

ARTICLE 17, PARAGRAPHE 1

TABLE DES MATIÈRES

Paragraphes

Texte du paragraphe 1 de l'Article 17	
Introduction.....	1
I. Généralités.....	2-49
II. Résumé analytique de la pratique	50-129
A. Le champ d'application du budget	50-71
1. Éléments qui composent le budget	50-61
2. Prévisions budgétaires révisées ou supplémentaires	62-71
B. Procédure d'examen et d'approbation du budget.....	72-79
1. Responsabilité de la préparation du budget et de sa présentation à l'Assemblée générale	72-74
2. Procédure d'examen et d'approbation du budget par l'Assemblée générale...	75-78
3. Vote du budget	79
C. Gestion du budget.....	80-88
1. Nature des pouvoirs dévolus au Secrétaire général	80-87
2. Virements de crédits entre chapitres du budget	88
D. Portée et étendue des pouvoirs de l'Assemblée générale en matière d'autorisation de dépenses	89-108
1. Dispositions du Règlement financier et du Règlement intérieur de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social.....	89-90
2. Éléments entrant en ligne de compte dans l'examen par l'Assemblée générale des dépenses proposées	91-106
**3. Pouvoir de l'Assemblée générale d'approuver ou non les engagements de dépenses de l'Organisation	
4. Plafond budgétaire	107-108
E. Le contrôle de l'Assemblée générale sur les dépenses budgétaires	109-117
1. Le Comité des commissaires aux comptes	115-116
**2. Attributions du Comité des commissaires aux comptes et principes régissant la vérification des comptes de l'Organisation des Nations Unies	
3. Procédures d'examen des comptes et des rapports de vérification des comptes par l'Assemblée générale.....	117
**4. Mécanisme d'examen des comptes et des rapports de vérification des comptes prévu pour l'Assemblée générale	
F. Fonds extrabudgétaires.....	118-124
1. Exposé général.....	118-121
2. Principaux programmes extrabudgétaires	122-124
**3. Constitution de fonds à des fins extrabudgétaires	
**4. Contrôle des fonds extrabudgétaires	
G. Comptes spéciaux pour les opérations de maintien de la paix et les opérations connexes des Nations Unies	125-129
1. Objet et limites des comptes.....	126
2. Préparation, présentation et approbation des prévisions de dépenses.....	127-129
**3. Gestion financière	

TEXTE DU PARAGRAPHE 1 DE L'ARTICLE 17

1. L'Assemblée générale examine et approuve le budget de l'Organisation.

INTRODUCTION

1. Le plan de la présente étude, qui porte sur la période 2000-2009, suit celui des études antérieures rela-

tives au paragraphe 1 de l'Article 17 qui figurent dans le *Répertoire* et les *Suppléments n^{os} 7, 8 et 9*.

I. GÉNÉRALITÉS

2. Le 8 mai 2006, à la reprise de sa soixantième session, l'Assemblée générale a adopté par un vote enregistré de 121 voix contre 50, avec 2 abstentions, la résolution 60/260 intitulée « Investir dans l'Organisation des Nations Unies pour lui donner les moyens de sa vocation mondiale¹ ». Une semaine plus tôt, la Cinquième Commission avait également procédé à un vote enregistré sur le projet de cette même résolution². C'était la première fois qu'il n'y avait pas application intégrale des clauses de l'accord conclu en 1986, selon lequel la Cinquième Commission agirait dorénavant par consensus³. Au cours des vingt dernières années, tous les projets de résolution sur les questions financières, budgétaires et administratives, ainsi que sur les questions relatives à la réforme et au renforcement de l'Organisation, avaient été adoptés par consensus⁴.

3. La raison pour laquelle cette résolution 60/260 était sujette à controverse était le fait qu'il y était question du rapport du Secrétaire général également intitulé : « Investir dans l'Organisation des Nations Unies pour lui donner les moyens de sa vocation mondiale⁵ ». Avant d'analyser les circonstances qui ont abouti à cette rupture de l'accord de consensus au sein de la Cinquième Commission, il est utile de rappeler les principales étapes du processus de réforme lancé par le Secrétaire général nouvellement élu, qui est entré en fonction en janvier 1997⁶.

4. Quelques mois après sa nomination, le Secrétaire général, après avoir procédé à un examen des activités de l'Organisation des Nations Unies et de la façon dont elles

avaient été organisées et exécutées⁷, a présenté à l'Assemblée un rapport décrivant de manière détaillée les mesures qui visaient à réformer l'Organisation en profondeur⁸. Après avoir examiné ce rapport, l'Assemblée a adopté, par consensus, une résolution en deux parties⁹ dans laquelle elle a rappelé les buts et les principes énoncés dans la Charte, a fourni au Secrétaire général des directives à prendre en compte dans le cadre de ses efforts de réforme¹⁰ et a accepté ou a approuvé certaines des mesures proposées¹¹. Ce rapport et cette résolution ont été analysés dans le *Supplément précédent du Répertoire*¹². Il est cependant utile de récapituler ici les principaux sujets de controverse qui sont apparus au cours du débat qui a précédé l'adoption de la résolution 52/12 A, B, car ils ont persisté pendant toute la durée du processus de réforme entrepris par le Secrétaire général¹³.

5. En premier lieu, les États Membres n'ont pas tous été convaincus qu'il était nécessaire d'édifier une « ONU

⁷ Le Secrétaire général avait nommé M. Maurice Strong Coordonnateur exécutif de la réforme.

⁸ A/51/950, « Rénover l'Organisation des Nations Unies : un programme de réformes », rapport du Secrétaire général.

⁹ Résolution 52/12 A et B.

¹⁰ Dans la résolution 52/12 A, l'Assemblée a « (salué) les efforts et les initiatives du Secrétaire général visant à réformer l'Organisation des Nations Unies », puis lui a adressé un certain nombre de directives normatives, notamment en ce qui concerne « le plein respect (de ses) directives, décisions et résolutions ».

¹¹ Les mesures suivantes ont été acceptées : la création du poste de Vice-Secrétaire général; la désignation du Coordonnateur des secours d'urgence en tant que Coordonnateur de l'assistance humanitaire des Nations Unies; une meilleure intégration de la surveillance intergouvernementale des principaux fonds de l'Organisation des Nations Unies; l'octroi d'un délai pour la conclusion d'accords sur le statut des forces entre l'Organisation des Nations Unies et les gouvernements de pays sur le territoire desquels des forces de maintien de la paix étaient déployées, comme recommandé par le Conseil de sécurité; et la création d'un compte pour le développement dans le cadre du budget-programme de l'exercice biennal 1998-1999. Par ailleurs, l'Assemblée a convenu « d'examiner dans les meilleurs délais » le projet de code de conduite des fonctionnaires des Nations Unies et a pris note d'un certain nombre de propositions, notamment en ce qui concerne l'introduction d'un système de budgétisation axée sur les résultats. Elle a demandé qu'un certain nombre d'examen soient effectués et que d'autres propositions lui soient présentées, notamment en ce qui concerne l'idée de convoquer un Sommet du Millénaire. Voir la résolution 52/12 B et le paragraphe 24 du *Répertoire, Supplément n^o 9*.

¹² Voir *Supplément n^o 9*, art. 17, par. 1, points 11 à 24.

¹³ Voir A/52/PV.49, p. 29 à 48 et A/52/PV.78, p. 3 à 21. Les résolutions 52/12 A et B ont été négociées et adoptées par l'Assemblée en séance plénière. Pour la première fois, des négociations informelles ont eu lieu dans le cadre de ces séances plénières.

¹ Voir A/60/PV.79.

² Voir A/C.5/60/SR.50.

³ Cet accord figurait dans la résolution de l'Assemblée générale 41/213, « Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies ».

⁴ Il y a toutefois eu une exception à cette pratique, à savoir lors du vote sur la résolution annuelle relative au financement de la Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL). Cette exception a continué d'être observée pendant la période 2000-2009. Voir, par exemple, résolutions 56/214 A et B, et 64/282.

⁵ A/60/692, « Investir dans l'Organisation des Nations Unies pour lui donner les moyens de sa vocation mondiale », rapport du Secrétaire général.

⁶ Kofi Annan a été nommé Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies par la résolution de l'Assemblée générale 52/200. Il a été reconduit dans ses fonctions pour un second mandat en vertu de la résolution 55/277 et a quitté ses fonctions le 31 décembre 2006. Son successeur, Ban Ki-Moon, a été élu par la résolution de l'Assemblée générale 61/3.

renouvelée pour le nouveau siècle¹⁴ ». Un grand nombre d'entre eux ont été d'avis qu'il importait avant tout pour assurer la santé de l'Organisation, que l'on respecte finalement l'arrangement politique, fondé sur des concessions mutuelles, qui constituait le fondement de la résolution 41/213; en d'autres termes, il s'agissait de verser en temps voulu l'intégralité des quotes-parts mises en recouvrement, en particulier celle du principal contribuant, étant entendu que les pays en développement accepteraient, en contrepartie, que les questions financières et administratives soient réglées au sein de la Cinquième Commission par voie de consensus. Deuxièmement, les Membres n'ont manifesté que peu d'enthousiasme à l'égard d'initiatives telles que l'externalisation d'activités traditionnellement menées par l'Organisation. Il n'a pas non plus été possible d'aboutir à un accord général sur les modalités d'un accroissement de la participation du secteur privé (questions traitées dans le rapport du Secrétaire général dans le cadre des considérations formulées au sujet de la société civile) à la vie de l'Organisation des Nations Unies. En troisième lieu, l'institution d'une « réforme approfondie des politiques et pratiques en matière de ressources humaines¹⁵ » n'a pas contribué de manière sensible à atténuer l'impression, chez les pays en développement, que le Secrétariat était dominé par les valeurs et concepts occidentaux. En outre, ces pays en développement étaient préoccupés par leur sous-représentation au sein du Secrétariat, en particulier dans les postes de haut niveau. Quatrièmement, ces mêmes pays en développement étaient convaincus que la réforme de l'Organisation était essentiellement motivée par la volonté de réduire les coûts et de mettre fin à des activités considérées comme dépassées, et que les efforts ainsi déployés étaient concentrés dans le domaine économique et social, dont le renforcement se poursuivait depuis les années 60 en vue de promouvoir leur développement. Enfin, la demande formulée par le Secrétaire général en vue du rétablissement de « la répartition des fonctions prévue par la Charte¹⁶ » entre lui-même et l'Assemblée générale signifiait que la Cinquième Commission s'occuperait moins des « détails » de l'administration de l'Organisation. Cette demande a été froidement accueillie par les États Membres qui utilisaient les délibérations de la Cinquième Commission pour influencer le fonctionnement de l'Organisation des Nations Unies dans des proportions n'ayant aucun rapport avec le rôle limité qu'ils jouaient dans les affaires mondiales¹⁷.

¹⁴ A/51/950, titre de la section III de la première partie, « Vue d'ensemble ».

¹⁵ Ibid., « Principaux éléments de la réforme », p. 7.

¹⁶ Ibid., par. 47 et 48 de la partie II, « Mettre en train le changement ».

¹⁷ Ce refus d'accorder des pouvoirs plus étendus au Secrétaire général en ce qui concerne les questions administratives et budgétaires a été mis en relief d'une manière particulièrement éloquente par la résolution 55/220, « Questions relatives au projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1998-1999 ». Le Secrétaire général a présenté un complément à la résolution A/51/950, intitulé « Réforme de l'Organisation des Nations Unies : mesures et propositions. Projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1998-1999 » (A/52/303) pour décrire les modifications qu'il était nécessaire d'apporter à ce budget-programme, bien qu'il eût déjà été adopté, en vue de mettre en œuvre le projet de réforme en question. Dans sa résolu-

6. En mars 2000, le Secrétaire général a présenté à l'Assemblée générale son deuxième grand rapport sur l'Organisation, son rôle, son avenir et son fonctionnement. Établi pour le Sommet du Millénaire, manifestation dont l'organisation avait été proposée par le Secrétaire général dans son premier rapport sur la réforme¹⁸ et que l'Assemblée générale avait approuvée¹⁹, ce rapport était intitulé : « Nous, les peuples : le rôle des Nations Unies au XXI^e siècle²⁰ ». Centré sur le rôle des Nations Unies dans ce nouveau siècle, sa partie VI²¹ avait un titre évoquant le rapport de juillet 1997 : « Rénover l'Organisation des Nations Unies ». La section D²² de cette partie était intitulée « Poursuivre la “révolution tranquille” » (l'expression « révolution tranquille » avait déjà été utilisée par le Secrétaire général dans son premier rapport sur la réforme).

7. Sept points ont été analysés à la section D : 1) Une « véritable réforme des structures » de l'Organisation devait être « désirée » par ses États Membres²³; 2) Une « réalité qui donne à réfléchir » était que « nos ressources n'étaient absolument pas en rapport avec nos tâches à l'échelle mondiale²⁴ »; 3) Les États Membres « nous imposent des contraintes en ajoutant de nouveaux mandats sans prévoir de ressources²⁵ »; 4) Les « contraintes sont loin d'être uniquement financières »; il existait « des divergences de vues entre les États Membres » et « le contrôle tout à fait importun et excessivement tatillon que

tion 55/220, de 30 pages, l'Assemblée a formulé des observations détaillées et a proposé des changements en ce qui concerne les textes explicatifs, les postes et autres ressources présentés par le Secrétaire général et, pour la première fois depuis l'introduction du système de budget-programme au milieu des années 70, elle a joint à sa résolution un tableau d'effectifs complet pour l'exercice biennal. Pour de plus amples détails, voir *Répertoire, Supplément n° 9*, par. 26 à 31.

¹⁸ Voir A/51/950, « Principaux éléments de la réforme », p. 8 et par. 91, sect. III, « Une ONU nouvelle pour un siècle nouveau ».

¹⁹ Dans sa résolution 52/12, l'Assemblée a prié le Secrétaire général de fournir des détails complémentaires sur les propositions qu'il avait formulées, notamment sur une assemblée du Millénaire et un forum du Millénaire; dans sa résolution 53/202, elle a décidé de désigner sa cinquante-cinquième session « Assemblée du Millénaire »; et, dans sa résolution 53/239, elle a décidé que le Sommet du Millénaire commencerait le mercredi 6 septembre 2000.

²⁰ A/54/2000, « Nous, les peuples : le rôle des Nations Unies au XXI^e siècle », rapport du Secrétaire général.

²¹ Les parties du document portant la cote A/54/2000 étaient les suivantes : I. Nouveau siècle, nouveaux défis; II. Mondialisation et gouvernance; III. Vivre à l'abri du besoin; IV. Un monde libéré de la peur; V. Pour une planète viable; VI. Rénover l'Organisation des Nations Unies; et VII. À l'attention des participants au Sommet.

²² Les sections de la partie D du document portant la cote A/54/2000 étaient les suivantes : A. Identifier nos principaux atouts; B. Mettre en place des réseaux pour le changement; C. Tirer parti des connexions informatiques; et D. Poursuivre la « révolution tranquille ».

²³ A/54/2000, par. 352; la nécessité d'une « véritable réforme des structures » a été rattachée à une « structure » qui était le résultat de plus d'un demi-siècle de mandats émanant des États Membres et, dans certains cas, à la survivance de profonds désaccords politiques.

²⁴ Ibid., par. 353; « le budget de nos activités de base [...] ne s'élève qu'à 1 milliard 250 millions de dollars par an, ce qui correspond à 4 % du budget annuel de la ville de New York et est près d'un milliard de dollars de moins que le coût annuel du fonctionnement du service des pompiers de Tokyo ».

²⁵ Ibid., par. 354; la première phrase de ce paragraphe était la suivante : « Si les difficultés que créent pour nous des budgets stagnants et le non-paiement des contributions sont bien connues, on comprend moins bien [...] » (phrase citée en ce qui concerne les « contraintes »).

les États Membres exerçaient sur nos activités au titre des programmes font qu'il nous est très difficile de porter notre efficacité au maximum²⁶ »; 5) Depuis 1997, pour « faire de l'ONU une organisation allégée, plus efficace », nous avons « simplifié nos procédures administratives », « transféré des ressources de l'administration au travail de développement », « introduit un mode de gestion plus collégial », et « considérablement amélioré la coordination entre les organismes très éloignés des Nations Unies²⁷ »; 6) « L'inertie institutionnelle qui pèse sur nos travaux » serait réduite par « des "clauses-couperets" pour les initiatives impliquant de nouvelles structures organisationnelles ou des engagements de fonds substantiels²⁸ »; 7) « Si l'ONU veut privilégier davantage la dimension humaine, elle doit être plus axée sur les résultats, aussi bien dans les dotations d'effectifs que dans la répartition des ressources (pas d'italiques dans l'original)²⁹. »

8. Dans la conclusion de ce rapport, le Secrétaire général a mis l'accent sur quatre tâches à mener à bien « pour faire de l'Organisation des Nations Unies un instrument plus efficace au service des peuples du monde entier » : « réformer le Conseil de sécurité »; « faire en sorte que l'Organisation dispose des ressources nécessaires pour s'acquitter des fonctions qui lui sont confiées »; « faire en sorte que le Secrétariat tire le meilleur parti de ces ressources [...] en lui permettant d'adopter les meilleures pratiques de gestion et de disposer des meilleures technologies possibles (pas d'italiques dans l'original) »; et « donner aux organisations non gouvernementales et autres acteurs non gouvernementaux la possibilité d'apporter leur contribution à l'action de l'Organisation³⁰ ».

9. La Déclaration du Millénaire, élaborée sur la base de ce rapport et adoptée par l'Assemblée générale le 8 septembre 2000³¹, comprend la section VIII intitulée « Renforcer l'Organisation des Nations Unies³² ». Pour

faire de l'organisation « un instrument plus efficace » en vue de la réalisation de leurs « priorités », les États Membres ont mis l'accent sur 11 buts, 2 d'entre eux ayant un rapport direct avec le paragraphe 1 de l'Article 17 de la Charte. Le premier de ces buts concernait les ressources. Celles-ci, selon un libellé très traditionnel, devaient être mises à la disposition de l'Organisation « en temps voulu et de façon prévisible » pour qu'elle puisse « s'acquitter de ses mandats ». Le deuxième but pertinent, qui concernait le Secrétariat, doit être cité dans son intégralité, car il met en évidence l'écart important existant entre les souhaits du Secrétaire général et l'opinion dominante exprimée par l'ensemble des États Membres quant au processus de réforme et à la répartition des responsabilités en vue de sa mise en œuvre : « Nous décidons [...] d'inviter instamment le Secrétariat à utiliser au mieux ces ressources, conformément aux règles et procédures clairement établies par l'Assemblée générale, dans l'intérêt de tous les États Membres, en adoptant les meilleures méthodes de gestion, en utilisant les meilleures technologies disponibles et en concentrant ses efforts sur les activités qui reflètent les priorités dont sont convenus les États Membres (pas d'italiques dans l'original)³³. » L'appel lancé par le Secrétaire général pour que l'Assemblée générale soit moins « envahissante » et lui laisse davantage de latitude pour réformer l'Organisation n'avait pas eu pour effet d'amener la majorité des États Membres à le soutenir dans son action.

10. Quelques mois après la Déclaration du Millénaire, l'Assemblée générale a adopté une résolution sur la suite à donner aux résultats du Sommet du Millénaire, dans laquelle elle a demandé à « l'ensemble des organismes des Nations Unies d'aider les États Membres de toutes les façons possibles à appliquer la Déclaration du Millénaire » et a prié le Secrétaire général « d'assurer une coordination à l'échelle du système » aux mêmes fins³⁴. Il n'a nulle part été fait mention de la réforme de l'Organisation. En septembre 2001, le Secrétaire général a publié un rapport intitulé « Plan de campagne pour la mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire des Nations Unies³⁵ ». S'inspirant du plan suivi pour l'élaboration de la Déclaration du Millénaire, le Secrétaire général a formulé des observations sur les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs qui y étaient énoncés et, pour chacun d'entre eux, il a indiqué les « stratégies à suivre pour aller de l'avant ». En ce qui concerne les deux objectifs se rapportant directement au paragraphe 1

²⁶ A/54/200, par. 355.

²⁷ Ibid., par. 356.

²⁸ Ibid., par. 357.

²⁹ Ibid., par. 358.

³⁰ Ibid., par. 367, sect. VII, « À l'attention des participants au Sommet ». Dans cette section, six valeurs reflétant « l'esprit de la Charte » ont été recensées, à savoir liberté, équité et solidarité, tolérance, non-violence, respect de la nature et responsabilité partagée. Ensuite, pour « faire respecter ces valeurs au XXI^e siècle », quatre « priorités » ont été présentées : libérer nos semblables de « la pauvreté abjecte et déshumanisante »; libérer nos semblables « du fléau de la guerre »; éviter (à la génération actuelle et aux générations futures) de « vivre sur une planète à tout jamais abîmée par les activités humaines et dont les ressources ne suffisent plus à couvrir leurs besoins ». Le quatrième et dernier domaine d'action prioritaire était « de faire de l'Organisation des Nations Unies un instrument plus efficace au service des peuples du monde entier », en veillant à exécuter les quatre tâches mentionnées dans ce paragraphe.

³¹ Résolution de l'Assemblée générale 55/2, « Déclaration du Millénaire ». Étant donné que cette déclaration a été adoptée en tant que projet, bien que son libellé soit identique, à la clôture de la cinquante-quatrième session de l'Assemblée générale (résolution 54/282), sa partie pertinente a été examinée dans le *Répertoire, Supplément n° 9*, par. 33, dans le cadre de l'étude consacrée au paragraphe 1 de l'Article 17.

³² Le dernier paragraphe de cette section, ainsi que de la Déclaration, se lit comme suit : « Nous réaffirmons solennellement, en cette occasion historique, que l'Organisation des Nations Unies est le lieu de rassemblement indispensable de l'humanité tout entière où nous nous efforçons de concrétiser nos aspirations universelles à la paix, à la coopération et au dévelop-

pement. Nous nous engageons donc à accorder un soutien indéfectible à la réalisation de ces objectifs communs et nous nous déclarons résolus à les atteindre. »

³³ Résolution de l'Assemblée générale 55/2, par. 30, sixième et septième alinéas.

³⁴ Résolution de l'Assemblée générale 55/162, « Suite à donner aux résultats du Sommet du Millénaire », par. 3 et 11.

³⁵ A/56/326, « Plan de campagne pour la mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire », rapport du Secrétaire général. Ce « plan de campagne » avait été demandé par l'Assemblée dans sa résolution 55/162, par. 18. Elle avait également demandé, dans cette résolution, un rapport annuel et un rapport quinquennal exhaustif sur les « progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire » (par. 19).

de l'Article 17, qui sont mentionnés au paragraphe précédent de la présente étude, ces stratégies ont été énoncées de manière concise et en des termes ne donnant pas matière à controverse³⁶.

11. L'Assemblée a pris note avec « satisfaction » de ce rapport et a recommandé que le « plan de campagne soit considéré comme un guide utile pour l'application de la Déclaration du Millénaire par les organismes des Nations Unies³⁷ ». Le 31 juillet 2002, le Secrétaire général a présenté son premier rapport annuel sur la mise en œuvre de cette déclaration³⁸. Sa brève section intitulée « Renforcer l'Organisation des Nations Unies » contenait un avis sur ce qui avait été réalisé depuis 1997³⁹, l'évaluation indiquant « qu'il y avait encore beaucoup à faire pour améliorer la situation », et l'annonce de la présentation à l'Assemblée générale, au cours de « cet automne (l'automne de 2002) [d']un rapport qui proposera[it] de nouvelles améliorations concernant les programmes, les modes d'organisation et les méthodes de travail [...] »⁴⁰. L'Assemblée a pris note, également avec « satisfaction », de ce premier rapport annuel⁴¹. Elle a reconnu « l'inéga-

lité des progrès » accomplis dans la réalisation des objectifs de la Déclaration du Millénaire et a décidé « d'examiner, à sa cinquante-huitième session, la possibilité de tenir, à sa soixantième session, une réunion plénière de haut niveau consacrée à l'évaluation de l'application de la Déclaration du Millénaire [...] »⁴². Cette réunion de haut niveau, connue sous le nom de Sommet mondial de 2005, et l'annonce du rapport du Secrétaire général pour l'automne de 2002, sont devenues les prochaines étapes du progrès de la réforme de l'Organisation lancée en 1997.

12. Le rapport publié le 9 septembre 2002 était le troisième rapport important du Secrétaire général sur les questions relatives à la réforme de l'Organisation et était intitulé « Renforcer l'ONU : un programme pour aller plus loin dans le changement⁴³ ». Il s'inscrivait dans le cadre de la Déclaration du Millénaire. On pouvait y lire que, depuis que les réformes avaient commencé en 1997, « les réalisations ont été nombreuses ». L'organisation « évolue avec son époque » et « elle est plus efficace, plus ouverte et plus créative ». Cependant, « de nouvelles réformes sont nécessaires » pour faire en sorte que « l'Organisation concentre son attention sur les priorités établies par les États Membres et que le Secrétariat offre un meilleur service. Toutefois, une réforme des organes gouvernementaux est également in-

³⁶ Ibid., voir par. 275 à 283. En ce qui concerne l'objectif ayant trait aux ressources de l'organisation, « stratégies pour aller de l'avant », l'accent a été mis sur le versement des contributions « intégralement, en temps voulu et sans condition » et sur la poursuite « des efforts pour réformer les méthodes et pratiques budgétaires de l'Organisation des Nations Unies » (par. 278); en ce qui concerne l'objectif ayant trait au Secrétariat, les stratégies préconisées consistaient à « veiller à ce que des ressources suffisantes soient affectées aux technologies de l'information », « gérer le savoir existant au sein des Nations Unies de manière à le rendre accessible à la société civile et aux autres partenaires », « poursuivre la modernisation des politiques et procédures de gestion des ressources humaines » et « continuer à alléger les procédures administratives » (par. 283).

³⁷ Résolution de l'Assemblée générale 56/95, « Suite à donner aux résultats du Sommet du Millénaire », par. 1 et 2.

³⁸ A/52/270, « Application de la Déclaration du Millénaire adoptée par l'Organisation des Nations Unies », rapport du Secrétaire général.

³⁹ Ibid., par. 110. En particulier : « On sous-estime souvent la profondeur des changements [...]. Les innovations que l'Assemblée générale a approuvées, conformément aux recommandations figurant dans mon rapport de 1997 [...] et dans le rapport Brahimi, ont permis à celle-ci d'adopter une vision commune et d'agir avec plus de cohérence et de souplesse. » Des exemples récents de cette capacité à « relever de redoutables défis ont été les interventions qui ont été menées "au Kosovo, en Sierra Leone, au Timor oriental et en Afghanistan" ». Les objectifs du Millénaire en matière de développement étaient ceux qui étaient énoncés dans « le programme commun dans ce domaine pour les 15 années à venir ». La coordination s'était « sensiblement améliorée ». Ces réalisations, de même que d'autres, « ont eu lieu alors que les ressources réelles du budget ordinaire étaient en diminution ».

⁴⁰ Ibid., par. 111.

⁴¹ Résolution de l'Assemblée générale 57/144, « Suite à donner aux textes issus du Sommet du Millénaire », par. 1. Il conviendrait de noter qu'au titre du même point de l'ordre du jour, intitulé « Suite à donner aux textes issus du Sommet du Millénaire », l'Assemblée a également adopté la résolution 57/145, « Réponse aux menaces et aux défis mondiaux ». Prenant note « avec préoccupation (de) différents menaces et défis mondiaux tels que, entre autres, le terrorisme international sous toutes ses formes et manifestations, la criminalité transnationale organisée, les conflits régionaux, la misère, le développement non durable, le trafic illicite de drogues, le blanchiment d'argent, les maladies infectieuses, la détérioration de l'environnement, les catastrophes naturelles et les situations d'urgence complexes », l'Assemblée a reconnu « qu'il importe que l'Organisation des Nations Unies continue à évoluer pour faire face (à ces) menaces et défis », et a prié le Secrétaire général, « en consultation avec les chefs de secrétariat des institutions et organisations du système des Nations Unies, [...] d'étudier par quels moyens promouvoir des réponses plus globales et plus cohérentes aux menaces et aux défis mondiaux du XXI^e siècle » (quatrième alinéa du

préambule et par. 2 de la résolution 57/145).

⁴² Ibid., par. 2 et 6. Au paragraphe 7 de cette résolution, l'Assemblée a également décidé que « le processus d'examen de l'application des objectifs de développement énoncés dans la Déclaration du Millénaire sera envisagé au regard du suivi intégré et coordonné des textes issus des grandes conférences et sommets organisés sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies dans les domaines économique et social [...] ». En conséquence, la résolution 58/291 de l'Assemblée générale, contenant la décision de tenir à New York en 2005, au début de sa soixantième session, une réunion plénière de haut niveau « avec la participation des chefs d'État et de gouvernement », a été intitulée « Suite donnée aux textes issus du Sommet du Millénaire et application et suivi intégrés et coordonnés des textes issus des grandes conférences des Nations Unies dans les domaines économique et social ». Ce titre représentait le résultat de la fusion de deux points de l'ordre du jour de la cinquante-huitième session de l'Assemblée, à savoir le point 50 sur la suite donnée à l'Assemblée du Millénaire et le point 60 sur l'application intégrée des textes issus des grandes conférences et réunions au sommet dans les domaines économique et social, et il a fallu sept mois de négociations pour parvenir à un accord sur le sens de cette fusion dans l'optique d'une définition de la portée de cette réunion de haut niveau. D'une manière générale, les pays en développement souhaitaient que cette réunion mette l'accent sur les questions de développement, alors que les pays développés voulaient qu'elle se concentre sur tous les objectifs du Sommet du Millénaire, y compris la réforme de l'Organisation. Les objectifs du Millénaire pour le développement, considérés d'un œil très favorable par les pays développés, ont fait l'objet de sérieuses réserves de la part d'un certain nombre de pays en développement. Le résultat de ces négociations a été le paragraphe 2 de la résolution 58/291, dont le texte est très succinct. La réunion de haut niveau « sera l'occasion d'entreprendre un examen complet des progrès accomplis dans la réalisation de *tous les engagements énoncés dans la Déclaration du Millénaire, y compris les objectifs de développement convenus à l'échelon international et les partenariats mondiaux nécessaires à leur réalisation* (pas d'italiques dans l'original) [...] ». Une décision finale sur les modalités, la forme et l'organisation de la réunion de haut niveau devait être proposée par le Secrétaire général, en tenant compte des consultations ouvertes à tous que le Président de l'Assemblée générale continuerait de mettre en œuvre (par. 3 de la résolution 58/291). Voir résolution 58/291 et A/58/PV.86, p. 1 à 5.

