



Assemblée générale

Distr. générale
29 septembre 2015
Français
Original : anglais

Soixante-dixième session

Points 133 et 134 de l'ordre du jour

**Budget-programme pour l'exercice
biennal 2014-2015****Projet de budget-programme
pour l'exercice biennal 2016-2017**

Pouvoir discrétionnaire limité en matière de dépenses

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Dans la section III de sa résolution 60/283, l'Assemblée générale a décidé d'autoriser le Secrétaire général, à titre expérimental, à disposer d'une certaine marge de manœuvre dans l'exécution des budgets pour les exercices biennaux 2006-2007 et 2008-2009, pour engager des dépenses jusqu'à concurrence de 20 millions de dollars au cours de chaque exercice biennal au titre des postes et des objets de dépense autres que les postes afin de faire face à l'évolution des besoins de l'Organisation dans la réalisation des programmes et activités prescrits. Conformément aux dispositions du paragraphe 8 de la section III de la résolution, cette latitude devait être exercée dans le respect d'un certain nombre de principes bien définis.

En application de la section III de sa résolution 64/260, de la section I de sa résolution 66/258, et de sa résolution 68/246, l'Assemblée a prorogé ces dispositions pour les exercices biennaux 2010-2011, 2012-2013 et 2014-2015, après avoir examiné les rapports du Secrétaire général sur la question, publiés sous les cotes A/64/562, A/66/570 et A/68/490, ainsi que les rapports correspondants du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, publiés sous les cotes A/64/7/Add.18, A/66/7/Add.18 et A/68/7/Add.9.

Dans sa résolution 68/246, qui est la plus récente, l'Assemblée a rappelé la section I de sa résolution 66/258 et fait siennes les conclusions et les recommandations figurant dans le rapport sur le pouvoir discrétionnaire limité en matière de dépenses établi par le Comité consultatif (A/68/7/Add.9), qui a recommandé le maintien de ce dispositif à titre expérimental pour l'exercice



2014-2015, et elle a prié le Secrétaire général de lui présenter un rapport complet sur sa mise en œuvre, en y précisant les critères appliqués pour définir l'évolution des besoins de l'Organisation, afin de gagner en cohérence.

Le présent rapport fait suite à cette demande de l'Assemblée. Fort de l'expérience acquise au cours des cinq exercices biennaux écoulés, le Secrétaire général propose de maintenir le dispositif de pouvoir discrétionnaire limité actuellement en vigueur, tel qu'énoncé dans la section III de la résolution 60/283, et mentionne dans le rapport des critères plus précis pour définir l'évolution des besoins de l'Organisation.

I. Introduction

1. À la suite de l'adoption du Document final du Sommet mondial de 2005 (résolution 60/1) et de la réaffirmation par l'Assemblée générale du rôle qui revient au Secrétaire général en sa qualité de plus haut fonctionnaire de l'Organisation, aux termes de l'Article 97 de la Charte des Nations Unies, l'Assemblée a prié ce dernier de lui soumettre, pour examen, des propositions sur les conditions à mettre en place et les mesures à prendre pour pouvoir s'acquitter efficacement de ses responsabilités en matière de gestion. Plusieurs propositions de réforme ont été soumises à l'Assemblée pour examen, dont des mesures visant à assurer une utilisation plus efficace des ressources financières et humaines dont dispose l'Organisation et qui devraient permettre à celle-ci de mieux se conformer à ses principes, à ses objectifs et aux mandats qui lui sont confiés.

