



Assemblée générale

Distr. générale
5 décembre 2014
Français
Original : anglais

Soixante-neuvième session

Point 132 de l'ordre du jour

Budget-programme de l'exercice biennal 2014-2015

Étude sur l'actualisation des coûts et les moyens de maîtriser les incidences des fluctuations des taux de change et de l'inflation

Rapport du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires

Introduction

1. Le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a examiné une version préliminaire de la note du Secrétaire général transmettant le rapport du Groupe d'experts de haut niveau chargé d'étudier l'actualisation des coûts et les moyens que l'Organisation pourrait mettre en œuvre pour maîtriser les incidences des fluctuations des taux de change et de l'inflation (A/69/381). À cette occasion, il a rencontré des représentants du Secrétaire général, qui lui ont fourni des éclaircissements et des compléments d'information, ainsi que des explications communiquées par le Groupe d'experts lui-même, avant de lui faire parvenir des réponses écrites le 29 octobre 2014.

2. Dans sa résolution concernant les questions relatives au projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2014-2015, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de faire faire une étude indépendante sur l'actualisation des coûts et les moyens que l'Organisation pourrait mettre en œuvre pour maîtriser les effets des fluctuations des taux de change et de l'inflation, fondée notamment sur ce que faisaient les autres organisations internationales, et de lui faire rapport à ce sujet, par l'intermédiaire du Comité consultatif, durant la partie principale de sa soixante-neuvième session (résolution 68/246, par. 10).

3. C'est ainsi qu'en avril 2014, le Secrétaire général a créé un groupe d'experts, composé de six membres, qu'il a chargé d'entreprendre l'étude demandée. On trouvera les noms des intéressés (avec leur nationalité et une courte notice biographique) à l'annexe II du rapport du Groupe d'experts. Le Secrétaire général indique également qu'une équipe technique de consultants avait été constituée pour aider le Groupe dans ses travaux et agir sous sa direction. De plus, le Secrétariat a prêté l'assistance technique et communiqué l'information qui lui étaient demandées.



4. Dans son rapport, achevé en septembre 2014, le Groupe d'experts expose le champ de son étude (sect. II) et la méthode retenue pour l'exécuter (sect. III), puis présente une description et une évaluation de l'état actuel des modalités d'actualisation des coûts (sect. IV et V), ses recommandations (sect. VI), des options et analyses supplémentaires (sect. VII), d'autres options examinées antérieurement (sect. VIII) et les résultats de l'analyse comparative à laquelle il a procédé (sect. IX). Il donne à l'annexe IX des renseignements détaillés sur les procédures d'actualisation des coûts et la pratique de plusieurs organismes des Nations Unies et organisations internationales.

Considérations générales

5. Le Groupe d'experts explique la pratique de l'actualisation des coûts et son incidence sur les budgets biennaux de l'Organisation des Nations Unies aux paragraphes 1 et 2 de son rapport. Il indique que, le budget de l'Organisation étant biennal, le Secrétariat est amené à réviser ou « actualiser » les prévisions de dépenses au cours de l'exercice pour tenir compte des incidences des fluctuations des taux de change et du taux effectif de l'inflation, ainsi que de l'évolution des coûts standard (traitements et dépenses communes de personnel) et des taux de vacance de postes précédemment approuvés par l'Assemblée générale.

6. Le Groupe d'experts fait observer qu'en termes d'incidence sur le budget de l'Organisation, l'actualisation des coûts s'est toujours traduite par une révision à la hausse des prévisions de dépenses en cours d'exercice; la seule exception a été enregistrée lors de l'exercice 2000-2001. L'incidence de l'actualisation concernant les exercices 2004-2005 à 2012-2013, c'est-à-dire la différence entre les prévisions initiales et les crédits définitifs, est décrite dans le tableau 1 du rapport du Groupe d'experts. Selon celui-ci, elle a représenté 6 % des crédits définitifs pour les cinq derniers exercices biennaux. Il ressort de l'annexe I que cette incidence résulte bien davantage des fluctuations des taux de change et de l'inflation que d'autres facteurs (coûts standard (traitements et dépenses communes de personnel) et taux de vacance des postes) qui, selon le Groupe d'experts, n'ont eu par comparaison qu'une incidence relativement modeste sur les crédits définitifs.

