



Assemblée générale

Distr.
GENERALE

A/45/493
18 septembre 1990
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Quarante-cinquième session
Point 138 de l'ordre du jour provisoire*

ASPECTS ADMINISTRATIFS ET BUDGETAIRES DU FINANCEMENT DES
OPERATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX DES NATIONS UNIES

Compte d'appui aux opérations de maintien de la paix

Rapport du Secrétaire général

1. A sa quarante-quatrième session, l'Assemblée générale, dans sa résolution 44/192 A du 21 décembre 1989, a prié le Secrétaire général de lui présenter à sa quarante-cinquième session un rapport sur les mesures prises comme suite aux observations et recommandations formulées par le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires dans ses rapports (A/44/725 et A/44/868) et de lui fournir des informations complémentaires portant, notamment, sur les questions suivantes :

- a) Economies d'échelle;
- b) Problèmes que soulève la mise en train des opérations;
- c) Création d'un stock de réserve de matériel et de fournitures;
- d) Utilisation de services de personnel civil pour les opérations de maintien de la paix;
- e) Problèmes liés aux postes d'appoint et à la création proposée d'un compte d'appui aux opérations de maintien de la paix.

2. Dans cette même résolution, l'Assemblée générale a prié également le Secrétaire général de maintenir à l'étude la question de la présentation et de l'ampleur des éléments d'information à inclure dans ses rapports sur le financement des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, afin d'aider les Etats

* A/45/150 et Corr.1.

Ep.

Membres à examiner de près et à évaluer ces rapports. En ce qui concerne cette dernière demande, le Secrétaire général s'engage à fournir, en consultation avec le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, les éléments d'informations qui permettront aux Etats Membres d'avoir une idée claire du financement de chaque opération de maintien de la paix, en tenant compte de la demande de l'Assemblée tendant à limiter le nombre de pages des rapports qui lui sont soumis.

3. Le présent rapport a été établi en réponse à la demande d'informations concernant les problèmes liés aux postes d'appoint et à la création proposée d'un compte d'appui aux opérations de maintien de la paix. Les informations complémentaires demandées seront fournies dans des additifs au présent rapport.

4. On se souviendra qu'à la quarante-quatrième session de l'Assemblée générale, le Secrétaire général avait présenté au Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires un rapport, publié ultérieurement sous la cote A/C.5/44/45, sur les aspects administratifs et budgétaires du financement des opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Il avait notamment proposé dans ce rapport une modification des arrangements concernant le financement des postes d'appoint imputés sur les budgets des différentes opérations de maintien de la paix en cours qui étaient financées par des contributions extrabudgétaires. Ces postes complètent les ressources prévues au budget ordinaire pour fournir aux missions de bons offices et aux opérations de maintien de la paix un appui sous forme de services de gestion et de services juridiques, techniques et administratifs. La modification proposée ne concernait pas les postes d'appoint relevant du Groupe d'assistance des Nations Unies pour la période de transition (GANUPT) dans la mesure où cette opération devait s'achever le 31 mars 1990 et ne nécessitait pas l'ouverture de nouveaux crédits pour 1990. Il s'agissait en fait de mettre au point une formule qui permette de répartir plus équitablement les coûts correspondant aux postes d'appoint en inscrivant à l'avenir dans tous les budgets des missions de bons offices et des opérations de maintien de la paix financées par des ressources extrabudgétaires un crédit calculé sur la base d'un certain pourcentage des coûts - traitements, dépenses communes de personnel et frais de voyage - relatifs à l'élément civil, c'est-à-dire aux fonctionnaires des Nations Unies en poste dans la zone d'opérations de la mission. Les crédits dégagés grâce à l'application du taux ainsi fixé seraient virés à un compte distinct pour l'appui aux opérations de maintien de la paix, sur lequel le coût des postes temporaires serait ensuite imputé. En fin d'exercice, tout solde non utilisé resterait inscrit au compte et servirait à financer l'assistance dont les services s'occupant des opérations de maintien de la paix ont besoin pendant les périodes de pointe, en particulier au moment de la mise en place de nouvelles opérations. Il est possible, par exemple, que le sous-groupe qui, sous la responsabilité du Groupe de planification et de contrôle de haut niveau, s'occuperait de la planification logistique ait alors besoin de faire appel à des spécialistes de la logistique ayant une bonne connaissance de certaines régions et de la planification (effective ou prévisionnelle) d'opérations de maintien de la paix. Le compte d'appui aux opérations de maintien de la paix pourrait alors servir à financer les services de tels experts pour de courtes périodes.