2. Par la suite, au paragraphe 11 de sa résolution 60/246, l'Assemblée générale s'est déclarée consciente qu'il fallait que le Secrétaire général dispose d'une certaine marge de manœuvre dans l'exécution du budget, dans les limites de paramètres qu'elle fixerait, et qu'il devait exister en même temps des mécanismes transparents pour le tenir responsable devant elle de l'utilisation de cette liberté de décision. Dans cette perspective, elle a décidé, dans la section III de sa résolution 60/283, d'autoriser le Secrétaire général, à titre expérimental, à disposer d'une certaine marge de manœuvre dans l'exécution des budgets pour les exercices biennaux 2006-2007 et 2008-2009, pour engager des dépenses jusqu'à concurrence de 20 millions de dollars des États-Unis au cours de chaque exercice biennal au titre des postes et des objets de dépense autres que les postes, afin de faire face à l'évolution des besoins de l'Organisation dans la réalisation des programmes et activités prescrits, sous réserve qu'il respecte un certain nombre de principes définis au paragraphe 8 de la section III de la résolution. Le Secrétaire général peut engager, à sa discrétion, un montant total maximum de 6 millions de dollars par exercice biennal. Tout montant dépassant ce seuil doit être soumis à l'approbation du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires. Par ses résolutions 64/260, 66/258 et 68/246, l'Assemblée a prorogé ces dispositions pour les exercices biennaux 2010-2011, 2012-2013 et 2014-2015. Le Secrétaire général a usé de ce dispositif expérimental au cours des exercices biennaux 2006-2007, 2008-2009 et 2010-2011 et, en application des dispositions du paragraphe 9 de la section III de la résolution 60/283 de l'Assemblée, en a rendu compte à cette dernière par l'intermédiaire du Comité consultatif, dans le contexte des rapports sur l'exécution du budget.

3. Faisant suite à la demande formulée au paragraphe 10 de la résolution 60/283, le Secrétaire général a présenté, en décembre 2009, un rapport sur l'utilisation du pouvoir discrétionnaire limité en matière de dépenses, dans lequel il demandait la pérennisation de ce dispositif, sous réserve de quelques modifications concernant les montants autorisés (voir A/64/562). Plus précisément, il proposait que le plafond de l'enveloppe pouvant être utilisée soit porté de 20 millions à 30 millions de dollars et que le montant maximum au-delà duquel l'assentiment préalable du Comité consultatif était requis soit porté de 6 millions à 10 millions de dollars par exercice biennal.

4. Dans son rapport sur le pouvoir discrétionnaire limité en matière de dépenses (A/64/7/Add.18), le Comité consultatif a considéré que la marge de manœuvre accordée au Secrétaire général par l'Assemblée générale l'avait été à titre

expérimental et que son institutionnalisation, demandée par le Secrétaire général, était une décision de principe qui relevait des États Membres. Il a ajouté qu'il ne voyait pas d'objection à ce que les dispositions actuelles soient maintenues pour l'exercice 2010-2011 et recommandé que le Secrétaire général soit prié de présenter à l'Assemblée, à sa soixante-sixième session, un rapport d'ensemble comportant des renseignements exhaustifs sur les aspects énumérés aux alinéas a) à d) du paragraphe 10 de la section III de sa résolution 60/283. Au paragraphe 2 de la section III de sa résolution 64/260, l'Assemblée a fait siennes les conclusions et recommandations formulées par le Comité consultatif dans son rapport.

5. Conformément au paragraphe 2 de la section III de la résolution 64/260, le Secrétaire général a présenté à l'Assemblée générale, en novembre 2011, un rapport sur le pouvoir discrétionnaire limité en matière de dépenses, dans lequel il a recommandé la pérennisation de ce dispositif, sous réserve que certaines modifications soient apportées aux montants autorisés (voir A/66/570). Plus précisément, il proposait que : a) le plafond de l'enveloppe pouvant être utilisée en vertu de ce pouvoir discrétionnaire soit porté de 20 millions à 30 millions de dollars; b) le montant maximum au-delà duquel l'assentiment préalable du Comité consultatif était requis soit porté de 6 millions de dollars par exercice biennal à 6 millions de dollars par an; c) le pouvoir discrétionnaire ne puisse être exercé, comme suite à des résolutions de l'Assemblée générale devant être appliquées « dans les limites des ressources disponibles », que dans les cas où les activités concernées étaient intersectorielles et avaient une incidence sur de nombreux chapitres du budget, ce qui impliquait de modifier l'alinéa e) du paragraphe 8 de la section III de la résolution 60/283 (voir A/66/570, par. 53).