7. Dans son rapport, le Groupe d'experts fait observer que l'incidence de la fluctuation des monnaies et de l'inflation sur le budget-programme biennal de l'Organisation retient l'attention depuis les années 70, un premier groupe de travail des États Membres ayant été constitué en décembre 1973 pour traiter cette question. Il indique cependant que ce groupe n'a pas suggéré de nouvelles méthodes. Il indique en outre que, depuis lors, de très nombreuses études ont été réalisées par le Secrétariat, les organes délibérants, les commissaires aux comptes et les États Membres, qui ont abouti à la méthode actuellement appliquée (voir A/69/381, par. 3). La procédure d'actualisation des coûts désormais utilisée par l'Organisation est décrite dans le tableau 2 du rapport du Groupe d'experts, qui récapitule les quatre phases séquentielles du processus en vigueur, avec ses paramètres et ses bases de calcul, en prenant pour illustration l'exercice biennal 2010-2011.

Constatations du Groupe d'experts

8. Le Groupe d'experts conclut, de façon générale, que l'Organisation pourrait améliorer les prévisions budgétaires pour réduire les écarts entre les dépenses initialement approuvées et les dépenses effectivement engagées et gérer les aléas qui pourraient subsister (*ibid.*, résumé). Dans son évaluation des pratiques et méthodes actuelles, il déclare que l'application des méthodes actuelles pour rendre compte des fluctuations monétaires et de l'inflation a empêché le Secrétariat d'établir des prévisions de dépenses initiales plus précises. Il considère en outre que l'Organisation a une vue incomplète de la répartition des dépenses dans les différentes monnaies et ne dispose pas de l'information nécessaire en temps opportun, si bien qu'elle se trouve dans l'incapacité d'évaluer les principaux risques (*ibid.*, par. 38).

9. Selon le rapport, l'actualisation des coûts au cours des exercices biennaux récents est déterminée par les fluctuations des taux de change et l'inflation. En particulier, le Groupe d'experts estime que les hypothèses relatives aux fluctuations monétaires et à l'inflation employées dans la méthode actuelle simplifient les entrées et sorties enregistrées dans les comptes locaux et ne rendent pas nécessairement compte de la réalité, et note ce faisant que le risque de change effectif concerne essentiellement le dollar des États-Unis, le franc suisse et l'euro (*ibid.*, par. 40). En outre, toujours selon le Groupe d'experts, la pratique actuelle consistant à utiliser le taux de change opérationnel – calculé au moins élevé du taux au comptant ou des moyennes mensuelles sur l'année écoulée – soumet les prévisions de dépenses à l'instabilité et à l'imprévisibilité. Elle présente également l'inconvénient que les taux de change opérationnel limitent la capacité de couvrir efficacement les risques dans la mesure où, d'une part, ils ne correspondent pas aux cours à terme actuels et, d'autre part, la composition en monnaies des dépenses budgétaires ne rend pas compte de l'exposition effective de l'Organisation aux risques (*ibid.*, par. 41).

10. En ce qui concerne l'incidence de l'inflation, définie comme la part résiduelle des incidences sur les coûts une fois déduites celles découlant de l'application des coefficients d'ajustement (ou de l'ajustement au coût de la vie) et des fluctuations monétaires, le Groupe d'experts conclut qu'elle n'est pas calculée en tenant compte de la fluctuation réelle des prix sur le marché local. Il attribue ceci au fait que ni les coefficients d'ajustement ni l'ajustement au coût de la vie ne sont conçus pour refléter l'inflation de base : ils suivent de fait indirectement divers paramètres internes et externes puisqu'ils sont censés maintenir le pouvoir d'achat par rapport à New York et aligner les traitements sur les salaires locaux, respectivement (*ibid.*, par. 42). Le Groupe d'experts considère que, bien que les coefficients d'ajustement et les ajustements au coût de la vie correspondent en définitive à des besoins institutionnels de l'Organisation, le Secrétariat n'est pas en mesure d'isoler et d'étudier les effets des différents paramètres qui pèsent indirectement sur le budget, y compris l'inflation (*ibid.*, par. 45).

