



Assemblée générale

Distr. générale
29 mars 2019
Français
Original : anglais

Soixante-treizième session
Point 135 de l'ordre du jour
Examen de l'efficacité du fonctionnement
administratif et financier de l'Organisation
des Nations Unies

Projet de modification du Règlement financier **de l'Organisation des Nations Unies**

Rapport du Comité consultatif pour les questions **administratives et budgétaires**

I. Introduction

1. Le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a examiné le rapport du Secrétaire général sur le projet de modification du Règlement financier de l'Organisation des Nations Unies (A/73/717). À cette occasion, il a rencontré des représentants du Secrétaire général, qui lui ont fourni des renseignements supplémentaires et des éclaircissements avant de lui faire parvenir des réponses écrites le 28 février 2019.

2. Le Comité consultatif rappelle qu'à la suite de son examen du rapport du Secrétaire général intitulé « Un nouveau modèle de gestion pour l'Organisation des Nations Unies : améliorer l'efficacité et l'application du principe de responsabilité grâce à une nouvelle structure de gestion » (A/72/492/Add.2), l'Assemblée générale, dans sa résolution 72/266 B, a prié le Secrétaire général de lui soumettre pour examen et approbation toute modification qu'il serait proposé d'apporter au Règlement financier et au Statut du personnel ainsi que les raisons la justifiant.

II. Rapport du Secrétaire général

3. Le rapport du Secrétaire général (A/73/717) se présente comme suit : un dispositif de 13 paragraphes et deux annexes qui contiennent les modifications qu'il est proposé d'apporter au Règlement général, soumises pour approbation à l'Assemblée générale (annexe I), et le projet connexe de modification des règles de gestion financière, présenté à l'Assemblée pour information et pour qu'elle en prenne note (annexe II) (voir aussi par. 7 ci-après). Le Secrétaire général indique dans son rapport qu'une fois que l'Assemblée générale aura approuvé les modifications qu'il est proposé d'apporter au Règlement financier, il promulguera les modifications correspondantes apportées aux règles de gestion financière (A/73/717, par. 12). Le Comité consultatif a demandé et reçu une version des annexes I et II où les modifications proposées sont mises en relief. **Par souci de commodité, le Comité consultatif compte que la version dans laquelle**



les modifications ont été mises en évidence aura été communiquée à l'Assemblée générale au moment où elle examinera le présent rapport.

4. Le Comité consultatif note que le dispositif du rapport du Secrétaire général ne contient ni résumé ni analyse des modifications proposées, ni aucune explication qui en justifierait le bien-fondé. Il rappelle que des renseignements de cette nature étaient fournis dans un précédent rapport du Secrétaire général, sur le projet de révision du Règlement financier en vue de l'adoption des Normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS) par l'Organisation (voir [A/67/345](#), sect. II). **Le Comité consultatif est d'avis que si les modifications proposées dans le rapport du Secrétaire général considéré s'étaient accompagnées d'éléments analytiques et explicatifs plus fournis, la qualité du rapport en aurait été améliorée et l'examen desdites propositions de modification du Règlement financier en aurait été facilité.**

5. **Le Comité consultatif estime que, d'une manière générale, il est nécessaire d'exposer clairement les raisons qui justifient que des modifications soient apportées au Règlement financier, et notamment de fournir la définition des nouveaux termes employés et de veiller à ce que la terminologie utilisée soit constante. À cet égard, il rappelle qu'après avoir examiné le récent projet de modification du Statut et du Règlement du personnel ([A/73/378](#)), il avait estimé que, dans ses prochains rapports, le Secrétaire général devrait justifier clairement toutes ses propositions de modification, y compris les modifications d'ordre rédactionnel visant à clarifier et simplifier le texte et en faciliter la consultation ([A/73/622](#), par. 13).**

6. S'agissant des consultations menées aux fins de l'établissement de la version définitive du rapport du Secrétaire général, il est indiqué que les modifications proposées ont été présentées pour observations au Comité des commissaires aux comptes et au Bureau des services de contrôle interne ([A/73/717](#), par. 11). S'étant enquis de la nature des observations en retour communiquées par le Comité des commissaires aux comptes et le Bureau des services de contrôle interne, le Comité consultatif a été informé que l'un et l'autre avaient noté que certaines des recommandations qu'ils avaient formulées antérieurement avaient été prises en compte dans les propositions de modification du Règlement financier (voir aussi par. 9-11 ci-après). S'étant également enquis du rôle joué par le Bureau des affaires juridiques dans le cadre de l'examen du rapport du Secrétaire général et des observations qu'il avait pu formuler au sujet des propositions de modification, le Comité a été informé que le Bureau avait joué pleinement son rôle pendant l'élaboration des modifications à apporter au Règlement financier et aux règles de gestion financière.