6. Dans son rapport (A/66/7/Add.18), le Comité consultatif a estimé que l'on gagnerait en cohérence si des critères plus précis étaient établis pour déterminer les activités qui devaient être financées en utilisant le pouvoir discrétionnaire limité en matière de dépenses afin de faire face aux nouveaux besoins pouvant apparaître pendant l'exercice biennal. Il a fait valoir que la demande du Secrétaire général n'apportait pas d'éléments ou d'arguments nouveaux à l'appui des modifications proposées concernant ce dispositif, notamment la demande de relever de 20 millions à 30 millions de dollars le montant des dépenses que le Secrétaire général pouvait engager en vertu de son pouvoir discrétionnaire et celle de porter de 6 millions de dollars par exercice biennal à 6 millions de dollars par an le plafond des dépenses qu'il pouvait engager sans l'assentiment préalable du Comité. Le Comité a fait remarquer que l'usage qui avait été fait de ce dispositif au cours des exercices biennaux précédents ne semblait pas indiquer que la limite actuelle de 20 millions de dollars était insuffisante et recommandé que le Secrétaire général soit prié de fournir des informations sur ces questions à l'Assemblée générale à sa soixante-huitième session. Au paragraphe 2 de la section I de sa résolution 66/258, l'Assemblée a fait siennes les conclusions et recommandations figurant dans le rapport du Comité consultatif.

7. À la suite de la demande qui lui avait été faite, le Secrétaire général a soumis un rapport à l'Assemblée générale en septembre 2013 (A/68/490), dans lequel il lui a recommandé d'approuver le maintien du mécanisme pour l'exercice 2014-2015, selon les dispositions en vigueur, telles qu'énoncées dans la section III de la résolution 60/283, et de ne pas donner suite aux modifications proposées dans son précédent rapport sur la question (A/66/570). Dans sa résolution 68/246, l'Assemblée a pris note du rapport du Secrétaire général et fait siennes les

conclusions et les recommandations figurant dans le rapport du Comité consultatif (A/68/7/Add.9), qui a recommandé le maintien du pouvoir discrétionnaire limité en matière de dépenses à titre expérimental pour l'exercice 2014-2015, et prié le Secrétaire général de lui présenter un rapport complet sur la mise en œuvre de ce dispositif, en y précisant les critères appliqués pour déterminer les activités qui devraient être financées de cette manière, afin de gagner en cohérence. Le présent rapport fait suite à la demande de l'Assemblée.

II. Objectif du pouvoir discrétionnaire limité en matière de dépenses

8. Le pouvoir discrétionnaire limité en matière de dépenses dont dispose le Secrétaire général a pour objectif de permettre à celui-ci de s'acquitter plus efficacement de ses responsabilités en lui permettant de réaffecter des ressources approuvées par les États Membres pour un exercice biennal donné afin de faire face à l'évolution des besoins lorsqu'aucune autre ressource n'est disponible.

9. Différents mécanismes existent pour faire face aux divers besoins qui peuvent apparaître pendant l'exécution d'un programme du fait de nouveaux mandats ou de mandats élargis. Ces mécanismes consistent notamment à demander à l'Assemblée générale d'approuver l'utilisation du fonds de réserve. En outre, le Secrétaire général est autorisé, sous certaines conditions et dans certaines limites, à contracter des engagements pour des activités revêtant un caractère urgent liées au maintien de la paix et de la sécurité, des engagements dont le Président de la Cour internationale de Justice atteste qu'ils ont trait à des dépenses imprévues de la Cour, et des engagements dont le Secrétaire général aura attesté qu'ils sont nécessaires aux fins des mesures de sécurité visées au paragraphe 6 de la section XI de la résolution 59/276 de l'Assemblée générale, sans avoir à demander l'assentiment préalable du Comité consultatif ou de l'Assemblée.

10. Le pouvoir discrétionnaire limité en matière de dépenses ne s'inscrit pas dans le contexte des mécanismes de financement décrits au paragraphe 9 ci-dessus et ne nécessite pas l'allocation de ressources supplémentaires par l'Assemblée générale puisqu'il consiste à réaffecter des ressources à des chapitres du budget dont la dotation ne permettrait pas de financer les nouveaux besoins.