⁴³ A/57/387, « Renforcer l'ONU : un programme pour aller plus loin dans le changement », rapport du Secrétaire général.

dispensable⁴⁴. » Trente-six « décisions » ont été esquissées, la première consistant à présenter, en 2003, un budget-programme « entièrement révisé » pour l'exercice biennal 2004-2005, et la dernière visant à charger la Vice-Secrétaire générale de « superviser la mise en œuvre des réformes approuvées⁴⁵ ».

13. Bien que toutes les mesures envisagées et proposées aient une incidence sur la structure et le fonctionnement de l'Organisation, la section V⁴⁶, intitulée « Financer les priorités », se rapportait directement au[x] budget[s] de l'Organisation des Nations Unies et proposait quatre mesures précises applicables au processus de planification et de budgétisation, à l'examen intergouvernemental des plans et des budgets, aux budgets des opérations de maintien de la paix et à la gestion des fonds d'affectation spéciale⁴⁷. Comme l'a fait valoir le Secrétaire général, les mesures présentées dans l'ensemble du rapport « traduisent un changement radical de la façon dont l'Organisation opère », et c'est dans cet esprit qu'il a engagé « les États Membres à souscrire sans réserve à ce train de mesures⁴⁸ ».

14. À défaut de les « approuver vigoureusement », l'Assemblée générale s'est félicitée « des efforts et initiatives du Secrétaire général visant à poursuivre la réforme de l'Organisation des Nations Unies afin de relever les défis de notre époque et d'aborder les nouvelles priorités de l'Organisation en ce XXI^e siècle⁴⁹ ». Il y a eu, dans cette résolution, d'autres manifestations de « satisfaction » à l'égard des « intentions », des « efforts » et des « propositions » du Secrétaire général, chacune d'entre elles étant cependant tempérée par une clause restrictive, et un examen plus approfondi et une approbation étant prévus dans chaque cas⁵⁰. Une seule décision du Secrétaire général a été « approuvée » et l'Assemblée a clairement indiqué qu'elle était déterminée à continuer d'examiner avec la plus grande minutie tous les aspects de l'organisation du Secrétariat⁵¹. En ce qui concerne la demande formulée par le Secrétaire général en vue de lui permettre de disposer d'une plus grande latitude dans son administration des budgets-programmes approuvés, l'Assemblée l'a prié de définir des « critères » pertinents,

en spécifiant notamment « dans quels cas exceptionnels » il pourrait faire usage d'une telle latitude⁵².

15. Des précisions ont également été demandées par l'Assemblée en ce qui concerne la proposition du Secrétaire général visant à simplifier le processus de planification et de budgétisation⁵³ et, un an plus tard, après avoir reçu un rapport complémentaire⁵⁴, la Cinquième Commission a accepté, à titre d'essai, de remplacer le plan à moyen terme sur quatre ans alors en vigueur par un « cadre stratégique » portant, pour l'essentiel, sur la même période que le budget-programme biennal⁵⁵. L'Assemblée a également accepté que le Comité du programme et de la coordination cesse d'examiner l'esquisse budgétaire, ce qui éviterait un chevauchement des responsabilités compte tenu des attributions du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires⁵⁶. Il s'agissait là de modifications notables apportées au processus de planification et de budgétisation établi en vertu de la résolution 41/213 du 19 décembre 1986. Elles sont examinées de manière plus détaillée à la partie II.A.1 de la présente analyse.

16. La réunion plénière de haut niveau tenue par l'Assemblée générale du 14 au 16 septembre 2005 a adopté un document qui est devenu, dans la résolution 60/1, le Document final du Sommet mondial de 2005⁵⁷. Ce document comportait une partie V, « Renforcement de l'Organisation des Nations Unies⁵⁸ », dont l'une des 10 sous-parties⁵⁹ était intitulée « Secrétariat et réforme

⁴⁴ Voir résolution de l'Assemblée générale 57/300, par. 35.

⁴⁵ Ibid., par. 37.

⁴⁶ A/57/786, « Renforcer l'Organisation des Nations Unies : un programme pour aller plus loin dans le changement. Examen intergouvernemental du plan à moyen terme et du budget-programme », rapport du Secrétaire général.

⁴⁷ Voir résolution de l'Assemblée générale 58/269, « Renforcement de l'Organisation des Nations Unies : un programme pour aller plus loin dans le changement »; par. 5 à 10.

⁴⁸ Ibid., par. 11.

⁴⁹ Résolution de l'Assemblée générale 60/1, « Document final du Sommet mondial de 2005 ». La cinquante-neuvième session de l'Assemblée a adopté le même texte, en tant que projet, le 13 septembre 2005, dans sa résolution 59/314, « Projet de document final de la Réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale de septembre 2005 ». À la fin de sa cinquante-neuvième session, qui a coïncidé avec l'année marquant le soixantième anniversaire de l'Organisation des Nations Unies, le Président de l'Assemblée générale a dit qu'il « nous avait fallu aussi consacrer la moitié, sinon l'essentiel de notre temps, à la préparation de cette importante réunion au sommet, à laquelle prendront part 150 chefs d'État et de gouvernement » (voir A/59/PV.118, p. 4). Parmi les documents qui ont été examinés figurent le rapport du Groupe de personnalités de haut niveau sur les menaces, les défis et le changement (A/59/565), le rapport du Projet objectifs du Millénaire (A/59/727) et le rapport du Secrétaire général intitulé « Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous » (A/59/2005).

⁵⁰ Les parties de ce texte étaient les suivantes : I. Valeurs et principes; II. Développement; III. Paix et sécurité collective; IV. Droits de l'homme et état de droit; et V. Renforcement de l'Organisation des Nations Unies.

⁵¹ Les sous-sections de la partie V étaient les suivantes : Assemblée générale; Conseil de sécurité; Conseil économique et social; Conseil des droits de l'homme; Secrétariat et réforme de la gestion; Cohérence du système des Nations Unies; Organisations régionales; Coopération entre l'Organisation des Nations Unies et les parlements; Participation des pouvoirs locaux, du secteur privé et de la société civile, y compris les organisations non gouvernementales; et Charte des Nations Unies.

⁴⁴ A/57/387, deuxième et quatrième paragraphes du résumé.

⁴⁵ Ibid., décision 1, p. 13, et décision 36, p. 38.

⁴⁶ Les sept sections du rapport étaient les suivantes : I. Renforcer l'ONU; II. Agir utilement; III. Mieux desservir les États Membres; IV. Mieux travailler ensemble; V. Financer les priorités; VI. L'Organisation et son personnel : investir dans l'excellence; et VII. Gérer le changement.

⁴⁷ Ibid., p. 29 à 32.

⁴⁸ Ibid., dernier paragraphe du résumé.

⁴⁹ Résolution de l'Assemblée générale 57/300, « Renforcer l'ONU : un programme pour aller plus loin dans le changement ».

⁵⁰ Voir, par exemple, par. 11 de la résolution 57/300 : « (L'Assemblée) accueille avec satisfaction les propositions du Secrétaire général visant à améliorer la prestation de services d'information efficaces et bien ciblés, notamment celle consistant à restructurer le Département de l'information du Secrétariat, en se conformant à ses résolutions et décisions sur la question (pas d'italiques dans l'original). »

⁵¹ Au paragraphe 25 de la résolution 57/300, l'Assemblée a approuvé la décision du Secrétaire général visant à confier au Secrétaire général adjoint et Conseiller spécial pour l'Afrique un certain nombre de responsabilités. En outre, l'Assemblée a ressenti le besoin d'énumérer de manière précise ces responsabilités aux alinéas a et b.

de la gestion⁶⁰ ». Sous ce titre, l'accent a été fortement mis sur « des mécanismes efficaces et efficients ayant trait à la responsabilité et à la responsabilisation du Secrétariat⁶¹ », et notamment sur l'élaboration d'un « code de déontologie applicable à l'ensemble du personnel des Nations Unies⁶² ». L'accent a également été mis sur « la nécessité pressante d'améliorer notablement les mécanismes de contrôle et de gestion de l'Organisation⁶³ ». De vigoureux encouragements ont été adressés au Secrétaire général en vue de la promotion des « meilleures pratiques de gestion » pour une « utilisation plus efficace des ressources financières et humaines dont dispose l'Organisation⁶⁴ ». Le rôle du Secrétaire général en sa qualité de plus haut fonctionnaire de l'Organisation ayant été « réaffirmé », il a été prié « de soumettre des propositions concernant les conditions qui doivent être réunies et les mesures qui devraient être prises pour qu'il puisse s'acquitter efficacement de ses responsabilités en matière de gestion⁶⁵ ».

17. En outre, après avoir « félicité » le Secrétaire général « des efforts qu'il a[vait] faits et qu'il continu[ait] de faire pour accroître l'efficacité de la gestion de l'Organisation, ainsi que pour moderniser cette dernière », le Sommet mondial de 2005 a souligné « la nécessité d'arrêter de nouvelles réformes afin que l'Organisation puisse utiliser plus efficacement ses ressources financières et humaines [...] », et l'a prié « de soumettre à l'Assemblée générale, pour examen et décision au premier trimestre de 2006, des propositions concernant l'application de réformes de la gestion [...] »⁶⁶.

⁶⁰ Résolution de l'Assemblée générale 60/1, annexe, par. 161 à 167.

⁶¹ Ibid., par. 161, *b*. Il convient de rappeler le contexte dans lequel cet accent a été mis sur la responsabilisation et le respect des règles de déontologie : en premier lieu, la controverse au sujet de la gestion du programme Pétrole contre nourriture mis en place par le Conseil de sécurité en 1991, pour prendre officiellement fin le 21 novembre 2003, avait été intense depuis 2000, et le rapport de la Commission d'enquête indépendante (le rapport Volcker), qui avait grandement contribué à dissiper les rumeurs et les accusations, n'avait été présenté au Conseil de sécurité que le 7 septembre 2005; en second lieu, des preuves de cas d'abus et d'exploitation sexuels commis par des membres du personnel de maintien de la paix des Nations Unies avaient été rendues publiques en 2004/2005, et l'Assemblée générale avait adopté sa première résolution sur cette question le 6 juin 2005 (résolution 59/300).

⁶² Ibid., par. 161, *d*.

⁶³ Ibid., par. 164.

⁶⁴ Ibid., par. 161, *f*.

⁶⁵ Ibid., par. 162.

⁶⁶ Ibid., par. 162 et 163. Au paragraphe 163, le Sommet a également demandé au Secrétaire général d'inclure trois « éléments » importants dans ses propositions « concernant l'application de réformes de la gestion » : *a*) une évaluation et des recommandations sur la capacité des « politiques, règlements et règles de l'Organisation en matière budgétaire et financière et concernant les ressources humaines (de répondre) aux besoins présents de l'Organisation [...] »; *b*) les moyens de faciliter, par l'exécution d'analyses et la formulation de recommandations, l'examen de « tous les mandats découlant de résolutions de l'Assemblée générale et d'autres organes qui remontent à plus de cinq ans », l'Assemblée et les autres organes devaient entreprendre cet examen en 2006 pour « renforcer et actualiser le programme de travail de l'Organisation des Nations Unies »; et *c*) une « proposition détaillée concernant les modalités d'une opération ponctuelle visant à améliorer par des départs négociés la structure et la qualité des effectifs [...] ». Les éléments *b* et *c*, ainsi que d'autres questions soulevées dans le cadre de cette sous-partie du document final du Sommet, notamment la question du

18. Le principal rapport publié pour donner suite à cette résolution 60/1 sur le document final du Sommet mondial de 2005 a également été le quatrième rapport important sur la réforme publié par le Secrétaire général, qui était en voie d'achever son second mandat à la fin de l'année. C'est ce rapport⁶⁷ qui a entraîné la rupture de l'accord consensuel qui régnait au sein de l'Assemblée générale en ce qui concerne les questions administratives et budgétaires mises en relief au début de la présente analyse.

19. Ce rapport, éloquent tant par le ton que la teneur, proposait des mesures nécessaires « pour donner aux futurs secrétaires généraux les moyens d'exercer efficacement leur mission de gestionnaire, ainsi que diverses autres qui doivent permettre à l'Organisation de mieux utiliser ses moyens de gestion et mieux mettre en valeur ses ressources humaines et en matière d'encadrement ». Les précédentes initiatives de réforme, qui avaient certes « produit quelques améliorations notables, visaient pour certaines les symptômes plutôt que les causes des faiblesses de l'ONU ». Il s'agissait de « repenser fondamentalement son Secrétariat, c'est-à-dire remettre en question non seulement sa structure, ses systèmes et ses textes, mais aussi ses traditions », ce qui était imposé par « la diversification spectaculaire des activités », notamment « dans le secteur du maintien de la paix, où le volume des opérations a[vait] quadruplé ». L'Organisation des Nations Unies avait « cessé d'être une organisation à vocation essentiellement délibérante, présente dans un petit nombre de villes sièges ». La stratégie préconisée pour renforcer l'Organisation consistait à adopter « une nouvelle culture de l'encadrement et une nouvelle structure de gestion » qui lui permettrait « de répondre de façon orchestrée, cohérente et souple aux besoins urgents de la communauté internationale⁶⁸ ». Cependant, ainsi que le Secrétaire général l'a souligné, « une gestion solide ne porte ses fruits que si elle obéit à une gouvernance solide. Sans relation de confiance et partenariat stratégique entre la gouvernance de l'Organisation — les mécanismes intergouvernementaux mis en place par les États Membres — et ceux qui la gèrent, à savoir moi-même et mes collaborateurs, point de réforme⁶⁹ ».

20. Il y avait 23 propositions, présentées dans les sept parties de ce rapport⁷⁰. Parmi elles, il en est trois, ainsi que les propositions correspondantes, qui méritent d'être décrites brièvement, car elles ont donné lieu à des divergences de vues particulièrement prononcées entre les États Membres :

contrôle et celle ayant trait à la sûreté et à la sécurité du personnel, ont été traités dans des rapports distincts du Secrétaire général.

⁶⁷ A/60/692, « Investir dans l'Organisation des Nations Unies pour lui donner les moyens de sa vocation mondiale », rapport du Secrétaire général.

⁶⁸ Ibid., cinq premiers paragraphes du résumé.

⁶⁹ Ibid., « Introduction », par. 14.

⁷⁰ I. Investir dans le capital humain; II. Investir dans la qualité de l'encadrement; III. Investir dans l'informatique et la télématique; IV. Investir dans de nouvelles formules de prestation des services; V. Investir dans l'amélioration de la budgétisation et de la gestion financière; VI. Investir dans la gouvernance; et VII. Pour l'avenir, investir dans le changement.

- La partie V, « Investir dans l'amélioration de la budgétisation et de la gestion financière », s'inspirant d'un jugement sévère des lacunes du système de budgétisation⁷¹, comprenait trois propositions détaillées sur « la planification stratégique du budget et de son exécution », sur « les pratiques de gestion financière » et sur « l'évaluation des résultats et des rapports⁷² ». Les principales idées qui y étaient développées étaient la simplification des processus, le regroupement des procédures et rapports et l'octroi de pouvoirs plus étendus au Secrétaire général⁷³. La seule référence à la question du versement des contributions des États Membres était contenue dans la proposition tendant à ce que « des intérêts soient prélevés sur les arriérés de contributions dus par les États Membres⁷⁴ ».
- La partie VI, « Investir dans la gouvernance », visait à remédier au problème dû au fait que « le dialogue entre le Secrétariat et les organes de l'Assemblée générale (était) parfois rendu inopérant⁷⁵ ». Elle comprenait les propositions 19, 20 et 21. La proposition 19 plaidait en faveur de l'élaboration d'un « rapport annuel d'ensemble unique » qui revêtirait la forme d'un rapport annuel complètement remanié présenté par le Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation⁷⁶. La proposition 20 tendait à ce que « le dialogue entre le Secrétariat et les principaux organes budgétaires de l'Assemblée générale obéisse à trois nouveaux principes⁷⁷ ». Dans la proposition 21, l'Assemblée était « invitée à envisager de modifier les modalités de son dialogue avec le Secrétariat sur les questions de gestion et les questions budgétaires ». Six mesures ont été préconisées à cet effet, la dernière d'entre elles

se lisant comme suit : « Les États Membres (sont invités) [...] À réfléchir aux moyens de réserver les débats stratégiques à des réunions restreintes, par exemple en répartissant le programme de travail de la Cinquième Commission entre *quelques groupes de travail à composition limitée*, ou à envisager de charger un *comité directeur composé de personnes élues parmi les membres de la Commission* de présenter à la Commission plénière les recommandations qu'il aurait arrêtées (pas d'italiques dans l'original)⁷⁸. »

- La partie VII, intitulée « Pour l'avenir, investir dans le changement », contenait les deux dernières propositions, à savoir les propositions 22 et 23. La proposition 22 avait trait à l'ouverture de crédits aux fins de financer toutes les mesures suggérées dans le rapport, notamment en ce qui concerne « les ressources (qui) devront être dégagées rapidement pour le financement d'un « *bureau de la gestion du changement* (pas d'italiques dans l'original) » et d'un « *programme de départs négociés* (pas d'italiques dans l'original) ». Dans la proposition 23, le Secrétaire général a exhorté les États Membres « à dégager promptement les ressources nécessaires pour financer le bureau de la gestion du changement et à instituer une instance intergouvernementale de concertation avec ce bureau ». En agissant rapidement de la sorte, a ajouté le Secrétaire général, « ils convaincraient les fonctionnaires de l'Organisation, ainsi que le public, du sérieux et de la crédibilité du programme de réformes⁷⁹ ».

21. De graves divergences de vues sont apparues entre les États Membres au sujet de ce rapport avant même sa publication. Les facilitateurs nommés par le Président de l'Assemblée générale pour superviser le suivi de la sous-partie intitulée « Réforme du Secrétariat et de la gestion », figurant dans le Document final du Sommet mondial de 2005⁸⁰, n'ont pas réussi à concilier les deux

⁷¹ Le diagnostic s'énonçait comme suit : « La procédure d'exécution du budget est trop rigide [...]; le Secrétaire général n'a quasiment aucune latitude pour réaffecter des ressources en fonction de besoins nouveaux [...]; l'exécution des programmes n'obéit pas à un principe de responsabilité unique, cohérent et généralement admis [...]; le Règlement et les règles de gestion financière sont un véritable carcan [...]; l'opacité des données financières et la rareté des informations utiles [...] » L'un des problèmes à signaler était dû au fait que « le Secrétariat (saisissait) chaque année la Cinquième Commission de rames de rapports ». Voir A/60/692, par. 72 à 77, a.

⁷² A/60/692, propositions 16, 17 et 18, par. 79, p. 33 à 35.

⁷³ Par exemple, de même que celui du budget des opérations de maintien de la paix, le cycle du budget ordinaire devrait correspondre à l'année civile; les comptes des différentes missions de maintien de la paix devraient être consolidés; les ouvertures de crédit, qui se répartissent actuellement entre 35 chapitres, devraient être regroupées sous 13 grands chapitres; les postes devraient être approuvés globalement et groupés en quatre grandes catégories; le plafond de l'autorisation d'engagement de dépenses consenti pour les opérations de maintien de la paix devrait être porté de 50 à 150 millions de dollars; les excédents budgétaires devraient être reportés d'un exercice à l'autre. Voir propositions 16 et 17.

⁷⁴ Ibid., dernier point de la proposition 17.

⁷⁵ Ibid., par. 84.

⁷⁶ Ibid., par. 85, proposition 19, p. 41.

⁷⁷ Ibid., par. 85, proposition 20, p. 42. Ces trois « nouveaux principes » étaient les suivants : « Ces organes conviendraient de s'intéresser essentiellement aux questions centrales du budget [...]; les travaux des organes pléniérs et des groupes de travail seraient limités dans le temps [...]; les séances plénières seraient consacrées à des décisions sur les questions centrales du budget, plutôt qu'à des débats interminables sur chaque ligne du budget. »

⁷⁸ Ibid., par. 85, proposition 21, p. 42. Les autres points de la proposition 21 avaient pour objet la suppression du Comité du programme et de la coordination, l'examen du niveau de spécialisation technique exigé des membres du CCQAB et le relèvement du niveau de représentation des États Membres à la Cinquième Commission.

⁷⁹ Ibid., partie VII et propositions 22 et 23, par. 86 à 92. Il a été précisé que le nouveau « bureau de la gestion du changement » rendrait compte au Vice-Secrétaire général (par. 90). En outre, « un groupe restreint mais représentatif d'États Membres (aurait) pour seule vocation de faciliter et de diriger l'entreprise » (par. 89). Le Programme de « départs anticipés » était la concrétisation d'une idée énoncée dans le Document final du Sommet mondial de 2005 (voir résolution de l'Assemblée générale 60/1, par. 163, c). Le Secrétaire général, dans le rapport à l'examen, avait annoncé qu'il s'appropriait à formuler une proposition ayant trait à ce programme de départs négociés, et indiqué qu'il serait « indispensable à la mise en œuvre des réformes envisagées dans le présent rapport, ainsi que des conclusions que l'Assemblée (dégagerait) de son réexamen des mandats » (par. 91, c). Le coût à prévoir « (serait) d'environ 100 000 dollars par départ négocié [...], soit, au total, 100 millions pour 1 000 fonctionnaires » (par. 92).

⁸⁰ Le Président de la soixantième session de l'Assemblée, Jan Eliasson, de la Suède, a désigné l'ambassadeur Akram, du Pakistan, et l'ambassadeur Rock, du Canada, pour qu'ils assurent cette facilitation en septembre 2005. Une mention officielle de ces nominations effectuées par le Président figure dans le document A/60/PV.71, p. 4.

positions opposées adoptées en ce qui concerne le traitement du rapport que les participants au Sommet avaient, aux paragraphes 162 et 163 du Document final de ce dernier, demandé au Secrétaire général d'établir⁸¹. Certains États Membres, en particulier les principaux contributeurs, ont souhaité que le rapport en question, une fois qu'il serait prêt, soit présenté et examiné dans le cadre de séances plénières de l'Assemblée, tandis que d'autres, au nombre desquels les membres du Groupe des 77, ont émis le vœu qu'il soit examiné directement par la Cinquième Commission, en même temps que le rapport correspondant du CCQAB.

22. Le 7 mars 2006, le Secrétaire général, prenant la parole devant l'Assemblée, a évoqué son rapport, qui avait été publié le même jour au titre de deux points de l'ordre du jour des séances plénières⁸². À la suite de son allocution, les délégations ont de nouveau exposé leur position sur le processus d'examen du rapport et le Président a fait part de son intention d'entreprendre des consultations⁸³. Trois semaines plus tard, tenant compte des résultats de ces consultations, le Président a indiqué que le rapport serait présenté le 3 avril à la Cinquième Commission, qui devait soumettre ses conclusions sur la question au plus tard le 18 avril 2006 « afin de permettre au Secrétariat d'établir en mai 2006 un rapport complet et circonstancié qui sera[it] soumis à l'examen de la Cinquième Commission⁸⁴ ».

⁸¹ Voir *supra*, notes de bas de page 65 et 66.

⁸² Voir A/60/PV.71. Les deux points de l'ordre du jour en question portaient le numéro 46, « Application et suivi intégrés et coordonnés des textes issus des grandes conférences et réunions au sommet organisées par les Nations Unies dans les domaines économique et social et dans les domaines connexes », et le numéro 120, « Suite à donner aux textes issus du Sommet du Millénaire ».

⁸³ *Ibid.*, p. 1 à 6. La position du Groupe des 77 et de la Chine avait été exposée dans une lettre adressée au Président en date du 3 mars (voir A/60/707, lettre datée du 3 mars 2006 adressée au Président de l'Assemblée générale par le Représentant permanent de l'Afrique du Sud auprès de l'Organisation des Nations Unies). Cette position a été exposée de nouveau après l'allocution du Secrétaire général par l'ambassadeur Kumalo (Afrique du Sud), qui a pris la parole au nom de ce groupe : « [...] Nous le remercions (le Secrétaire général) de son rapport et notons qu'effectivement il est rare que le Secrétaire général s'adresse aux États Membres avant que ses rapports n'aient été présentés officiellement [...]. Nous espérons désormais que le rapport entier sera transmis sans tarder au CCQAB [...] Une fois encore, nous renouvelons l'engagement du Groupe des 77 et de la Chine de réformer l'Organisation des Nations Unies par la voie d'un processus intergouvernemental et en conformité avec les règles et procédures de l'Organisation. » Ainsi que l'a affirmé l'ambassadeur Bolton (États-Unis d'Amérique) : « Nous pensons que le rapport du Secrétaire général doit d'abord être examiné en séance plénière par l'Assemblée générale, laquelle décidera ensuite de la façon de le renvoyer aux commissions compétentes de l'Assemblée générale, conformément à l'avis de l'Assemblée. » Ce point de vue a été partagé par l'ambassadeur Oshima (Japon) : « Il est essentiel que les décisions sur la politique à mener au sujet des propositions et recommandations clefs aient lieu dans le cadre de séances plénières [...] » L'Union européenne, représentée par l'ambassadeur Pfanzer (Autriche), « (a proposé) que ce rapport soit traité comme tous les autres rapports de suivi du sommet mondial, à savoir dans le cadre de séances plénières informelles, avec l'aide des deux coprésidents ».

⁸⁴ Voir A/60/PV.75. La publication d'un autre rapport complémentaire décrivant de manière détaillée les propositions formulées dans le document portant la cote A/60/692 a été le fruit d'une décision prise lors des consultations informelles menées par le Président. Ce dernier a également indiqué que le rapport (A/60/692) serait de nouveau publié au titre de six autres points, dont le point 118, intitulé « Réforme de l'Organisation des Nations

23. Une nouvelle présentation du rapport a en fait eu lieu le 3 avril, et c'est le Vice-Secrétaire général qui, cette fois, s'en est chargé⁸⁵. Cependant, lorsque la Cinquième Commission a rendu compte de ses activités à l'Assemblée le 1^{er} mai⁸⁶, cela avait été pour lui présenter un projet de résolution qui, parrainé par le Groupe des 77, avait été mis aux voix⁸⁷. Comme on l'a souligné au début de la présente analyse, l'accord conclu en 1986, aux termes duquel la Cinquième Commission traiterait dorénavant les questions administratives et budgétaires par voie de consensus plutôt que par mise aux voix, avait été rompu. Cet échec s'était produit en dépit des nombreuses négociations informelles et facilitations qui avaient été entreprises. Les divergences de vues se sont avérées trop importantes⁸⁸.

24. La question de la « gouvernance » occupait une place prépondérante, compte tenu des propositions 20 et 21, qui ont été mentionnées plus haut et visaient à favoriser la mise en place de « procédures pratiques de prise des décisions » sur les questions administratives et budgétaires, à appliquer par des « groupes restreints mais représentatifs » d'États Membres⁸⁹. Pour le Groupe des 77⁹⁰, et apparemment pour un certain nombre d'au-

Unies : mesures et propositions » dont l'examen a également été confié à l'Assemblée en séance plénière, tandis que les autres, dont le point 122, intitulé « Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies » avaient été renvoyés à la Cinquième Commission.

⁸⁵ M. Malloch Brown, qui était entré en fonction le 1^{er} avril 2006, deux jours avant cette intervention, et qui continuerait d'occuper ce poste jusqu'en décembre de la même année. Il avait succédé à Mme Louise Fréchette, Première Vice-Secrétaire générale, qui avait occupé de mars 1998 à mars 2006 ce poste nouvellement créé.

⁸⁶ Voir A/60/831, rapport de la Cinquième Commission.

⁸⁷ Le projet de résolution A/C.5/60/L.37/Rev.1, tel que révisé oralement, a été adopté au sein de la Cinquième Commission le 28 avril 2006 à l'issue d'un vote enregistré, par 108 voix contre 50, avec 3 abstentions. Les membres du Groupe des 77 et la Chine, auxquels s'étaient joints la Fédération de Russie et le Bélarus, ont voté en faveur de son adoption; les membres de l'Union européenne, les pays de l'ex-Yougoslavie, l'Ukraine, la Turquie, le Japon et les États-Unis d'Amérique ont voté contre; l'Arménie, la Norvège et l'Ouganda se sont abstenus. Une mise aux voix avait été demandée par l'Union européenne, l'Australie, le Canada, les États-Unis d'Amérique et la Nouvelle-Zélande (voir A/C.5/60/SR.50, document déjà mentionné à la note de bas de page 2). Ce projet de résolution est devenu la résolution 60/260 lorsqu'il a été adopté en séance plénière, le 8 mai 2006, également à l'issue d'un vote enregistré, par 121 voix contre 50, avec 3 abstentions (voir A/60/PV.79, document déjà mentionné à la note de bas de page 1).

⁸⁸ Un compte rendu des débats qui ont été consacrés au rapport portant la cote A/60/692 et ont abouti à l'adoption de la résolution 60/26, menés entre le 7 mars et le 8 mai 2006, figure dans les documents suivants en ce qui concerne les séances plénières : A/60/PV.71, 75 et 79; en ce qui concerne la Cinquième Commission : A/C.5/60/SR.44, 45, 47, 48, 49 et 50.

⁸⁹ Voir A/60/692, par. 85, a.