11. Autre grande constatation du Groupe d'experts, le Secrétariat n'a pas de vue complète et n'est pas informé en temps opportun de l'évolution des dépenses et de l'exposition au risque de change. La Division de la planification des programmes et du budget n'est pas actuellement en mesure, par exemple, de compiler des données détaillées sur les dépenses dans les monnaies locales. Le Groupe d'experts estime que cette limitation entrave la capacité du Secrétariat de suivre exactement les

besoins de trésorerie et restreint l'application de tout dispositif de couverture des risques. Il émet également des doutes quant à la possibilité que la mise en service d'Umoja permette de résoudre ces contraintes (ibid., par. 46 à 50).

Recommandations du Groupe d'experts

12. Dans son rapport, le Groupe d'experts recommande à l'Organisation, afin d'accroître l'exactitude des prévisions budgétaires, d'utiliser les taux de change à terme pour réduire l'incidence de l'actualisation des coûts (ibid., par. 54). À ce sujet, il estime que de nouveaux travaux analytiques devraient être entrepris en coopération avec la Commission de la fonction publique internationale en ce qui concerne les méthodes de calcul des coefficients d'ajustement et ajustements au coût de la vie (ibid., par. 55 et 56).

13. Le Groupe d'experts fait une autre série de recommandations visant à améliorer, ainsi qu'il l'estime nécessaire, la visibilité et la circulation de l'information sur l'exposition aux risques, y compris la possibilité d'accélérer la mise en service des fonctionnalités pertinentes d'Umoja pour remédier à la situation (ibid., par. 58). Il suggère que la Division de la planification des programmes et du budget examine les besoins en données et évalue si Umoja pourrait réduire les carences actuelles concernant la visibilité interne et la communication de l'information. Il considère en outre que la coordination entre les différents bureaux régionaux devrait être renforcée pour analyser les données relatives à la paie et aux dépenses dans tous les bureaux extérieurs.

14. Dans son rapport, le Groupe d'experts recommande également de réduire la fréquence de l'actualisation des coûts, en combinant les deux premières phases du système actuel (ibid., par. 62 et 63 et tableau 3).

15. Par ailleurs, le Groupe d'experts propose que l'Organisation mette en place un programme de couverture des risques pour son budget ordinaire, et réduise ainsi les écarts entre ses prévisions et les dépenses effectives (ibid., par. 64 à 66).

16. Un plan de campagne pour l'application de ce train de mesures est énoncé au paragraphe 68 et illustré dans le tableau 4 du rapport du Groupe d'experts.

Autres options et analyses

17. Dans la section VII de son rapport, le Groupe d'experts envisage des options et travaux d'analyse supplémentaires à mettre en œuvre pour mieux maîtriser d'autres risques ne pouvant être traités par les mesures énoncées ci-dessus, y compris la possibilité d'instituer des plafonds d'actualisation des coûts ou de créer un fonds de réserve pour gérer les incidence de l'actualisation. Par ailleurs, il fait valoir que, s'il n'analyse pas pleinement les mécanismes d'application de ces options et les risques y associés, le Secrétariat éprouvera des difficultés à exécuter toutes les activités de programme prévues (ibid., par. 69 à 74).

Options précédemment envisagées

18. Le Groupe d'experts présente également dans son rapport, à la section VIII, les options envisagées lors de divers examens antérieurs de la question de l'actualisation des coûts. Ces options, conçues selon lui pour gérer les risques résiduels ne pouvant être atténués par un dispositif de couverture, comprennent l'institution de provisions pour risques (absorption) et de contributions mixtes, l'établissement de prévisions de dépenses en monnaie locale et une gestion active du taux de vacance de postes. Le Groupe d'experts conclut cependant qu'aucune d'elles ne permettrait de gérer rationnellement les risques résiduels liés à l'actualisation des coûts et que les unes comme les autres poseraient plusieurs difficultés d'ordre administratif pour l'Organisation (ibid., par. 75).

