



# Assemblée générale

Distr. générale  
26 août 2002  
Français  
Original: anglais

---

## Cinquante-septième session

Point 114 de l'ordre du jour provisoire\*

**Budget-programme de l'exercice biennal 2002-2003**

## **Arrangements budgétaires et financiers décentralisés pour les services centraux**

### **Rapport du Secrétaire général\*\***

#### *Résumé*

Dans la section II de sa résolution 56/253 du 24 décembre 2001, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général d'étudier la possibilité d'instaurer la politique selon laquelle les départements utilisateurs du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies imputeraient sur leur propre budget, en fonction de leur consommation, les services centraux actuellement inscrits globalement au chapitre 27 (Services communs d'appui) du budget ordinaire.

Le présent rapport décrit les mesures déjà adoptées pour le financement décentralisé des services centraux et contient un examen conceptuel des avantages et des inconvénients des arrangements de financement décentralisés. Le rapport examine également les possibilités d'une nouvelle décentralisation du financement des services centraux.

Il est recommandé que l'Assemblée générale prenne note du rapport.

---

\* A/57/150.

\*\* L'élaboration du présent rapport a été retardée en raison de la nécessité d'avoir des consultations avec les services centraux pertinents.



---

## Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Historique.....	1–2	3
II. Aspects conceptuels.....	3–16	3
III. Examen des services centraux existant actuellement en vue d'une décentralisation éventuelle du financement.....	17–19	6
IV. Conclusions et recommandations.....	20–23	7

## I. Historique

1. Au paragraphe 37 de la section II de sa résolution 56/253 II du 24 décembre 2001, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général d'étudier la possibilité d'instaurer la pratique selon laquelle les départements utilisateurs du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies imputeraient sur leur propre budget, en fonction de leur consommation, les services centraux actuellement inscrits globalement au chapitre 27 (Services communs d'appui) du budget ordinaire. Il est présumé que cette demande porte sur les services qui continueraient à être fournis centralement d'un point de vue opérationnel, mais pour lesquels le financement serait décentralisé et imputé sur les budgets des départements et bureaux utilisateurs. En prévoyant un remboursement pour les services fournis, les utilisateurs seraient en mesure de contrôler leur consommation et, à un certain degré, la qualité et le coût des services fournis par les unités administratives centrales.

2. Le concept mis à l'étude à la demande de l'Assemblée générale n'est pas nouveau. Dans certains domaines des services centraux d'appui, il a été introduit et appliqué progressivement depuis le début des années 80. La proposition visant à décentraliser le coût des services téléphoniques à longue distance au Siège a été faite pour la première fois dans le cadre du projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1982-1983 (A/36/6, vol. II, par. 28D.79). L'Assemblée a approuvé cette proposition. Ultérieurement, une décentralisation similaire du financement a été introduite au Siège pour les programmes de remplacement et d'entretien du matériel de bureautique, l'utilisation des ressources du Centre international de calcul (CIC), les activités concernant les frais de voyage et de déménagement, certains éléments du programme consolidé de fournitures de bureau et de papeterie, et les fonds relatifs au programme central de publication. La même approche concernant certaines activités similaires a été adoptée par les Offices des Nations Unies à Genève et à Vienne. De même, dans le contexte du budget-programme pour l'exercice biennal 2002-2003, tous les frais de télécommunications concernant les services de téléphone et de télécopie financés au titre du budget ordinaire au Siège ont été décentralisés vers les départements et bureaux utilisateurs.

## II. Aspects conceptuels

3. Les services d'appui englobent toute une série d'activités exécutées pour les départements et bureaux utilisateurs et peuvent être classés de la manière suivante :

Les **services centraux** sont ceux qui sont fournis à des unités administratives du Secrétariat de l'ONU et qui sont exécutés dans le cadre d'une structure hiérarchique en ligne directe à l'intérieur du Secrétariat;

Les **services communs** sont ceux qui sont fournis non seulement à des unités du Secrétariat de l'ONU, mais également à des organismes « clients », tels que le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) et le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS). La gestion de ces services communs requiert une certaine sensibilité aux préoccupations des organismes clients, dont le consentement et la coopération constituent un élément essentiel du cadre des services communs.

4. Un service peut être à la fois central et commun. En fait, les services communs fournis au Siège de l'ONU sont fondés sur les services centraux existants.