5. Le Secrétaire général avait simplement sollicité l'accord préalable du Comité consultatif pour créer, avec effet au 1er janvier 1990, ce compte d'appui distinct, qui serait provisionné en prélevant des fonds sur les budgets des différentes

opérations de maintien de la paix à concurrence des montants approuvés pour les postes d'appoint inscrits à chacun de ces budgets et sur lequel seraient ensuite imputés les postes temporaires approuvés au titre du personnel d'appoint. Pour fixer le pourcentage permettant de déterminer le montant global des ressources à inscrire dans les futurs budgets au titre des services d'appui, le Secrétaire général a indiqué qu'on tiendrait compte de l'expérience acquise et qu'il avait l'intention de présenter un rapport sur cette question à l'Assemblée générale, par l'intermédiaire du Comité consultatif, lors de la quarante-cinquième ou de la quarante-sixième session.

6. Le Comité consultatif, dans sa réponse au Secrétaire général (A/44/868, annexe), a jugé intéressante, en principe, l'idée de la création de ce compte qu'il conviendrait mieux, selon lui, d'appeler Compte d'appui aux opérations de maintien de la paix. Il éprouvait toutefois un certain nombre de difficultés à accepter la proposition telle qu'elle était formulée. Il hésitait notamment à approuver la création d'un compte pour lequel aucun mécanisme n'avait encore été mis en place et, bien qu'il fût clair que, pour 1990, le Secrétaire général ne virerait à ce compte que des fonds prélevés sur les budgets des opérations de maintien de la paix à concurrence des montants approuvés pour les postes d'appoint inscrits à chacun de ces budgets, il a fait observer que les moyens d'en assurer le financement futur n'avaient pas encore été définis.

7. Il a donc prié le Secrétaire général de développer cette idée et de lui présenter à un stade ultérieur un nouveau rapport contenant une description claire des problèmes que posent les postes d'appoint et indiquant la façon dont la création du compte d'appui contribuerait à les résoudre, et proposant un mécanisme qui permettrait au Comité consultatif et à l'Assemblée générale de bien examiner ce compte, étant donné notamment que les ressources qui y seraient inscrites proviendraient en partie de quotes-parts.

8. Le nouveau rapport demandé, publié sous la cote A/CN.1/R.1121, a été présenté au Comité consultatif à sa session de printemps de 1990. Tout en faisant quelques réserves sur ce rapport, le Comité a accepté la création à titre provisoire pour 1990 d'un compte d'appui distinct pour les opérations de maintien de la paix, en attendant que l'Assemblée générale approuve les arrangements applicables à partir de 1991. Il a donné son accord étant entendu que, dans un premier temps, le compte servirait à financer les 92 postes d'appoint actuellement imputés sur les budgets des différentes opérations de maintien de la paix, y compris celui de la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre (qui est financé par des contributions volontaires), et que le premier exercice financier irait du 1er janvier 1990 au 31 décembre 1991.

9. Les paragraphes ci-après contiennent les précisions demandées et, notamment :

- a) Une description claire des problèmes que posent les postes d'appoint et de la façon dont la création d'un compte d'appui permettrait de les résoudre;
- b) Une description des moyens d'assurer le financement futur du compte;
- c) Une description du mécanisme qui permettrait au Comité consultatif et à l'Assemblée générale de bien examiner ce compte.

10. La pratique consistant à imputer des postes d'appoint au budget des opérations de maintien de la paix remonte à 1956, date de la première opération de maintien de la paix ayant nécessité le déploiement de contingents militaires (FUNU-I). La création de postes d'appoint avait été autorisée à l'époque en raison du surcroît de travail que cette opération entraînait pour les bureaux de New York et de Genève. Les postes d'appoint imputés par la suite au budget de la FUNU et à ceux des autres opérations de maintien de la paix mises en place ultérieurement étaient destinés uniquement à faire face au volume de travail supplémentaire occasionné par ces opérations. Tant que les perspectives de nouvelles opérations étaient éloignées et les opérations elles-mêmes peu nombreuses, la question ne se posait pas impérativement d'élargir la portée des arrangements relatifs aux postes d'appoint de telle sorte qu'ils permettent de faire face au volume de travail supplémentaire que peuvent entraîner les activités de maintien de la paix en général, y compris les missions de bons offices. La situation est aujourd'hui différente de ce qu'elle était avant la mi-1988 : les opérations de maintien de la paix et les missions de bons offices auxquelles l'ONU participe se sont rapidement multipliées, d'autres sont envisagées, et tous les moyens de l'Organisation se trouvent utilisés.