Analyse comparative

19. Les résultats d'une analyse comparative des organismes des Nations Unies et d'autres organisations internationales figurent à la section IX du rapport considéré. Tout en concluant que la plupart de ces institutions retiennent, aux fins de l'actualisation des prévisions de dépenses, les mêmes paramètres opérationnels que l'ONU, le Groupe d'experts fait observer que bon nombre d'entre elles estiment qu'une actualisation fréquente des coûts est inefficace au regard de la gestion du budget, et privilégient la justesse des prévisions, qui permet d'éviter d'avoir à réviser les estimations et d'éliminer l'augmentation des quotes-parts (ibid., par. 85). Il conclut également qu'une comparaison directe entre les processus budgétaires de l'ONU et ceux d'autres organisations présente un intérêt tout relatif, en raison des exigences propres au budget de l'ONU (voir par. 84), et que l'application telle quelle des modalités de gestion du budget retenues par d'autres organisations internationales n'éliminerait pas nécessairement la nécessité pour l'Organisation d'actualiser les coûts (ibid., par. 90).

Considérations et observations du Comité consultatif

20. Le Comité consultatif relève que le Groupe d'experts de haut niveau a mené son étude d'avril à septembre 2014. Le Secrétaire général a transmis le rapport pour examen à l'Assemblée générale en application de la résolution 68/246.

21. Le Comité consultatif estime que l'analyse effectuée par le Groupe d'experts au cours de son étude est limitée à plusieurs égards, et que la qualité générale du rapport et l'utilité des constatations et recommandations qui y sont formulées s'en ressentent.

22. Premièrement, le Comité consultatif relève que l'étude ne comprend pas un examen complet de l'intégralité du budget ordinaire et de ses différents éléments. Au paragraphe 10 de son rapport, le Groupe d'experts indique que l'échantillon des données observées provenait d'éléments de 3 chapitres – sur 36 – du budget, celui de l'exercice biennal 2010-2011 ayant été retenu à cette fin. De plus, le Comité consultatif lui ayant demandé de lui indiquer les raisons pour lesquelles les missions politiques spéciales étaient exclues de l'étude, le Groupe d'experts a répondu qu'il présumait que les budgets de ces missions n'étaient pas actualisés après l'approbation des crédits demandés pour mener les activités prévues. Le Comité

consultatif a également été informé que, selon le Groupe d'experts, les budgets des missions politiques spéciales tenaient compte des dépenses effectives de l'exercice précédent, des taux de change effectifs et des taux de vacance des postes effectifs et prévus, et qu'ils reposaient sur les coûts enregistrés dans le passé au titre des dépenses communes de personnel.

23. Dans son examen périodique des prévisions de dépenses des missions politiques spéciales, le Comité consultatif note que les budgets de ces missions sont habituellement établis sur une base annuelle. Des ajustements sont régulièrement opérés pour tenir compte des modifications des hypothèses budgétaires et des dépenses effectives, y compris les écarts entre les taux de vacance des postes effectifs et les taux retenus pour établir les budgets, de l'évolution des coûts standard concernant le personnel et des variations des taux de change. **Pour ces raisons, le Comité consultatif fait observer que les budgets des missions politiques spéciales, bien qu'ils couvrent habituellement une période de douze mois, incorporent également des éléments d'actualisation des coûts lorsque les missions se poursuivent pendant la deuxième année de l'exercice biennal sur lequel porte le budget-programme de l'Organisation.**

24. **Le Comité consultatif considère qu'il n'était pas justifié d'exclure les missions politiques spéciales de l'étude. Un examen plus approfondi des prévisions de dépenses annuelles soumises pour ces missions aurait produit une analyse plus complète des différentes opérations d'actualisation des coûts concernant le budget-programme de l'Organisation. Le Comité consultatif est également d'avis qu'une analyse plus large des différents chapitres du budget ordinaire et des effets variables, d'un chapitre à l'autre, de l'inflation et des fluctuations des taux de change aurait été déterminante dans la mesure où le Secrétariat mène ses activités dans le monde entier.**

25. Deuxièmement, s'agissant des modalités d'actualisation des coûts appliquées par les autres organismes des Nations Unies, le Comité consultatif considère que l'analyse effectuée par le Groupe d'experts n'est pas suffisamment complète et méconnaît les spécificités. Par exemple, le rapport considéré ne renferme pas d'observations sur l'utilité de comparer des organisations ayant un budget annuel avec des organisations dont le budget est biennal, dans le contexte des pratiques d'actualisation des coûts. De la même façon, le Groupe d'experts n'expose pas dans son étude les différences, concernant les fonctions, les sources de financement ou le degré de décentralisation, qui existent au sein des organisations et la comparabilité de ces dernières avec l'ONU, dont la présence mondiale est décentralisée et dont le financement repose sur des contributions statutaires. En outre, l'étude ne contient pas d'informations sur les moyens utilisés par chaque organisation pour faire en sorte que leurs prévisions de dépenses initiales tiennent compte des ressources nécessaires afin de garantir l'application intégrale de leurs programmes de travail respectifs, y compris notamment l'application de taux de vacance des postes et le recours à un fonds de réserve. Cependant, le Groupe d'experts indique dans son rapport que l'Organisation est exposée aux risques inhérents à ses propres programmes et que l'application telle quelle des modalités de gestion du budget retenues par d'autres organisations internationales n'éliminerait pas nécessairement l'actualisation des coûts (ibid., par. 90).