5. L'examen contenu dans le présent rapport est centré dans une large mesure sur le premier type de services, les services centraux. Les aspects relatifs aux services communs, y compris leur mode de financement, ont été examinés récemment par l'Assemblée générale sur la base de rapports spécifiques soumis à l'Assemblée par le Corps commun d'inspection (CCI) (A/55/856 et Add.1) et par le Secrétariat (A/54/157 et A/55/461). Les questions relatives aux services communs ont été décrites d'une manière plus détaillée dans un rapport plus récent du Secrétaire général (A/57/176), dont l'Assemblée est actuellement saisie. Le paragraphe 10 ci-après contient une liste des services communs fournis au Siège de l'Organisation des Nations Unies.

6. Pour que les services centraux soient efficaces, plus flexibles et rentables, il est essentiel qu'ils soient fournis d'une manière pragmatique et orientée vers le client. Cela peut être réalisé en fixant des objectifs spécifiques en matière de financement, de qualité du

service et d'autres résultats pour le fournisseur de services et en contrôlant les résultats d'une manière régulière. Du point de vue de la gestion et du fonctionnement, des services centraux sont souvent plus efficaces parce que les décisions opérationnelles peuvent être prises et appliquées plus facilement que les décisions concernant les services communs, pour lesquels il faut de longues consultations afin de parvenir à un consensus. Des services centralisés permettent également d'obtenir des économies d'échelle importantes et de profiter des réductions de prix offertes pour de grands volumes d'achats, dont les utilisateurs finals ne pourraient pas bénéficier séparément. Les aspects relatifs aux ressources humaines ont encore renforcé le concept de centralisation. Des effectifs centralisés permettent une intervention plus efficace et plus rapide pendant les périodes d'augmentation de la demande de services ainsi qu'une plus grande flexibilité pour s'adapter aux changements de la situation des services ou des marchés.

7. Bien que la décentralisation des aspects opérationnels des services centraux puisse parfois être contre-productive, la redistribution aux départements utilisateurs des ressources budgétaires actuellement centralisées et le recouvrement ultérieur des coûts auprès des utilisateurs finals méritent un examen plus approfondi car ils peuvent permettre de préserver les gains tirés des économies d'échelle tout en améliorant la satisfaction des besoins des clients des fournisseurs de services.

8. Il y a certains avantages qui sont inhérents aux procédures d'imputation automatique ou de remboursement pour les services fournis. Les départements utilisateurs peuvent devenir plus conscients des coûts lorsqu'ils exercent une responsabilité financière directe pour leurs dépenses. La sensibilisation aux coûts peut servir d'incitation pour accroître l'efficacité des fournisseurs et des utilisateurs de service.

9. Le recouvrement des coûts des services fournis centralement a été effectué au Secrétariat sous différentes formes. Une modalité d'imputation automatique des frais existe depuis plusieurs exercices biennaux sous la forme d'accords de service conclus entre la Division de l'informatique du Bureau des services centraux d'appui et les départements et bureaux utilisateurs du Siège pour les services d'appui aux utilisateurs des technologies de l'information, tels

que le service d'assistance, la distribution des logiciels et les services pour les réseaux locaux. En vertu de ces accords, sur la base d'un tarif par unité (ordinateur personnel installé), les départements et bureaux utilisateurs peuvent choisir l'une des trois catégories de service, y compris différentes combinaisons de maintenance du matériel et du logiciel, des services d'assistance et l'administration des réseaux locaux. Le niveau des ressources requises pour chaque département utilisateur est ensuite évalué et fixé au cours de la formulation du budget-programme. Étant donné que les niveaux des dépenses sont fixés dès le début, une facturation complexe n'est pas nécessaire et les procédures de remboursement sont relativement simples. L'inconvénient de ces arrangements est que les utilisateurs finals n'ont pas de contrôle sur la qualité et le coût du service.

10. Un autre système de remboursement prévoit le versement de contributions par les utilisateurs au budget du fournisseur de services sur la base du total des dépenses des années précédentes divisé par une unité de service fixée d'un commun accord. Dans le cadre de cette modalité, des statistiques détaillées, et souvent complexes, sur le volume de travail sont établies et approuvées par le fournisseur et ses clients. Ces statistiques mesurent des unités de service pour une vaste gamme de services fournis (par exemple, le nombre de valises diplomatiques livrées, le nombre de pièces de correspondance traitées, le nombre de fonctionnaires dont les effets personnels ont été transportés, le nombre de fonctionnaires suivant des cours de langue, le nombre de fonctionnaires traités pour les états de paie, etc.). Une proportion (ou pondération) est ensuite établie pour chaque utilisateur des services totaux fournis. Les dépenses opérationnelles totales du fournisseur (dépenses de personnel et autres) sont ensuite divisées au prorata entre les utilisateurs et facturées sur cette base. Ce système fonctionne depuis de nombreuses années pour les différents services communs fournis par le Secrétariat de l'ONU aux fonds et programmes des Nations Unies au Siège (PNUD, FNUAP, UNOPS et UNICEF). Toutefois, son application est limitée aux domaines pour lesquels il existe des unités de service mesurables. Il s'agit notamment des 21 services suivants : services de trésorerie, Commission paritaire de recours, états de paie, assurances, Comité consultatif pour les questions d'indemnités, Comité des réclamations, secrétariat du Comité des commissaires aux comptes, Conseiller du personnel, examens pour