11. Selon le système actuel, les postes d'appoint prévus pour une opération sont financés par les ressources allouées à cette opération et assurent exclusivement les besoins de celles-ci; en outre, ils ne sont pas disponibles avant que la résolution du Conseil de sécurité autorisant l'opération ait été adoptée. C'est donc pour les activités comme celles qui précèdent généralement l'établissement d'une opération de maintien de la paix ainsi que pour les missions de bons offices que ce système est jugé insuffisant. Le compte d'appui aux opérations de maintien de la paix que l'on propose d'établir doit permettre non seulement de continuer à couvrir les besoins occasionnés par les opérations de maintien de la paix en cours, mais aussi de faire face au volume de travail supplémentaire durant la phase précédant d'éventuelles opérations et missions de bons offices dont le financement n'est manifestement pas prévu dans le budget-programme de l'exercice biennal. Avec ce compte d'appui, l'Organisation disposerait des ressources nécessaires pour lancer sans délai et efficacement, dès que l'occasion se présentera, les initiatives nécessaires en matière de bons offices et de maintien de la paix. Elle disposerait également d'une certaine souplesse au niveau de l'utilisation des ressources qui lui permettrait d'adapter à l'évolution des besoins l'appui administratif et politique fourni aux différentes opérations.

12. Le compte d'appui établirait en outre un mécanisme unique pour la répartition des coûts entre les différentes opérations de maintien de la paix. Ceci constituerait un progrès appréciable non seulement pour ce qui est des mouvements de trésorerie, mais aussi dans la mesure où l'une des opérations de maintien de la paix en cours, au budget de laquelle est actuellement imputée une part excessive des coûts afférents aux postes d'appoint, est financée par des contributions volontaires, tandis que les autres opérations le sont par des contributions mises en recouvrement.

13. Compte tenu des observations du Comité consultatif sur la question, le Secrétaire général a considéré soigneusement toutes les possibilités d'arriver à un mécanisme de financement juste et équitable du compte d'appui. Il n'a pas perdu de vue, ce faisant, la nécessité de continuer d'assurer un financement suffisant pour faire face aux tâches supplémentaires incombant aux services, autres que les

missions, qui s'occupent directement des travaux intéressant des opérations en cours, ainsi qu'aux besoins pouvant être occasionnés par des missions de bons offices. Il a donc proposé que le compte d'appui soit financé dans un premier temps par la totalité des crédits déjà inscrits dans les budgets de maintien de la paix approuvés, au titre précisément des postes d'appoint. A compter de 1991, le financement se ferait par l'inscription au budget de chaque opération de maintien de la paix d'un montant calculé sur la base du rapport moyen en 1990 entre le coût des postes d'appoint et le coût des effectifs civils en poste dans les zones de mission (GANUPT non compris); ce montant est estimé à quelque 7 millions de dollars en chiffres bruts (5,6 millions de dollars nets) aux taux de 1991. Avec de telles ressources, on pense que le compte d'appui suffira à la fois à faire face au volume de travail supplémentaire occasionné par les opérations en cours et à couvrir les besoins pouvant découler à l'avenir de nouvelles opérations de maintien de la paix et missions de bons offices. Le taux moyen qu'il est proposé d'appliquer à compter de 1991 pour déterminer le montant des ressources à inscrire au budget de chaque opération de maintien de la paix est égal à 8,5 % du coût (traitements, dépenses communes de personnel et frais de voyage uniquement) de l'élément civil en poste dans la zone de mission de l'opération correspondante. On a retenu ce taux car il correspond au rapport entre le coût global des postes d'appoint existants (GANUPT excepté) et le coût global des éléments civils en poste dans les différentes zones de mission. Il est donc basé sur cinq opérations de maintien de la paix - la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre, la Force des Nations Unies chargée d'observer le dégagement (FNUOD), la Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL), le Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies pour l'Iran et l'Irak (GOMNUII) et le Groupe d'observateurs des Nations Unies en Amérique centrale (ONUCA) - qui ont des responsabilités et des mandats différents et dont les éléments civils se distinguent par leur effectif et le grade de leurs membres. Trois des cinq opérations ont des forces militaires et deux sont des missions d'observation. Du fait de cette diversité, le Secrétaire général considère que le taux moyen repose sur une base solide et devrait être adopté dans un premier temps. Il sera revu, et un ajustement sera au besoin proposé dans le cadre des rapports sur le compte d'appui aux opérations de maintien de la paix qui seront établis si la création de ce compte est approuvée.