26. **Le Comité consultatif estime qu'une analyse exhaustive de l'expérience et de la pratique d'autres organisations concernant la budgétisation de différents**

facteurs de coûts et de leur éventuellement applicabilité à l'Organisation aurait été utile, de même qu'une description plus détaillée de ce qui fait l'originalité de cette dernière, y compris les particularités de ses processus budgétaires et de ses sources de financement.

27. Troisièmement, le Groupe d'experts fait observer que le Secrétariat applique des systèmes qui ne lui donnent pas la vision ni l'information dont il a besoin pour améliorer la gestion des coûts, en citant sa dépendance actuelle à l'égard du Système intégré d'information et du Système d'information budgétaire, qu'il qualifie de systèmes anciens et fragmentés installés sur une architecture dépassée. Le Groupe d'experts estime en outre qu'il est difficile de savoir si Umoja suffira à doter le Secrétariat des moyens qui lui font défaut pour améliorer la fiabilité des prévisions et la circulation de l'information, et en particulier d'apprécier le risque de change en temps réel (voir par. 49 et 50).

28. S'étant renseigné, le Comité consultatif a été informé par le Secrétariat qu'Umoja devrait pouvoir fournir les capacités nécessaires pour accroître l'exactitude des prévisions et améliorer la circulation de l'information. Il a également appris que les opérations en temps réel dans le livre d'Umoja consacré au budget étaient constatées à la fois dans la monnaie de transaction et en dollars des États-Unis, et que des rapports standard peuvent ainsi être produits pour fournir l'information nécessaire. **Le Comité consultatif compte par conséquent que, dès qu'il sera intégralement mis en service, Umoja pourra dûment satisfaire au besoin du Secrétariat de disposer rapidement de données d'information détaillées sur les risques de change.**

Utilisation des taux de change à terme

29. Dans son rapport, le Groupe d'experts affirme que, si les prévisions de dépenses étaient plus justes, le Secrétariat n'aurait sans doute pas autant besoin d'actualiser les coûts et recommande donc l'utilisation de paramètres qui rendent mieux compte des conditions du marché (ibid., par. 53). À cet égard, il fait valoir que les taux de change approuvés aux fins de l'établissement du budget devraient se fonder sur les taux à terme, et non pas, comme actuellement, correspondre au cours du comptant ou à la moyenne des cours sur 12 mois (le montant inférieur étant retenu). **Le Comité consultatif n'est pas hostile à cette proposition sur le plan des principes, mais il relève que le rapport du Groupe d'experts n'analyse pas les incidences d'un tel changement, notamment la question de savoir si l'utilisation des taux de change à terme pourrait entraîner une augmentation des quotes-parts initiales des États Membres au titre du budget-programme de l'ONU.**

Périodicité de l'actualisation des coûts

30. Dans son rapport, le Groupe d'experts recommande de réduire la périodicité de l'actualisation des coûts en regroupant les étapes correspondant au moment où le projet de budget est initialement présenté par le Secrétaire général et au moment où l'Assemblée générale détermine le montant du crédit initial approuvé pour l'exercice biennal sur la base des prévisions révisées. Il propose de retenir, aux fins de l'établissement des prévisions de dépenses, les données les plus récentes relatives

aux taux de change du marché, qui sont disponibles en décembre, avant l'approbation du budget. **Le Comité consultatif n'est pas convaincu qu'une réduction de la périodicité de l'actualisation des coûts aura nécessairement un grand retentissement sur la prévisibilité du budget. Il estime aussi que les incidences de la modification considérée sur les méthodes d'établissement du budget, telles que l'Assemblée générale les a fixées, et les changements requis sur le plan des procédures n'ont pas été analysés. En particulier, le Comité entrevoit que cette modification pourrait avoir des répercussions sur les chiffres de référence qui servent à établir des comparaisons entre les montants des crédits d'un exercice biennal à l'autre.**