⁹⁰ Le représentant de l'Afrique du Sud, s'exprimant au nom du Groupe des 77 et de la Chine, a dit ce qui suit : « Il ressort des négociations au sujet du projet de résolution qu'il y a une grande divergence de vues sur certaines questions relatives au rôle et aux prérogatives des États Membres à l'Assemblée générale, qui sont clairement énoncés dans la Charte. Cependant, ces questions n'ont aucun rapport avec la réforme du Secrétariat. Il apparaît que l'on cherche à élargir l'interprétation donnée aux paragraphes 162 et 163 du Document final du Sommet mondial [...] Proposer qu'un petit nombre d'États Membres représentatifs se substitue à l'ensemble des États Membres dans l'exercice des fonctions de contrôle de l'Assemblée générale, c'est refuser à chacun des États Membres de l'ONU le rôle qui est le sien et vouloir porter atteinte à l'égalité des États Membres qui est inscrite dans la Charte. » (Voir A/C.5/60/SR.47, par. 22 et 23.)

tres pays également⁹¹, ces propositions étaient inacceptables. Elles allaient à l'encontre d'articles fondamentaux de la Charte des Nations Unies. Face à une telle opposition, le Secrétaire général a pris l'initiative exceptionnelle d'adresser au Président de la Cinquième Commission une lettre dans laquelle, reconnaissant que « ces deux propositions [avaient] engendré des inquiétudes et de la résistance », il a indiqué que « la Commission souhaitera[it] peut-être écarter les propositions 20 et 21⁹² ». Pour le Groupe des 77, cela signifiait que le terme « écarté » s'appliquait « dans le cadre de l'examen du rapport du Secrétaire général ou *dans tout autre cadre* (pas d'italiques dans l'original)⁹³ ». Pour d'autres délégations, on ne pouvait « pas empêcher des gouvernements souverains de débattre à l'Assemblée générale des propositions 20 et 21⁹⁴ ». Aucun compromis n'a été possible, et le Groupe des 77 a maintenu le texte original de son projet de résolution qui, à la section VIII, rejetait explicitement les propositions 20 et 21 aux motifs qu'elles n'étaient « en rapport ni avec les demandes (que l'Assemblée générale a[vait] formulées dans sa résolution 60/1, ni avec celle qu'elle a[vait] pu faire dans d'autres textes⁹⁵ ».

25. Les divergences de vues entre les États Membres ont également été profondes en ce qui concerne la question connexe des pouvoirs du Secrétaire général en sa qualité de chef de l'administration de l'Organisation. Les États-Unis d'Amérique, le Japon et d'autres pays développés étaient disposés à accorder au Secrétaire général la marge de manœuvre accrue qu'il souhaitait obtenir dans l'administration de tel ou tel budget de l'ONU. Le Groupe des 77 n'était pas disposé à aller au-delà « d'une certaine marge de manœuvre dans l'exécution du budget [...] dans la limite de paramètres que l'Assemblée fixerait⁹⁶ », ladite marge ayant été accordée au Secrétaire

général par l'Assemblée quelques mois plus tôt par sa résolution 60/246⁹⁷. Pour les pays appartenant à ce groupe, l'octroi d'une « marge de manœuvre » plus grande au Secrétaire général signifiait qu'ils auraient moins de possibilités d'influencer le fonctionnement de l'Organisation. La résolution 60/260 contenait des clauses restrictives et des demandes visant à obtenir que des renseignements plus complets et une justification plus détaillée accompagnent la décision d'examiner de nouveau, à une date ultérieure, les propositions contenues dans la section V, « Investir dans l'amélioration de la budgétisation et de la gestion financière⁹⁸ », ainsi que dans la plupart des autres sections du rapport⁹⁹.

26. Le fait de « prendre note » de la proposition 22 visant la création d'un « bureau de la gestion du changement » avait également une connotation restrictive. En outre, la mention, figurant dans le rapport, que ce bureau devait être placé sous le contrôle du Vice-Secrétaire général a, implicitement mais clairement, été rejetée par l'Assemblée. La résolution 60/260 soulignait que « l'application des mesures de réforme approuvées par l'Assemblée générale [relevait] de la seule responsabilité du Secrétaire général en sa qualité de plus haut fonctionnaire de l'Organisation et qu'une transparence absolue [devait] être observée vis-à-vis de tous les États Membres, les filières instituées pour rendre compte à l'Assemblée devant être empruntées¹⁰⁰ ». Cette dernière clause résumait bien les raisons pour lesquelles la majorité des Membres avaient rejeté les propositions de réforme les plus ambitieuses présentées par le Secrétaire général. Ce n'est que

⁹⁷ Résolution de l'Assemblée générale 60/246, « Questions relatives au projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2006-2007 », par. 11.

⁹⁸ Dans la résolution 60/260, la proposition 16 était l'objet de la section VI, tandis que les propositions 17 et 18 étaient traitées à la section IV, conjointement avec les propositions 8 à 12, qui portaient sur « l'informatique et la télématique » (propositions 8, 9 et 10) et sur les « nouvelles formules de prestation de services » (propositions 11 et 12). Le « rapport détaillé » demandé au Secrétaire général sur les propositions traitées dans la section IV devait refléter le « statut intergouvernemental et le caractère international qui font la particularité de l'Organisation des Nations Unies, ainsi que les dispositions de ses résolutions antérieures, notamment [...] ». En outre, ce rapport détaillé devait contenir les « éléments » énumérés dans une liste comportant sept points, notamment « une évaluation des retombées des réformes déjà mises en œuvre ou en cours » et « une explication claire des termes utilisés et de la logique qui sous-tend les propositions » (voir résolution 60/260, sect. IV, par. 1).

⁹⁹ Pour les propositions 1 à 4 et 7 portant sur les ressources humaines, les propositions 14 et 15 sur la question des marchés, et la proposition 19 sur la présentation d'un seul rapport annuel d'ensemble, ainsi que pour les propositions 8 à 12, 16, 17 et 18 susmentionnées, l'Assemblée, dans la même résolution 60/260, n'a pas « accepté », « rejeté » ou « pris note », mais a simplement demandé au Secrétaire général de soumettre des rapports plus détaillés et a assorti ces demandes de lignes directrices assez détaillées.

¹⁰⁰ Voir résolution 60/260, sect. IX, par. 1 et 2. En ce qui concerne le poste de Vice-Secrétaire général, la proposition 5 visait à « redéfinir les attributions du Vice-Secrétaire général en lui déléguant officiellement le pouvoir et la responsabilité de diriger et d'administrer les activités opérationnelles du Secrétariat. Le Secrétaire général continuerait de conduire la politique et d'arrêter les grandes orientations de l'Organisation. » (Voir A/60/692, p. 23.) Cette idée a été rejetée sans ambiguïté par l'Assemblée générale : le poste avait été créé « en tant que partie intégrante du Cabinet du Secrétaire général »; les fonctions du Vice-Secrétaire général ne devaient « rien enlever au rôle ou aux responsabilités qui incombent au Secrétaire général en sa qualité de plus haut fonctionnaire de l'Organisation [...] ». (Voir résolution 60/260, sect. III, par. 3 et 4.)

⁹¹ Le représentant de la Norvège a fait la déclaration suivante : « Le Secrétaire général ne limite pas ses propositions à la réforme interne du Secrétariat et aborde également des problèmes de gouvernance. Il est compréhensible que de nombreux pays souhaitent contrer ce qu'ils estiment être des tentatives de transfert de fonctions de l'Assemblée générale à un petit cercle de nations riches et puissantes, et la Norvège partage leur inquiétude. Si l'Organisation venait à perdre son caractère multilatéral et universel, elle ne serait plus digne d'être le principal lieu de règlement des problèmes mondiaux. La Norvège met donc fermement en garde contre toute proposition tendant à créer, au sein de l'Organisation des Nations Unies, de nouveaux dispositifs de gouvernance formés de petits groupes d'États Membres « représentatifs », car cela ne serait ni dans son propre intérêt, ni dans celui de l'Organisation. Les mécanismes de prise de décisions de l'Organisation posent un certain nombre de problèmes majeurs, mais le nombre élevé d'États Membres et leur participation aux négociations n'en est pas un soi. » (Voir A/C.5/60/SR.44, par. 33 et 34.)

⁹² Voir A/C.5/60/SR.49, par. 1 et 2.

⁹³ Ibid., par. 7.

⁹⁴ Ibid., par. 14.

⁹⁵ Voir A/C.5/60/L.37 et résolution 60/260, par. 4 de la section VIII, intitulée « Propositions 20 et 21 ». Dans les quatre autres paragraphes de cette section, l'Assemblée a « réaffirmé » les rôles de la Cinquième Commission et du Comité du programme et de la coordination, a « réaffirmé » également qu'aucune modification ne pouvait être apportée aux « procédures et pratiques budgétaires » sans « qu'elle ne l'ait étudiée et approuvée, et a « rappelé » la résolution 41/213 et les dispositions de la Charte, « en particulier l'Article 18 ».

⁹⁶ Voir résolution 60/260, sect. VI, proposition 16, par. 1.

sur la question de la responsabilisation et du contrôle au sein de l'Organisation, notamment en ce qui concerne la responsabilité du Secrétaire général devant les États Membres, un point au sujet duquel aucune proposition n'était énoncée dans le rapport, que les États Membres n'ont éprouvé aucune difficulté à parvenir à un accord¹⁰¹.

27. Un aspect qui a occupé une place prédominante pendant tout le processus d'examen que l'Assemblée a consacré au quatrième rapport important sur la réforme présenté par le Secrétaire général a été la question de la confiance : confiance entre les États Membres et le Secrétariat, et confiance entre les Membres. Dans l'allocution qu'il a faite devant l'Assemblée générale lors de la présentation de son rapport, le Secrétaire général a déclaré ce qui suit : « Une bonne administration repose nécessairement sur un bon système de gouvernance. Et la réforme n'aboutira que si elle repose sur un partenariat stratégique fondé sur la confiance mutuelle, entre vous, à qui incombe la gouvernance, et nous, mes collègues et moi-même, à qui incombe l'administration. D'autre part [...] Je suis tout à fait conscient que cette confiance ne peut être considérée comme allant de soi. [...] Nous devons absolument trouver le moyen de rétablir la confiance et de restaurer notre partenariat, en comprenant bien nos rôles respectifs¹⁰². » Pour conclure la première séance consacrée au rapport, le Président de l'Assemblée générale a déclaré qu'il fallait « absolument que nous traitions de ces questions (les propositions du Secrétaire général) essentielles dans un climat de confiance et de transparence et avec le sentiment de notre responsabilité commune¹⁰³ ». Le Vice-Secrétaire général a commencé sa présentation du rapport à la Cinquième Commission en reconnaissant « que la mise en œuvre des propositions de réforme formulées par le Secrétaire général nécessitera[it] une entente et une confiance solides entre les États Membres et l'administration¹⁰⁴ ».

28. Le même jour, c'est-à-dire au début du débat sur ce rapport, le représentant de l'Autriche, parlant au nom de l'Union européenne, a insisté sur le fait que « tous les Membres de la Commission [devaient] s'efforcer de réta-

blir un climat de confiance et de coopération [...]»¹⁰⁵. Le représentant de l'Inde a fait écho à ses propos en déclarant que « les débats sur le rapport du Secrétaire général [devaient] se dérouler dans un climat d'entente et de confiance solides, tant entre les États Membres qu'entre eux et le Secrétariat¹⁰⁶ ». À l'issue de la procédure, après l'effondrement du principe du consensus au sein de la Cinquième Commission, un certain nombre d'appels ont été lancés en faveur du rétablissement d'un climat de confiance au sein de l'Organisation¹⁰⁷.

29. Deux mois plus tard, l'Assemblée générale a, en ce qui concerne le rapport de la Cinquième Commission, adopté par consensus la résolution 60/283 qui, avec l'adjonction de l'expression « rapport détaillé », avait le même titre que la résolution 60/260 qui avait été à l'origine d'une controverse¹⁰⁸. Au nombre des explications qui ont été avancées au sujet de ce retour de l'Assemblée générale au principe du consensus sur les questions administratives et budgétaires, il en est deux qui ont mérité une mention particulière.

30. Premièrement, la gamme des questions traitées dans la résolution 60/283 était limitée¹⁰⁹. Le « rapport détaillé » du Secrétaire général¹¹⁰, qui était initialement censé fournir un complément d'information sur les 23 propositions présentées dans le rapport publié en mars, avait subi diverses retouches consistant notamment à en adoucir le ton et à en élaguer le contenu afin d'être conforme aux dispositions de la résolution 60/260. Les questions relatives à la « gouvernance » avaient été retirées. La plus grande « marge de manœuvre » dont le Secrétaire général souhaitait disposer dans l'administration du budget n'était plus qu'une « certaine marge de

¹⁰⁵ Ibid., p. 5, par. 24.

¹⁰⁶ Ibid., p. 8, par. 44.

¹⁰⁷ Voir, par exemple, la déclaration du représentant de l'Autriche, parlant au nom de l'Union européenne : « Il faut à présent se tourner vers l'avenir. Nous devons rétablir un climat de confiance et de coopération. Nous devons prendre nos décisions sur la base du consensus. Nous devons tous œuvrer de concert pour rendre l'ONU plus forte. » (Voir A/60/PV.79, p. 7.) En outre, le Président de l'Assemblée générale, après que les représentants réunis en séance plénière ont achevé leur examen de plusieurs rapports de la Cinquième Commission, a déclaré ce qui suit : « Il est impératif que nous allions de l'avant et que nous examinions la réforme du Secrétariat et de la gestion dans un état d'esprit positif, comme l'ont souligné plusieurs représentants aujourd'hui. Il importe également que tous les États Membres prennent une part active et entière aux travaux. C'est une tâche qui nous incombe à tous. [...] Un climat de confiance doit s'instaurer et guider nos actions. » (Voir A/60/PV.79, p. 10 et 11.)

¹⁰⁸ Résolution de l'Assemblée générale 60/283, « Investir dans l'Organisation des Nations Unies pour lui donner les moyens de sa vocation mondiale : rapport détaillé ».

¹⁰⁹ La résolution 60/283 comportait huit sections : I. Contrôle et responsabilisation; II. Informatique et télématique; III. Octroi d'une certaine marge de manœuvre dans l'exécution du budget; IV. Pratiques de gestion financière; V. Amélioration des mécanismes de communication de l'information : accès du public à la documentation de l'Organisation des Nations Unies; VI. Achats; VII. Examen futur de la réforme de la gestion; et VIII. Ouverture de crédits.

¹¹⁰ A/60/846, « Investir dans l'Organisation des Nations Unies pour lui donner les moyens de sa vocation mondiale : rapport détaillé » et quatre additifs : 1. Investir dans l'informatique et la télématique; 2. Exécution du budget; 3. Pratiques de gestion financière; et 4. Améliorer les mécanismes de communication de l'information, y compris l'accès du public à la documentation de l'Organisation des Nations Unies.

¹⁰¹ Ibid., sect. I, « Responsabilisation ».

¹⁰² Voir A/60/PV.71, p. 3. Le Secrétaire général a également déclaré ce qui suit : « Je sais que de nombreux États se sentent dépourvus de toute influence réelle sur les affaires de l'Organisation et cherchent à y remédier en affirmant leur autorité sur des questions de détail. Ce faisant, ils perturbent la répartition du travail qui devrait exister entre le Secrétaire général, qui est le plus haut fonctionnaire de l'Organisation, et l'Assemblée générale. » Deux paragraphes plus loin, le Secrétaire général a ajouté ce qui suit : « Qu'il me soit permis de préciser une chose encore. Cette réforme n'est pas une opération de réduction des coûts, pas plus qu'une tentative de prise de pouvoir par le Secrétariat, ou une tentative désespérée pour amadouer un ou deux gros bailleurs de fonds. » (Ibid., p. 3.)

¹⁰³ Ibid., p. 6.

¹⁰⁴ Voir A/C.5/60/PV.44, p. 2, par. 4. Le Vice-Secrétaire général a ajouté ce qui suit : « L'idée principale qui sous-tend le rapport est que l'Organisation est devenue trop grande pour son modèle d'activité actuel. [...] Le rapport repose sur une proposition de partenariat stratégique : si le Secrétariat est doté des moyens de remplir sa mission, les États Membres pourront en contrepartie disposer d'outils plus performants pour juger les résultats du Secrétariat et lui demander des comptes. Il revient bien entendu aux États Membres de proposer ce marché. » (Ibid., p. 2 et 3, par. 5 et 6.)

manœuvre » octroyée « à titre expérimental » et dans les limites de paramètres énoncés clairement à la section III de la résolution 60/283¹¹¹. Les modifications applicables aux « pratiques de gestion financière » n'avaient trait qu'à l'adoption des Normes comptables internationales du secteur public et à une augmentation du Fonds de roulement¹¹². Le contrôle et la responsabilisation, l'informatique et la télématique, et l'accès du public à la documentation de l'Organisation des Nations Unies étaient des sujets relativement peu susceptibles de susciter des controverses. En outre, l'examen des autres questions, notamment le regroupement des comptes des opérations de maintien de la paix, la gestion des ressources humaines et les achats, a été reporté à la soixante et unième session de l'Assemblée¹¹³.

31. En second lieu, l'obtention d'un consensus sur cette résolution 60/283 a été facilitée par la résolution d'une question connexe et hautement conflictuelle. Le budget-programme pour l'exercice biennal 2006-2007, adopté en décembre 2005, comportait une clause extraordinaire autorisant le Secrétaire général à n'engager des dépenses que « dans un premier temps » seulement, à concurrence de la moitié du budget approuvé pour la première année de l'exercice biennal. Les fonds restants devaient être mis à disposition par l'Assemblée « le moment venu », à la demande du Secrétaire général¹¹⁴. Cette clause, que l'on a fini par désigner sous l'appellation de « plafond des dépenses », avait été imposée par les principaux contributeurs au budget de l'Organisation des Nations Unies en vue d'enregistrer coûte que coûte des progrès sur la voie de la réforme de l'Organisation¹¹⁵.

¹¹¹ Voir résolution 60/283, sect. III, par. 6 et par. 8, *a* à *i*.

¹¹² *Ibid.*, sect. VI.

¹¹³ Une analyse plus détaillée des dispositions de la résolution de l'Assemblée générale 60/283 est proposée dans diverses sections de la partie II de la présente étude, notamment la section C.1 et la section E.

¹¹⁴ Voir résolution 60/247, « Budget-programme pour l'exercice biennal 2006-2007 », sect. A, « Ouverture de crédits pour l'exercice biennal 2006-2007 », par. 3.

¹¹⁵ Voir les déclarations faites à la soixante-neuvième séance plénière de l'Assemblée générale, après l'adoption sans vote du budget-programme pour l'exercice biennal 2006-2007, dans le document A/60/PV.69. Le représentant des États-Unis d'Amérique : « Cette décision (visant à autoriser l'équivalent de six mois de dépenses) dote l'ONU de suffisamment de ressources pour poursuivre ses activités, tout en soulignant la détermination collective des États Membres de faire en sorte que l'Organisation soit plus forte, plus efficace et plus responsable. [...] Il est clair que, dans six mois, nous pourrions évaluer les progrès de la réforme de la gestion et décider ensuite comment aborder la question des ressources financières pour le reste de l'année 2006. Nous avons la possibilité, reconnue par les négociateurs de la résolution, de ne pas nous associer au consensus sur la prochaine décision sur le budget » (p. 29). Le représentant du Japon : « Nous comptons qu'au cours des six prochains mois environ, nous réaliserons des progrès significatifs, comme il se doit, sur les questions relatives à la réforme de la gestion. Nos progrès devront être évalués et devront se refléter de façon adéquate dans la manière dont nous (parviendrons) à une décision de l'Assemblée générale sur l'ajustement du budget » (p. 28). Le représentant de l'Union européenne : « L'Union européenne va continuer à travailler activement avec nos collègues l'année prochaine pour parvenir aux réformes requises et réaliser les progrès attendus de nous, conformément aux dispositions prises au Sommet. Nous ne doutons pas que l'Assemblée saura aller de l'avant sur ces questions pour continuer à construire sur les bases que nous avons posées ce soir et que, par conséquent, le budget dans son ensemble sera mis en œuvre comme nous l'avons espéré » (p. 26 et 27). Le représentant du Groupe des 77 et de la Chine : « Malheureusement, une véritable épée de Damoclès a maintenant

À la fin de juin 2006, en dépit de certaines difficultés et après que quatre États Membres se sont dissociés du consensus, l'Assemblée a décidé, sans procéder à un vote, de lever le plafond des dépenses sans condition¹¹⁶. Il s'agissait là d'une étape indispensable à franchir pour dissiper ce qui avait été perçu comme « une atmosphère de suspicion malsaine », qui avait « ébranlé la confiance, condition fondamentale du travail en commun¹¹⁷ ». Il conviendrait peut-être d'ajouter qu'un autre accord auquel l'Assemblée générale est parvenue sur la suite à donner au Document final du Sommet mondial de 2005 a probablement contribué à l'obtention d'un consensus sur la résolution 60/283. C'est ainsi qu'a été adoptée en plénière, sans procéder à un vote, une résolution d'ensemble sur le développement réaffirmant notamment que « le développement est en soi un objectif primordial et que le développement durable dans ses dimensions économiques, sociales et écologiques est l'élément fondamental du cadre général de l'action des Nations Unies¹¹⁸ ».

32. Après sa soixantième session, au cours des années qui ont suivi et sont couvertes par la présente étude, l'Assemblée générale n'a pas adopté de résolutions d'ensemble ou à caractère général sur la réforme de l'Organisation des Nations Unies. La résolution 60/260 et la résolution 60/283 qui lui a fait suite ont été les dernières qui fassent partie de ces deux catégories. Les deux points intitulés « Réforme de l'Organisation des Nations Unies : mesures et propositions » et « Suite à donner aux textes issus du Sommet du Millénaire » sont restés inscrits à l'ordre du jour de l'Assemblée générale (tous les deux ans en ce qui concerne le point relatif à la réforme), sans pour autant faire l'objet de mesures méritant d'être signalées¹¹⁹. Deux autres points de l'ordre du

été placée au-dessus de nos têtes, sous la forme d'une menace pesant sur le financement de l'ONU, brandie par les plus gros contributeurs au budget [...] Le Groupe des 77 et la Chine rejette les conditionnalités, et nous sommes contre l'imposition du plafond de dépenses au Secrétaire général. Mais nous étions confrontés à un choix très difficile. Nous ne souhaitons pas prendre le risque de plonger l'Organisation dans une grave crise financière, ce qui aurait été le cas si aucun budget n'avait été adopté. Nous avons donc décidé de ne pas demander un vote sur l'imposition du plafond de dépenses, malgré notre vigoureuse objection » (p. 28).

¹¹⁶ Voir A/60/PV.92, p. 13 à 15. L'Australie, le Canada, les États-Unis d'Amérique et le Japon se sont dissociés du consensus. Deux jours avant, la Cinquième Commission avait également pris la même décision par consensus avec, notamment, l'adhésion du Canada, après que le Président eut tenu des consultations et reçu l'aide du Président de l'Assemblée générale. Voir A/C.5/60/SR.65, p. 2 à 4, par. 1 à 15.

¹¹⁷ Voir A/C.5/60/SR.65, par. 13, « Déclaration du représentant de l'Afrique du Sud, s'exprimant au nom du Groupe des 77 et de la Chine ».

¹¹⁸ Voir résolution de l'Assemblée générale 60/265, « Suite donnée aux dispositions du Document final du Sommet mondial de 2005 consacrées au développement, y compris les objectifs du Millénaire pour le développement et les autres objectifs convenus au niveau international », sixième alinéa du préambule.

¹¹⁹ Il y a trois exceptions à cette règle, chacune d'entre elles se rapportant au point intitulé « Suite à donner aux textes issus du Sommet du Millénaire » : 1) À sa soixante-deuxième session, l'Assemblée a adopté la résolution 62/278, « Réexamen des mandats », qui a mis un terme à « l'examen de tous les mandats datant de plus de cinq ans découlant de résolutions de l'Assemblée générale et d'autres organes compétents » demandé par le Sommet mondial de 2005 du paragraphe 163, *b* de la résolution 60/1, afin de « renforcer et actualiser le programme de travail de l'Organisation des Nations Unies ». Ce réexamen avait suscité d'importantes divergences

jour ont toutefois été renvoyés également à la formation plénière, ce qui a été à l'origine, à chaque session, de résolutions concernant des aspects importants de la réforme, ou plutôt du renforcement de l'Organisation des Nations Unies. Au titre du point intitulé « Revitalisation de l'Assemblée générale », les États Membres ont cherché à renforcer son autorité et à améliorer ses méthodes de travail¹²⁰. Un aspect présentant un intérêt direct pour cet examen a été la prise de mesures visant à renforcer le Bureau du Président de l'Assemblée générale¹²¹. Un autre aspect pertinent était le fait que, à partir de la cinquante-neuvième session, l'ordre du jour serait organisé en fonction de rubriques correspondant aux priorités de l'Organisation¹²². L'autre point de l'ordre du jour au titre duquel des aspects importants et interdisciplinaires de la réforme ont été traités était intitulé « Renforcement du système des Nations Unies ». La première résolution portant ce titre a été adoptée à la cinquante-sixième session. Une description des faits nouveaux à signaler à cet égard figure dans l'étude consacrée au paragraphe 3 de l'Article 17 pour la même période (2000-2009). En outre, certains aspects de la réforme de l'Organisation ont été traités dans le cadre de l'examen de points de l'ordre du jour de l'Assemblée générale à caractère plus « sectoriel », notamment en ce qui concerne ceux qui se rapportent aux ressources humaines, à l'informatique et à la télématique, aux programmes et budgets, à la responsabilisation et au contrôle.

33. Les débats, décisions et controverses concernant les réformes préconisées par le Secrétaire général ont eu

de vues entre le Groupe des 77 et les principaux contributeurs. 2) À sa soixante-troisième session, l'Assemblée générale avait été saisie, au titre du même point de l'ordre du jour, d'un rapport du Secrétaire général sur les travaux de la Commission de consolidation de la paix et du Fonds pour la consolidation de la paix (A/63/881). 3) À sa soixante-quatrième session, l'Assemblée générale a adopté la résolution 64/291, « Suite donnée au paragraphe 143 sur la sécurité humaine, contenue dans le Document final du Sommet mondial de 2005 ».

¹²⁰ Les résolutions adoptées par l'Assemblée sur cet aspect de sa revitalisation, avec certaines variantes quant à leurs titres, ont été les suivantes : 55/285, 58/126, 58/316, 59/313, 60/286, 61/292, 62/276, 63/309 et 64/301. La première résolution de l'Assemblée générale sur sa « revitalisation » a été la résolution 47/233. Avant cela, l'Assemblée s'était occasionnellement préoccupée de la « rationalisation » de ses procédures et de son organisation, une première résolution ayant été adoptée à ce sujet en 1970 [2632 (XXV)].

¹²¹ Il convient de noter que l'un des thèmes principaux de ces résolutions était la situation de l'Assemblée générale vis-à-vis du Conseil de sécurité. Par exemple, dans sa résolution 59/313, l'Assemblée, parmi les diverses demandes qu'elle avait formulées, avait invité « le Conseil de sécurité à la mettre régulièrement au courant des mesures qu'il (aurait) prises ou (envisagerait) de prendre en vue de mieux l'informer » (résolution 59/313, par. 2, e).

¹²² Ces rubriques, dont l'énoncé a été adopté à la cinquante-neuvième session, sont restées inchangées au cours de la période considérée. Elles étaient les suivantes : A. Maintien de la paix et de la sécurité internationales; B. Promotion d'une croissance économique soutenue et d'un développement durable, conformément aux résolutions de l'Assemblée générale et des récentes conférences des Nations Unies; C. Développement de l'Afrique; D. Promotion des droits de l'homme; E. Coordination efficace des opérations d'assistance humanitaire; F. Promotion de la justice et du droit international; G. Désarmement; H. Contrôle des drogues, prévention du crime et lutte contre le terrorisme international sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations; et I. Questions d'organisation, questions administratives et autres questions (il a été précisé que cette dernière rubrique ne faisait pas partie des priorités de l'organisation).

lieu dans le contexte d'une situation financière qui, pour l'Organisation, était restée pour l'essentiel aussi précaire qu'au cours des années 1990. À la fin de 2001, cette situation s'était nettement améliorée suite au fait que les États-Unis d'Amérique avaient versé une partie importante de leurs arriérés, notamment au titre des budgets de maintien de la paix¹²³. L'année suivante (2002) a été « dans l'ensemble, une bonne année », étant donné que les trois indicateurs utilisés par le Secrétariat pour évaluer la situation financière de l'Organisation¹²⁴ révélaient qu'elle n'avait jamais été aussi favorable depuis sept ans¹²⁵. En 2003, toutefois, la situation a été « contrastée¹²⁶ » et, en mai 2006, le Contrôleur de l'Organisation des Nations Unies a déclaré à la Cinquième Commission qu'en « dix ans, la situation financière ne [s'était] pas améliorée¹²⁷ ». À la fin de 2009, le Secrétaire général a constaté que « la situation financière de l'Organisation laiss[ait] apparaître des signes encourageants », ce qui n'empêche que les problèmes constatés antérieurement persistaient toujours : en effet, le montant des contributions non acquittées était de 335 millions de dollars pour le financement des dépenses inscrites au budget ordinaire, de 1,9 milliard de dollars pour les opérations de maintien de la paix et de 37 millions de dollars pour les tribunaux internationaux, et moins de la moitié des États Membres s'étaient acquittés de l'intégralité de leur contribution au plan-cadre d'équipement. Seuls 38 États Membres avaient versé toutes leurs contributions dues et exigibles, mais trois États Membres devaient 94 % des arriérés au titre du budget ordinaire, tandis que deux États Membres devaient les deux tiers du montant total des contributions non acquittées au titre des opérations de maintien de la paix¹²⁸.

¹²³ Voir A/56/464/Add.1, « Amélioration de la situation financière de l'Organisation des Nations Unies », rapport du Secrétaire général, additif. En 2001, les États-Unis ont versé un total de 1 milliard 669 millions de dollars se répartissant comme suit : 267 millions de dollars pour le financement des dépenses inscrites au budget ordinaire (auxquels il convenait d'ajouter un versement supplémentaire non obligatoire de 31 millions de dollars effectué par Ted Turner), 43 millions de dollars pour les tribunaux internationaux, et 1 milliard 328 millions de dollars pour les opérations de maintien de la paix, dont 582 millions de dollars d'arriérés (par. 8).

¹²⁴ Ces trois indicateurs étaient les suivants : liquidités disponibles, contributions non acquittées et sommes dues aux États Membres.