14. Etant donné que le compte d'appui doit être approvisionné en fonction des besoins effectifs, il est prévu de revoir ce mécanisme de financement au terme des deux premières années de fonctionnement, en tenant compte de l'expérience acquise et des sommes versées au compte par prélèvement sur les budgets des opérations de maintien de la paix soumis pour examen au Comité consultatif et à l'Assemblée générale. Les conclusions de cette étude seraient présentées à ces deux organes. Dans l'hypothèse où ce mécanisme de financement serait élargi et où il serait nécessaire de réviser le taux appliqué, on formulerait alors des propositions à cet effet. Les ajustements pourraient aussi bien être positifs que négatifs et seraient dûment justifiés dans les rapports qui seraient présentés.

15. Les fonctions de contrôle et d'examen seraient exercées d'abord par le Comité consultatif et en dernier ressort par l'Assemblée générale lorsque ces organes examineraient les propositions du Secrétaire général relatives au financement du compte d'appui et se prononceraient à ce sujet, puis lorsqu'ils examineraient les rapports annuels sur l'exécution du budget.

16. Les propositions concernant la création de postes pour faire face au surcroît de travail découlant des missions de bons offices et des opérations de maintien de la paix seraient examinées par la Division de la planification des programmes et du budget, sur la base des critères ci-après qui, pour l'essentiel, sont identiques à ceux régissant la création de postes pour les autres activités de l'Organisation :

- a) Volume de travail;
- b) Liens fonctionnels entre le poste proposé et le programme de travail du bureau ou du département;
- c) Possibilité de couvrir les besoins recensés en procédant à un transfert de poste;
- d) Éléments justifiant l'imputation du poste demandé sur le compte d'appui aux opérations de maintien de la paix plutôt que sur le budget ordinaire et type d'engagement à offrir au titulaire pour garder la souplesse voulue dans la gestion des ressources humaines;
- e) Classement proposé pour le poste considéré compte tenu des normes de classement en vigueur (avant que sa création puisse être autorisée, tout poste doit être officiellement classé par le Bureau de la gestion des ressources humaines);
- f) Incidences de la création du poste sur la structure hiérarchique et organisationnelle de l'unité dont il dépendra, sachant qu'il s'agit d'un poste temporaire;
- g) Durée de la période pendant laquelle les fonctions attachées au poste devront être assurées et financement disponible ou prévu.

17. La création de tout poste temporaire imputable au compte d'appui serait régie par ces critères. Toute proposition tendant à créer un nouveau poste serait passée au crible sur la base de chacun d'eux, et plus particulièrement des critères e) et f). En outre, une fois obtenu l'assentiment du Comité consultatif, il faudrait dans tous les cas obtenir l'accord du Sous-Secrétaire général à la planification des programmes, au budget et aux finances.

18. Des renseignements concernant les postes imputés au compte d'appui seraient donnés dans les chapitres et sous-chapitres du projet de budget-programme consacrés aux bureaux concernés. Tous les deux ans, le Comité consultatif serait également saisi pour examen d'un rapport d'ensemble sur le compte d'appui qui ferait apparaître le montant des sommes versées au compte et des dépenses encourues au cours de l'exercice, ainsi que les propositions du Secrétaire général pour l'exercice suivant.

19. Compte tenu du complément d'information donné ci-dessus, le Secrétaire général demande à nouveau à l'Assemblée générale d'ouvrir un compte d'appui aux opérations de maintien de la paix.