les agents des services généraux, cours de langue, services médicaux, sécurité et sûreté, central téléphonique, laissez-passer et visas, transports commerciaux, transports locaux, courrier, valise diplomatique, services juridiques, Tribunal administratif des Nations Unies, et Caisse commune des pensions du personnel. Les services liés aux infrastructures ou les services qui ne peuvent pas être mesurés séparément (par exemple, l'entretien général des bâtiments, les services d'ascenseur ou les services d'utilité publique) ne permettront pas d'obtenir des données précises au prorata si ce modèle d'imputation automatique et de remboursement des services est utilisé.

11. Les modalités d'imputation automatique sur la base de l'utilisation font toutefois intervenir des questions qui méritent une évaluation plus approfondie. Comme il est indiqué ci-dessus, un tel processus d'imputation automatique existe dans le domaine des télécommunications depuis le début de 2000. Dans ce cas, la nature des technologies du téléphone et des télécommunications permet l'application relativement peu coûteuse d'un arrangement d'imputation automatique, étant donné que les indicatifs de villes et de pays enregistrés par le central téléphonique permettent à un réseau interne de l'ONU d'identifier les appels intervilles et internationaux faits directement et d'établir les factures appropriées. Les départements utilisateurs du Siège reçoivent de la Division de l'informatique des factures qui identifient les différents comptes existants. Les utilisateurs sont facturés pour les appels à longue distance faits à partir de tous les téléphones existants dans les différents départements, selon un barème de tarifs interrégionaux qui est régulièrement mis à jour afin d'assurer que les tarifs de l'ONU soient inférieurs aux tarifs les plus bas des fournisseurs de services commerciaux. Ils reçoivent une facture pour tous les appels faits au moyen du réseau du Secrétariat de l'ONU et au moyen des réseaux privés, et la Division de l'informatique peut facilement justifier la facturation des fournisseurs de services. Le remboursement des factures permet de financer les services téléphoniques fournis aux usagers du Siège. Malheureusement, ce mécanisme avantageux ne s'applique pas facilement aux remboursements dans la plupart des autres domaines. Certains services centraux (par exemple, l'administration du personnel du Siège dont est responsable la Division des services opérationnels du Bureau de la gestion des ressources humaines) ont des aspects multiples, et il donc difficile

de parvenir à une unité de service universelle permettant de mesurer les coûts. Dans ce cas, le coût des services fournis varie, en fonction non seulement du volume d'activités spécifiques ou de transactions, mais également du type de transaction. Par conséquent, dans de tels cas, la mise en place d'un mécanisme d'imputation automatique nécessiterait une budgétisation et une comptabilisation des fonctions de base par service fourni. Cela entraînerait une fluctuation du financement entre les périodes budgétaires et compromettrait la fourniture continue des services requis, et aurait aussi pour effet d'accroître considérablement le volume de travail administratif dans les bureaux centraux qui fournissent ces services et dans les départements utilisateurs.

12. L'expérience acquise grâce au système d'imputation automatique dans le domaine des télécommunications montre également que certains coûts globaux ne peuvent pas être répartis au prorata ou sur la base de l'expérience du passé. L'entretien des installations ou les services de sécurité et sûreté en sont des exemples typiques. Ces services ne sont pas destinés à des départements et bureaux spécifiques, mais ils sont fournis pour l'ensemble des locaux du Siège de l'ONU, y compris ceux qui sont utilisés par les délégués, ceux qui sont utilisés par le public et les locaux à utilisation générale. Il serait possible d'imputer automatiquement le coût de ces services en cas de réparation ou de situation d'urgence, mais il ne serait pas approprié de faire payer les unités administratives installées dans les locaux du Siège pour les coûts globaux d'entretien ou de sécurité concernant l'ensemble du Siège. En outre, d'un point de vue technique, bien qu'il soit possible de répartir ces coûts entre les départements et bureaux sur la base des dépenses totales de l'exercice financier précédent en tenant compte de la superficie occupée, les coûts futurs ne peuvent être qu'estimatifs. Des ajustements seraient donc nécessaires à la fin de l'exercice budgétaire, ce qui entraînerait un excédent ou un déficit du budget et limiterait fortement la flexibilité dans la gestion des ressources que permettent des arrangements de services centralisés.