¹²⁵ Voir A/57/498/Add.1, « Amélioration de la situation financière de l'Organisation des Nations Unies », rapport du Secrétaire général, additif. Les liquidités disponibles s'élevaient à 1 milliard 397 millions de dollars, soit le montant le plus élevé qui ait été enregistré depuis sept ans; les contributions non acquittées représentaient un montant de 1 milliard 684 millions de dollars, soit le niveau le plus bas enregistré depuis sept ans; et le montant des sommes dues aux États Membres s'établissait à 703 millions de dollars, ce qui représentait également le niveau le plus bas observé depuis sept ans (par. 2).

¹²⁶ Voir A/58/531/Add.1, « Amélioration de la situation financière de l'Organisation des Nations Unies », rapport du Secrétaire général, additif (par. 26).

¹²⁷ Voir A/C.5/60/SR.60, par. 2. Le Contrôleur présentait alors à la Cinquième Commission le rapport du Secrétaire général intitulé « Investir dans l'Organisation des Nations Unies pour lui donner les moyens de sa vocation mondiale : rapport détaillé » (A/60/846).

¹²⁸ Voir A/64/497/Add.1, « Amélioration de la situation financière de l'Organisation des Nations Unies », rapport du Secrétaire général, par. 5, 6, 8, 12, 18, 24 et 28. Le « plan-cadre d'équipement » a été approuvé par l'Assemblée générale dans sa résolution 61/251 afin de rénover le bâtiment

34. C'est peut-être parce que l'Organisation a continué de fonctionner en dépit de la fragilité de son financement que l'Assemblée générale n'a accordé que peu d'attention à cette question au cours de la première décennie du XXI^e siècle. Le point intitulé « Amélioration de la situation financière de l'Organisation des Nations Unies » a été inscrit à l'ordre du jour de chacune de ses sessions, le Secrétaire général a publié sous le même titre le rapport annuel qu'il était tenu de présenter et l'Assemblée, sur la base du rapport établi par sa Cinquième Commission, a adopté systématiquement par consensus la décision visant à inscrire ce point à l'ordre du jour provisoire de sa session suivante¹²⁹. La dernière fois que l'Assemblée a adopté une résolution complète sur la situation financière de l'Organisation des Nations Unies, c'était en 1993¹³⁰. Les résolutions sur les questions budgétaires et financières et sur la réforme de l'Organisation comportaient généralement, dans leur préambule, un alinéa se rapportant à cette question du financement, encore que son texte fût rédigé dans le style traditionnellement utilisé pour exhorter les États Membres à verser leur quote-part ponctuellement et intégralement et pour leur rappeler qu'il s'agissait pour eux d'une obligation prescrite par la Charte¹³¹. Le Document final du Sommet mondial de 2005 ne comportait qu'un seul paragraphe sur cette question¹³².

35. À l'inverse de cette question du financement qui, en quelque sorte, figurait au nombre des aspects peu visibles des efforts visant à réformer l'Organisation, les activités de l'Organisation des Nations Unies au titre des opérations de maintien de la paix et d'autres opérations se situaient au cœur de cette réforme. Au début de son second mandat, le 7 mars 2000, « dans le cadre du vaste processus de réforme [qu'il avait lancé] dès [son] entrée

en fonction¹³³ », le Secrétaire général a chargé « un groupe de haut niveau de procéder à une étude approfondie des activités de l'ONU dans le domaine de la paix et de la sécurité, et de présenter un ensemble bien défini de recommandations précises, concrètes et pratiques visant à aider l'Organisation à bien mener ces activités à l'avenir¹³⁴ ». Publié cinq mois plus tard, le 21 août 2000, le Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies¹³⁵, connu sous le nom de « Rapport Brahimi¹³⁶ », allait exercer une influence durable sur les débats et décisions de l'Organisation des Nations Unies ayant trait aux activités qu'elle menait en faveur de la paix.

36. Le Rapport Brahimi était direct, éloquent et concret dans son diagnostic et ses recommandations. Rappelant que « préserver les générations futures du fléau de la guerre » constitue « la fonction la plus importante de l'Organisation », il a indiqué ce qui suit : « Au cours des dix dernières années, l'ONU a connu plusieurs échecs face à ce défi, et elle n'est guère en mesure de faire mieux aujourd'hui. [...] Il est certes beaucoup de tâches que les forces de maintien de la paix de l'ONU ne devraient pas se voir demander d'accomplir, et beaucoup d'endroits où elles ne devraient pas être déployées. Mais une fois que l'ONU envoie ses forces quelque part pour y soutenir la paix, ces forces devraient être en mesure d'affronter sur place les forces rémanentes de la guerre et de la violence avec les moyens et la volonté de les vaincre¹³⁷[...] » Comme l'ONU « en a fait la même expérience à plusieurs reprises au cours des dix dernières années, les meilleures intentions du monde ne sauraient remplacer l'élément essentiel à leur succès : la crédibilité que donne la capacité d'agir. Cela est particulièrement important si l'on veut que des opérations complexes de maintien de la paix atteignent leur objectif¹³⁸. » Mais la force à elle seule ne saurait engendrer la paix : elle ne peut qu'ouvrir un espace dans lequel la paix pourra être édifée. Qui plus est, « les changements recommandés par le Groupe n'auront un impact durable que si les États Membres mobilisent la volonté politique d'appuyer l'ONU sur les plans politique, financier et opérationnel

du Siège de l'Organisation des Nations Unies. Le montant total du budget initial était de 1,9 milliard de dollars. Cette question est évoquée à la section D.2 de la présente étude.

¹²⁹ Voir, par exemple, décisions 56/464 et 61/566.

¹³⁰ Résolution de l'Assemblée générale 48/220, « Amélioration de la situation financière de l'Organisation des Nations Unies ». Lors de sa trentième session, en 1975, l'Assemblée a décidé d'inscrire à l'ordre du jour de sa trente et unième session un point intitulé « Problèmes financiers de l'Organisation des Nations Unies » [résolution 3538 (XXX)]. L'Assemblée a examiné ce point de sa trente et unième à sa trente-neuvième session. À la quarantième session, le point intitulé « Crise financière actuelle de l'Organisation des Nations Unies » a été inscrit à l'ordre du jour à la demande du Secrétaire général, et a été de nouveau examiné aux quarante-deuxième et quarante-cinquième sessions. À sa quarante-septième session, l'Assemblée générale a décidé d'examiner à l'avenir le point intitulé « Amélioration de la situation financière de l'Organisation des Nations Unies ». Cette question figurait toujours à l'ordre du jour de la soixante-quatrième session.

¹³¹ Par exemple, le paragraphe 1 de la résolution 60/283 s'énonce comme suit : « (L'Assemblée) engage à nouveau les États Membres à manifester leur attachement à l'Organisation des Nations Unies, notamment en s'acquittant de leurs obligations financières ponctuellement, intégralement et inconditionnellement, conformément à la Charte des Nations Unies et aux Règlements financier et règles de gestion financière de l'Organisation. »

¹³² Voir résolution 60/1, par. 148 : « Nous soulignons qu'il faut que l'Organisation soit dotée de ressources suffisantes et prévisibles pour lui permettre d'accomplir ses missions. Une fois réformée, elle doit être à l'écoute de tous ses Membres, fidèle à ses principes fondamentaux et adaptée aux tâches que suppose l'exécution de son mandat. »

¹³³ Voir A/55/502, « Rapport du Secrétaire général sur la mise en œuvre du rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies », par. 7, a.

¹³⁴ A/55/305-S/2000/809, « Lettres identiques datées du 21 août 2000, adressées respectivement au Président de l'Assemblée générale et au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général », par. 1.

¹³⁵ Ibid., « Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies », p. i à xvi et 1 à 67.

¹³⁶ Lakhdar Brahimi, ancien Ministre des affaires étrangères de l'Algérie, a été le président du Groupe d'experts, qui comptait neuf autres membres.

¹³⁷ A/55/305-S/2000/809, résumé, par. 1.

¹³⁸ Ibid., « Résumé », troisième paragraphe. Dans la lettre qu'il a adressée au Secrétaire général lui transmettant le rapport du Groupe d'experts, le président Brahimi a écrit ce qui suit : « Nous (les membres du Groupe d'experts et lui-même) vous admirons profondément d'avoir accepté que soient réalisées des analyses extrêmement critiques des opérations des Nations Unies menées au Rwanda et à Srebrenica. Un tel degré d'autocritique est rare de la part de toute grande organisation et en particulier de la part de l'Organisation des Nations Unies. » (Voir A/55/305-S/2000/809, p. iii.) Le génocide perpétré au Rwanda a eu lieu en 1994, et le massacre de Srebrenica en juillet 1995.

afin de lui permettre de devenir une force de paix véritablement crédible¹³⁹ ».

37. Les recommandations qui ont suivi n'ont pas été axées « sur les aspects politiques ou stratégiques, mais aussi, et peut-être même plus, sur les déficiences opérationnelles et organisationnelles¹⁴⁰ ». Elles ont été formulées dans le cadre de 20 rubriques : Action préventive; Stratégie de consolidation de la paix; Doctrine et stratégie de maintien de la paix; Mandats clairs, crédibles et réalistes; Information et analyse stratégique; Administration civile transitoire; Détermination des calendriers de déploiement; Direction des missions; Personnel militaire; Personnel de police civile; Spécialistes civils; Capacité d'information rapidement déployable; Soutien logistique et gestion des dépenses; Financement de l'appui aux opérations de maintien de la paix fourni par le Siège; Planification et soutien intégré dans le cadre des missions; Autres ajustements structurels proposés pour le Département des opérations de maintien de la paix; Appui opérationnel en matière d'information; Appui aux activités de consolidation de la paix au Département des affaires politiques; Appui fourni aux opérations de paix par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme; et Opérations de maintien de la paix à l'ère de l'information¹⁴¹. L'application de ses recommandations, a indiqué le Groupe, « exigera[it] certes que l'Organisation soit dotée de ressources supplémentaires [...]. En vérité, l'allocation de fonds ou de ressources ne (pouvait) en aucun cas se substituer aux modifications importantes qu'il [était] impératif d'apporter à la culture de l'Organisation [...] » L'Organisation [devrait] faire « le nécessaire pour devenir une véritable méritocratie » et les États Membres [devaient] eux aussi « s'interroger sur leur propre manière de procéder et leurs méthodes de travail¹⁴² ».

38. Lors du Sommet du Millénaire, les chefs d'État et de gouvernement ont pris note du rapport du Groupe d'étude sur les opérations de maintien de la paix de l'Organisation des Nations Unies et ont prié l'Assemblée générale « d'examiner promptement les recommandations¹⁴³ ». Les nombreuses décisions qu'elle a prises au

cours de la décennie considérée ont revêtu des formes diverses. En premier lieu, l'Assemblée générale a adopté au moins une fois par an, généralement sur la base du rapport de la Quatrième Commission, une résolution intitulée « Étude d'ensemble de toute la question des opérations de maintien de la paix sous tous leurs aspects¹⁴⁴ ». Dans ces résolutions, l'Assemblée a approuvé les conclusions et recommandations du Comité spécial des opérations de maintien de la paix¹⁴⁵, créant ainsi le cadre politique nécessaire pour permettre l'examen d'aspects précis des activités de maintien de la paix au sein de l'Organisation des Nations Unies¹⁴⁶. En deuxième lieu, l'Assemblée a également adopté, sur la base du rapport de la Cinquième Commission, les résolutions intitulées « Aspects administratifs et budgétaires du financement des opérations de maintien de la paix des Nations Unies », qui traitent d'un grand nombre de « questions interdisciplinaires » telles que la budgétisation et la présentation des budgets, l'informatique et la télématique, les missions intégrées ou les opérations aériennes¹⁴⁷.

délai les recommandations qui relèvent de son domaine de responsabilité » [résolution 1318 (2000)].

¹⁴⁴ Voir résolutions suivantes (sur le rapport de la Quatrième Commission, sauf indication contraire) : 55/135, 56/225 A et B, 56/241 (Cinquième Commission), 57/129, 57/336, 58/315, 59/281, 60/263, 61/291, 62/273 (plénière), 63/280 et 64/266. La première résolution sur l'Étude d'ensemble de toute la question des opérations de maintien de la paix sous tous leurs aspects a été la résolution 2006 (XIX).

¹⁴⁵ Le Comité spécial des opérations de maintien de la paix a été créé par la résolution 2006 (XIX). L'Assemblée, « profondément anxieuse de résoudre d'urgence les problèmes qui ont surgi à ladite session, de manière à permettre à l'Organisation des Nations Unies de continuer à atteindre ses buts » et « considérant qu'il est nécessaire d'assurer le plus tôt possible un cours normal à ses travaux », « invite le Secrétaire général et le Président de l'Assemblée générale, d'urgence, à prendre des dispositions et à organiser des consultations appropriées concernant toute la question des opérations de maintien de la paix sous tous leurs aspects [...] Autorise le Président de l'Assemblée générale à créer un Comité spécial des opérations de maintien de la paix, sous la présidence du Président de l'Assemblée [...] Charge le Comité spécial [...] d'entreprendre le plus tôt possible une étude d'ensemble de toute la question des opérations de maintien de la paix sous tous leurs aspects, y compris les moyens de surmonter les difficultés financières actuelles de l'Organisation [...] » (par. 1, 2 et 3).

¹⁴⁶ Conformément au large mandat qui lui avait été confié, le Comité spécial n'a pas hésité à faire des observations et des recommandations sur les aspects administratifs et budgétaires des opérations de maintien de la paix. À titre d'exemple, dans son rapport du 4 décembre 2000 (présenté à la Quatrième Commission), le Comité spécial a écrit ce qui suit : « Le Comité spécial demande à nouveau que l'on examine rapidement et complètement la gestion, la structure et les méthodes de recrutement des différents services du Secrétariat qui jouent un rôle dans les opérations de maintien de la paix, ainsi que leurs relations mutuelles [...] Dans l'attente de cet examen, le Comité spécial estime que des ressources supplémentaires devraient être dégagées d'urgence pour compléter les effectifs de la Division de la planification militaire et civile [...] » (Voir A/C.4/55/6, « Rapport du Comité spécial des opérations de maintien de la paix de l'Organisation des Nations Unies », par. 34.)

¹⁴⁷ Voir résolutions 57/290 B, 58/296, 59/296, 60/266, 61/276 et 64/269. Les mots « questions concernant l'ensemble des opérations » ou « questions transversales » ont été ajoutés après les mots « Aspects administratifs et budgétaires du financement des opérations de maintien de la paix » dans les résolutions 59/296 et 61/276. Les résolutions 60/266 et 64/269 ont été simplement intitulées « Questions transversales ». Depuis la résolution 47/218 A et jusqu'à la résolution 57/290 B, toutes les résolutions portant le titre « Aspects administratifs et budgétaires des opérations de maintien de la paix » ont porté exclusivement sur le financement des opérations et le classement des pays dans les groupes définis aux fins de la répartition du coût des opérations de maintien de la paix.

¹³⁹ Ibid., « Résumé », p. viii, premier et troisième paragraphes.

¹⁴⁰ Ibid., p. ix, deuxième paragraphe.

¹⁴¹ Ibid., annexe III, « Résumé des recommandations », p. 62 à 66.

¹⁴² Ibid., « Résumé », p. xv et xvi, quatrième, sixième et septième paragraphes.

¹⁴³ Voir résolution de l'Assemblée générale 55/2. La deuxième phrase du paragraphe 9 de la Déclaration du Millénaire se lit comme suit : « (Nous décidons) d'accroître l'efficacité de l'Organisation des Nations Unies dans le maintien de la paix et de la sécurité en lui donnant les moyens et les outils dont elle a besoin pour mieux assurer la prévention des conflits, le règlement pacifique des différends, le maintien de la paix, la consolidation de la paix et la reconstruction après les conflits. À ce sujet, nous prenons acte du rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix de l'Organisation des Nations Unies, dont nous prions l'Assemblée générale d'examiner promptement les recommandations. » Dans le même ordre d'idées, le Conseil de sécurité, « réuni au niveau des chefs d'État et de gouvernement à l'occasion du Sommet du Millénaire afin d'examiner la nécessité d'assurer au Conseil de sécurité un rôle effectif dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales, en particulier en Afrique », a adopté une déclaration sur huit points, le quatrième étant le suivant : « Accueille avec satisfaction le rapport du Groupe d'experts sur les opérations de maintien de la paix des Nations Unies, en date du 21 août 2000 (S/2000/809), et décide d'examiner à bref

En troisième lieu, l'Assemblée a également adopté un nombre important de résolutions sur certains aspects des opérations et activités de maintien de la paix de l'Organisation des Nations Unies, des taux applicables aux sommes à rembourser aux États qui fournissent des contingents et de l'application du concept de stocks de matériel stratégique¹⁴⁸ à la création de la Commission de consolidation de la paix (sur laquelle des renseignements complémentaires seront fournis ci-après). Enfin, en quatrième lieu, outre les résolutions « habituelles » qu'elle a adoptées sur le financement des différentes opérations (entre 13 et 19 résolutions par an), l'Assemblée a continué de prendre des décisions, chaque année ou tous les deux ans, sur des instruments qui avaient été récemment mis en place, notamment le Compte d'appui aux opérations de maintien de la paix et le Fonds de réserve pour le maintien de la paix¹⁴⁹.

39. Les modifications apportées à la façon dont étaient traitées les opérations et activités menées par l'Organisation des Nations Unies dans le domaine du maintien de la paix et dans des secteurs connexes suite à cette décision de l'Assemblée générale ont été importantes. Un nouvel organe consultatif intergouvernemental, la Commission de consolidation de la paix, a été créé en décembre 2005 par l'Assemblée générale « de concert avec le Conseil de sécurité et en vertu des Articles 7, 22 et 29 de la Charte des Nations Unies¹⁵⁰ ». Le rapport Brahimi avait mis fortement l'accent sur les liens qui existaient entre les opérations de maintien de la paix

¹⁴⁸ Les sujets traités par l'Assemblée étaient les suivants : Taux applicables aux sommes à rembourser aux pays qui fournissent des contingents (résolutions 55/229, 57/321 et 63/285); Réexamen des taux applicables aux sommes à rembourser aux gouvernements des États qui fournissent des contingents (résolutions 55/274, 59/298 et 562/252); Gestion du dispositif relatif au matériel appartenant aux contingents (résolution 57/314); Le concept de stocks de matériel stratégique et son application (résolutions 56/292 et 57/315); Cas dans lesquels l'Organisation des Nations Unies peut faire valoir des droits à restitution pour non-respect des accords sur le statut de forces ou autres instruments (résolution 56/291); Progrès accomplis dans la mise en œuvre du Système de contrôle du matériel des missions (résolution 56/290); Possibilité de présenter des comptes consolidés pour les opérations de maintien de la paix (résolutions 57/319 et 61/278); Missions de maintien de la paix clôturées (résolution 57/323); Renforcement de la capacité de l'Organisation dans le domaine des opérations de maintien de la paix (résolutions 61/256 et 61/279); Étude d'ensemble d'une stratégie visant à éliminer l'exploitation et les abus sexuels dans les opérations de maintien de la paix de l'Organisation des Nations Unies (résolutions 60/28 et 61/267 A et B); Journée internationale des Casques bleus (résolution 57/129); et Soixantième anniversaire des missions de maintien de la paix des Nations Unies (résolution 63/16). La liste ci-dessus ne comprend pas les résolutions sur les quotes-parts pour le financement des opérations de maintien de la paix. (Voir *Répertoire, Supplément n° 10*, par. 2 de l'Article 17.)

¹⁴⁹ En ce qui concerne le Compte d'appui aux opérations de maintien de la paix, voir résolutions 55/271, 56/293, 57/318, 58/298, 59/301, 60/268, 61/256, 61/279, 62/250, 63/287 et 64/271; pour ce qui est du Fonds de réserve pour le maintien de la paix, voir résolutions 57/317, 59/297 et 61/278.

¹⁵⁰ Voir résolution de l'Assemblée générale 60/180, « La Commission de consolidation de la paix » (la décision prise de concert avec le Conseil de sécurité est évoquée au paragraphe 1) et résolution 1645 (2005) adoptée par le Conseil de sécurité à sa 5335^e séance, le 20 décembre 2005. Ces deux résolutions sont identiques, la seule différence entre elles se situant au niveau du dernier paragraphe, où l'Assemblée décide d'inscrire à l'ordre du jour provisoire de sa soixante et unième session un point intitulé « Rapport de la Commission de consolidation de la paix », tandis que le Conseil de sécurité décide « de demeurer saisi de la question ».

et la consolidation de la paix et formulé des recommandations détaillées sur une stratégie de consolidation de la paix¹⁵¹. Le Sommet mondial de 2005 avait décidé « d'instituer une commission de consolidation de la paix en tant qu'organe intergouvernemental consultatif » et avait décrit en termes précis ses buts, sa composition et sa structure. Il avait également prié le Secrétaire général de créer un « fonds permanent pluriannuel pour la consolidation de la paix » et un « petit bureau d'appui à la consolidation de la paix formé d'experts dans ce domaine et chargé d'aider et d'appuyer » la Commission¹⁵². En raison de cette décision préalable prise lors du Sommet mondial de 2005, l'Assemblée et le Conseil ont mentionné au premier paragraphe du dispositif de leurs résolutions portant constitution de la Commission qu'ils agissaient « pour donner effet à la décision prise lors du Sommet mondial de 2005¹⁵³ ». La création de la Commission de consolidation de la paix a été saluée par le Président de l'Assemblée générale et par le Secrétaire général, qui l'ont qualifiée de « moment historique », tout en faisant observer que c'était « sur le terrain » que le succès se mesurerait¹⁵⁴.

40. Une autre modification portant sur la manière dont l'Organisation des Nations Unies traitait des questions relatives à la paix et à la sécurité a été le renforcement considérable des entités compétentes du Secrétariat. Le Département des opérations de maintien de la paix (DOMP) a bénéficié d'une augmentation de son effectif et de ses ressources et a été restructuré pour lui permettre de faire face à une augmentation du nombre et, par-dessus tout, de la complexité des opérations qu'il est appelé à entreprendre, grâce à un renforcement et à une diversification plus poussée de son personnel militaire, policier et civil. La part du chapitre 5, « Opérations de maintien de la paix », s'est maintenue à une proportion modeste, soit entre 2 % et 3 % du montant total du budget ordinaire du début à la fin de la décennie, mais le chapitre 3, « Affaires politiques », étroitement associé aux opérations de maintien de la paix, notamment par le biais des missions politiques, a connu une hausse de sa part du même bud-

¹⁵¹ Voir A/55/305-S/2000/809, et plus particulièrement le résumé, p. x; partie II, « Doctrine, stratégie et prise de décisions concernant les opérations de paix », sect. D, p. 7 à 9, et « Résumé des recommandations », p. 62.

¹⁵² Voir résolution 60/1, par. 97 à 105.

¹⁵³ Voir résolutions 60/180 et 1646 (2005), par. 1 du dispositif. Un certain nombre d'États Membres ont éprouvé des réticences au sujet du fait que la Commission avait été créée « de concert » par l'Assemblée et le Conseil de sécurité, ce qui s'écarterait du texte adopté par le Sommet mondial de 2005. Ces réticences se sont accentuées lorsque le Conseil de sécurité a adopté, le 20 décembre également, une résolution supplémentaire par laquelle il a décidé que ses membres permanents seraient toujours membres du Comité d'organisation de la Commission de consolidation de la paix et que le rapport annuel de cette commission serait présenté pour examen à la fois au Conseil et à l'Assemblée [résolution 1646 (2005)]. Avant et après l'adoption par consensus de la résolution 60/180, les délégations suivantes ont exprimé leurs inquiétudes, tout en déclarant qu'elles s'étaient associées au consensus essentiellement parce que la Commission de consolidation de la paix était importante pour les pays africains : Venezuela, Égypte, Costa Rica, Inde, Pakistan, Mexique, Suisse, Cuba, Iran, Jamaïque, Espagne, Brésil et Japon. (Voir A/60/PV.66, p. 4 à 20.)

¹⁵⁴ Voir A/60/PV.66, p. 1, 6 et 23.

get ordinaire, qui est passée de 5 % à 21 %¹⁵⁵. Fait plus important encore, le nombre de postes approuvé dans le cadre du budget du Compte d'appui aux opérations de maintien de la paix, qui était de 469 pour la période allant de juillet 1999 à juin 2000, est passé à 1 425 pour la période allant de juillet 2010 à juin 2011¹⁵⁶. Deux nouveaux postes au niveau de sous-secrétaire général ont été ajoutés au DOMP. En outre, un nouveau département, à savoir le Département de l'appui aux missions, a été créé¹⁵⁷. Au milieu de la décennie, le Secrétaire général pouvait déclarer que « la plupart des recommandations du rapport Brahimi qui intéressaient le Secrétariat avaient été mises en œuvre » et que celles qui restaient encore à appliquer avaient été intégrées à « un nouveau programme de réforme sur cinq ans », appelé « Opérations de paix 2010¹⁵⁸ ». À la fin de cette période, les capacités dont disposait le Secrétariat pour planifier et appuyer les opérations de maintien de la paix avaient sans aucun doute été considérablement renforcées.

41. Ce renforcement des services d'appui fournis depuis le Siège est allé de pair avec les améliorations observées sur le terrain. Outre l'amélioration de la planification opérationnelle, l'accélération des activités de déploiement du personnel militaire, civil et de police, et le recours accru aux technologies modernes de l'information, une « stratégie globale d'appui aux missions » était élaborée par le nouveau Département de l'appui aux missions¹⁵⁹. Elle s'articulait autour de quatre « objectifs centraux » : « a) Fournir plus rapidement un appui plus efficace aux activités de maintien de la paix, y compris les premières activités critiques de consolidation de la paix; b) Fournir plus rapidement un appui plus efficace à l'instauration de la paix, à l'assistance électorale, aux activités de médiation et à la prévention des conflits; c) Renforcer la bonne administration des ressources et la transparence [...]; et d) Améliorer la sécurité et les conditions d'existence du personnel¹⁶⁰. » Prenant note « avec intérêt » de cette stratégie, l'Assemblée a souligné le rôle central joué par le Siège pour ce qui est de la formulation d'orientations stratégiques, la nécessité de préserver l'unité de commandement et la transparence des structures hiérarchiques, aussi bien sur le terrain à tous les

niveaux qu'au Siège, et la nécessité de consulter étroitement les États Membres, en particulier les pays qui fournissent des contingents¹⁶¹. Dans le contexte de cette stratégie globale d'appui aux missions, le Centre mondial de services de Brindisi (Italie) a été renforcé et ses modes de fonctionnement ont été rationalisés, notamment suite à la mise au point de « modules et gammes de services prédéfinis », et un nouveau centre régional de services a été créé à Entebbe (Ouganda)¹⁶².

42. Toujours dans le contexte du renforcement de l'efficacité des missions de maintien de la paix, l'Assemblée générale a autorisé le Secrétaire général à engager des dépenses d'un montant maximal de 100 millions de dollars à prélever sur le solde disponible du Fonds de réserve pour les opérations de maintien de la paix, au cas où une décision du Conseil de sécurité concernant la phase de démarrage ou l'élargissement d'une opération de maintien de la paix l'obligerait à engager des dépenses¹⁶³. D'autres aspects de l'administration et du financement des opérations de maintien de la paix sont examinés de manière plus approfondie à la section G ci-après, mais il convient de signaler à cet égard que l'Assemblée générale a décidé de proclamer le 29 mai Journée internationale des Casques bleus et qu'elle a, à l'occasion du soixantième anniversaire des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, adopté une déclaration dans laquelle elle a notamment affirmé ce qui suit : « Aujourd'hui, le maintien de la paix est l'activité phare déployée par les Nations Unies [...] et nous, les États Membres des Nations Unies, réaffirmons notre engagement et notre volonté d'apporter notre plein appui aux Casques bleus¹⁶⁴. »

43. Parallèlement aux avatars du processus de réforme et compte tenu de la place prépondérante occupée par les opérations de maintien de la paix et les activités connexes, l'attention croissante accordée aux questions de contrôle et de responsabilisation a été l'une des principales caractéristiques de la période considérée. La tendance qui s'est amorcée en ce sens a été marquée par la création du Bureau des services de contrôle interne (BSCI) en 1994 et, dans la seconde moitié des années 90, l'Assemblée avait déjà accordé beaucoup d'attention à cet organe, à son fonctionnement et à ses rapports, de même qu'à la coordination de ses activités avec celles du Comité des commissaires aux comptes et du Corps commun d'inspection (CCI)¹⁶⁵. Le BSCI a continué de susciter l'intérêt des États Membres au cours de la première décennie du siècle actuel et il est survenu, en particulier, une divergence de vues avec le Secrétaire général

¹⁵⁵ Chiffres tirés du budget-programme pour l'exercice biennal 2000-2001 (voir résolution 54/250) et du budget-programme pour l'exercice biennal 2010-2011 (voir résolution 64/244). Au cours de la même période, la part du titre II (Affaires politiques), qui comprend quatre chapitres (Affaires politiques, Désarmement, Opérations de maintien de la paix, et Utilisations pacifiques de l'espace) est brusquement passée de 10 % à 24 % du montant total du budget ordinaire.

¹⁵⁶ Voir résolutions 54/243 B et 64/271, toutes deux intitulées « Compte d'appui aux opérations de maintien de la paix ».

¹⁵⁷ Voir notamment résolution de l'Assemblée générale 61/279, « Renforcement des capacités de l'Organisation des Nations Unies sur le plan de la conduite des opérations de maintien de la paix et de l'appui à leur fournir », par. 10, 42 et 59.

¹⁵⁸ Voir A/61/88, « Rapport détaillé sur le renforcement de la capacité de l'Organisation dans le domaine des opérations de maintien de la paix », rapport du Secrétaire général », par. 8.

¹⁵⁹ Voir A/64/643, « Stratégie globale d'appui aux missions », rapport du Secrétaire général, et résolution de l'Assemblée générale 64/269, « Questions transversales », sect. VI.

¹⁶⁰ A/64/643, p. 3.