Mise en place d'un dispositif de couverture du risque de change

31. Le Groupe d'experts recommande également la mise en place d'un dispositif de couverture systématique du risque de change pour le budget ordinaire. Le Comité consultatif rappelle que, dans la dixième partie de sa résolution 67/246, l'Assemblée générale a autorisé le Secrétaire général, à compter du 1^{er} janvier 2013, à avoir recours à des contrats de change à terme pour protéger l'Organisation des Nations Unies contre les fluctuations des taux de change. Ayant demandé des précisions, il a été informé que la couverture du risque de change permet de réduire la variabilité de l'exposition aux fluctuations monétaires par rapport à un objectif défini dans les prévisions budgétaires grâce à des transactions financières conclues avec des contreparties sur le marché. La réduction du risque de change est assurée par la passation de contrats à terme ou de contrats d'options et par une corrélation étroite entre les prévisions de dépenses et les monnaies effectivement utilisées par l'Organisation.

32. S'agissant du projet pilote de couverture contre le risque de change, le Comité consultatif a été avisé que le Secrétariat avait adopté une approche prudente pour les contrats à terme en se fondant sur le montant mensuel minimum requis pour les besoins prévisibles de l'Office des Nations Unies à Genève, soit 20 millions de francs suisses. Le Secrétariat a indiqué que, pour réduire son exposition au risque de change dans ce contexte, il avait opté pour un instrument de couverture impliquant l'exécution d'opérations à terme sur la base d'un contrat contraignant qui verrouille le taux pour l'achat ou la vente d'une monnaie à une date ultérieure, mais qui ne prévoit pas de mise de fonds initiale.

33. À cet égard, le Comité consultatif rappelle sa recommandation, avalisée par l'Assemblée générale lors de l'examen du deuxième rapport sur l'exécution du budget-programme de l'exercice biennal 2012-2013, tendant à ce que le Secrétaire général fournisse une évaluation plus détaillée de l'expérience des contrats à terme dans son premier rapport sur l'exécution du budget-programme de l'exercice biennal 2014-2015 (voir A/68/656, par. 14, et la résolution connexe 68/245 A de l'Assemblée). Or, il constate que le rapport correspondant du Secrétaire général sur la question (A/69/612) ne contient aucune analyse sur ce sujet.

34. **Le Comité consultatif note que l'Assemblée générale n'a pas encore eu l'occasion d'examiner une analyse détaillée du dispositif de couverture pilote mis en place par le Secrétaire général pour le franc suisse à compter du 1^{er} janvier 2013. Il reviendra sur cette question dans le cadre de son prochain**

examen du premier rapport du Secrétaire général sur l'exécution du budget de l'exercice biennal 2014-2015.

Questions échappant à la compétence du Groupe d'experts

35. À plusieurs reprises, il est fait référence, dans le rapport du Groupe d'experts, au rôle de la Commission de la fonction publique internationale et, en particulier, à la méthode employée par cet organe pour établir et réviser les coefficients d'ajustement qui permettent d'assurer, à l'échelle mondiale, la parité de pouvoir d'achat des traitements versés aux administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur dans l'ensemble des organismes des Nations Unies, par rapport à New York (voir, par exemple A/69/381, par. 43). Le Groupe d'experts fait observer que la méthode approuvée par l'Assemblée générale n'a pas pour objet d'indexer les traitements sur l'inflation telle que mesurée par l'indice des prix à la consommation dans un lieu d'affectation donné, mais de tenir compte de l'évolution d'une série de postes de dépenses – dont certains sont propres au système des Nations Unies – qui permette la comparaison et la mesure de la disparité du coût de la vie pour les fonctionnaires de l'Organisation en poste dans différents lieux d'affectation. Il fait également remarquer qu'aucun organisme des Nations Unies ne peut remanier les méthodes, les hypothèses et les avantages en vigueur sans que l'Assemblée n'y consente.

