autres activités de programme sont calculés selon la procédure habituelle aux fins de l'établissement du budget. Étant donné que la diminution des dépenses autres que les dépenses relatives aux programmes (deuxième opération) est contrebalancée par une augmentation de même montant dans les ressources inscrites au compte pour le développement ou affectées à d'autres activités de programme, la détermination du coût des autres éléments du budget qui ont trait aux programmes constitue la seule modification réelle dans le montant des crédits budgétaires.

Tableau 1

Comparaison portant sur le projet de budget pour l'exercice biennal 1996-1997, le projet de budget pour l'exercice biennal 1998-1999 et les objectifs fixés pour l'exercice 2000-2001 et le 1er janvier 2002

(En milliers de dollars des États-Unis)

	Projet de budget pour l'exercice 1996-1997		Projet de budget pour l'exercice 1998-1999		Objectifs pour l'exercice 2000-2001		Objectifs 1er janvier 2002	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
	Montant	Pourcentage	Montant	Pourcentage	Montant	Pourcentage	Montant	Pourcentage
Budget total	2 687,0		2 583,0		2 583,0		2 583,0	
Montant retenu pour le calcul des pourcentages	2 230,4	100,0	2 171,6	100,0	2 172,0	100,0	2 172,0	100,0
Dépenses relatives aux programmes								
Secteur économique et social	527,8		540,8 ^a		689,0 ^b		779,0 ^c	
Autres activités	328,5		334,8		360,0 ^d		367,0 ^e	
Frais généraux de fonctionnement	140,3		133,9		141,0		142,0	
Services de conférence	384,8		362,6		336,0		315,0	
Total	1 381,4	62,0	1 372,1	63,2	1 526,0	70,3	1 603,0	73,8
Dépenses autres que les dépenses relatives aux programmes								
Dépenses directes d'administration	375,9		335,2		315,0		300,0	
Direction exécutive	38,7		38,2		23,0		17,0	
Appui aux programmes	93,8		98,0		90,0		84,0	
Services de conférence (25 %)	128,2		120,9		112,0		105,0	
Information	137,9		139,2		63,0		37,0	
Frais généraux de fonctionnement	74,6		68,0		54,0		48,0	
Total	849,0	38,0	799,5	36,8	657,0		591,0	
«Contribution» des États Membres					(11,0)		(22,0)	
Dépenses autres que les dépenses relatives aux programmes, montant net					646,0	29,7	569,0	26,2
Indice par rapport à la base 100	100		94,2		76,1		67,0	

^a Comprend 12,7 millions de dollars (Compte pour le développement).

^b Comprend 47 millions de dollars provenant d'un redéploiement des activités du Bureau de la communication et de l'information.

^c Comprend 56 millions de dollars provenant d'un redéploiement des activités du Bureau de la communication et de l'information.

^d Comprend 16 millions de dollars provenant d'un redéploiement des activités du Bureau de la communication et de l'information.

^e Comprend 19, millions de dollars provenant d'un redéploiement des activités du Bureau de la communication et de l'information.

Tableau 2

Modèle de planification indiquant les économies et les transferts à réaliser pour atteindre les objectifs fixés d'ici au 1er janvier 2002

(En millions de dollars des États-Unis)

	1996-1997 Budget initial	(Économies)/ Augmentation	1998-1999 Montant	2000-2001 par rapport à 1998-1999				1er janvier 2002 par rapport à 2000-2001				Montant total des économies au 1er janvier 2002 par rapport à 1998-1999 (4) + (8)
				Économies	Montant révisé	Transfert	Montant révisé	Économies	Montant révisé	Transfert	Montant révisé	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
Dépenses directes d'administration	375,9	(40,7)	335,2	(20,2)	315,0			(15,0)	300,0			(35,2)
Direction exécutive	100 %	77,4	(1,0)	76,4	(6,4)	70,0		(2,0)	68,0			(8,4)
	50 %	38,7		38,2		50 % à 33 % ou 8,8	23,0			33 % à 25 % ou 4,0	17,0	
Appui aux programmes		93,8	4,2	98,0	(8,0)	90,0		(6,0)	84,0			(14,0)
Services de conférence	100 %	513,0	(29,5)	483,5	(35,5)	448,0		(28,0)	420,0			(63,5)
	25 %	128,2		120,9		112,0			105,0			
Dépenses relatives à l'information		137,9	1,3	139,2	(13,2)	126,0		(14,0)	112,0			(27,2)
						100 % à 50 % ou 63,0	63,0			50,0 à 33 % ou 12,0	37,0	
Frais généraux de fonctionnement	100 %	214,8	(12,9)	201,9	(6,9)	195,0		(5,0)	190,0			(11,9)
Dépenses autres que les dépenses relatives aux programmes) (Pourcentage)	(34,7 %)		(33,7 %)		(27,8 %)				(25 %)			
(Montant)	74,5		68,0		54,0				48,0			
«Contribution des États Membres	—		—	(11,0)				(11,0)				(22,0)
Total général												(182,2) ^a

Note : Transfert (colonne 6 + colonne 10) : Direction exécutive 8,8 + 4,0 = 12,8
Information 63,0 + 12,0 = 75,0

^a Montant total disponible pour le compte pour le développement : 182,2 + 12,7 millions de dollars (proposé pour 1998-1999) = 195,0 millions de dollars (chiffre arrondi).

Notes

¹ Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-deuxième session, Supplément No 7 (A/52/7), par. 30 c).

² Ibid., Supplément No 6 (A/52/6/Rev.1).