13. Dans le cas des services d'achats, les modalités d'imputation automatique entraînent leur propre série de complications. Étant donné que des achats de haute valeur émanent souvent de la demande cumulée de plusieurs bureaux, on peut prévoir également que les bureaux qui ont une haute consommation souhaiteront

voir directement les bénéfices de leur volume d'achat. Une modalité d'imputation automatique fondée sur la consommation entraînerait dans ce cas une dilution des bénéfices tirés des achats en grande quantité.

14. En général, un facteur crucial pour déterminer si la budgétisation des coûts d'un service central particulier devrait être décentralisée est l'identité de l'utilisateur final du service. Comme il est indiqué au paragraphe 12 ci-dessus, un groupe de services centraux comprend des services fournis à l'ensemble du Siège de l'ONU. Un autre groupe de services centraux concerne les membres du personnel, plutôt que les départements et bureaux. Ce groupe de services comprend les états de paie, les services médicaux et les assurances, les cours de langues, l'administration de la justice, le Conseiller du personnel et les examens pour le passage de la catégorie des services généraux à la catégorie des administrateurs. Dans ces deux cas, il ne semble pas utile de décentraliser les coûts y afférents pour les imputer aux budgets des différents départements et bureaux, parce qu'un tel arrangement représenterait une délimitation plutôt mécanique des activités et des ressources y relatives.

15. La décentralisation des ressources vers les départements et bureaux utilisateurs nécessiterait des fonds supplémentaires afin de créer une réserve de fonctionnement permettant au service central d'être opérationnel jusqu'à ce que les utilisateurs aient effectué les paiements pour les services fournis. Dans le cadre du système d'imputation automatique, les utilisateurs paient pour des services déjà fournis, d'une manière rétroactive. À supposer que la facturation soit effectuée mensuellement, le service central aurait besoin d'une réserve de fonctionnement pour financer ses opérations et assumer ses obligations contractuelles envers les fournisseurs et le personnel d'un montant équivalant au moins aux coûts des activités pendant un mois, jusqu'à ce que les paiements des utilisateurs parviennent au service. Par exemple, dans le domaine des télécommunications, qui fait actuellement l'objet de tels arrangements, le montant de cette réserve a été fixé à 1,1 million de dollars. Le coût global des services centraux fournis aux utilisateurs dans les villes sièges et dans les commissions régionales est évalué à environ 340 millions de dollars pour l'exercice biennal 2002-2003. Si tous les services centraux existant actuellement devaient être financés au titre d'arrangements décentralisés, il faudrait maintenir à tout moment une réserve de fonctionnement d'un

montant total de 16 à 17 millions de dollars afin d'assurer des services ininterrompus. Dans le cadre d'un système d'imputation automatique, le financement d'une telle réserve nécessiterait des ressources additionnelles.

16. Outre les questions examinées ci-dessus, il convient également de noter que tout système d'imputation automatique a besoin d'une méthodologie de comptabilité efficace et précise ainsi que d'un mécanisme perfectionné de suivi et d'établissement des rapports appuyé par une infrastructure technologique adéquate. Bien qu'une partie de cette infrastructure [le système intégré de gestion (SIG)] existe déjà, dans de nombreux domaines, les opérations administratives supplémentaires, telles que la facturation interne, la concordance des paiements et les activités de suivi, entraîneraient un volume supplémentaire important de travail qui ne pourrait pas être absorbé par les effectifs administratifs existants.

### **III. Examen des services centraux existant actuellement en vue d'une décentralisation éventuelle du financement**

17. On trouvera ci-après une liste des activités relatives à des services centraux au Siège qui sont financées au titre du chapitre 27 du budget central (Services communs d'appui). Des services similaires dans d'autres villes sièges et dans les commissions régionales sont également financés au titre du budget central établi pour l'unité administrative fournissant ces services, figurant dans un chapitre particulier du budget :

- a) Dans le domaine des services financiers :
  - i) Les services de trésorerie assurant le traitement des contributions volontaires et autres contributions extrabudgétaires et des dons faits par des donateurs pour des activités spécifiques;
  - ii) Les services de la Division de la comptabilité concernant le traitement, la comptabilité et l'établissement des rapports pour les contributions extrabudgétaires et les dépenses connexes, les états de paie, les assurances, les voyages et les créances des fournisseurs;

b) Dans le domaine de la gestion des ressources humaines :