36. Le Comité consultatif relève que, tout en indiquant dans son rapport que les coefficients d'ajustement correspondent en définitive à des besoins institutionnels (ibid., par. 45), le Groupe d'experts recommande d'engager un dialogue avec la Commission en vue de distinguer entre les composantes essentielles de l'inflation liées à des facteurs économiques et d'autres facteurs propres au contexte du système des Nations Unies, qui sont actuellement considérés comme entrant dans les incidences de l'inflation. Selon lui, ceci permettrait au Secrétariat de prévoir de manière plus réaliste l'évolution des facteurs externes et, probablement, de réduire l'écart entre les crédits initialement ouverts et les dépenses effectivement engagées. En outre, le Groupe d'experts recommande à l'Assemblée générale de prier la Commission de revoir ses méthodes et ses hypothèses (ibid., par. 55 et 56).

37. Le Comité consultatif rappelle que la Commission est un organe d'experts indépendant qui a été créé par l'Assemblée générale pour réguler et coordonner les conditions d'emploi dans les organisations appliquant le régime commun. Son mandat concerne l'ensemble des conditions d'emploi du personnel et les mesures qu'elle est habilitée à prendre sont régies par son statut (voir ICSC/1/Rev.1). **Le Comité consultatif a des doutes sur l'argumentation que le Groupe d'experts présente lorsqu'il évalue les méthodes et les hypothèses utilisées par la Commission pour déterminer les coefficients d'ajustement applicables dans toutes les organisations qui appliquent le régime commun des Nations Unies. Il estime qu'il faudrait s'attacher tout particulièrement à améliorer la justesse des prévisions budgétaires pour les dépenses afférentes au personnel recruté sur le plan international sur la base des modifications des coefficients d'ajustement.**

38. Aux paragraphes 68 et 92 du rapport, le Groupe d'experts présente un calendrier envisageable pour l'application de ses recommandations, impliquant des décisions de la part de l'Assemblée générale en 2014 et des réaménagements de la part du Secrétariat dès le premier semestre 2015, ce qui permettrait d'incorporer un

certain nombre de changements d'ordre méthodologique dans les processus budgétaires préalablement à l'établissement du projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2016-2017. **Le Comité consultatif estime qu'il appartient à l'Assemblée générale de juger s'il y a lieu d'apporter des modifications à la méthode d'actualisation des coûts et, si c'est le cas, de fixer ses propres paramètres, y compris des délais pour la mise en œuvre.**

Recommandations du Groupe d'experts relatives au plafonnement des incidences et à la création d'un fonds de réserve

39. Dans la section VII de son rapport, le Groupe d'experts dit que, si elle souhaite trouver une solution plus complète pour gérer les coûts qui ne peuvent l'être au moyen d'un dispositif de couverture du risque de change, l'Assemblée générale pourrait demander une analyse plus détaillée sur la possibilité d'instituer un plafonnement pour les incidences de l'actualisation des coûts et de créer un fonds de réserve. En ce qui concerne le plafonnement, il indique que l'Assemblée pourrait autoriser le Secrétariat à déterminer le montant plafond des incidences de l'actualisation des coûts pour un exercice biennal donné et que, comme diverses configurations peuvent être envisagées, il importe d'étudier la question plus avant (ibid., par. 70). Pour ce qui est du fonds de réserve, le Secrétariat administrerait ce fonds séparément et il emploierait les soldes excédentaires enregistrés les années où les incidences sont de peu d'importance pour financer l'augmentation des coûts lorsque les incidences sont élevées (ibid., par. 72). Le Groupe d'experts fait néanmoins observer que, si les mécanismes de mise en œuvre des deux formules proposées et les risques que ces formules supposent ne sont pas analysés de manière exhaustive, le Secrétariat pourrait éprouver des difficultés à exécuter toutes les activités de programme prévues (ibid., par. 69).