11. Le pouvoir discrétionnaire limité sera exercé conformément à neuf principes spécifiques, énoncés en détail par l'Assemblée générale au paragraphe 8 de la section III de sa résolution 60/283, comme suit :

a) L'expérience ne s'appliquera pas aux dépenses imprévues et extraordinaires qui sont autorisées à l'égard du maintien de la paix et de la sécurité;

b) L'expérience n'entraînera aucun changement dans les politiques de gestion des ressources humaines de l'Organisation;

c) Le projet de budget-programme restera le principal instrument dont dispose le Secrétaire général pour énoncer les besoins de l'Organisation en ressources et en personnel, y compris ceux qui concernent toutes les propositions de réforme telles que convenues par les États Membres;

d) L'expérience n'empêchera en aucun cas le Secrétaire général de demander des postes supplémentaires pendant la durée de l'expérience;

e) L'expérience ne sera pas effectuée comme suite à des résolutions dans lesquelles elle a demandé l'application de décisions « dans les limites des ressources disponibles »;

f) L'expérience n'entraînera aucun changement dans les dispositions régissant l'utilisation du Fonds de réserve;

g) L'autorisation sera appliquée avec l'assentiment préalable du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires lorsque le montant total utilisé dépassera 6 millions de dollars pour un exercice biennal;

h) L'expérience ne modifiera pas les priorités de l'Organisation telles que convenues par l'Assemblée générale;

i) L'utilisation des fonds fournis au titre de l'expérience sera régie par les Règlements financiers et règles de gestion financière de l'Organisation.

III. Utilisation du pouvoir discrétionnaire limité en matière de dépenses

12. Des renseignements détaillés sur l'exercice du pouvoir discrétionnaire au cours des exercices biennaux 2006-2007, 2008-2009 et 2010-2011 ont été présentés dans les premiers et seconds rapports sur l'exécution du budget de ces exercices, ainsi que dans les rapports sur la question que le Secrétaire général a présentés à l'Assemblée générale à ses soixante-quatrième et soixante-sixième sessions (A/64/562 et A/66/570).

13. En résumé, au cours des exercices biennaux de 2006-2007, 2008-2009 et 2010-2011, le Secrétaire général a exercé son pouvoir discrétionnaire limité en matière de dépenses pour financer des dépenses liées aux plans de préparation face à la pandémie de grippe aviaire (5,2 millions de dollars), à la lutte anti-incendie (3,5 millions de dollars), à la mise en place du progiciel de gestion intégré (2,8 millions de dollars), aux préparatifs liés à l'éventualité d'une pandémie de grippe humaine (8,6 millions de dollars), à la prorogation de l'engagement de trois juges ad litem du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et du personnel d'appui (2 millions de dollars), au renforcement de la Section du droit administratif au Bureau de la gestion des ressources humaines et au Bureau des affaires juridiques (1,3 million de dollars), et aux travaux de reconstruction et de rénovation des locaux de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) à Santiago, suite au tremblement de terre de 2010 (5,5 millions de dollars).

14. Le pouvoir discrétionnaire limité en matière de dépenses permet d'utiliser les économies réalisées sur la dotation budgétaire pour faire face à des besoins nouveaux de l'Organisation. Au cours de l'exercice 2012-2013, aucune économie n'était prévue à ce titre en raison, d'une part, du report d'une partie de l'exercice d'actualisation des coûts liés aux postes, et de taux de vacance de postes inférieurs à ceux prévus aux fins du budget. Dans sa résolution 66/246, l'Assemblée générale a décidé de renvoyer au stade de l'examen du premier rapport sur l'exécution du budget de l'exercice biennal 2012-2013 la question de l'actualisation des coûts liés aux postes en fonction des projections relatives à l'inflation et aux taux de change, afin de garantir que les crédits ouverts au titre des postes correspondaient bien aux

dépenses constatées. Ayant examiné le premier rapport sur l'exécution du budget, l'Assemblée a, dans sa résolution 67/246, décidé de repousser de nouveau l'examen des projections relatives à l'inflation et aux taux de change pour 2013 et des ajustements apportés aux coûts standard utilisés au titre des traitements, des dépenses communes de personnel et des taux de vacance de postes pour l'exercice biennal 2012-2013, jusqu'au moment où elle se penchera sur le deuxième rapport sur l'exécution du budget de l'exercice biennal 2012-2013, afin que les crédits ouverts au titre des postes reposent sur les dépenses effectives.