¹⁶¹ Résolution de l'Assemblée générale 64/269, sect. VI, par. 3 à 6.

¹⁶² Ibid., par. 12 à 17.

¹⁶³ Ibid., par. 8. Le niveau précédent était de 50 millions de dollars. Le Secrétaire général avait, dans son rapport portant la cote A/60/692, au quatrième paragraphe de la proposition 17, demandé que ce niveau soit porté à 150 millions de dollars.

¹⁶⁴ Voir résolutions de l'Assemblée générale 57/129, « Journée internationale des Casques bleus des Nations Unies », et 60/16, « Soixantième anniversaire des opérations de maintien de la paix des Nations Unies ».

¹⁶⁵ Voir *Répertoire, Supplément n° 9*, paragraphe 1 de l'Article 17, par. 67 et 76.

quant aux filières que cet organe devait suivre pour rendre compte de ses activités. Ce point de désaccord sera expliqué à la section G ci-après, qui comprend également une description des activités du Comité des commissaires aux comptes. Toutefois, un aspect qui a fortement influencé l'exercice des fonctions confiées au BSCI, au CCI et au Comité des commissaires aux comptes a été le changement quantitatif et qualitatif qui a redéfini le « degré d'importance » reconnu aux questions de contrôle et de responsabilisation au sein de l'Organisation des Nations Unies, une mutation sur laquelle des éclaircissements doivent être fournis à plusieurs niveaux.

44. Au niveau le plus élémentaire, d'une importance pourtant indéniable, le nombre de résolutions adoptées par l'Assemblée générale sur les questions de « contrôle » (au sens le plus large de ce terme) et le nombre correspondant de rapports élaborés par le Secrétaire général à leur sujet ont atteint des proportions sans précédent. Dans les années 90, tout comme au cours des années 80 et même plus loin encore en remontant dans le passé, la « production » normale de l'Assemblée en ce qui concerne ces questions était d'une résolution par an pour ce qui est des rapports et états financiers émanant du Comité des commissaires aux comptes, d'une résolution tous les deux ans sur les activités du CCI et, après 1994, d'une ou deux résolutions par an en ce qui a trait au BSCI. Après 2000, les résolutions portant sur les travaux du Comité des commissaires aux comptes¹⁶⁶ ont continué d'être adoptées au rythme d'une par an (à l'exception des cinquante-cinquième et soixante-quatrième sessions, au cours desquelles deux résolutions ont été adoptées), mais même dans ces deux cas, ces résolutions comprenaient chaque fois deux parties (la partie A étant adoptée au cours de la session ordinaire, et la partie B pendant la reprise de la session, au printemps de l'année suivante), tandis que ce « doublement » était plus rare dans les années 90. Les résolutions se rapportant au CCI sont non seulement devenues un phénomène annuel, mais 2 d'entre elles ont été adoptées par les cinquante-cinquième, soixante et unième et soixante-deuxième sessions, 3 par les cinquante-sixième et cinquante-septième sessions, et 6 par la cinquante-huitième session, pour un total de 22 résolutions en dix ans¹⁶⁷. Le nombre des résolutions se rapportant au BSCI a atteint un total de 23, 3 d'entre elles ayant été adoptées au cours d'une seule et même session (cinquante-septième, cinquante-huitième et soixantième sessions), et 4 par la cinquante-neuvième session¹⁶⁸. À compter de la soixante et unième session, une résolution sur l'administration de

la justice à l'Organisation des Nations Unies a été adoptée chaque année¹⁶⁹.

45. Il y a ensuite eu des résolutions à caractère général sur les politiques et principes, et des résolutions spéciales sur des cas particuliers¹⁷⁰. Dans l'ensemble, une session typique de l'Assemblée a, au cours de cette période, adopté entre 8 et 10 résolutions sur des questions du contrôle, avec des « pics » de 13 et même 15 aux cinquante-sixième et cinquante-huitième sessions. En outre, les résolutions sur les questions administratives et budgétaires comprenaient de plus en plus souvent des sections consacrées aux questions de contrôle¹⁷¹. Il convient en outre de mentionner que ce décompte ne comprend pas les résolutions à caractère général ou particulier sur la gestion des ressources humaines et sur l'informatique et la télématique, qui contenaient souvent des dispositions sur le contrôle et la responsabilisation. Le nombre de rapports du Secrétaire général, auxquels il convient d'ajouter ceux du Comité des commissaires aux comptes, du CCI, du BSCI et du CCQAB, était évidemment proportionnel à cette intense activité législative. À titre d'exemple, lors de l'adoption de la résolution 61/245, l'Assemblée générale a examiné 11 rapports, dont 5 avaient été établis par le Secrétaire général¹⁷².

46. L'évolution de la teneur de la réforme de l'Organisation constitue un second type de preuves de l'importance croissante des questions de contrôle et de responsabilisation dans la vie de l'Organisation des Nations Unies. Au cours de sa phase initiale, la réforme lancée en 1997 par le Secrétaire général ne dénotait qu'un intérêt marginal pour ces questions. Le rapport intitulé « Renover l'Organisation des Nations Unies : un programme de réformes » visait à « transformer les structures de direction et de gestion » et à « remonter le moral du personnel et lui redonner le sens de sa mission¹⁷³ ». Le rapport établi dans le cadre des préparatifs du Sommet du Millénaire ne faisait qu'une brève allusion à « l'amélioration de la transparence » et à « l'obligation du Secrétariat de rendre compte aux États Membres¹⁷⁴ », tandis que la Déclaration du Millénaire elle-même, dans son bref alinéa sur le Secrétariat, mettait l'accent sur l'adoption « des pratiques et techniques de gestion les meilleures possibles » et sur la nécessité de se concen-

¹⁶⁹ Voir résolutions de l'Assemblée générale 57/307, 59/293, 61/261, 62/228, 63/253, 64/119 et 64/233.

¹⁷⁰ Voir, par exemple, résolutions de l'Assemblée générale 64/259, « Élaboration d'un système d'application du principe de responsabilité pour le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies », et 57/313, « Étude de la gestion du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme ».

¹⁷¹ Par exemple, la résolution de l'Assemblée générale 60/248, « Questions spéciales touchant le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2006-2007 », comportait une section XIII intitulée « Bureau de la déontologie; examen global du dispositif de gouvernance comprenant une évaluation externe indépendante du système d'audit et de contrôle; comité consultatif indépendant pour les questions d'audit ».

¹⁷² Voir résolution de l'Assemblée générale 61/245, « Examen global du dispositif de gouvernance et de contrôle de l'Organisation des Nations Unies et de ses fonds, programmes et institutions spécialisées », premier paragraphe.

¹⁷³ Voir A/51/950, « Lettre d'envoi », troisième paragraphe.

¹⁷⁴ Voir A/54/2000, par. 358.

¹⁶⁶ Voir résolutions de l'Assemblée générale 55/220 A, B et C, 55/248, 56/232 A et B, 57/278 A et B, 58/249 A et B, 59/264 A et B, 60/234 A et B, 61/233 A et B, 62/223 A et B, 63/246 A et B, 64/227 et 64/268.

¹⁶⁷ Voir résolutions de l'Assemblée générale 55/230, 55/257, 56/235, 56/245, 56/279, 57/248 A et B, 57/303, 58/257, 58/263, 58/277, 58/278, 58/283, 58/286, 59/258, 59/267, 61/260, 61/283, 62/226, 62/246, 63/272 et 64/262.

¹⁶⁸ Voir résolutions de l'Assemblée générale 55/250, 55/259, 56/246, 56/278, 57/287 A, B et C, 57/322, 58/258, 58/279, 58/299, 59/270, 59/271, 59/272, 59/287, 60/235, 60/239, 60/259, 61/275, 62/234, 62/247, 63/265, 64/232 et 64/263.

trer sur « les activités qui reflètent les priorités dont sont convenus les États Membres¹⁷⁵ ». Dans le même ordre d'idées, le rapport suivant consacré à la réforme, publié en septembre 2002, a annoncé que « les efforts destinés à améliorer la gestion se poursuivaient », tout en mentionnant un nouveau niveau « de responsabilité et un pouvoir accru » que les cadres devraient acquérir, notamment grâce à un « nouveau système de recrutement¹⁷⁶ ».

47. Un changement radical s'est produit vers le milieu de la décennie : le Document final du Sommet mondial de 2005 a, dans les observations et lignes directrices qu'il a énoncées au sujet du Secrétariat et de la réforme de la gestion, mis l'accent sur la nécessité de faire régner une « culture de la responsabilité, de la transparence et de l'intégrité » et sur « la nécessité pressante d'améliorer notablement les mécanismes de contrôle et de gestion de l'Organisation des Nations Unies ». Les chefs d'État et de gouvernement ont souligné « qu'il import[ait] d'établir des mécanismes efficaces et efficients ayant trait à la responsabilité et à la responsabilisation du Secrétariat » et, tout en étant conscients des « réformes en cours entreprises par le Secrétaire général » et en « le félicitant » des efforts qu'il déployait « afin d'assurer le respect des règles déontologiques », ils l'ont « exhorté » à « élaborer un code de déontologie applicable à tous les fonctionnaires des Nations Unies », à présenter « des indications détaillées sur le bureau de la déontologie, doté d'un statut indépendant, qu'il compt[ait] créer » et l'ont « invité », pour toutes ces questions, « à rendre compte à l'Assemblée générale des progrès de leur mise en œuvre ». « L'indépendance du fonctionnement » du BSCI devait être assurée, et ce bureau devait « être sensiblement renforcé d'urgence. [...] Une évaluation externe indépendante du système d'audit et de contrôle des Nations Unies » a été demandée au Secrétaire général, ainsi que la création d'un « comité consultatif de contrôle indépendant¹⁷⁷ ». En outre, les chefs d'État et de gouvernement ont déclaré qu'ils « soutenaient » les « efforts considérables en cours pour faire respecter la politique de tolérance zéro définie par le Secrétaire général à l'égard de l'exploitation et des abus sexuels commis par le personnel des Nations Unies, au Siège ou sur le terrain¹⁷⁸ ».

48. Les 23 propositions formulées par le Secrétaire général dans son dernier rapport important sur la réforme, qui a fait suite au Sommet mondial de 2005, ont été présentées en indiquant qu'elles offraient aux États Membres la possibilité de se procurer les outils dont ils avaient besoin « pour définir les orientations stratégiques et laisser au Secrétariat l'entière responsabilité de leur mise en œuvre¹⁷⁹ ». Dans la résolution qui a été adoptée après examen de ce rapport, à savoir la résolution 60/260, qui a provoqué l'abandon temporaire de la

pratique du consensus sur les questions financières et administratives, l'Assemblée a placé la responsabilisation en tête de sa liste de recommandations et décisions. Elle a souligné qu'il importait non seulement de renforcer la responsabilisation au sein de l'Organisation considérée dans son ensemble, mais aussi de faire en sorte « que le Secrétaire général soit véritablement responsable devant les États Membres, notamment pour que les mandats assignés par les organes délibérants soient exécutés de manière efficace, et [que] les ressources humaines et financières [soient] bien utilisées ». Elle a demandé au Secrétaire général de « donner une définition précise du principe de responsabilité, ainsi que des mécanismes correspondants [...] et de lui proposer des critères rigoureux et des outils permettant de faire appliquer strictement ce principe, sans exceptions et à tous les niveaux ». Par ailleurs, l'Assemblée a insisté de nouveau sur « la nécessité de renforcer le contrôle à l'Organisation¹⁸⁰ ».

49. En réponse à ces demandes dans son « rapport détaillé¹⁸¹ », le Secrétaire général a mis l'accent sur les liens qui existent entre tous les aspects de la réforme et les questions de responsabilisation et de contrôle, ainsi qu'il l'avait fait dans son rapport principal. Il a écrit ce qui suit : « La stratégie générale de renforcement des capacités en matière de technologie de l'information et des communications, l'existence d'une certaine marge de manœuvre dans l'exécution du budget, l'amélioration des pratiques de gestion financière et des mécanismes de communication de l'information contribuent toutes à accroître la responsabilisation grâce à une plus grande transparence des systèmes de gestion. Il est également tenu compte du fait que le dispositif de responsabilisation sera examiné plus avant dans d'autres rapports, notamment ceux ayant trait aux ressources humaines et à l'administration de la justice¹⁸². » Dans la résolution qu'elle a adoptée pour donner suite à ses propos, l'Assemblée générale a, une fois de plus, placé la responsabilisation et le contrôle tout en haut de la liste de ses observations et a réaffirmé que ces deux aspects devaient être renforcés¹⁸³. Il s'est agi de la dernière résolution d'ensemble sur la réforme de l'organisation qui a été adoptée par l'Assemblée, du moins pendant la période à l'examen. Elle a confirmé le caractère désormais primordial des questions de contrôle et de responsabilisation dans le fonctionnement de l'Organisation des Nations Unies. Elle a également donné à entendre que, au cours des années à venir, il était peu probable que ces questions perdent la place prépondérante qu'elles occupaient parmi les points inscrits à l'ordre du jour de la Cinquième Commission de l'Assemblée générale¹⁸⁴.

¹⁷⁵ Voir résolution de l'Assemblée générale 55/2, sect. VIII, septième alinéa du paragraphe 30.

¹⁷⁶ Voir A/57/387, par. 188.

¹⁷⁷ Voir résolution de l'Assemblée générale 60/1, « Document final du Sommet mondial de 2005 », par. 161 et 164.

¹⁷⁸ Ibid., par. 165.

¹⁷⁹ Voir A/60/692, p. 2, quatrième paragraphe du résumé.

¹⁸⁰ Résolution de l'Assemblée générale 60/260, sect. I, « Responsabilisation », par. 1, 2, 3.

¹⁸¹ Voir A/60/846.

¹⁸² Ibid., « Introduction », par. 6.

¹⁸³ Voir résolution de l'Assemblée générale 60/283, sect. I, « Contrôle et responsabilisation », par. 2.

¹⁸⁴ Le fait que les questions de responsabilisation et de contrôle ont continué de revêtir un caractère prépondérant, ouvert et controversé à la fin de la période considérée est l'objet d'une démonstration plus détaillée présentée à la section E de la présente étude.

II. RÉSUMÉ ANALYTIQUE DE LA PRATIQUE

A. LE CHAMP D'APPLICATION DU BUDGET

1. Éléments qui composent le budget

50. Les quatre éléments qui ont constitué le « budget » de l'Organisation des Nations Unies depuis que l'Assemblée générale a adopté la résolution 41/213 en décembre 1986 — plan à moyen terme, esquisse du budget-programme, budget-programme, comptes spéciaux des opérations de maintien de la paix et opérations connexes — ont tous fait l'objet des réformes lancées par le Secrétaire général en 1997, mais seul le plan à moyen terme a subi de véritables transformations.

51. Dans son rapport sur la réforme publié deux ans après la tenue de l'Assemblée du Millénaire, le Secrétaire général avait exprimé son point de vue sur les faiblesses du processus de budgétisation et de planification — un processus qui « souffr[ait] de graves imperfections : complexité, longueur excessive, incohérence, lourdeur et rigidité » — et avait fait plusieurs propositions, notamment en ce qui concerne la création « d'un plan à moyen terme plus court, davantage stratégique, portant sur deux ans plutôt que quatre, et soumis plus près de la période à laquelle il correspond[ait]¹⁸⁵ ». Répétée dans les mêmes termes que le Secrétaire général dans le rapport supplémentaire qu'il avait été prié de présenter au sujet des recommandations qu'il avait formulées en vue de réformer le cycle de planification et de budgétisation¹⁸⁶, cette proposition a été approuvée par l'Assemblée générale en décembre 2003. Dans sa résolution 58/269, l'Assemblée a prié le Secrétaire général « d'établir, à titre d'essai, et de lui présenter à sa cinquante-neuvième session, un cadre stratégique destiné à remplacer l'actuel plan à moyen terme sur quatre ans, réunissant les deux éléments suivants en un seul document : a) Premier volet : un plan-cadre fixant les objectifs à long terme de l'Organisation; b) second volet : un plan-programme biennal portant sur deux ans¹⁸⁷ ». En outre, dans cette résolution, ainsi que dans des résolutions ultérieures portant sur le cadre stratégique, l'Assemblée a réaffirmé qu'il « serait la principale directive de politique générale de l'Organisation des Nations Unies (de même que le plan à moyen terme) et que ce serait sur la base de ce dernier que seraient accomplis la planification des programmes, la budgétisation, le suivi et l'évaluation¹⁸⁸ ».

52. Le « projet de cadre stratégique pour l'exercice biennal 2006-2007 » a été présenté par le Secrétaire gé-

néral¹⁸⁹. Son premier volet (plan-cadre) comportait une section intitulée « Objectifs à long terme de l'Organisation », dans laquelle il était indiqué que même si « un vaste cadre stratégique pour les travaux de l'Organisation des Nations Unies au XXI^e siècle avait été esquissé par les États Membres dans la Déclaration du Millénaire et dans les textes issus des grandes conférences qui [s'étaient] tenues entre 1992 et 2002 [...], force était de constater que l'horizon s'était considérablement assombri depuis la Déclaration du Millénaire ». Au nombre des « nuages », qui faisaient planer leur « ombre sur le paysage international », il convenait de citer le terrorisme international, les « profondes divisions à propos du conflit en Iraq », l'augmentation des tensions « causées par les divergences culturelles et religieuses », et les incertitudes auxquelles était confrontée l'économie mondiale¹⁹⁰. Cette section était suivie d'une seconde section, essentiellement consacrée aux méthodes à utiliser s'agissant de la « structure et de la présentation » du cadre stratégique, notamment en ce qui concerne les « enseignements tirés » à l'occasion de l'exécution du plan à moyen terme pour la période 2002-2005, et d'une troisième section portant sur les « priorités pour l'exercice 2006-2007¹⁹¹ ». Ces priorités étaient les mêmes que celles définies par l'Assemblée générale depuis la décennie précédente dans les plans à moyen terme et esquisses budgétaires qu'elle a élaborés par la suite¹⁹².

53. Le second volet de ce projet de cadre stratégique, à savoir le plan-programme biennal, comportait 26 programmes, chacun d'entre eux correspondant aux travaux exécutés par une entité organique du Secrétariat, généralement un département, et correspondant également aux sections pertinentes du budget-programme¹⁹³. Ces programmes comportaient des sous-programmes (généralement entre deux et cinq) correspondant également à des services identifiables, dans la plupart des cas des divisions, au sein du Secrétariat. Cette structure était la même que dans le plan à moyen terme pour la

¹⁸⁹ A/59/6, « Projet de Cadre stratégique pour l'exercice biennal 2006-2007 », premier volet, « Plan-cadre », 19 mai 2004, et, en plusieurs fois, second volet, « Plan-programme biennal », programme 1 à 9, 10/Rev.1, 11 à 22, 22/Corr.1 et 23 à 26.

¹⁹⁰ Ibid., premier volet, sect. II, par. 2.

¹⁹¹ Ibid., sect. III, par. 30 à 55, et sect. IV, par. 56.

¹⁹² Il s'agissait des huit priorités suivantes : a) Maintien de la paix et de la sécurité internationales; b) Promotion d'une croissance économique soutenue et du développement durable, conformément aux résolutions pertinentes de l'Assemblée générale et aux décisions prises lors des récentes conférences des Nations Unies; c) Développement de l'Afrique; d) Promotion des droits de l'homme; e) Coordination efficace des opérations d'assistance humanitaire; f) Promotion de la justice et du droit international; g) Désarmement; et h) Lutte contre la drogue, prévention du crime et lutte contre le terrorisme international sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations. Pour une référence à ces priorités identiques définies au cours de la période précédente, voir *Répertoire, Supplément n° 9*, étude consacrée au paragraphe 1 de l'Article 17, par. 44 et note 100.

¹⁹³ Ces renseignements sur le projet de second volet du cadre stratégique proposé pour la période 2006-2007 proviennent également du premier volet du document portant la cote A/59/6.

¹⁸⁵ Voir A/57/387, par. 157 et 167, a, « Décision 21 ».

¹⁸⁶ A/57/786, « Renforcer l'Organisation des Nations Unies : un programme pour aller plus loin dans le changement. Examen intergouvernemental du plan à moyen terme et du budget-programme », rapport du Secrétaire général, par. 12.

¹⁸⁷ Résolution de l'Assemblée générale 58/269, « Renforcer l'Organisation des Nations Unies : un programme pour aller plus loin dans le changement », par. 5.

¹⁸⁸ Ibid., par. 7.

période 2002-2005. Chaque programme, dans le cadre des efforts visant à mettre en place une culture de la gestion axée sur les résultats au sein de l'Organisation, comportait une description des objectifs, des réalisations escomptées et des indicateurs de succès¹⁹⁴. À la fin de chaque programme figurait une liste de mandats, avec énoncé d'une distinction entre les directives qui fixent l'orientation générale des programmes et des sous-programmes, et celles qui déterminent une action spécifique du Secrétaire général. Toutefois, la liste des actions en question ne figurait pas dans ces textes explicatifs qui, à tous autres égards, étaient identiques à ceux figurant dans le document du budget-programme pour la même période.

54. L'Assemblée générale a examiné ce premier cadre stratégique à sa cinquante-neuvième session, et a pris un certain nombre de décisions¹⁹⁵. Elle a décidé « de ne prendre aucune décision sur le premier volet (plan-cadre) du projet de cadre stratégique pour la période 2006-2007, les États Membres étant partagés sur sa teneur ». En y apportant quelques modifications indiquées à l'annexe de sa résolution, elle a accepté de facto le second volet du cadre stratégique lorsqu'elle a prié le Secrétaire général « d'établir le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2006-2007 sur la base des priorités énoncées plus haut ainsi que du plan-programme biennal, tels qu'adoptés dans la présente résolution¹⁹⁶ ». Les « priorités énoncées plus haut » étaient celles qui avaient été énoncées peu de temps auparavant dans le rapport du Secrétaire général. Par ailleurs, l'Assemblée a donné au Secrétaire général des directives aux fins de l'élaboration du cadre stratégique pour l'exercice biennal 2008-2009. Le plan-cadre (premier volet du cadre stratégique) devait refléter « les objectifs à plus long terme de l'Organisation », et ceux-ci devaient être « conformes à tous les mandats pertinents assignés par les organes délibérants dans tous les domaines d'activité de l'Organisation des Nations Unies ». Une autre directive concernait l'utilisation des « termes et expressions convenus au niveau intergouvernemental¹⁹⁷ ».

55. Deux ans plus tard, l'Assemblée générale a de nouveau décidé « de ne pas se prononcer sur la teneur du premier volet (plan-cadre) du projet de cadre stratégique pour la période 2008-2009 » et a prié le Secrétaire général « d'établir le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2008-2009 sur la base des priorités énoncées plus haut et du plan-programme biennal tels qu'adoptés par la présente résolution¹⁹⁸ ». Les priorités étaient les mêmes qu'auparavant et le plan-programme

était tel que présenté par le Secrétaire général, sous réserve de quelques modifications recommandées par le Comité du programme et de la coordination (CPC) et des modifications supplémentaires relatives à deux programmes décidées par l'Assemblée et jointes en annexe à sa résolution¹⁹⁹.

56. Pour le prochain exercice biennal (2010-2011), l'Assemblée générale, dans sa résolution de décembre 2008²⁰⁰, n'a pas mentionné le plan-cadre présenté par le Secrétaire général²⁰¹ et, en ce qui concerne les deux exercices biennaux précédents, elle a prié le Secrétaire général « d'établir le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2010-2011 sur la base des priorités énoncées plus haut ainsi que du plan-programme biennal, tels qu'adoptés dans la présente résolution²⁰² ». Les priorités étaient les mêmes, sauf en ce qui concerne l'inversion de l'ordre des deux premières, comme suit : la « promotion d'une croissance économique soutenue et d'un développement durable » est devenue la première priorité, et le « maintien de la paix et de la sécurité internationales » est passé au second rang. Le plan-programme biennal était tel que présenté par le Secrétaire général avec les recommandations du CPC²⁰³. C'est ainsi qu'à la fin de la décennie le plan à moyen terme avait été supprimé²⁰⁴ pour être remplacé, de facto sinon *de jure*, par un document, le plan-programme biennal, adopté un an avant le budget-programme et contenant les renseignements « qualitatifs » justifiant les ressources qui seraient allouées au titre de cette rubrique.

57. En raison du choix de ce calendrier, le plan-programme biennal et l'esquisse du projet de budget-programme, second élément du « budget » de l'Organisation des Nations Unies, seraient examinés au cours de la même année. Le Secrétaire général, afin d'éviter les chevauchements d'activités et de délibérations qui risquaient de se produire, avait proposé que le « plan à moyen terme plus court, davantage stratégique, portant sur deux ans » soit « combiné » avec l'esquisse budgétaire²⁰⁵. Cette proposition a été approfondie dans un rapport de septembre 2003²⁰⁶. Le Secrétaire général a fait valoir qu'« un plan biennal combiné à l'esquisse budgétaire permettrait de mieux faire ressortir les liens entre les décisions relatives à l'orientation générale des programmes et les décisions relatives aux montants alloués ». En outre, il était pro-

¹⁹⁴ Les efforts déployés en matière de gestion axée sur les résultats, de programmation et de budgétisation sont traités à la section D.2 du présent examen.

¹⁹⁵ Résolution de l'Assemblée générale 59/275, « Planification des programmes ».

¹⁹⁶ Ibid., par. 4 et 8.

¹⁹⁷ Ibid., par. 5, a et c.

¹⁹⁸ Résolution de l'Assemblée générale 61/235, « Planification des programmes », par. 4 et 8. Le cadre stratégique présenté par le Secrétaire général figurait dans le document portant la cote A/61/6.

¹⁹⁹ Ibid., par. 5 et 6 sur les priorités, par. 3 sur les recommandations du CPC, et annexe sur les modifications supplémentaires.

²⁰⁰ Résolution de l'Assemblée générale 63/247, « Planification des programmes ».

²⁰¹ Document A/63/6, premier volet, et second volet présenté en plusieurs fois.

²⁰² Résolution de l'Assemblée générale 63/247, par. 5.

²⁰³ Ibid., par. 1 et 2.

²⁰⁴ Le dernier plan à moyen terme, s'appliquant à la période 2002-2005, était le huitième plan qui avait été élaboré depuis l'introduction de la planification des programmes au sein de l'Organisation des Nations Unies au début des années 70.

²⁰⁵ Voir A/57/387, par. 167, « Décision 21 »; et A/57/786, par. 12 et 13.

²⁰⁶ A/58/395, « Renforcement du système des Nations Unies : un programme pour aller plus loin dans le changement », rapport du Secrétaire général.

posé « d'élargir l'esquisse budgétaire de façon à y inclure des informations concernant les principales modifications apportées aux programmes (indiquées dans le plan-programme biennal). Les États Membres auraient ainsi une idée plus précise des changements prévus pour chaque titre du budget, qu'il s'agisse du programme ou des ressources à prévoir²⁰⁷. »

58. L'Assemblée générale, dans la même résolution, par laquelle elle a accepté le cadre stratégique à titre expérimental, a rejeté les modifications proposées pour l'esquisse et sa fusion avec un nouveau plan-programme biennal. Elle a décidé que « l'esquisse budgétaire devait continuer d'offrir le même niveau de détail qu'actuellement » et « qu'elle serait présentée et examinée pour approbation une fois examiné et adopté le cadre stratégique ». En outre, « une fois approuvés, l'esquisse budgétaire et le cadre stratégique seraient les deux éléments à partir desquels le projet de budget-programme serait établi²⁰⁸ ». Suite à ce rejet par l'Assemblée des modifications proposées par le Secrétaire général, les cinq esquisses examinées et approuvées au cours de la période considérée²⁰⁹ présentaient pour l'essentiel les mêmes caractéristiques que la première esquisse soumise en application de la résolution 41/213.

59. D'importantes modifications au budget-programme lui-même ont été préconisées par le Secrétaire général au cours des années qui ont suivi le Sommet du Millénaire et le Sommet mondial tenu en 2005. Dans le document intitulé « Renforcement du système des Nations Unies : un programme pour aller plus loin dans le changement », plaidant pour une simplification du processus de budgétisation, il avait déclaré que « dans certaines parties du système des Nations Unies, les États Membres s'étaient montrés ouverts à la mise en œuvre de modifications novatrices et profondes aux processus de planification des programmes et de budgétisation. L'Organisation mondiale de la Santé, par exemple, a réorganisé complètement son processus de budgétisation, ce qui lui a permis de présenter un document de budget plus court, rationalisé et plus stratégique, d'une longueur de 100 pages. Son budget combine une orientation des programmes à des projections des ressources et est axé sur les résultats, ce qui réduit considérablement le processus de négociation intergouvernementale. » Cela explique pourquoi certains ont lancé un appel en faveur d'un « budget plus court, plus stratégique, avec détails supplémentaires fournis séparément²¹⁰ ». Dans sa résolution 57/300, l'Assemblée a reconnu qu'il était « nécessaire de continuer à améliorer et à rationaliser le cycle de planification, de programmation et de budgétisation de l'Organisation », mais n'a formulé aucune autre observation sur un « budget plus stratégique²¹¹ ». Et, dans sa

résolution 58/269, l'Assemblée a décidé « de conserver la présentation actuelle du projet de budget-programme et de maintenir le niveau de détail de l'information y figurant²¹² ».