7. Dans son rapport ([A/73/717](#), par. 6 et 7), le Secrétaire général indique que, compte tenu de la réforme de la gestion, il a délégué des pouvoirs de gestion renforcés dans les domaines des ressources humaines, du budget et des finances, des achats et de la gestion des biens aux chefs des entités relevant du Secrétariat dans le cadre du nouveau dispositif de délégation de pouvoir (voir [ST/SGB/2019/2](#)). Il indique également qu'afin de faciliter l'application des nouvelles délégations de pouvoir, il a promulgué les modifications du Règlement financier, avec effet au 1^{er} janvier 2019 ([ST/SGB/2013/4/Amend.1](#) et [ST/SGB/2015/4/Amend.1](#)). Ayant demandé des renseignements complémentaires, le Comité consultatif a été informé que les modifications déjà promulguées n'avaient pas été incluses dans le rapport du Secrétaire général dont l'Assemblée était actuellement saisie ([A/73/717](#)). Toutefois, le Comité note aussi que le Secrétaire général, dans son rapport sur le dispositif d'application du principe de responsabilité¹, avait fait mention de la nature « provisoire » des modifications apportées aux règles de gestion financière ([A/73/688](#), par. 57). **Tout en prenant acte de ce que l'article 5.8 du Règlement financier dispose que le Secrétaire général arrête dans le détail les règles propres à assurer une gestion financière efficace, le Comité consultatif estime que, pour plus**

¹ Huitième rapport sur le dispositif d'application du principe de responsabilité au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies : renforcement du système dans le cadre du nouveau modèle de gestion ([A/73/688](#) et [A/73/688/Corr.1](#)). Le rapport connexe du Comité consultatif a été publié sous la cote [A/73/800](#).

de clarté et de transparence, il aurait été prudent de soumettre à l'Assemblée générale, pour son information et pour qu'elle en prenne note, les modifications figurant dans les circulaires [ST/SGB/2013/4/Amend.1](#) et [ST/SGB/2015/4/Amend.1](#) qui concernent le nouveau dispositif de délégation de pouvoirs mis en place dans le cadre de la réforme de la gestion.

III. Projet de modification du Règlement financier

8. Dans son rapport, le Secrétaire général indique que le projet de modification du Règlement financier a pour objet l'établissement d'un cadre réglementaire clair pour gérer les partenaires d'exécution, s'agissant notamment de l'octroi de fonds à ces partenaires, et de rationaliser et simplifier certains articles du Règlement financier, ainsi que d'apporter certains changements à la forme et au choix des termes ([A/73/717](#), par. 8-10).

Gestion des partenaires d'exécution et de l'octroi de fonds

9. Le Secrétaire indique que le recours aux partenaires d'exécution (organismes des Nations Unies, organisations gouvernementales, non gouvernementales et intergouvernementales, organisations à but non lucratif) pour atteindre ou compléter les objectifs des Nations Unies et exécuter ses projets et programmes revêt une importance croissante. Conscient de la nécessité d'établir un cadre réglementaire clair pour gérer ce type d'accords de partenariat, il propose des articles supplémentaires qui viendront expliciter ce cadre tout en donnant suite à la recommandation du Comité des commissaires aux comptes tendant à l'intégration formelle dans le Règlement financier et les règles de gestion financière du cadre juridique régissant l'octroi de fonds aux partenaires ([A/73/717](#), par. 8). **Le Comité consultatif a conscience qu'il est nécessaire de disposer, dans le Règlement financier et les règles de gestion financière, d'un cadre réglementaire approprié pour la gestion des partenaires d'exécution et de l'octroi de subventions à ces partenaires, ainsi que l'a recommandé le Comité des commissaires aux comptes (voir par. 10 ci-après).**

10. À cet égard, le Comité consultatif rappelle que le Comité des commissaires aux comptes, outre sa recommandation sur l'autorité juridique pour l'octroi de subventions aux partenaires, a recommandé que l'Administration élabore un cadre commun de gestion des partenaires, fondé sur des principes, qui précise les principales procédures à appliquer par toutes les entités du Secrétariat ([A/71/5 \(Vol. I\)](#), par. 256 et 264). Ayant demandé des précisions, le Comité a été informé que le nouvel article qu'il était proposé d'inclure dans le Règlement financier, sur les partenaires d'exécution et sur les bénéficiaires de subventions, avait pour but d'établir un cadre juridique en guise de première étape. En parallèle, l'Organisation élaborerait des principes directeurs harmonisés qui gouverneraient les relations avec les partenaires d'exécution et serviraient de guide s'agissant des procédures applicables aux relations avec les partenaires d'exécution et à l'octroi de subventions, comprenant notamment des mesures transparentes pour l'application et la sélection, le devoir de précaution, l'évaluation des capacités, l'exécution des projets par les partenaires et un modèle normalisé d'accord avec les partenaires et d'établissement de rapport. De plus, le Comité a été informé que le Règlement financier et les règles financières s'appliquaient certes à tous les partenaires d'exécution mais qu'il était prévu de mettre en place des procédures différenciées en fonction des types de partenaire.