15. Au cours de l'exercice biennal 2012-2013, le pouvoir discrétionnaire limité en matière de dépenses aurait pu être utilisé pour financer une partie des travaux à entreprendre pour réparer les dégâts causés par le passage de l'ouragan Sandy. Toutefois, dans la mesure où aucune économie potentielle n'était prévue, le Secrétaire général a demandé un crédit additionnel de 6,1 millions de dollars pour financer des travaux urgents d'atténuation des risques à réaliser dans les sous-sols du bâtiment du Secrétariat afin de limiter les dégâts que pourrait entraîner une nouvelle inondation (voir A/67/748).

16. L'impossibilité d'utiliser le pouvoir discrétionnaire dans cette circonstance n'a pas eu d'incidence sur l'exécution des programmes puisque, en attendant l'ouverture d'un crédit additionnel par l'Assemblée générale et le règlement des demandes d'indemnisation par les compagnies d'assurances, le Secrétaire général a été en mesure de financer temporairement les travaux initiaux (notamment de nettoyage) qui ont dû être entrepris immédiatement après le passage de l'ouragan en utilisant les crédits alloués au titre des différents chapitres du budget.

17. Pour l'exercice 2014-2015 en cours, le pouvoir discrétionnaire limité en matière de dépenses n'a pas été exercé car aucune activité n'a été considérée comme entrant dans le champ des principes énoncés par l'Assemblée générale ou des critères affinés utilisés par le Secrétaire général pour définir l'évolution des besoins de l'Organisation, comme indiqué à la section IV ci-dessous.

18. Bien que le pouvoir discrétionnaire n'ait pas été utilisé en 2012-2013 et en 2014-2015, l'usage qui en a été fait au cours de trois exercices biennaux montre que ce dispositif a permis au Secrétaire général de faire face immédiatement aux catastrophes naturelles ou causées par l'homme et à l'évolution des besoins, dans l'exécution de son mandat, sans avoir à demander des ressources supplémentaires à l'Assemblée générale.

19. On trouvera dans le tableau récapitulatif ci-après des renseignements sur l'utilisation du dispositif de 2006 à ce jour.

Utilisation du pouvoir discrétionnaire limité en matière de dépenses de 2006-2007 à 2014-2015

(En dollars des États-Unis)

<i>Utilisation^a</i>	<i>2006-2007^{b, c}</i>	<i>2008-2009^d</i>	<i>2010-2011^e</i>	<i>2012-2013 2014-2015</i>	Total
Préparatifs face à la pandémie de grippe aviaire	5 283 400	–	–	–	5 283 400
Préparation à l'éventualité d'une pandémie de grippe humaine	–	8 556 100	–	–	8 556 100
Progiciel de gestion intégré	–	2 764 000	–	–	2 764 000
Lutte anti-incendie au Siège de l'ONU	3 500 000	–	–	–	3 500 000
Renforcement du Bureau des affaires juridiques	–	–	826 600	–	826 600
Tribunal du contentieux administratif	–	–	2 038 200	–	2 038 200
Renforcement de la Section du droit administratif au Bureau de la gestion des ressources humaines	–	–	518 900	–	518 900
Reconstruction du siège de la CEPALC ^f	–	–	5 522 900	–	5 522 900
Total	8 783 400	11 320 100	8 906 600	–	29 010 100

^a Les dépenses ont été financées au moyen d'économies réalisées au titre de différents chapitres du budget-programme.

^b Le Secrétaire général n'a pas recouru au pouvoir discrétionnaire limité en 2006 (voir A/64/562, par. 8).

^c Voir A/64/562, par. 9.