60. Le Secrétaire général a entrepris une nouvelle tentative visant à modifier la présentation du budget-programme dans son rapport sur la réforme de mars 2006. Il a proposé que « le cycle d'examen et d'adoption du budget [soit] raccourci et aligné sur l'année civile » et que « les ouvertures de crédits, qui se répartiss[ai]ent actuellement entre 35 chapitres, [soient] regroupées sous 13 grands chapitres²¹³ ». Dans sa résolution 60/260, l'Assemblée n'a pas tenu compte de ces idées et a insisté sur le fait « qu'à sa soixante-deuxième session, elle fera[it] le bilan de la réforme de la planification et de la budgétisation entreprise à titre expérimental²¹⁴ ». Les rapports ultérieurs du Secrétaire général ne contenaient pas d'autres suggestions sur le cycle et la structure du budget-programme, de sorte que celui-ci a continué de se présenter sous la forme d'un budget biennal comportant divers volets et chapitres. Peu de modifications ont été apportées à cette structure en volets et chapitres au cours de la décennie considérée. Le budget-programme pour l'exercice biennal 2000-2001 comportait 13 titres et 33 chapitres²¹⁵, tandis que le budget-programme de l'exercice biennal 2010-2011 (adopté en 2009) comprenait 14 titres et 36 chapitres²¹⁶. Un titre ayant trait à « la sûreté et la sécurité », comportant un chapitre ayant le même intitulé, a été ajoutée à partir de l'exercice biennal 2006-2007. Les deux autres nouveaux chapitres étaient intitulés « Pays les moins avancés, pays en développement sans littoral et petits États insulaires en développement », qui a été ajouté en 2004-2005 au titre VI, intitulé « Coopération internationale pour le développement » et « Bureau des technologies de l'information et des communications », qui a été ajouté pour l'exercice biennal 2010-2011 au titre VIII, « Services communs d'appui²¹⁷ ».

61. Il y a également eu une tentative infructueuse de consolider les comptes relatifs à toutes les opérations de maintien de la paix dans un budget unique comparable au budget ordinaire de l'Organisation. Au sein de ce nouveau budget, les différentes opérations de maintien de la paix en cours auraient été identifiées dans des chapitres équivalant à ceux du budget ordinaire. Dans un premier temps, cette possibilité a été mentionnée par l'Assemblée dans sa résolution 56/293, lorsqu'elle a prié le Secrétaire général « de présenter un rapport, à sa cinquante-sep-

²¹² Résolution de l'Assemblée générale 58/269, par. 10.

²¹³ Voir A/60/692, par. 79, proposition 16, deuxième et troisième alinéas.

²¹⁴ Résolution de l'Assemblée générale 60/260, sect. VI, par. 3.

²¹⁵ Voir résolutions de l'Assemblée générale 54/250 A à C, « Budget-programme de l'exercice biennal 2000-2001 », « Prévisions des recettes pour l'exercice biennal 2000-2001 » et « Exécution du budget pour l'année 2000 ».

²¹⁶ Voir résolution de l'Assemblée générale 64/244, « Esquisse du projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2010-2011 ».

²¹⁷ Outre les résolutions 54/250 A à C et 64/244 A à C, mentionnées précédemment, les autres résolutions sur l'adoption des budgets-programmes au cours de la décennie étaient les suivantes : 56/254 (2002-2003), 58/271 (2004-2005), 62/247 (2006-2007), et 62/237 (2008-2009).

²⁰⁷ A/58/395, par. 17 et 23.

²⁰⁸ Résolution de l'Assemblée générale 58/269, par. 6, a, b et c.

²⁰⁹ Les résolutions pertinentes adoptées par l'Assemblée ont été les suivantes : 55/233, 57/280, 59/278, 61/254 et 63/266.

²¹⁰ A/57/387, par. 166 et 167, c, « Décision 21 ».

²¹¹ Résolution de l'Assemblée générale 57/300, par. 29.

tième session, sur la possibilité de présenter des comptes consolidés pour les opérations de maintien de la paix, tout en maintenant la pratique actuellement suivie pour ces opérations en ce qui concerne l'établissement de rapports, la budgétisation et le financement, conformément au Règlement financier et aux règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies²¹⁸ ». Dans son rapport, le Secrétaire général a montré que les deux parties de la demande étaient manifestement incompatibles et a entrepris de donner une idée des avantages potentiels et des problèmes que soulèverait l'ensemble des opérations de maintien de la paix²¹⁹. Puis, dans son rapport sur la réforme présenté à la soixantième session, le Secrétaire général, notant qu'il y avait « 37 comptes d'opérations de maintien de la paix, et qu'un dispositif d'appui et des dépenses correspondantes étaient prévus pour chacun d'entre eux », avait proposé que « le cycle du budget des opérations de maintien de la paix corresponde à l'année civile » et que, « à partir de 2007, les comptes des différentes missions de maintien de la paix soient regroupés en une seule série de comptes, le but étant d'améliorer la gestion de la trésorerie et de ménager plus de souplesse aux activités opérationnelles²²⁰ ». Ces propositions n'ont pas été expressément mentionnées dans les résolutions 60/260 et 60/283 et, à la fin de la décennie, le quatrième élément du « budget » de l'Organisation était toujours constitué de plusieurs comptes distincts.

2. Prévisions budgétaires révisées ou supplémentaires

62. Avant l'établissement des rapports sur les faits nouveaux importants survenus en ce qui concerne cette rubrique, il pourrait être utile de rappeler les dispositions pertinentes de la résolution 41/213. L'un des objectifs de la réforme du processus budgétaire entrepris dans le cadre de cette résolution était de réduire la nécessité d'imposer des exigences supplémentaires lors de l'exécution du budget-programme, ce qui aurait pour effet de renforcer la confiance des États Membres à l'égard d'un processus plus prévisible. Pour atteindre cet objectif, il a d'abord été décidé que le budget-programme comprendrait « les dépenses liées aux activités politiques à caractère "permanent" qui sont reconduites d'année en année ». La seconde décision a consisté à inclure dans le budget-programme « un fonds de réserve, dont le montant sera[it] exprimé sous forme de pourcentage de la masse budgétaire et qui sera[it] destiné à couvrir les dépenses additionnelles de l'exercice biennal résultant soit de décisions prises par les organes délibérants et qui ne sont pas inscrites dans le projet de budget-programme ou, sous réserve des dispositions du paragraphe 11 ci-après,

des prévisions révisées ». Ces dispositions prévoyaient que, en attendant de « trouver une solution globale au problème posé par l'ensemble des dépenses additionnelles [...], les montants estimatifs révisés correspondant aux dépenses extraordinaires, y compris les dépenses de maintien de la paix et de la sécurité, et aux fluctuations des taux de change et à l'inflation ne seraient pas imputés sur le fonds de réserve et continueraient d'être traités selon la procédure établie [...]»²²¹ ».

63. Le premier fait nouveau important survenu au cours de la période considérée a été l'inclusion d'activités à caractère plus permanent au budget-programme. Les activités de cette nature entreprises dans le domaine des droits de l'homme (en particulier celles qui se rapportaient aux travaux des rapporteurs spéciaux et d'autres organes d'établissement des faits et d'enquête) étaient inscrites aux budgets-programmes depuis l'exercice biennal 1988-1989²²². Compte tenu de l'expérience acquise, des crédits d'un montant approprié ont été inscrits au chapitre correspondant du budget et on a continué d'appliquer cette méthode lorsque la Commission des droits de l'homme a été remplacée par le Conseil des droits de l'homme, en 2006, dans le cadre de la réforme de l'Organisation²²³. En décembre 1998, l'Assemblée générale a, dans sa résolution sur l'esquisse budgétaire pour l'exercice biennal 2000-2001, décidé que les dépenses au titre des autres activités à caractère permanent, celles relatives « aux missions politiques spéciales ayant trait à la paix et à la sécurité dont on pense qu'elles ser[ai]ent reconduites ou approuvées au cours de l'exercice biennal », devaient être prévues dans le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2000-2001²²⁴. À cet effet, l'Assemblée a constitué dans l'esquisse une provision de 86,2 millions de dollars, qui a été portée à 90,3 millions dans le budget adopté pour cet exercice, au chapitre 3 (Affaires politiques)²²⁵. Le montant total des crédits ouverts à ce chapitre a par conséquent été porté à 137,7 millions de dollars, contre 42 millions dans le budget de

²¹⁸ Résolution de l'Assemblée générale 56/293, « Compte d'appui aux opérations de maintien de la paix », par. 10.

²¹⁹ Voir A/57/746, « Possibilité de présenter des comptes consolidés pour les opérations de maintien de la paix », rapport du Secrétaire général, par. 4, 13 et 21.

²²⁰ Voir A/60/692, par. 77, c et 79, second alinéa de la proposition 16 et premier alinéa de la proposition 17.

²²¹ Voir résolution de l'Assemblée générale 41/213, « Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies », annexe 1, par. 7, 8, 10 et 11.

²²² Voir A/C.5/52/42, « Liens entre les modalités de financement des activités durables prévues dans le budget-programme et l'utilisation du fonds de réserve », rapport du Secrétaire général, par. 4, 5 et 6.

²²³ Le Conseil des droits de l'homme a été créé par la résolution de l'Assemblée générale 60/251. À compter de 2006, les résolutions ayant trait aux « questions » ou « sujets particuliers » relatifs aux budgets-programmes proposées ou adoptées ont compris une section sur les prévisions révisées découlant de décisions adoptées par le Conseil des droits de l'homme. Voir résolutions de l'Assemblée générale 61/252, 61/273, 62/238, 62/245, 63/263 et 64/245.

²²⁴ Voir résolution de l'Assemblée générale 53/206, « Esquisse budgétaire proposée pour l'exercice biennal 2000-2001 », par. 9 et 10. Ce traitement des missions politiques spéciales en tant qu'activités à caractère permanent au titre desquelles il conviendrait d'inscrire des crédits au budget-programme avait été proposé par le Secrétaire général dans son rapport intitulé « Budget-programme pour l'exercice biennal 1996-1997 » (A/C.5/51/57), établi en application de la résolution de l'Assemblée générale 51/220.

²²⁵ Voir résolution 54/250 A à C de l'Assemblée générale. Jusqu'à cette période biennale 2000-2001, les missions politiques spéciales étaient prises en compte au chapitre du budget intitulé « Opérations de maintien de la paix et missions spéciales », sous le même titre II, « Affaires politiques ».

l'exercice biennal 1998-1999, et il a atteint 1,1 milliard de dollars pour l'exercice biennal 2010-2011²²⁶. De ce montant, 1 milliard de dollars a représenté le crédit ouvert pour les missions politiques spéciales²²⁷.

64. La Cinquième Commission a examiné et a approuvé les demandes formulées par le Secrétaire général aux fins de l'utilisation de ce montant, que ce soit pour un groupe ou pour une ou deux missions. Elle l'a fait en général au moins deux fois par an sous la forme d'une résolution spécifique²²⁸ ou dans une section de résolutions sur des « sujets particuliers » relatifs aux budgets-programmes²²⁹, ou, moins fréquemment, dans une section de résolutions sur les « questions » relatives aux budgets-programmes²³⁰. L'approbation a été souvent rattachée à des décisions détaillées, par exemple en ce qui concerne le nombre ou le niveau des postes attachés à une mission, et d'observations qualitatives sur le calendrier et la présentation des demandes présentées par le Secrétaire général²³¹. Le cas échéant, le solde inutilisé du montant prévu au budget pour les missions politiques spéciales au chapitre 3 était indiqué²³².

65. Cette indication d'un solde positif, au cours de la période en question, était en fait plutôt rare, étant donné que les besoins ont régulièrement dépassé les prévisions. En prenant sa décision en ce qui concerne le traitement des missions politiques spéciales en tant qu'activité permanente, l'Assemblée a également précisé que « les dépenses additionnelles continueraient d'être traitées conformément aux dispositions de la résolution 41/213 de l'Assemblée générale²³³ ». Cela signifiait que leur traitement aurait lieu en marge du fonds de réserve, en tant que dépense additionnelle et traditionnelle, dans le cadre des prévisions révisées. Il y a eu

11 prévisions révisées de ce genre qui ont été effectuées au cours de la décennie, selon la répartition suivante : 3 pendant la soixantième session de l'Assemblée, 2 au cours de la cinquante-neuvième session, 2 également pendant la soixante et unième session, et 1 au cours des cinquante-septième et soixante-troisième sessions²³⁴. Les montants en cause variaient de 9 à 413 millions de dollars, ce dernier montant représentant le crédit ouvert pour vingt-sept missions politiques spéciales un an après l'adoption du budget-programme pour l'exercice biennal 2008-2009²³⁵. À ce stade, le solde inutilisé au titre des crédits globaux ouverts pour ces missions au chapitre 3 de ce budget ne représentait, selon les estimations, que 15 millions de dollars²³⁶.

66. Le deuxième fait nouveau qui aurait dû être mentionné concerne le fonctionnement du fonds de réserve. Son niveau est resté fixe pendant toute la décennie, soit 0,75 % du montant global du budget²³⁷. Cela avait été le cas depuis le début de l'utilisation du système des esquisses. En dollars, ce pourcentage représentait cependant 18,9 millions de dollars, pour le budget-programme 2002-2003, et 36,5 millions de dollars, pour le budget-programme 2010-2011, ce qui reflétait, en valeur nominale, l'évolution qui avait abouti à un quasi-doublement du budget ordinaire de l'Organisation²³⁸.

67. Ce parallélisme apparemment harmonieux observé dans le contexte de l'évolution des niveaux du fonds de réserve et du budget-programme a masqué un changement notable : en effet, alors que, dans les années 90, le fonds avait été sous-utilisé, il a eu tendance, à compter de l'exercice biennal 2000-2001, à être pleinement utilisé, et même à être épuisé avant la clôture des cycles budgétaires biennaux normaux de l'Organisation. Dans les cas où il était projeté de faire des dépenses supplémentaires supérieures aux ressources disponibles, il avait été stipulé dans la résolution 41/213 que ces dépenses ne pouvaient « être inscrites au budget que moyennant un transfert de ressources provenant de domaines de moindre priorité ou la modification d'activités en cours. Faute de quoi, les activités nouvelles devaient être reportées²³⁹. » Cependant, comme de telles solutions de rechange étaient, pour diverses raisons, difficiles à mettre en œuvre, l'Assemblée avait eu recours, de temps à autre, à la pratique consistant à contourner le fonds de

²²⁶ Voir les diverses résolutions sur les budgets-programmes, y compris la résolution 54/250 pour l'exercice biennal 2000-2001, et la résolution 64/244 pour l'exercice biennal 2010-2011.

²²⁷ Voir résolution de l'Assemblée générale 64/245, « Questions spéciales relatives au projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2010-2011 », chap. VI, « Prévisions de dépenses relatives aux missions politiques spéciales, missions de bons offices et autres initiatives politiques autorisées par l'Assemblée générale ou le Conseil de sécurité », par. 13 et 14. Dans cette même résolution (sect. VI, par. 12), l'Assemblée a autorisé des budgets d'un montant total de 569,5 millions de dollars pour les 26 missions politiques spéciales déjà autorisées par l'Assemblée ou le Conseil de sécurité.

²²⁸ Voir résolutions de l'Assemblée générale 56/274, 58/294, 59/12, 60/244, 60/281 et 61/258. La première de ces résolutions était intitulée « Prévisions de dépenses liées à des questions dont le Conseil de sécurité est saisi ». Les autres étaient intitulées « Prévisions de dépenses relatives aux missions politiques spéciales, missions de bons offices et autres initiatives politiques autorisées par l'Assemblée générale ou le Conseil de sécurité ». Dans deux cas, la mission concernée a été mentionnée après le titre « Appui de l'Organisation des Nations Unies à la Commission mixte Cameroun-Nigéria » (résolution 59/12) et « Bureau des Nations Unies au Timor-Leste » (résolution 60/244).

²²⁹ Voir résolutions de l'Assemblée générale 56/255, 58/272, 59/282, 59/294, 60/248, 60/255, 61/273, 62/238, 62/245, 63/268, 64/245 et 64/260.

²³⁰ Voir résolutions de l'Assemblée générale 57/292, 61/252 et 63/263.

²³¹ Voir, par exemple, résolutions de l'Assemblée générale 60/255, par. 3 à 18; et 62/238, par. 4 à 15.

²³² Voir, par exemple, résolutions de l'Assemblée générale 56/255, sect. VII, par. 6; et 60/248, sect. VI, par. 4.

²³³ Résolution de l'Assemblée générale 53/206, par. 10.

²³⁴ Voir résolutions de l'Assemblée générale 57/292, 59/282, 59/294, 60/244, 60/255, 60/281, 61/252, 61/258, 62/245, 63/263 et 63/268.

²³⁵ Voir résolutions de l'Assemblée générale 63/268, sect. IV, par. 6; et 63/263, sect. XI, par. 10.

²³⁶ Ibid., résolution 63/263, sect. XI, par. 9.

²³⁷ Cinq esquisses de budget-programme, qui comprenaient des décisions portant sur le niveau du fonds de réserve, ont été adoptées au cours de la période considérée par le biais des résolutions suivantes : 55/233, 57/280, 59/278, 61/254 et 63/266.

²³⁸ Pour le montant en dollars du fonds de réserve, voir résolutions de l'Assemblée générale 55/233 et 63/266. Pour la taille du budget ordinaire, voir résolutions de l'Assemblée générale 56/254, « Budget-programme pour l'exercice biennal 2002-2003 », et 64/244, « Budget-programme pour l'exercice biennal 2010-2011 ». Les crédits initialement ouverts pour ces deux budgets-programmes étaient, en chiffres arrondis, de 2,6 milliards et 5,1 milliards de dollars, respectivement.

²³⁹ Résolution de l'Assemblée générale 41/213, annexe I, par. 9.

réserve en traitant les dépenses concernées comme de simples besoins supplémentaires qui finiraient par être comptabilisés dans les rapports sur l'exécution des budgets-programmes.

68. Cette pratique est devenue particulièrement fréquente en ce qui concerne les décisions prises par l'Assemblée à ses soixantième et soixante et unième sessions s'agissant du suivi du Sommet mondial de 2005 et de certains aspects de la réforme de l'Organisation. Les sommes mises en jeu par ces décisions ont représenté un montant total d'environ 54 millions de dollars, soit environ deux fois le total du fonds de réserve prévu pour l'exercice biennal 2006-2007. En outre, le crédit d'environ 29 millions de dollars à prévoir pour accéder à des locaux supplémentaires à usage de bureaux, faire exécuter les travaux de rénovation d'un bâtiment et assurer le financement d'un institut de recherche et de formation a été approuvé au titre de la procédure instaurée en cas de dépenses extraordinaires et imprévues. Compte tenu de cette situation, le Secrétaire général a recommandé à l'Assemblée de modifier le niveau du fonds pour l'exercice biennal 2008-2009 en le portant de 0,75 à 1,35 % du montant total du budget²⁴⁰. Cette recommandation a été rejetée par l'Assemblée, de sorte que le niveau du fonds de réserve est resté à 0,75 % pour les deux exercices biennaux 2008-2009 et 2010-2011²⁴¹.

69. La troisième modification a été l'augmentation du Fonds de roulement, qui est passé de 100 à 150 millions de dollars par décision de l'Assemblée générale pour l'exercice biennal 2008-2009²⁴². Les conditions d'utilisation de ce fonds sont restées les mêmes. Le niveau de 100 millions de dollars était resté inchangé depuis le début des années 90. Dans son rapport sur les réformes présenté en mars 2006, le Secrétaire général avait proposé que « le montant du Fonds de roulement soit porté de 100 à 250 millions de dollars²⁴³ ».

70. Comme cela avait été le cas depuis les débuts de l'Organisation, le Secrétaire général a été autorisé, avec l'assentiment préalable du CCQAB, à contracter des engagements au titre des dépenses imprévues et extraordinaires qui pourraient survenir au cours ou à la suite d'un exercice biennal donné²⁴⁴. En outre, la résolution relative aux dépenses de ce genre, adoptée en même temps que celle ayant trait au budget-programme, énumérait les cas dans lesquels l'autorisation préalable du Comité consultatif ne serait pas nécessaire. Les cas en question englobaient notamment, depuis les années 90, les engagements à contracter en vue du financement des

mesures de sécurité, à concurrence de 500 000 dollars. Ce plafond a été porté à 1 million de dollars pour l'exercice biennal 2006-2007²⁴⁵. Dans les autres cas, la limite fixée pour les engagements pris en matière de paix et de sécurité est restée à 8 millions de dollars au cours de la décennie. En outre, 10 millions de dollars sont demeurés le montant maximal pour qu'une décision du Conseil de sécurité sur des questions de paix et de sécurité aboutisse à la prise d'engagements par le Secrétaire général sans intervention de l'Assemblée générale.

71. Enfin, il vaut peut-être la peine de mentionner, en ce qui concerne cette rubrique, que le Secrétaire général a proposé, dans ce même rapport sur la réforme de mars 2006, qu'« un fonds distinct, alimenté par les excédents budgétaires, soit créé pour financer les dépenses imprévues résultant de l'inflation et de la fluctuation des taux de change²⁴⁶ ». Le rapport détaillé demandé par l'Assemblée est venu s'ajouter à la longue liste d'études déjà consacrées à cette question, et le débat qui a suivi n'a pas été concluant. À la fin de la décennie, la méthode utilisée pour le traitement de ces fluctuations est restée inchangée²⁴⁷.

B. PROCÉDURE D'EXAMEN ET D'APPROBATION DU BUDGET

1. Responsabilité de la préparation du budget et de sa présentation à l'Assemblée générale

72. Bien que la responsabilité du Secrétaire général en ce qui concerne la préparation de tous les éléments qui composent le[s] budget[s] de l'Organisation des Nations Unies n'ait fait l'objet d'aucune contestation, des efforts répétés ont été déployés pour simplifier la procédure de présentation de ce budget à l'Assemblée générale. Dans son rapport sur la réforme à la suite du Sommet du Millénaire, le Secrétaire général a recommandé que « l'examen intergouvernemental des plans et budgets actuellement exécuté à la fois par la Cinquième Commission et par le Comité du programme et de la coordination (CPC) soit assuré sous l'égide de la Cinquième Commission elle-même²⁴⁸ ». Dans un rapport ultérieur, le Secrétaire général a exprimé le souhait que le CPC « ne [soit] plus chargé d'examiner le plan à moyen terme, le plan général du budget et le budget-programme » et, conformément aux dispositions adoptées en vue de l'introduction de la budgétisation axée sur les résultats, concentre ses efforts sur le suivi et l'évaluation,

²⁴⁰ Ibid., par. 1. Cette modification a été initialement effectuée dans le rapport du Secrétaire général sur le projet d'esquisse pour l'exercice biennal 2008-2009 (A/61/576).

²⁴¹ Voir 61/254 et 63/266.

²⁴² Voir résolution de l'Assemblée générale 62/240, « Fonds de roulement pour l'exercice biennal 2008-2009 de l'Assemblée générale ». Les autres résolutions qui ont porté sur cette question au cours de la période considérée étaient les suivantes : 56/257, 58/274, 60/250 et 64/247.

²⁴³ Voir A/60/692, p. 34, proposition 17, alinéa 4.

²⁴⁴ Voir résolutions de l'Assemblée générale 54/252, 56/256, 58/273, 60/249, 62/239 et 64/246.

²⁴⁵ Voir résolution de l'Assemblée générale 60/249, par. 1, c.

²⁴⁶ Voir A/60/692, p. 34, proposition 17, sixième alinéa.

²⁴⁷ L'Assemblée a cependant continué de chercher une solution de remplacement plus satisfaisante. Dans sa résolution 64/243, « Questions relatives au projet de budget-programme de l'exercice biennal 2010-2011 », le paragraphe 52 se lit comme suit : « Prie le Secrétaire général de rendre compte, dans son premier rapport sur l'exécution du budget-programme, des moyens possibles de protéger l'Organisation contre les fluctuations des taux de change et l'inflation, en s'inspirant de l'expérience d'autres organismes du système des Nations Unies [...] »

²⁴⁸ Voir A/57/387, p. 28, Action 22.

c'est-à-dire sur « les résultats obtenus à la fin de la période sur laquelle porte le budget ou le plan²⁴⁹ ».

73. Au cours de l'étape suivante, il s'agissait, pour le Secrétaire général, de proposer de continuer de confier au CPC l'examen de la première partie, relative au « plan-programme biennal », tout en continuant de se concentrer, dans l'exécution de ses travaux, sur le suivi et l'évaluation²⁵⁰. Par ailleurs, dans le dernier rapport important sur la réforme publié au cours de cette décennie, le Secrétaire général a fait savoir aux États Membres qu'il souhaiterait peut-être « s'interroger à nouveau sur la raison d'être du Comité du programme et de la coordination, dont les attributions recourent largement celles de la Cinquième Commission et du CCQAB ». En outre, la création d'un « dispositif d'évaluation des programmes [...] pour permettre de rapprocher l'exécution des programmes de l'examen du budget » a été proposée, ce qui revenait à empêcher le CPC de jouer son rôle en matière de suivi et d'évaluation²⁵¹.

74. Les efforts ainsi déployés en vue de réduire le rôle du CPC de manière à simplifier la procédure de présentation des documents budgétaires à l'Assemblée se sont révélés en grande partie infructueux. La seule modification qui ait été acceptée par l'Assemblée, à un stade précoce de ce vif débat, a été que « le Comité du programme et de la coordination n'examinerait plus l'esquisse budgétaire²⁵² ». Cela étant, l'Assemblée a réaffirmé à plusieurs reprises « le rôle du Comité du programme et de la coordination en tant que principal organe subsidiaire de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social pour la planification, la programmation et la coordination²⁵³ ».

2. Procédure d'examen et d'approbation du budget par l'Assemblée générale

75. Depuis la cinquante-septième session de l'Assemblée générale, la Cinquième Commission a réparti ses travaux en deux périodes : elle a examiné les questions administratives et budgétaires « normales » durant la partie principale de la session, de la fin de septembre à la fin de décembre, et elle s'est préoccupée des résolutions relatives au financement des opérations de maintien de la paix en mai et juin de l'année suivante. Au cours de la première décennie qui s'est écoulée après 2000, le Comité, tout en poursuivant ses travaux pendant ces deux principales périodes d'activité, a également eu tendance à se réunir et à délibérer à d'autres périodes de l'année, notamment en ce qui concerne les questions administratives et budgétaires. Lors de la soixantième session, par exemple, sept résolutions portant sur des

questions de ce genre ont été adoptées en mai, juin et juillet²⁵⁴. La soixante-deuxième session a adopté en avril une résolution sur des sujets particuliers ayant trait au budget-programme pour l'exercice biennal 2008-2009 et, en septembre, une résolution sur l'examen du mandat²⁵⁵. Cette pratique s'est poursuivie pendant les soixante-troisième et soixante-quatrième sessions.

76. Cette période d'activité prolongée qu'a connue la Cinquième Commission a été caractérisée, comme on pouvait s'y attendre, par l'adoption d'un plus grand nombre de résolutions. Un minimum de 43 résolutions (cinquante-neuvième session) et un maximum de 60 résolutions (cinquante-sixième session) portant sur le rapport de la Cinquième Commission ont été adoptées pendant la période considérée. Comme on pouvait s'y attendre également, les résolutions sur le financement des opérations de maintien de la paix ont été les plus nombreuses; il convient cependant de signaler que venaient ensuite celles qui concernaient la vérification des comptes, le contrôle et les activités du Bureau des services de contrôle interne et du Corps commun d'inspection. Vingt et une résolutions de ce genre ont été adoptées tant à la cinquante-sixième session de l'Assemblée qu'à sa cinquante-huitième session. Une production aussi importante de textes ayant force de loi par la Cinquième Commission a également signifié qu'un plus grand nombre de séances, de réunions officieuses et de consultations dites « informelles », c'est-à-dire sans interprétation et sans « l'étiquette » caractérisant normalement les négociations diplomatiques, ont été tenues.

77. L'intérêt manifesté par la Cinquième Commission pour d'infimes détails des budgets de l'Organisation, qui avait déjà pu être observé dans les années 90, est devenu encore plus marqué au cours de la décennie considérée. Les résolutions sur les crédits ouverts au titre du budget, les montants estimatifs des recettes et le financement des crédits ouverts ont continué d'être présentées sous forme succincte comme dans le passé, mais les résolutions connexes sur des « questions » et des « sujets particuliers » se rapportant aux budgets-programmes ont été extrêmement longues : 42 pages en ce qui concerne la résolution 56/253 sur les questions relatives au budget-programme pour l'exercice biennal 2002-2003, à laquelle se sont ajoutées trois résolutions sur des sujets particuliers, le compte pour le développement et les prévisions de dépenses liées à des questions dont le Conseil de sécurité était saisi²⁵⁶; en ce qui concerne l'exercice biennal 2008-2009, « seulement » neuf pages ont été consacrées aux questions relatives au budget-programme pour cet exercice, mais on n'a recensé qu'une résolution portant sur des questions spéciales, une sur les activités liées au développement (avec des détails, fournis dans le cadre des 41 sous-programmes se répartissant entre les 9 chapitres du budget, sur les 91 postes à créer pour l'exercice biennal

²⁴⁹ Voir A/57/786, par. 15 et 18.

²⁵⁰ Voir A/53/395, par. 43, *d et h*.

²⁵¹ Voir A/60/692, p. 38, proposition 21, premier et deuxième alinéas.

²⁵² Voir résolution de l'Assemblée générale 58/269, « Renforcement de l'Organisation des Nations Unies : un programme pour aller plus loin dans le changement », par. 11.

²⁵³ Voir, par exemple, résolution de l'Assemblée générale 64/229, « Planification des programmes », par. 1.

²⁵⁴ Voir résolutions de l'Assemblée générale 60/254, 60/255, 60/256, 60/260, 60/281, 60/282 et 60/283.

²⁵⁵ Voir résolutions de l'Assemblée générale 62/245 et 62/278.

²⁵⁶ Voir résolutions de l'Assemblée générale 56/255, 56/237 et 56/274.

2008-2009), et une sur le renforcement du Département des affaires politiques, également avec un tableau indiquant, pour chaque unité administrative, les postes qui devaient être reclassés, redéployés et créés²⁵⁷. Fidèle à la pratique systématique qu'elle suivait, la Cinquième Commission a apporté elle-même des modifications aux prévisions de dépenses et aux textes explicatifs des budgets-programmes et a expliqué celles-ci dans ses résolutions. Ces derniers temps, des modifications de ce genre ont été apportées par le CCQAB et le CPC, et entérinées par la Commission.