40. **Le Comité consultatif est d'avis qu'une décision tendant à imposer un plafonnement pour les incidences de l'actualisation des coûts ne serait peut-être pas justifiée sur le plan technique et qu'elle pourrait avoir des répercussions sur les programmes.**

41. **S'agissant du fonds de réserve, le Comité consultatif estime que le Groupe d'experts n'a pas analysé ses incidences de manière exhaustive, notamment la question de savoir si sa création entraînerait une augmentation des quotes-parts initiales des États Membres au titre du budget-programme de l'Organisation des Nations Unies.**

Gestion active du taux de vacance de postes

42. Dans son rapport, le Groupe d'experts dit que le Secrétariat pourrait gérer activement les taux de vacance de postes au moyen du gel temporaire des recrutements, ce qui permettrait de réduire les écarts entre le taux retenu aux fins du budget et le taux effectif (ibid., par. 79). D'un autre côté, il fait observer qu'il est difficile d'isoler les dépenses liées aux vacances de postes et que la gestion active des taux de vacance risquerait d'avoir des effets préjudiciables sur les activités de programme et d'imposer une lourde charge administrative au Secrétariat.

43. Pour ce qui est de la pratique de la gestion des vacances de postes, le Comité consultatif rappelle les préoccupations qu'elle lui inspirait et il réitère l'opinion, exprimée par lui à plusieurs reprises, que le Secrétaire général doit pourvoir les postes vacants dans les meilleurs délais et qu'il faut s'abstenir de les laisser vacants dans le but de faire des économies (voir, par exemple, A/66/7 et Corr.1, par. 93, et A/68/7, par. 109). À propos de l'ajustement ou de la gestion des taux de vacance de postes, question connexe qui a été examinée précédemment, le Comité rappelle que l'Assemblée générale a réaffirmé que le taux de vacance de postes est un instrument de calcul budgétaire et ne doit pas être utilisé pour faire des économies (résolution 66/246, par. 19). **Compte tenu des réserves exposées ci-dessus, le Comité consultatif ne pense pas que la gestion active des taux de vacance de postes soit un moyen viable qui permette de réduire les écarts entre les taux retenus aux fins du budget et les taux effectifs et, partant, de gérer les risques résiduels liés à l'actualisation des coûts qui ne peuvent être atténués par un dispositif de couverture. Il souligne que les prévisions de dépenses devraient être fondées sur des taux de vacance de postes réalistes, c'est-à-dire généralement les taux effectifs les plus récents enregistrés au moment de l'adoption du budget.**

Observations sur la composition du Groupe d'experts

44. On donne des précisions sur les membres du Groupe d'experts auquel le Secrétaire général a confié le soin de réaliser l'étude sur l'actualisation des coûts à l'annexe II du rapport du Groupe. Le Comité consultatif note que l'un des groupes régionaux (États d'Europe orientale) n'était pas représenté dans la composition du Groupe d'experts et que trois des six membres étaient issus du même groupe régional (États d'Europe occidentale et autres États).

45. Il ressort des biographies annexées au rapport du Groupe d'experts que trois de ses membres ont travaillé antérieurement ou travaillent actuellement au sein d'institutions financières internationales, et que deux de ses membres ont une expérience directe des procédures de gestion financière et d'établissement des budgets de l'ONU elle-même. Après avoir demandé des éclaircissements, le Comité consultatif a été informé que les principaux critères retenus pour la sélection des membres du Groupe d'experts étaient la possession de vastes compétences dans les domaines du budget et des finances, ainsi que d'une grande expérience acquise aux niveaux international et national, et une connaissance pratique des opérations des Nations Unies. Il a également été informé que les considérations géographiques avaient été prises en compte dans la mesure du possible et que, dans sa résolution 68/246, l'Assemblée générale avait prié le Secrétaire général de commander une étude indépendante sans donner de précisions sur la façon de procéder. En ce qui concerne les qualifications et les antécédents professionnels de l'équipe technique qui a aidé le Groupe d'experts dans ses travaux, il a été indiqué qu'elle se composait de cinq membres de haut rang d'un cabinet comptable international.

46. Tout en reconnaissant que l'Assemblée générale n'a pas fixé de critères particuliers à respecter pour la composition du Groupe d'experts, le Comité consultatif considère que le Secrétaire général aurait dû veiller, autant que faire se peut, à ce qu'il soit formé sur une base géographique aussi large que possible et qu'il puisse bénéficier des compétences pertinentes disponibles au sein de tous les groupes régionaux. Il compte qu'à l'avenir, on ne ménagera aucun effort pour faire en sorte que les groupes d'experts qui seront constitués

possèdent un éventail de compétences suffisamment large et que, parallèlement, on s'attachera à assurer une représentation géographique adéquate.