11. Le Comité consultatif a constaté, à la lecture de l'annexe I du rapport du Secrétaire général, que les nouveaux alinéas b) et c) de l'article 5.8, ainsi que les nouveaux articles 5.11 et 5.12², qu'il est proposé d'inclure dans le Règlement financier, portaient

² Les nouveaux alinéas b) et c) de l'article 5.8 figurent sous l'intitulé existant « Pouvoirs et responsabilité »; les nouveaux articles 5.11 et 5.12 figurent respectivement sous les intitulés « Partenariats d'exécution » et « Subventions ».

sur la gestion des partenaires d'exécution et de l'octroi de subventions. Il est d'avis que ces propositions ne sont pas suffisamment justifiées ni cohérentes. Par exemple, s'agissant de l'octroi de subventions, il est indiqué à l'alinéa c) de l'article 5.8 qu'elles doivent être « affectées à des buts et objectifs fixés dans un accord officiel », mais il est également indiqué à l'article 5.12 que le « Secrétaire général peut octroyer des subventions dans le respect des politiques, buts et activités de l'Organisation ainsi que des principes d'équité, d'intégrité, de transparence et de l'intérêt de l'Organisation ». En outre, aux alinéas b) et c) de l'article 5.8, il est fait mention de « contributions » et de « subventions » en l'absence de toute définition de ces termes et, dans un cas comme dans l'autre, aucune explication n'est fournie qui justifie le lien établi entre ces termes et « tous paiements » à l'alinéa a) du même article. Enfin, des termes tels que « accord officiel », « accords écrits » et « arrangements » semblent être employés de façon interchangeable dans l'ensemble du Règlement financier et des règles de gestion financière, sans qu'aucun éclaircissement soit apporté quant à d'éventuelles différences de signification. **Le Comité consultatif est d'avis que le libellé du projet de modification du Règlement financier manque de clarté et de cohérence. Il est nécessaire d'en préciser la teneur et d'apporter des éclaircissements.**

Modifications proposées en réponse à l'objectif énoncé d'amélioration et de simplification

12. Le Secrétaire général indique qu'il propose aussi d'améliorer et de simplifier certains articles du Règlement financier de manière à appuyer la réforme des pratiques de gestion financière de l'Organisation qu'il a prévue et à élaborer des procédures administratives plus simples et plus directes (A/73/717, par. 9). Ayant demandé des précisions, le Comité consultatif a été informé que les révisions en question faisaient l'objet de l'article 5.10, sur les montants à rembourser, de l'article 5.15, sur les achats, et de l'article 5.16, sur la liquidation des actifs des opérations de maintien de la paix.

13. S'agissant de l'article 5.10 du Règlement financier, il est proposé de remplacer « opérations de maintien de la paix » par « opérations de maintien de la paix des Nations Unies et à d'autres opérations » et de modifier l'intitulé actuel, « Montants à rembourser au titre des opérations de maintien de la paix », par l'intitulé « Montants à rembourser aux États Membres ». Ayant demandé des précisions, le Comité consultatif a été informé que ces propositions visaient à étendre le champ d'application de l'article en question pour inclure l'ensemble des opérations au titre desquelles des remboursements étaient autorisés par l'Assemblée générale, ce qui irait dans le sens de la réforme engagée par le Secrétaire général et rendrait possible la mise au point de procédures administratives plus simples. **Le Comité consultatif estime que la proposition consistant à inclure « d'autres opérations » exige des éclaircissements et doit être justifiée, car aucune précision n'est apportée quant à la portée de telles opérations. En outre, il est d'avis que cette modification irait au-delà de l'intention déclarée d'« amélioration et simplification ».**

14. S'agissant de l'article 5.15, qui apparaît sous l'intitulé « Principes généraux » dans la section consacrée aux achats, il est proposé de remplacer le membre de phrase « les marchés de biens et services font l'objet d'appels à la concurrence avec publicité préalable » par « les besoins en biens et services font l'objet d'une publicité ». Ayant demandé des précisions, le Comité consultatif a été informé que l'emploi de l'expression « appels à la concurrence » limitait la publicité des besoins aux seuls biens et services ne pouvant être obtenus qu'au moyen d'appels d'offres officiels, alors que la « publicité » pouvait prendre diverses formes, comme la publication de notifications ou de demandes d'expression d'intérêt sur des sites Web publics, notamment le site Web de l'ONU, ou dans des journaux ou périodiques, ainsi que de notes verbales adressées aux missions permanentes, ou être diffusée par tout autre moyen approprié. Ayant demandé des précisions complémentaires, le Comité a également été informé que les modifications proposées à l'article 5.15 visaient à combler une lacune et à simplifier le libellé de l'article en question. **Notant que « appel à concurrence » est une expression entérinée de longue date dans le domaine des achats, le Comité consultatif est**

d’avis que les propositions de modification et leurs incidences potentielles doivent être justifiées.