78. À la rubrique intitulée « Généralités » figurant plus haut, il a été fait mention à plusieurs reprises des propositions formulées par le Secrétaire général, dans le cadre de la réforme de l'Organisation, en vue de rationaliser les travaux de la Cinquième Commission et de leur donner une orientation stratégique. Ces efforts, qu'une majorité des États Membres ont considérés comme susceptibles de modifier le caractère international et universel des Nations Unies, ont eu un effet diamétralement opposé à ce qu'ils visaient à accomplir : la Cinquième Commission a examiné et approuvé, ou rejeté, tous les aspects des budgets de l'Organisation. En outre, chaque résolution importante concernant des questions budgétaires et administratives a comporté, dans son préambule, un alinéa qui a réaffirmé, avec certaines variantes quant au choix des mots, « le rôle que jouait l'Assemblée générale, par l'intermédiaire de la Cinquième Commission, en analysant de manière approfondie les tableaux d'effectifs et les ressources financières, ainsi que les politiques en matière de ressources humaines²⁵⁸ ».

3. Vote du budget

79. Au début de la rubrique intitulée « Généralités », il a déjà été souligné que, deux décennies après la conclusion de l'accord selon lequel toutes les questions administratives et budgétaires devaient faire l'objet d'une décision prise par consensus au sein de la Cinquième Commission, un vote a eu lieu sur la résolution 60/260 le 8 mai 2006. Un autre vote a eu lieu à la fin de 2007, à l'issue duquel la résolution 62/236, concernant les « Questions relatives au projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2008-2009 », a été adoptée le 22 décembre 2007 par 142 voix contre une, sans abstention. Ce vote sur la résolution 62/236 a été demandé en ce qui concerne le budget du Coordonnateur spécial des Nations Unies pour le Liban, dans le cadre des prévisions de dépenses relatives aux missions politiques spéciales²⁵⁹. Il n'y a eu aucune preuve, pendant la période s'achevant à la fin de la première décennie de ce siècle, indiquant que ces deux votes étaient autre chose que des

exceptions à la « règle » du consensus établie par la résolution 41/213.

C. GESTION DU BUDGET

1. Nature des pouvoirs dévolus au Secrétaire général

80. Le nouveau Secrétaire général élu en 1996 a considéré que ses pouvoirs en tant que chef de l'administration étaient réduits et entravés par les interventions énergiques et constantes entreprises par la Cinquième Commission pour influencer sur les détails des aspects administratifs et budgétaires du fonctionnement de l'Organisation. Les premiers efforts qu'il avait déployés, mais en vain, en vue de rétablir un équilibre plus efficace des pouvoirs ont été mentionnés dans l'examen portant sur la période comprise entre 1995-1999²⁶⁰.

81. Dans son prochain rapport important sur la réforme de septembre 2002, le Secrétaire général a écrit ce qui suit : « Tout plus haut fonctionnaire de l'Organisation qu'il soit, le Secrétaire général n'est pas habilité à transférer des fonds d'un programme à l'autre ou de postes budgétaires concernant le personnel à d'autres postes budgétaires, sans l'autorisation préalable des États Membres. Or, ceux-ci ont accordé une certaine souplesse à de nombreux chefs de secrétariat d'institutions spécialisées et de fonds et programmes afin de leur permettre de mieux répondre à des demandes en évolution rapide. » La recommandation correspondante visait à lui accorder « la latitude de réaffecter, à concurrence de 10 % pour un cycle budgétaire donné, des ressources d'un programme à l'autre et entre les crédits afférents au personnel et d'autres crédits²⁶¹ ».

82. La réponse de l'Assemblée générale n'a pas été un refus, mais une demande de précisions supplémentaires formulée de manière prudente et détaillée : « [L'Assemblée] prend note du fait que le Secrétaire général a demandé à disposer d'une certaine latitude pour réaffecter des ressources d'un programme à l'autre et entre les crédits afférents au personnel et d'autres crédits au cours d'un même exercice biennal et dans des cas exceptionnels, note ses résolutions à ce sujet, et prie le Secrétaire général de définir les critères en fonction desquels il serait habilité à procéder à de telles réaffectations ainsi que les modalités à suivre pour rendre compte de la durée de ces réaffectations et de leur incidence sur les programmes, en spécifiant notamment dans quels cas exceptionnels il pourrait y recourir, et de lui présenter, par l'intermédiaire du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, un rapport à ce sujet pour qu'elle l'examine à sa cinquante-huitième session²⁶². »

83. Compte tenu des précisions données par le Secrétaire général dans le cadre de son projet de budget-

²⁵⁷ Voir résolutions de l'Assemblée générale 63/263, 63/268, 63/260 et 64/261.

²⁵⁸ Voir, par exemple, résolutions de l'Assemblée générale 64/343, quatrième alinéa du préambule; ou 60/283, deuxième et troisième alinéas du préambule.

²⁵⁹ Voir A/62/PV.79, p. 20 à 22.

²⁶⁰ Voir *Répertoire, Supplément n° 9*, étude consacrée au paragraphe 1 de l'Article 17, partie II, section C.1.

²⁶¹ Voir A/58/387, par. 163 et 167, c, Action 21.

²⁶² Voir résolution de l'Assemblée générale 57/300, par. 35.

programme pour l'exercice biennal 2004-2005, et des observations faites par le CCQAB, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général « d'entreprendre, à titre expérimental, les transferts de postes qui seraient nécessaires pendant l'exercice biennal 2004-2005 afin de faire face à l'évolution des besoins de l'Organisation dans la réalisation des programmes et activités qu'elle est chargée d'exécuter, conformément aux principes suivants : [...] » Les principes en question étaient au nombre de 10, la plupart d'entre eux ayant un caractère très restrictif, et le premier s'énonçant comme suit : « L'expérience sera limitée au transfert d'un maximum de 50 postes dans l'ensemble de l'Organisation. » (Le tableau d'effectifs de l'Organisation, annexé à la même résolution de l'Assemblée, indiquait que 9 118 postes étaient prévus pour 2004, et 9 119 pour 2005.) En outre, le Secrétaire général a été prié de présenter, à la soixantième session, un rapport sur « les enseignements tirés de l'expérience », et cette demande était accompagnée de sept demandes détaillées²⁶³.

84. Dans son premier rapport sur le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2006-2007, le CCQAB a écrit ce qui suit concernant la réalisation de « l'expérience » : « Dans son premier rapport sur l'exécution du budget-programme de l'exercice biennal 2004-2005, le Secrétaire général a signalé qu'il n'avait pas été possible de déterminer “des ressources en personnel excédentaires pour un programme donné en vue de leur transfert à un autre programme” [...] Par la suite, il a indiqué dans une note [...] que 5 postes pouvant faire l'objet d'un transfert permanent avaient été recensés et que 12 postes avaient été transférés d'un chapitre à l'autre dans le cadre d'arrangements administratifs temporaires, afin de répondre à des besoins immédiats. On avait utilisé à cette fin des postes qui étaient restés vacants au cours de l'exercice durant la procédure de recrutement et d'affectation. Le Comité consultatif est satisfait de voir que la situation a évolué dans ce domaine, mais il regrette que les directives données par l'Assemblée dans sa résolution 58/270 n'aient pas été davantage suivies. Il voit dans la constitution d'une réserve de 50 postes transférables une sorte de projet pilote allant dans le sens de la mise en place des modalités et procédures requises pour gérer globalement le Secrétariat [...] Le Comité réitère son affirmation selon laquelle les départements ne doivent plus se considérer comme “propriétaires” d'un nombre déterminé de postes de telle ou telle classe et souligne à nouveau que la répartition des postes devrait être évolutive plutôt que figée. Le Secrétaire général doit être disposé à exercer son autorité en matière d'administration du personnel [...]»²⁶⁴ »

85. À sa soixantième session, au vu de ce rapport, l'Assemblée générale a décidé « de poursuivre pendant la durée de l'exercice biennal 2006-2007 l'expé-

rience qu'elle a approuvée au paragraphe 14 de sa résolution 58/270 » et a demandé de lui rendre compte de cette expérience à sa soixante et unième session²⁶⁵. En outre, dans sa résolution sur le « rapport détaillé » sur la réforme de l'Organisation, elle a consacré une section complète à la question de l'« octroi d'une certaine marge de manœuvre dans l'exécution du budget » et a décidé d'adopter une nouvelle mesure consistant à « 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 (pas d'italiques dans l'original) ». Cette décision a, comme dans le cas de l'expérience menée avec les 50 postes, été accompagnée d'un certain nombre de principes à suivre, et l'Assemblée a autorisé le Secrétaire général à utiliser le Fonds de roulement pour financer cette autorisation²⁶⁶.

86. Au cours de cette soixante et unième session, l'Assemblée a noté « avec préoccupation » qu'aucun progrès notable n'avait été enregistré dans la mise en œuvre du paragraphe 14 de sa résolution 58/270, lequel a trait à l'expérience menée en effectuant un transfert de postes²⁶⁷. À sa soixante-deuxième session, au sujet de la latitude budgétaire à ménager pour les postes et pour l'autorisation de crédit d'un montant de 20 millions de dollars, elle a rappelé « la décision qu'elle a[vait] prise de ménager au Secrétaire général une certaine marge de manœuvre dans l'exécution du budget pour les exercices biennaux 2006-2007 et 2008-2009²⁶⁸ ». Aucune décision concernant expressément cette question n'a été prise à la soixante-troisième session.

87. À sa soixante-quatrième session, l'Assemblée a été saisie d'un rapport du Secrétaire général sur la latitude budgétaire relative²⁶⁹ et d'un rapport du CCQAB sur la même question. Elle a pris note « des efforts déployés par le Secrétaire général pour répondre aux besoins nouveaux de l'Organisation en transférant des postes et d'autres objets de dépense, conformément aux règles et procédures en vigueur et aux résolutions pertinentes de l'Assemblée générale ». Elle a également accepté les conclusions et recommandations du CCQAB qui, en ce qui concerne cette question de la marge de manœuvre budgétaire limitée, étaient les suivantes : « Le Comité consultatif considère que la latitude budgétaire relative a été accordée au Secrétaire général par l'Assemblée générale à titre expérimental et que sa transformation en procédure établie, que demande le Secrétaire général, est

²⁶⁵ Voir résolution de l'Assemblée générale 60/246, par. 7.

²⁶⁶ Voir résolution de l'Assemblée générale 60/283, sect. 3, par. 1 à 14.

²⁶⁷ Voir résolution de l'Assemblée générale 61/252, art. VIII, par. 3.

²⁶⁸ Voir résolution de l'Assemblée générale 62/236, par. 39.

²⁶⁹ Voir A/64/562, « Latitude budgétaire relative », rapport du Secrétaire général.

²⁶³ Voir résolution de l'Assemblée générale 58/270, par. 12 à 17.

²⁶⁴ Voir A/60/7, « Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires : Premier rapport sur le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2006-2007 », par. 52, 53 et 54.

une décision de principe qui relève des États Membres. Dans ce contexte, mais ayant à l'esprit les lacunes du rapport du Secrétaire général, *le Comité ne voit pas d'objection à ce que les dispositions actuelles régissant le recours par le Secrétaire général à une latitude budgétaire relative soient maintenues pour l'exercice 2010-2011*. Le Comité recommande de prier le Secrétaire général de présenter à l'Assemblée, à sa soixante-sixième session, un rapport d'ensemble répondant de façon exhaustive aux demandes qu'elle avait formulées dans les alinéas *a* à *d* du paragraphe 10 de la section III de sa résolution 60/283 (pas d'italiques dans l'original)²⁷⁰. » Au cours de l'exercice biennal 2006-2007, le Secrétaire général avait utilisé 8,8 millions de dollars sur les 20 millions qui lui avaient été autorisés et, au cours de l'exercice biennal 2008-2009, il avait utilisé 11,3 millions de dollars²⁷¹.

2. Virements de crédits entre chapitres du budget

88. En dépit du fait que l'Assemblée générale avait permis au Secrétaire général de disposer de la marge de manœuvre limitée décrite plus haut, les transferts entre chapitres du budget ont continué d'être strictement réglementés par les règles en vigueur.

D. PORTÉE ET ÉTENDUE DES POUVOIRS DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE EN MATIÈRE D'AUTORISATION DE DÉPENSES

1. Dispositions du Règlement financier et du Règlement intérieur de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social

89. La version du Règlement financier et des règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies applicables au cours de la période considérée figure dans la circulaire du Secrétaire général en date du 9 mai 2003 (ST/SGB/2003/7). Une légère modification a été effectuée en vertu de la décision 57/573 du 20 décembre 2002 : les anciens articles 5.10 et 9.4 du Règlement financier, qui concernaient exclusivement la Fondation des Nations Unies pour l'habitat et les établissements humains, seraient dorénavant présentés dans l'annexe spéciale du Règlement financier et des règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies consacrée à la Fondation.

90. Une seconde révision mineure a été effectuée en application de la décision de l'Assemblée générale d'accorder au Secrétaire général une autorisation d'engagement de dépenses d'un montant pouvant aller jusqu'à 100 millions de dollars, avec l'assentiment préalable du CCQAB, afin de donner suite aux décisions du Conseil de sécurité concernant la phase de démarrage ou d'élargissement des opérations de maintien de la paix et impliquant des dépenses. Le niveau précédent était de 50 mil-

lions de dollars. Les articles 4.6 et 4.8 du Règlement ont été modifiés en conséquence.

2. Éléments entrant en ligne de compte dans l'examen par l'Assemblée générale des dépenses proposées

91. Lors du dernier examen, qui portait sur la période allant de 1995 à 1999, il avait été indiqué que, outre la réforme de l'Organisation lancée en 1997, le tableau d'effectifs (ainsi que des questions connexes liées aux ressources humaines) et les services de conférence avaient continué d'occuper une place prépondérante dans les débats de l'Assemblée générale sur les questions administratives et budgétaires, et que trois nouveaux sujets de préoccupation étaient apparus au cours la seconde moitié des années 90, à savoir les travaux confiés au Bureau des services de contrôle interne (BSCI), les achats et la sous-traitance des activités et des services de l'Organisation des Nations Unies. Tous ces sujets étaient encore très présents à l'ordre du jour de la Cinquième Commission au cours de la première décennie du siècle en cours²⁷².

92. Les nouveaux sujets abordés ont, pour l'essentiel, été le plan-cadre d'équipement, les questions de sûreté et de sécurité, la budgétisation et la gestion axées sur les résultats et l'examen des mandats.

Plan directeur

93. En décembre 2000, l'Assemblée a autorisé le Secrétaire général, « sans préjudice de la décision finale de l'Assemblée sur cette question, à entreprendre l'établissement d'un plan d'ensemble et d'une analyse détaillée des coûts pour le plan directeur » et a décidé « d'ouvrir des crédits d'un montant de 8 millions de dollars au titre du chapitre 31, "Travaux de construction, transformation et amélioration des locaux et gros travaux d'entretien, du budget-programme de l'exercice biennal 2000-2001

²⁷⁰ A/64/7/Add.18, « Latitude budgétaire relative », dix-neuvième rapport du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires sur le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2010-2011, par. 9.

²⁷¹ Ibid., par. 5.

²⁷² Le tableau d'effectifs, limité à des postes financés par le budget ordinaire, a continué de figurer en annexe aux résolutions sur des questions relatives aux budgets-programmes, selon une pratique qui avait commencé à être appliquée suite à l'adoption de la résolution 52/220 du 22 décembre 1997 sur le budget-programme pour l'exercice biennal 1998-1999. Pour la période considérée, les résolutions pertinentes étaient les suivantes : 54/249, 56/253, 58/270, 60/246, 62/236 et 64/243. Il y a eu 8 938 postes inscrits au budget-programme de l'exercice biennal 2000-2001 (3 750 dans la catégorie des administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur, 3 004 dans la catégorie des services généraux, 2 184 dans les autres catégories) et 10 281 postes inscrits au budget-programme pour l'exercice biennal 2010-2011 (4 543, 3 011 et 2 727, respectivement, pour les trois catégories en question). La plus forte augmentation a été enregistrée dans le budget-programme pour l'exercice biennal 2006-2007, soit un ajout de 352 postes, dont 224 dans la catégorie des administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur. À l'intérieur de cette catégorie, les « postes de rang supérieur » (vice-secrétaire général, secrétaires généraux adjoints et sous-secrétaires généraux) étaient au nombre de 44 au début de la décennie et de 59 à la fin. Le nombre de postes de niveau D-2 est également passé de 79 à 100. La catégorie des agents des services généraux est demeurée stable au cours de la période considérée, tandis que le nombre de postes de la catégorie « Autres » a augmenté de 543 unités. Au sein de cette catégorie « Autres », le nombre de postes d'agent des services de sécurité est passé de 176 dans le budget 2000-2001 à 320 dans le budget 2010-2011, tandis que le nombre de postes d'agent local est passé de 1 634 à 2 020.

à cet effet²⁷³ ». Dans son rapport, le Secrétaire général avait indiqué que, en 1998-1999, le Secrétariat avait procédé à l'examen complet de l'état des locaux du Siège de l'ONU avec l'aide d'une équipe d'architectes et d'ingénieurs. Cet examen avait abouti à la conclusion que « l'efficacité et la rationalité des opérations de maintenance ne suffisent pas à enrayer les effets cumulés de l'usure normale. La démarche au coup par coup qui est adoptée à l'heure actuelle n'est pas efficace et deviendra de plus en plus onéreuse au fil du temps. L'entretien seul ne permet pas de conserver des locaux en l'état à long terme²⁷⁴. » Le Secrétaire général a recommandé un plan de rénovation de six ans, d'un coût estimé à 964 millions de dollars, trois sources de financement étant possibles, à savoir des contributions spéciales, le budget-programme et des contributions volontaires, en espèces ou en nature, provenant de sources publiques et privées²⁷⁵.

94. En décembre 2002, l'Assemblée générale a décidé « d'exécuter le plan-cadre d'équipement selon le projet de base [...] moyennant un coût estimatif de 1 milliard 49 millions de dollars, comportant une marge de fluctuation de 10 % [...] à supposer qu'ils commencent en octobre 2004 et qu'ils durent cinq ans ». Un compte spécial pour le plan-cadre d'équipement devait être créé. Un crédit de 25,5 millions de dollars a été inscrit au budget-programme de l'exercice biennal 2002-2003 en vue de financer « la conception du projet et les services connexes de gestion préalables à la mise en chantier des travaux de construction ». Le Secrétaire général a été autorisé à engager des dépenses à concurrence de 26 millions de dollars pour l'exercice biennal 2004-2005²⁷⁶. Par la suite, le Secrétaire général a présenté chaque année un rapport d'activité et l'Assemblée a adopté, chaque année, une résolution détaillée sur les divers aspects du plan-cadre d'équipement, notamment en ce qui concerne l'évolution des dépenses, le calendrier des travaux, les achats, l'information, les dons et les dépenses connexes encourus dans le cadre de ce projet²⁷⁷.

95. Dans sa résolution 61/251 du 22 décembre 2006, l'Assemblée a décidé « d'approuver le plan-cadre d'équipement, y compris les options additionnelles, étant entendu qu'il devait être réalisé de 2006 à 2014 et que le montant total révisé du budget ne devait pas dépasser 1 milliard 876,7 millions de dollars [...] ». Elle a également approuvé « le mode de financement du plan-cadre d'équipement donnant le choix entre le règlement de la quote-part en une fois et le règlement de quotes-parts égales étalé sur plusieurs années ». En outre, elle a approuvé « la création d'une réserve opérationnelle d'un montant de 45 millions de dollars rattachée au compte du

plan-cadre d'équipement²⁷⁸ ». À sa soixante-deuxième session, l'Assemblée générale a exprimé des regrets au sujet des retards survenus dans la mise en œuvre du projet, de la hausse des coûts et d'autres questions telles que l'échec des efforts entrepris pour nommer le conseil consultatif. Elle a pris note avec inquiétude des recommandations du Comité des commissaires aux comptes et a demandé qu'un examen complet de l'exécution du plan-cadre d'équipement soit effectué par le BSCI²⁷⁹. Lors de sa soixante-troisième session, l'Assemblée a notamment pris note du retard pris « dans le transfert du personnel du Secrétariat dans des locaux transitoires » et a regretté une nouvelle fois que le conseil consultatif n'ait pas été nommé. Elle a également autorisé des dépenses connexes au titre du plan-cadre d'équipement, d'un montant de 30 millions de dollars, pour l'exercice biennal 2008-2009²⁸⁰.

96. En décembre 2009, à sa soixante-quatrième session, l'Assemblée générale a constaté avec préoccupation « que l'achèvement de l'exécution du plan-cadre d'équipement avait été reporté de la mi-2013 à la fin 2013, en raison du retard pris dans la construction du bâtiment temporaire de la pelouse nord, et a pris note, à cet égard, du calendrier accéléré établi par le Secrétaire général, qui devait permettre d'achever le plan-cadre d'équipement dans les délais impartis ». Elle a noté que le conseil consultatif serait constitué avant le 31 décembre 2009. Et elle a approuvé l'estimation fixant à 42 millions de dollars le montant des coûts connexes prévus pour 2010, en priant le Secrétaire général de ne ménager aucun effort pour absorber ces coûts dans les limites du crédit approuvé²⁸¹.

Sûreté et sécurité

97. La question de la sûreté et de la sécurité des opérations des Nations Unies, du personnel et des locaux a gagné en visibilité au cours de la seconde moitié des années 90, pour occuper une place prépondérante après l'attentat terroriste perpétré à New York le 11 septembre 2001. En décembre 1999, l'Assemblée a souligné « l'importance du système de sécurité et des gardes de sécurité à l'Organisation des Nations Unies et a prié le Secrétaire général d'examiner le montant des ressources liées au Service de la sécurité et de la sûreté²⁸² ». En décembre 2000, l'Assemblée a renforcé le Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les questions de sécurité en créant 8 postes supplémentaires, a ajouté 8 autres postes d'agent de sécurité du Service mobile, ainsi que 16 postes de niveau local, et a ouvert un crédit additionnel de 2,1 millions de dollars pour le renforcement de la gestion du système de sécurité de l'Organi-

²⁷³ Voir résolution de l'Assemblée générale 55/238, sect. IV, par. 3.

²⁷⁴ A/55/117, « Plan-cadre d'équipement », rapport du Secrétaire général, « Résumé », deuxième paragraphe.

²⁷⁵ Ibid., par. 73.

²⁷⁶ Voir résolution de l'Assemblée générale 57/292, sect. II, par. 5, 24, 25 et 26.

²⁷⁷ Voir résolutions de l'Assemblée générale 58/272, 59/295, 60/282, 61/251, 62/87, 63/270 et 64/228.

²⁷⁸ Résolution de l'Assemblée générale 61/251, par. 10, 14 et 22.

²⁷⁹ Voir résolution de l'Assemblée générale 62/87, divers paragraphes.

²⁸⁰ Voir résolution de l'Assemblée générale 63/270, par. 7, 25 et 39.

²⁸¹ Voir résolution de l'Assemblée générale 64/228, sect. I, par. 9 et 35; et sect. III, par. 8.

²⁸² Voir résolution de l'Assemblée générale 54/249, par. 173.

sation²⁸³. Six mois plus tard, un crédit de 57,7 millions de dollars a été ouvert à la même fin, dont 41,8 millions de dollars au titre du chapitre 31 du budget-programme, « Travaux de construction, transformation et amélioration des locaux et gros travaux d'entretien²⁸⁴ ».

98. En juin 2004, une résolution d'ensemble sur la sûreté et la sécurité a été adoptée par l'Assemblée générale, notamment en vue de la création de 58 nouveaux postes pour le Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les questions de sécurité, d'autoriser le Secrétaire général à engager des dépenses à concurrence de 38 millions de dollars pour le financement de projets d'infrastructure et d'ouvrir un crédit supplémentaire de 18 millions de dollars pour le financement de mesures relatives à la sûreté et à la sécurité dans le cadre du budget-programme pour l'exercice biennal 2004-2005²⁸⁵.

99. Un texte tout aussi détaillé était la section XI, « Renforcement et uniformisation du système de gestion de la sécurité pour l'ensemble des organismes des Nations Unies », de la résolution sur les questions relatives au projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2004-2005. L'Assemblée a rappelé que « la responsabilité de la sûreté et de la sécurité du personnel et des locaux des Nations Unies incombe au premier chef au pays hôte », et a de nouveau souligné le rôle joué par les accords avec les pays hôtes. Elle a décidé de créer un Département de la sûreté et de la sécurité, ainsi que cela avait été proposé par le Secrétaire général. Elle a mis l'accent sur « la nécessité de promouvoir une culture de la sécurité dans l'ensemble du personnel et de faire respecter les consignes et les procédures de sûreté et de sécurité ». Elle a décidé que le titulaire du nouveau poste de Secrétaire général adjoint à la sûreté et à la sécurité aurait, « à titre exceptionnel, un mandat non renouvelable de cinq ans au plus ». Elle a également décidé de créer 383 nouveaux postes d'agent de la sûreté et de la sécurité dans la catégorie des services généraux et catégories apparentées. L'ouverture d'un crédit supplémentaire de 53,6 millions de dollars a été inscrite au budget-programme pour l'exercice biennal 2004-2005²⁸⁶.

100. Un nouveau titre et un nouveau chapitre (titre XII, « Sûreté et sécurité », chapitre 33, « Sûreté et sécurité ») ont été créés au sein du budget-programme de l'exercice biennal 2006-2007. Les crédits initialement inscrits au titre/chapitre en question se sont élevés, en montants arrondis, à 190 millions de dollars pour l'exercice biennal 2006-2007, à 197 millions de dollars pour l'exercice biennal 2008-2009, et à 239 millions de dollars pour l'exercice biennal 2010-2011²⁸⁷.

Budgétisation et gestion axées sur les résultats

101. La notion de budgétisation et de gestion axées sur les résultats a été introduite à la fin des années 90 dans le cadre de la réforme de l'Organisation lancée par le Secrétaire général en 1997. Elle a été conçue non seulement en tant que technique budgétaire axée sur la détection et la mesure des résultats des activités programmées, mais aussi en tant que nouvelle culture pour l'Organisation dans son ensemble, une culture d'efficacité et de responsabilité qui transformerait les relations entre les États Membres, et plus particulièrement entre leurs représentants à la Cinquième Commission, et le Secrétaire général et son personnel. Les États Membres devaient ainsi se préoccuper moins des détails du fonctionnement de l'Organisation (moins de microgestion) et définiraient, au lieu de cela, les principaux objectifs, orientations et politiques (les termes « stratégies » et « stratégique » sont ceux qui ont été utilisés le plus fréquemment) de l'Organisation des Nations Unies. Le Secrétaire général utiliserait la liberté de manœuvre et le pouvoir d'initiative qu'il aurait ainsi recouverts pour exécuter avec efficacité et efficience les mandats qui lui seraient confiés. Ceux-ci seraient moins nombreux, étant donné que les États Membres souhaiteraient que l'Organisation concentre ses énergies sur les tâches pour lesquelles elle était plus qualifiée que les autres acteurs présents sur la scène mondiale. Elle devait être ainsi apte à relever les défis du nouveau millénaire et à aider véritablement les peuples du monde²⁸⁸.

102. Dès le début de l'examen qu'elle a consacré au volet « Concentration sur les résultats » de l'effort à déployer pour introduire une nouvelle culture de la gestion au sein de l'Organisation, l'Assemblée générale a formulé deux réserves ou exigences. En premier lieu, il serait sans aucun doute utile de mettre au point des outils tels que des mesures des « réalisations escomptées » et des « indicateurs de rendement »; ceux-ci aideraient les États Membres à vérifier le degré d'accomplissement des mandats qu'ils confieraient au Secrétariat, et pourraient même leur permettre de déterminer plus facilement si les ressources affectées à ce même Secrétariat étaient bien utilisées. Cependant, l'importance accrue accordée aux « résultats » ne devait en aucun cas s'accompagner d'une réduction des informations fournies sur les « intrants », c'est-à-dire sur le niveau et le mode de répartition des ressources financières et humaines proposés par le Secrétaire général et approuvés par la Cinquième Commission par le biais du budget-programme. L'Assemblée a été très claire sur ce point : « Tant que l'Assemblée n'en aura pas décidé autrement, des informations détaillées sur les postes nécessaires et les autres ressources demandées doivent continuer de lui être communiquées, ainsi qu'au Comité consultatif, pour leur permettre de prendre en toute connaissance de cause les décisions voulues concernant le projet de

²⁸³ Voir résolution de l'Assemblée générale 55/238, sect. II, par. 2, 3 et 5.

²⁸⁴ Voir résolution de l'Assemblée générale 56/286, « Renforcement de la sécurité des locaux des Nations Unies », par. 2.

²⁸⁵ Voir résolution de l'Assemblée générale 58/295, « Renforcement de la sécurité et de la sûreté des opérations, du personnel et des locaux des Nations Unies », par. 3, 5 et 9.

²⁸⁶ Voir résolution de l'Assemblée générale 59/276, sect. XI, par. 2, 3, 7, 11, 22, 26 et 53.

²⁸⁷ Voir résolutions de l'Assemblée générale 60/247, 62/237 et 64/244.

²⁸⁸ Voir *Répertoire, Supplément n° 9*, paragraphe. 1 de l'Article 17 et rubrique ci-dessus intitulée « Généralités ».

budget²⁸⁹. » Cette position n'a pas changé au cours de la période considérée. En ce qui concerne les budgets-programmes suivants, la Cinquième Commission a examiné en détail à la fois les « intrants » proposés et les « produits » attendus²⁹⁰. En outre, les difficultés techniques et politiques à surmonter pour élaborer une définition opérationnelle du terme « résultats » dans les différents domaines d'activité de l'Organisation des Nations Unies sont demeurées importantes²⁹¹. Cependant, des efforts ont été accomplis en vue d'introduire des éléments de la budgétisation axée sur les résultats non seulement dans les budgets-programmes, mais aussi dans le compte d'appui des opérations de maintien de la paix²⁹².