^d Voir A/64/545, par. 28, et résolution 63/262 de l'Assemblée générale, sect. II, par. 18 à 20.

^e Voir A/66/578, par. 37 à 45.

^f Non compris le montant remboursé par les assurances, soit 1 785 000 dollars, qui a été réalloué aux chapitres d'origine.

IV. Critères utilisés par le Secrétaire général pour définir l'évolution des besoins de l'Organisation

20. Compte tenu des enseignements tirés des exercices biennaux 2006-2007, 2008-2009 et 2010-2011, et conformément aux neuf principes énoncés en détail par l'Assemblée générale au paragraphe 8 de la section III de sa résolution 60/283 (voir par. 11 ci-dessus), les critères affinés qui sont pris en compte aux fins de l'exercice du pouvoir discrétionnaire dans le contexte de l'évolution des besoins de l'Organisation sont les suivants :

- a) Les dépenses à engager pour surmonter les obstacles imprévus entravant la pleine mise en œuvre des mandats existants;
- b) Les dépenses à engager après une crise ou une catastrophe naturelle ou causée par l'homme pour pouvoir assurer la reprise des opérations en toute sécurité;
- c) Les dépenses visées aux alinéas a) et b) ne peuvent pas être financées au moyen des crédits inscrits au chapitre concerné;

d) Les besoins sont ponctuels et ne portent donc que sur l'exercice biennal en cours. Si les besoins étaient continus et devaient continuer à exister pendant l'exercice suivant, il faudrait initialement prévoir des ressources dans le cadre de l'exercice du pouvoir discrétionnaire et régulariser les coûts ultérieurs dans les projets de budget portant sur les exercices suivants.

21. Lorsqu'une activité proposée entre dans le champ des principes énoncés par l'Assemblée générale à la section II de sa résolution 60/283 (exposés en détail au par. 11) et des critères affinés établis par le Secrétaire général (voir par. 20) pour définir l'évolution des besoins, un examen détaillé des dépenses totales engagées au titre des postes et des autres objets de dépense est entrepris pour déterminer si les fonds peuvent être mobilisés, dans le cadre du dispositif relatif au pouvoir discrétionnaire limité, pour appuyer l'activité en question. Pour pouvoir exercer ce pouvoir discrétionnaire, il convient d'établir au préalable les prévisions des ressources qui ne seront pas utilisées pendant l'exercice biennal considéré. Les fonds sont uniquement réaffectés à partir des chapitres pour lesquels le taux de vacance de postes est supérieur au taux qui avait été prévu, entraînant une sous-utilisation des crédits ou pour lesquels il est possible de prévoir d'autres réductions de dépenses, tout en exécutant pleinement les mandats respectifs.

V. Conclusions et recommandations

22. Compte tenu des enseignements tirés des exercices biennaux 2006-2007, 2008-2009 et 2010-2011, le Secrétaire général a conclu que le mécanisme mis en place présentait de nombreux avantages. Grâce à ce dispositif, l'Organisation a été en mesure de s'acquitter des programmes et activités prescrits ainsi que d'assurer la sécurité de son personnel, tout en faisant face aux besoins décrits au paragraphe 13 du présent rapport.

23. Bien qu'il n'ait pas eu recours au pouvoir discrétionnaire limité en matière de dépenses en 2012-2013 et 2014-2015, le Secrétaire général juge qu'il est utile de maintenir ce mécanisme car il peut se révéler, à nouveau, opportun ou nécessaire pour financer les dépenses visées au paragraphe 20 a) à d) ci-dessus. Il ne propose donc pas de modifier les dispositions de la section III de la résolution 60/283. Le Secrétaire général continuera d'évaluer l'application de ce dispositif au cours de l'exercice biennal 2016-2017.

VI. Mesures que l'Assemblée générale est appelée à prendre

24. L'Assemblée générale est invitée à :

a) Prendre note du présent rapport;

b) Approuver le maintien du dispositif relatif au pouvoir discrétionnaire limité en matière de dépenses pour l'exercice biennal 2016-2017 selon les modalités en vigueur telles qu'elles sont énoncées à la section III de la résolution 60/283.