15. L’article 5.16 traite des questions liées à la liquidation des actifs des opérations de maintien de la paix. Le Comité consultatif a relevé un certain nombre de problèmes soulevés par les modifications qu’il est proposé d’apporter à ce titre. En premier lieu, la proposition tendant à ce que le terme « biens » (en anglais : *property*) soit employé en remplacement du terme « matériel » (en anglais : « *equipment* ») mais aussi, à l’alinéa e), en lieu et place de l’anglais « *assets* », nécessite que les incidences pratiques d’une telle modification soient clairement explicitées. Le Comité rappelle que, à des fins d’alignement sur les normes IPSAS, des modifications ont déjà été apportées au Règlement financier et aux règles de gestion financière de manière à harmoniser la terminologie avec celle des normes (voir [A/67/345](#), par. 10, et [A/67/564](#), par. 24). En deuxième lieu, s’agissant spécifiquement du texte anglais, bien que « *assets* » soit remplacé par « *property* » (ces deux termes étant rendus par « biens » en français), l’intitulé anglais de l’article, à savoir « *Disposition of assets of peacekeeping operations* » (en français « Liquidation des actifs des opérations de maintien de la paix ») n’est pas modifié. Enfin, le Comité note que l’expression « opérations de maintien de la paix » est conservée dans l’intitulé de l’article 5.16, ce qui est contraire à la proposition tendant à supprimer cette expression de l’intitulé de l’article 5.10 (voir par. 13 ci-avant).

16. L’alinéa e) de l’article 5.16 porte sur le transfert de biens au pays hôte à la suite de la liquidation d’opérations de maintien de la paix. Il est proposé de ne plus le conditionner à l’approbation préalable de l’Assemblée générale. Ayant demandé des précisions, le Comité consultatif a été informé que la décentralisation de l’exercice de l’autorité décisionnelle était prévue dans le cadre de la réforme de la gestion engagée par le Secrétaire général. **Le Comité n’est pas convaincu du bien-fondé de la modification proposée et il est d’avis que des éléments justificatifs plus probants devraient être fournis en ce qui concerne la proposition tendant à ce que l’élimination de biens à la suite de la liquidation d’opérations de maintien de la paix ne soit plus subordonnée à l’approbation préalable de l’Assemblée générale. De plus, le Comité estime que cette question devrait être examinée de manière plus approfondie, en tenant compte du cadre propre aux opérations de maintien de la paix.**

Questions diverses

17. S’agissant de la proposition de nouvel article 1.2, sur la responsabilité et l’obligation, le Comité consultatif note que cette nouvelle disposition serait constituée de trois des quatre alinéas existants dans l’actuel article 5.8. Il est d’avis que le nouvel emplacement de ces alinéas et la nouvelle formulation de l’article 5.8 exigent une justification plus probante.

18. L’article 1.4 dispose que l’entrée en vigueur du Règlement financier est fixée au 1^{er} juillet 2013. Le Comité consultatif note que, bien que l’Assemblée générale soit priée d’approuver le projet de Règlement financier de l’Organisation des Nations Unies avec effet au 1^{er} avril 2019 (voir par. 19 ci-après), l’annexe I au rapport du Secrétaire général ne contient pas de proposition de modification de la date d’entrée en vigueur qui figure dans l’article 1.4.

IV. Conclusion

19. Les décisions que l’Assemblée générale est appelée à prendre sont énoncées au paragraphe 13 du rapport du Secrétaire général ([A/73/717](#)). L’Assemblée générale est priée d’approuver le projet de Règlement financier de l’Organisation des Nations Unies avec effet au 1^{er} avril 2019 et de prendre note des modifications apportées aux règles de gestion financière de l’Organisation telles qu’elles figurent dans le rapport. Le Comité consultatif note que les révisions correspondantes, énoncées à l’annexe II du rapport du Secrétaire général, sont subordonnées à l’approbation par l’Assemblée générale des

modifications qu'il est proposé d'apporter au Règlement financier (voir par. 3 ci-avant), mais que les modifications du Règlement financier promulguées par le Secrétaire général avec effet au 1^{er} janvier 2019 ne sont pas incluses dans son rapport (voir par. 7 ci-avant).

20. Compte tenu des observations et des recommandations qu'il a formulées dans le présent rapport, le Comité consultatif recommande que le projet de modification du Règlement financier de l'Organisation des Nations Unies ne soit pas approuvé.