- i) Les services opérationnels concernant le recrutement, l'affectation, la promotion et l'administration du personnel;
- ii) Les services médicaux;
- iii) Les services de classement des emplois;
- iv) Les services d'administration de la justice;
- v) Les services du Conseiller du personnel;
- vi) Les services pour le processus du Système de notation des fonctionnaires;
- vii) Les examens pour le passage de la catégorie des services généraux à la catégorie des administrateurs;
- viii) Les programmes de formation et de perfectionnement du personnel;
- ix) Les cours de langue;

c) Dans le domaine des services communs d'appui :

- i) Les services de sécurité et de sûreté;
- ii) Les services concernant le SIG;
- iii) Les services concernant la diffusion des informations et les réunions;
- iv) Les services concernant les documents de voyage et les visas;
- v) Les services d'entretien des installations;
- vi) Les locaux à usage de bureaux;
- vii) Le système commun de fournitures de bureau et de papeterie;
- viii) Les services d'achats.

18. Sur la base des considérations décrites ci-dessus, il semble que les services centraux qui ne sont pas fournis directement aux unités administratives du Secrétariat ne devraient pas faire l'objet d'un examen en vue d'une décentralisation éventuelle des arrangements de financement. Parmi les autres services, les services centraux qui sont également des services communs (fournis également à des fonds et programmes) pourraient être des candidats pour des arrangements de financement décentralisés. Le mécanisme de comptabilité et d'établissement des

rapports et les méthodes d'imputation automatique existent déjà. Toutefois, une question qui devrait être examinée d'une manière approfondie consiste à déterminer si la décentralisation serait dans l'ensemble positive et améliorerait l'efficacité du service central, en tenant compte des frais généraux supplémentaires qui seraient nécessaires pour la comptabilité et l'enregistrement des dépenses.

19. Le premier candidat à un financement décentralisé serait le secteur « locaux à usage de bureaux » après l'application du plan-cadre d'équipement. Les autres services qui pourraient, en principe, faire l'objet d'un financement décentralisé comprennent les services de formation, les services concernant les documents de voyage et les visas, les services communs de fournitures de bureau et de papeterie, et les services d'achats. Néanmoins, les arguments en faveur d'une modification des arrangements actuels pour ces services ne sont pas convaincants. Cela exigerait des ressources financières considérables pour mettre en place les arrangements nécessaires en matière d'enregistrement, de comptabilité et de facturation, alors que les avantages en termes d'une meilleure orientation et sensibilité aux besoins des clients de la part des fournisseurs de services ne sont pas garantis. En fait, étant donné que ces fournisseurs sont la seule source de ces services, les améliorations de l'efficacité seraient probablement marginales. Néanmoins, la nécessité d'améliorer l'efficacité des services centraux est pleinement reconnue et on continuera à oeuvrer dans ce sens en fixant des objectifs pour les fournisseurs de services dans le cadre de la budgétisation axée sur les résultats et de l'utilisation d'indicateurs de résultats.

#### IV. Conclusions et recommandations

20. **Un certain nombre de services centraux importants sont déjà budgétisés d'une manière décentralisée; il s'agit notamment des télécommunications, de l'appui aux technologies de l'information, et des services concernant les voyages et les déménagements. En outre, plus de 20 services communs sont fournis centralement, mais leurs coûts sont partagés entre l'Organisation des Nations Unies et les fonds et programmes (PNUD, FNUAP, UNOPS et UNICEF).**

21. **Toutefois, les considérations ci-dessus montrent les limitations qui restreignent une**

nouvelle expansion des arrangements budgétaires et financiers décentralisés pour les services centraux. Les frais généraux découlant de l'introduction d'arrangements de paiement décentralisés peuvent être plus importants que les bénéfices escomptés. En outre, le système décentralisé de paiements implique que les bureaux fournisseurs de services reçoivent à l'avance des ressources financières suffisantes pour une réserve de fonctionnement afin d'assurer des services ininterrompus et de pouvoir assumer dans les délais toutes les obligations légales de l'Organisation vis-à-vis du personnel et des fournisseurs extérieurs. La nécessité de maintenir une telle réserve exigerait des ressources additionnelles.

22. Étant donné ce qui précède, le Secrétariat a l'intention de poursuivre l'examen de la question des arrangements budgétaires décentralisés pour les services centraux et il n'aura recours à nouveau à cette modalité que dans la mesure où elle est conforme aux meilleures pratiques et à l'utilisation optimale de ressources limitées. On continuera de s'efforcer à améliorer l'efficacité de la fourniture des services centraux grâce à une utilisation plus large d'objectifs d'exécution lors de la formulation d'indicateurs de résultats.

23. Il est recommandé que l'Assemblée générale prenne note du présent rapport.