103. En second lieu, le fait que le Secrétaire général avait une plus grande latitude pour utiliser les moyens dont il disposait afin d'obtenir de meilleurs résultats signifiait, par la force des choses, que le processus de reddition de comptes aux États Membres serait amélioré. La budgétisation axée sur les résultats et son prolongement, la gestion axée sur les résultats, représentaient clairement et manifestement, pour l'Assemblée, des instruments dont elle pourrait se servir pour exiger une meilleure responsabilisation de la part du Secrétaire général et de son personnel. Les « mesures proposées par le Secrétaire général et recommandées par le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires ont essentiellement pour objet de mettre en place un outil de gestion qui devrait responsabiliser davantage ceux qui sont chargés de l'exécution des programmes et des budgets ». Par conséquent, « toute proposition visant à accroître la souplesse dans la gestion des moyens au cours de l'exécution du budget, si elle est approuvée par l'Assemblée générale, devrait toujours être accompagnée d'une responsabilisation accrue²⁹³ ». Cette question de l'application du principe de responsabilité est devenue plus complexe lorsque s'y sont greffées des questions liées à la gestion du programme « Pétrole contre nourriture²⁹⁴ » et, à la fin de la décennie, elle figurait toujours en bonne place à l'ordre du jour de la Cinquième Commission. En décembre 2009, l'Assemblée a souligné que « la budgétisation axée sur les résultats et la gestion

axée sur les résultats sont deux outils de gestion qui se renforcent mutuellement et qu'une meilleure application de la budgétisation axée sur les résultats améliorera à la fois la gestion et la responsabilisation au Secrétariat, et a engagé le Secrétaire général à poursuivre son action sur ce plan²⁹⁵ ».

Réexamen des mandats

104. Le Sommet mondial de 2005, dans la partie de son document final intitulé « Réforme du Secrétariat et de l'administration », a pris la décision suivante : « Nous décidons de renforcer et actualiser le programme de travail de l'Organisation des Nations Unies, de sorte qu'il réponde aux besoins présents des États Membres. À cette fin, l'Assemblée générale et les autres organes compétents réexamineront tous les mandats découlant de résolutions de l'Assemblée générale et d'autres organes qui remontent à plus de cinq ans, pour compléter les examens périodiques actuels des activités. L'Assemblée et les autres organes devraient, pendant l'année 2006, achever ce réexamen et prendre les décisions qui en découleront. Pour faciliter ce travail, nous prions le Secrétaire général de présenter une analyse accompagnée de recommandations portant notamment sur la réorientation éventuelle de programmes, que l'Assemblée pourrait examiner dès que possible. »

105. Des processus de réexamen ont eu lieu au cours des soixantième, soixante et unième et soixante-deuxième sessions de l'Assemblée, sous la présidence de deux coprésidents nommés par les présidents de ces trois sessions. Il en est résulté une brève résolution adoptée en séance plénière en septembre 2008, dans laquelle l'Assemblée a pris note du « rapport final des Coprésidents »; reconnu « l'utilité du registre en ligne des mandats actuellement en place, et [décidé] de le conserver en tant qu'outil de travail accessible aux États Membres »; noté que « parmi les principaux enseignements tirés du processus, il [était] difficile d'identifier les ressources correspondant à tel ou tel mandat, si bien que le réexamen n'a [avait] pu pleinement atteindre son objectif, à savoir renforcer et actualiser le programme de travail de l'Organisation et améliorer l'allocation des ressources aux fins de l'exécution effective des mandats »; et a demandé à « ses organes subsidiaires et ses autres organes compétents [...] de continuer d'améliorer l'exécution desdits mandats et d'envisager la question de la validité continue des décisions prises par les organes délibérants et de l'efficacité de la coordination entre les services du Secrétariat et les autres entités du système des Nations Unies²⁹⁶ ».

106. Dans sa déclaration résumant les travaux accomplis au cours de cette soixante-deuxième session, le Président de l'Assemblée générale a fait une brève allusion au réexamen des mandats : « L'Assemblée, ayant

²⁸⁹ Voir résolution de l'Assemblée générale 53/205, par. 10.

²⁹⁰ Par exemple, lors de l'examen du projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2002-2003, l'Assemblée a examiné soigneusement les réalisations escomptées et les indicateurs de succès figurant dans les textes explicatifs faisant partie des diverses sections, et elle a apporté des modifications, sous la forme de corrections ou d'ajouts, aux changements recommandés par le CPC. Ces modifications, effectuées de manière particulièrement minutieuse dans le cas de certains chapitres, tels que ceux se rapportant aux droits de l'homme et au désarmement, ont été regroupées dans une annexe à la résolution 56/253, « Questions relatives au projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2002-2003 ».

²⁹¹ Voir, en particulier, la résolution de l'Assemblée générale 64/243, pour une reconnaissance des difficultés et limites inhérentes à la budgétisation axée sur les résultats.

²⁹² Voir résolution de l'Assemblée générale 56/293, dans laquelle cette dernière a noté « avec satisfaction que la méthode de budgétisation axée sur les résultats a été appliquée pour la première fois au compte d'appui aux opérations de maintien de la paix, et a demandé que cette nouvelle présentation soit encore améliorée [...] » (sect. B.2, par. 1).

²⁹³ Voir résolution de l'Assemblée générale 55/231, par. 5 et 24.

²⁹⁴ Voir ci-après, sect. G de la présente analyse.

²⁹⁵ Voir résolution par. 164/243, par. 26.

²⁹⁶ Résolution de l'Assemblée générale 62/278, « Réexamen du mandat », par. 1, 2, 3 et 4.

tiré les enseignements de l'examen des deux catégories de mandats — aide humanitaire et développement en Afrique — a adopté aujourd'hui une résolution sur le réexamen des mandats qui ouvre la voie à un débat élargi sur les liens existant entre les mandats, les ressources et les résultats mesurables²⁹⁷. » Après l'adoption de cette résolution sur le réexamen des mandats, le représentant des États-Unis d'Amérique a dit qu'il « appuyait la conclusion des coprésidents selon laquelle, compte tenu des obstacles constatés, il ne valait pas la peine de continuer le processus de réexamen des mandats que nous av[on]s réalisé lors des dernières sessions de l'Assemblée générale ». Il a ajouté ce qui suit : « Cependant, ce faisant, nous devons reconnaître notre incapacité à réaliser l'objectif du Sommet mondial de 2005 d'examiner en profondeur les quelque 9 000 mandats de l'Organisation, afin d'éliminer les mandats obsolètes et qui font double emploi. Il est inévitable qu'au fil des années, une organisation de cette taille accumule de tels mandats, et il est de notre responsabilité de déceler et d'éliminer ces mandats²⁹⁸. » Le représentant de Cuba, de son côté, s'est félicité de « la conclusion d'un processus qui n'aurait jamais dû commencer, étant donné [...] qu'il était vicié dès le départ. [...] Le format de l'examen des mandats qui s'achève aujourd'hui est le résultat de la volonté d'un groupe de délégations de saper le caractère démocratique de l'Organisation des Nations Unies, et non d'une volonté véritable d'en réformer les structures afin que l'Organisation puisse, à tout moment d'importance historique, réagir aux problèmes qui touchent nos sociétés. [...] Cuba est convaincue que l'ONU, comme toute autre institution, doit constamment améliorer son fonctionnement. Mais elle n'acceptera jamais que, sous ce prétexte, l'on tente d'imposer silence aux préoccupations des pays en développement et d'éliminer le caractère démocratique du processus de prise de décisions sur les différentes questions inscrites à l'ordre du jour de l'Organisation. Notre délégation continuera de suivre attentivement toute tentative qui pourrait être faite à l'avenir pour dénaturer les buts et principes guidant les travaux de l'ONU²⁹⁹. »

****3. Pouvoir de l'Assemblée générale d'approuver ou non les engagements de dépenses de l'Organisation**

4. Plafond budgétaire

107. L'esquisse budgétaire adoptée un an avant le budget-programme lui-même a continué de fournir une estimation sur la base de laquelle le Secrétaire général a été invité à élaborer son projet de budget. Une comparaison, pour la période considérée, des esquisses adoptées et des autorisations initiales pour les budgets-programmes

correspondants montre que les esquisses constituaient, pour l'Assemblée elle-même, une contrainte limitée³⁰⁰.

	<i>Esquisse approuvée</i>	<i>Crédit initialement ouvert</i>
2002-2003	2 515 300	2 625 178
2004-2005	2 876 000	3 160 860
2006-2007	3 621 900	3 798 912
2008-2009	4 194 726	4 171 359
2010-2011	4 871 048	5 156 029

108. En outre, le plafond budgétaire d'un type particulier autorisant le Secrétaire général à engager des dépenses uniquement pour une première tranche de la première année du budget adopté pour l'exercice biennal 2006-2007, connu sous le nom de « plafond des dépenses », a déjà été mentionné dans les « Généralités³⁰¹ ». Quatre ans avant l'imposition de ce « plafond des dépenses », l'Assemblée avait mis l'accent sur le fait « qu'aucune limite supérieure arbitraire n'[était] imposée au budget de l'Organisation des Nations Unies et que les ressources demandées par le Secrétaire général dans le projet de budget-programme [devaient] être proportionnées aux activités et programmes prescrits, de façon que ceux-ci soient effectivement réalisés, en totalité et avec efficacité³⁰² ».

E. LE CONTRÔLE DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE SUR LES DÉPENSES BUDGÉTAIRES

109. L'importance des questions de contrôle et de reddition de comptes au cours de la première décennie de ce siècle a déjà été analysée dans la première partie de cet examen. Il convient cependant d'ajouter quelques observations avant d'examiner les travaux du Comité des commissaires aux comptes.

110. Il importe de mentionner en premier lieu la création du Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit (CCIQA). Proposé par le Secrétaire général dans le rapport qu'il avait établi en réponse à une demande formulée à l'occasion du Sommet mondial³⁰³ de 2005, ce comité a été créé par l'Assemblée générale en décembre 2005 en tant qu'organe subsidiaire chargé d'aider celle-ci à s'acquitter de ses responsabilités en matière de contrôle³⁰⁴. Il comporte cinq membres qui sont élus par l'Assemblée et qui siègent à titre personnel, en tant qu'experts. Son mandat a été défini en juin 2007³⁰⁵. Le

³⁰⁰ Voir, pour les esquisses, résolutions 55/233, 57/280, 59/278, 61/254 et 63/266; pour les crédits initialement ouverts dans les budgets-programmes, voir résolutions 56/254, 58/271, 60/247, 62/237 et 64/244.

³⁰¹ Voir ci-dessus, « Généralités ».

³⁰² Voir résolution 56/253, par. 42.

³⁰³ Voir A/60/568, « Application des décisions énoncées dans le Document final du Sommet mondial de 2005 auxquelles le Secrétaire général doit donner suite, bureau de la déontologie; examen global du dispositif de gouvernance comprenant une évaluation externe indépendante du système d'audit et de contrôle; comité consultatif indépendant pour les questions d'audit », rapport du Secrétaire général.

³⁰⁴ Résolution de l'Assemblée générale 60/248, sect. XIII, par. 4.

³⁰⁵ Résolution de l'Assemblée générale 61/275, « Mandat du Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit et renforcement du Bureau des services de contrôle interne ».

²⁹⁷ Voir A/62/PV.122, p. 8.

²⁹⁸ Ibid., p. 4.

²⁹⁹ Ibid., p. 3 et 4.

CCIQA a des responsabilités d'ordre général : fournir à l'Assemblée des avis sur des audits et d'autres travaux de contrôle, ainsi que sur les mesures à prendre pour que les recommandations issues des audits et d'autres contrôles soient effectivement mises en application, de même que des responsabilités particulières dans les domaines du contrôle interne, de la gestion des risques et de l'établissement de rapports financiers. Les fonctions ainsi assumées par le Comité consistent notamment à examiner le plan de travail du Bureau des services de contrôle interne (BSCI) et les projets de budget qu'il élabore. Le CCIQA est autorisé à se réunir au maximum quatre fois par an³⁰⁶. Au terme de la période précédant l'ouverture de la soixante-quatrième session de l'Assemblée générale, il avait publié deux rapports, le premier portant sur la période allant du 1^{er} janvier au 31 juillet 2008, et le second sur la période allant du 1^{er} août 2008 au 1^{er} juillet 2009³⁰⁷.

111. Deuxièmement, il convient de mentionner la création d'un Bureau de la déontologie indépendant au sein du Secrétariat. Le Secrétaire général avait l'intention d'ajouter un tel bureau à la structure du Secrétariat, et le Sommet mondial de 2005 l'avait prié de lui « présenter des indications détaillées sur le bureau de la déontologie, doté d'un statut indépendant, qu'il compt[ait] créer³⁰⁸ ». Ce dernier a fourni les indications détaillées en question dans un rapport et dans une circulaire³⁰⁹, et l'Assemblée générale s'est, en mai 2006, félicitée de la création du Bureau de la déontologie, a fait siennes les principales responsabilités confiées à ce bureau, telles qu'elles sont énoncées dans la circulaire du Secrétaire général, a prié instamment le Secrétaire général de mettre au point un « code de déontologie » applicable à l'ensemble du personnel des Nations Unies, y compris le personnel des fonds et programmes, et a demandé qu'un rapport détaillé soit établi sur ces questions en vue de sa présentation à sa soixante-deuxième session³¹⁰. Le Bureau de la déontologie a pour vocation d'aider le Secrétaire général à veiller à ce que tous les fonctionnaires s'acquittent de leurs fonctions d'une manière qui soit compatible avec les normes d'intégrité les plus élevées. Il fournit des conseils et des orientations au personnel et assure la protection des « dénonciateurs d'irrégularités » contre les représailles. Il est chargé d'administrer le dispositif de transparence financière³¹¹. Le chef du Bureau préside le Comité de déontologie des Nations Unies, qui a été créé en 2007 pour aider à appliquer les règles de déontologie de manière cohérente au sein du système des Nations Unies³¹².

112. Le troisième point à signaler concerne les procédures d'établissement des rapports du BSCI. Dans les

deux résolutions qui ont porté création de cet organe en juillet 1994 et ont ensuite examiné son fonctionnement en décembre 1999, l'Assemblée générale avait clairement indiqué qu'il avait pour raison d'être « d'aider le Secrétaire général à s'acquitter de ses responsabilités de contrôle interne concernant les ressources et le personnel de l'Organisation des Nations Unies », que ces mécanismes de contrôle interne (le BSCI) et externe (le Comité des commissaires aux comptes et le Corps commun d'inspection) avaient « des rôles distincts et différents » à jouer, et que les rapports du BSCI devaient « être transmis à l'Assemblée générale *par le Secrétaire général* pour examen et décision (pas d'italiques dans l'original) ». En ce qui concerne la transmission des rapports du Bureau à l'Assemblée, le Secrétaire général avait été prié « de lui présenter, s'il y a lieu, des observations de fond sur les constatations et recommandations du Bureau, et de veiller à ce que les vues des départements concernés par les recommandations soient consignées dans le corps du rapport³¹³ ».

113. En décembre 2004, toutefois, l'Assemblée, lors de son examen de l'application de ces deux résolutions portant création du BSCI, a décidé que « les rapports du BSCI seront soumis *directement à l'Assemblée générale* tels que présentés par lui et que les observations du Secrétaire général pourront être présentées à part (pas d'italiques dans l'original) ». En outre, « la version originale des rapports du Bureau qui ne sont pas présentés à l'Assemblée générale [devait] être mise à la disposition de tout État Membre qui en fai[sai]t la demande³¹⁴ ». Dans son rapport sur la réforme de l'Organisation, publié quelques mois après ces décisions de l'Assemblée générale, le Secrétaire général a écrit que le BSCI « [s'était] vu confier diverses responsabilités complexes pouvant donner lieu à des incompatibilités entre sa vocation de conseiller en gestion auprès des départements de l'ONU et sa mission d'investigation et d'audit. Cette dernière mission, qui le conduisait à effectuer des audits internes à l'usage de la direction, [était] devenue problématique, l'Assemblée ayant décidé récemment que le Bureau rendrait compte *directement et au Secrétaire général et aux États Membres, et mettrait ses rapports à la disposition de ces derniers* (pas d'italiques dans l'original). » Le Secrétaire général a conclu en déclarant qu'il avait bon espoir que, lors de l'examen que mènerait le Comité consultatif indépendant pour les questions d'audit qui venait d'être créé, on s'attacherait à « a) dire en quoi l'obligation à lui faite désormais de rendre directement compte à l'Assemblée générale nuirait à son aptitude à offrir au Secrétariat des services qui lui permettent d'opérer des choix de gestion; et b) réfléchir vraiment à l'opportunité de conserver au Bureau sa vocation de conseil en gestion³¹⁵ ».

³⁰⁶ Ibid., annexe.

³⁰⁷ Voir A/63/328 et A/64/288.

³⁰⁸ Voir résolution de l'Assemblée générale 60/1, par. 161, d.

³⁰⁹ Voir A/60/568 et ST/SGB/2006/4.

³¹⁰ Voir résolution de l'Assemblée générale 60/254, « Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies », par. 16, a à i.

³¹¹ Voir ST/SGB/2006/4.

³¹² Voir ST/SGB/2007/11.

³¹³ Voir résolutions 48/218 B et 54/244, en particulier les alinéas du préambule et les paragraphes 4 et 5 du dispositif.

³¹⁴ Voir résolution 59/272, « Examen de l'application des résolutions de l'Assemblée générale 48/218 B et 54/244 », par. 1, c et par. 3.

³¹⁵ Voir A/60/692, encadré 2, p. 43 et 44.

114. Le CCIQA a présenté ses conclusions et recommandations sur les divers aspects du fonctionnement du BSCI dans une annexe à son deuxième rapport, publié en août 2009³¹⁶. Le paragraphe 42 de cette annexe est libellé comme suit : « Le Comité informe l'Assemblée générale qu'il est peut-être temps pour elle de se demander comment ces rapports (les rapports du BSCI sur les questions de contrôle interne) sont rendus disponibles vu leur diffusion sur Internet après que des exemplaires sont fournis aux États Membres. Il estime d'ailleurs que toute révision de la pratique actuelle ne devrait pas réduire la transparence ni restreindre la divulgation des détails des rapports de contrôle interne susceptibles d'intéresser les États Membres. » En outre, le Comité a recommandé à l'Assemblée, au paragraphe 24, de prier le Secrétaire général « d'ordonner au BSCI de préparer une charte du contrôle interne qui lui servirait de mandat, (en englobant) tous les éléments des décisions pertinentes de l'Assemblée ». Le Comité, en formulant ces recommandations, a reconnu que le BSCI s'était vu conférer « un caractère d'hybride un peu intermédiaire entre les fonctions de contrôle interne et externe³¹⁷ ». L'Assemblée générale, après avoir examiné le rapport du CCIQA, a accepté un certain nombre de ses recommandations, tout en demandant au Secrétaire général de ne pas donner y suite, et a décidé de revenir sur plusieurs autres, notamment sur les deux qui sont énoncées aux paragraphes 24 et 42³¹⁸.

1. Le Comité des commissaires aux comptes

115. Par la résolution 55/248, l'Assemblée générale a décidé que, « à compter du 1^{er} juillet 2002, la durée du mandat des membres du Comité des commissaires aux comptes sera portée à six ans non renouvelable³¹⁹ ». Précédemment, c'est-à-dire depuis les débuts de l'Organisation, les membres du Comité des commissaires aux comptes étaient élus pour un mandat de trois ans qui commençait le 1^{er} juillet et expirait le 30 juin, trois ans à compter de cette date. D'autre part, le mandat de l'un des membres expirait chaque année, de sorte que l'Assemblée élisait chaque année un membre qui entrait en fonction le 1^{er} juillet de l'année suivante. La principale raison de cette modification était que le mandat de trois ans avait été adopté à l'époque où les exercices de l'Organisation, notamment le budget, étaient d'une année civile. Les cycles biennaux ont exigé l'adoption de dispositions différentes.

³¹⁶ Voir A/64/288, annexe.

³¹⁷ Ibid., annexe, par. 22, 24 et 42.

³¹⁸ Voir résolution de l'Assemblée générale 54/263, « Examen de l'application des résolutions de l'Assemblée générale 48/218 B, 54/244 et 59/272 », par. 5 et 6. Le CCIQA a également noté dans son rapport que le BSCI avait formulé 2 041 recommandations en 2007, et 2 028 en 2008. Il a considéré que « l'indépendance fonctionnelle » du BSCI devait être définie avec précision. L'élaboration d'une telle définition constituait l'un des objectifs de la charte de contrôle interne préconisée par le Comité.

³¹⁹ Résolution de l'Assemblée générale 55/248, « Examen de la question du mandat des membres du Comité des commissaires aux comptes », par. 1.

116. Après avoir décidé de fixer à six ans la durée du mandat en question, l'Assemblée a également adopté des dispositions transitoires, en vertu desquelles seul le Vérificateur général des comptes de l'Afrique du Sud serait reconduit dans ses fonctions jusqu'au 30 juin 2006, tandis que les membres élus selon la procédure en vigueur seraient rééligibles³²⁰. L'article 12.1 du Règlement financier et règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies a été modifié pour tenir compte de cette décision de l'Assemblée générale.

**2. Attributions du Comité des commissaires aux comptes et principes régissant la vérification des comptes de l'Organisation des Nations Unies

3. Procédures d'examen des comptes et des rapports de vérification des comptes par l'Assemblée générale

117. À chacune de ses sessions, l'Assemblée générale a adopté une résolution fin décembre, et une autre fin juin, portant sur les rapports financiers et les états financiers contrôlés, ainsi que les rapports du Comité des commissaires aux comptes³²¹. Les résolutions adoptées en décembre ont porté sur le budget ordinaire et sur les fonds et programmes de l'ONU. Celles qui ont été adoptées en juin concernaient les comptes des opérations de maintien de la paix. Au cours de la période considérée, toutes ces résolutions ont été relativement brèves et simples. Les observations et recommandations formulées par les commissaires aux comptes sur le Bureau du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés et le fonds de contributions volontaires qu'il administrait ont cependant été une source de préoccupations fréquentes pour l'Assemblée³²². Dans ses résolutions, l'Assemblée a, dans la plupart des cas, félicité le Comité des commissaires aux comptes de la « qualité élevée » ou « supérieure » de ses rapports³²³.

**4. Mécanisme d'examen des comptes et des rapports de vérification des comptes prévu pour l'Assemblée générale

F. FONDS EXTRABUDGÉTAIRES

1. Exposé général

118. La part du budget de l'Organisation des Nations Unies financée par des contributions volontaires a été, depuis la fin des années 80, plus grande que celle financée par les quotes-parts des États Membres. Cette tendance s'est maintenue pendant la première décennie de

³²⁰ Ibid., par. 2, et paragraphe où figure la modification apportée au Règlement financier et règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies.

³²¹ Voir la note 166 figurant plus haut pour la liste de ces résolutions.

³²² Voir, en particulier, résolutions de l'Assemblée générale 56/233 A, 60/234 A et 64/227.

³²³ Voir, par exemple, résolutions 57/278 A, par. 3, ou 59/264 A, par. 5.

ce siècle : pour l'exercice biennal 2000-2001, le budget ordinaire a été de 2 533 millions de dollars, tandis que les ressources extrabudgétaires se sont élevées à 3 931 millions de dollars; pour l'exercice biennal 2004-2005, les chiffres correspondants étaient, respectivement, de 3 608 millions et 5 446 millions de dollars. Ces ressources extrabudgétaires ont été consacrées essentiellement à des activités « opérationnelles », c'est-à-dire menées dans les domaines de l'aide aux réfugiés et des secours humanitaires, de la justice pénale, de la surveillance du respect des droits de l'homme et de la création de capacités, et de l'assistance électorale³²⁴.

119. Le Secrétaire général, dans le rapport qu'il a présenté sur la réforme après la tenue de l'Assemblée du Millénaire, a proposé d'apporter des modifications au système des fonds d'affectation spéciale dans le cadre duquel les ressources extrabudgétaires sont gérées. Observant qu'il y avait « environ 200 fonds d'affectation spéciale administrés par le Secrétariat » et que « à chaque fonds correspondent de nombreuses composantes par opération, activité ou source de financement », le Secrétaire général a noté que « de profondes simplifications et rationalisations [étaient] possibles », et a proposé la décision 24 : « Les mesures ci-après auront pour effet d'améliorer la gestion des fonds d'affectation spéciale : a) regroupement de fonds et réduction de leur nombre; b) harmonisation, dans la mesure du possible, des règles et conditions régissant la gestion des fonds d'affectation spéciale et l'établissement de rapports à leur sujet; c) révision du système de versements au titre des dépenses d'appui; et d) simplification des procédures d'accès aux ressources des fonds d'affectation spéciale³²⁵. »

120. Dans sa résolution 57/300 sur ce rapport, l'Assemblée n'a pas mentionné cette question du maintien des fonds d'affectation spéciale pour les contributions volontaires. Le Secrétaire général est revenu sur cette question dans le rapport qu'il a présenté à la suite du Sommet mondial de 2005. L'un des sept éléments de la proposition 17 sur les « pratiques de gestion financière » s'énonçait comme suite : « [Je propose que] l'Organisation se donne, en juillet 2006, des textes nouveaux qui, en lieu et place des quatre instructions administratives en vigueur, viendraient gouverner la gestion rationalisée des fonds d'affectation spéciale. Il s'agirait ainsi notamment de simplifier les règles et procédures, de créer une catégorie unique, cohérente et souple de fonds d'affectation spéciale et d'instituer, pour le financement des dépenses d'appui, un nouveau taux inférieur à celui de 13 % en vigueur, afin de le rapprocher du taux pratiqué par les fonds et programmes des Nations Unies³²⁶. » L'Assemblée générale, dans sa résolution 60/260, a demandé plus de détails sur la proposition 17 dans son ensemble et, dans sa résolution 60/283, elle n'a toujours mentionné ni les ressources extrabudgétaires, ni les fonds d'affectation spéciale. Tel qu'indiqué précédem-

ment, la résolution 60/260 a été mise aux voix, et la résolution 60/283 a porté essentiellement sur les questions de responsabilisation et de contrôle.

121. Par ailleurs, dans ses résolutions accompagnant l'adoption des budgets-programmes, l'Assemblée générale a formulé des observations similaires sur les ressources extrabudgétaires au début et à la fin de la période considérée. En décembre 2001, elle a noté que « des programmes sont financés en grande partie, en regard des programmes et activités prescrits, au moyen de ressources extrabudgétaires », a réaffirmé que des « fonctions fondamentales de l'Organisation [devraient] être financées par les quotes-parts des États Membres », a également noté que « les fonds extrabudgétaires sont pour l'essentiel liés à des opérations particulières et utilisés selon les vœux des donateurs », et a prié le Secrétaire général « de veiller à ce que cette pratique n'affecte pas la nature des programmes ni l'orientation des missions prescrites³²⁷ ». En décembre 2009, l'Assemblée, tout en se félicitant que « les donateurs s'efforcent de continuer à financer les activités correspondant aux priorités qu'elle a fixées », a insisté sur le fait « que les ressources extrabudgétaires [devaient] être utilisées de manière conforme aux politiques, objectifs et activités de l'Organisation », et a prié le Secrétaire général « de donner dans son prochain projet de budget-programme des renseignements sur les incidences, sur le plan financier et sur celui des ressources humaines, de l'utilisation de ressources extrabudgétaires à l'Organisation³²⁸ ».

2. Principaux programmes extrabudgétaires

122. Le Fonds des Nations Unies pour la démocratie (FNUD) a été créé par le Secrétaire général en juillet 2005.

123. La création, tout aussi importante, du Fonds des Nations Unies pour les partenariats internationaux (FNUPI) en mars 1998 aurait dû être mentionnée lors de l'examen portant sur la période 1995-1999. Ce fonds a été créé pour coordonner, acheminer et suivre les contributions provenant de la Fondation pour les Nations Unies, organisme établi par M. Robert Edward Turner III pour recevoir le don qu'il avait fait en septembre 1997 en vue de soutenir les causes défendues par les Nations Unies³²⁹.

124. Le FNUD et le FNUPI sont tous deux administrés par le Bureau des Nations Unies pour les partenariats, qui est situé au Cabinet du Secrétaire général. Dans sa résolution 57/300, l'Assemblée avait décidé que « la création d'un bureau pour les partenariats, qui s'inscrira[it] dans le cadre des efforts visant à intensifier

³²⁷ Voir résolution de l'Assemblée générale 56/253, par. 48 et 50.

³²⁸ Voir résolution de l'Assemblée générale 64/243, par. 38 et 40.

³²⁹ Des informations précises sur le don en question, la Fondation et le Fonds figurent dans le document portant la cote A/53/700, intitulé « Fonds des Nations Unies pour les partenariats internationaux », rapport du Secrétaire général. Par sa décision 52/466, l'Assemblée a prié le Secrétaire général de lui faire périodiquement rapport sur les activités du Fonds des Nations Unies pour les partenariats internationaux. À titre d'exemple, un rapport de ce genre a été publié sous la cote A/58/173.

³²⁴ Voir A/60/692, p. 11, par. 6 et fig. 3.

³²⁵ Voir A/57/387, par. 171.

³²⁶ Voir A/60/692, par. 79, proposition 17.

la coopération du secteur privé aux travaux de l'Organisation, compte tenu des conclusions des grandes conférences et sommets tenus sous l'égide de l'Organisation, devrait être subordonnée aux dispositions de ses résolutions 55/215 du 21 décembre 2000 et 56/76 du 11 décembre 2001 ». Dans ces résolutions, intitulées l'une et l'autre « Vers des partenariats mondiaux », l'Assemblée a fixé les principes et buts qui devraient régir les relations entre l'Organisation des Nations Unies et d'autres entités, notamment du secteur privé³³⁰.

****3. Constitution de fonds à des fins extrabudgétaires**

****4. Contrôle des fonds extrabudgétaires**

G. COMPTES SPÉCIAUX POUR LES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX ET LES OPÉRATIONS CONNEXES DES NATIONS UNIES

125. D'importants faits nouveaux et changements intervenus dans le domaine du maintien de la paix, notamment la création de la Commission de consolidation de la paix et du Fonds pour la consolidation de la paix, ainsi que le renforcement de la prédominance des activités apparentées observée dans la vie de l'Organisation des Nations Unies, ont été signalés dans la première partie du présent examen. Quelques précisions supplémentaires à ce sujet sont fournies ci-après.

1. Objet et limites des comptes

126. La tentative infructueuse de présenter des comptes consolidés pour les opérations de maintien de la paix sous la forme d'un budget unique comparable au budget ordinaire a été mentionnée à la section B.1.

2. Préparation, présentation et approbation des prévisions de dépenses

127. Le nombre d'opérations de maintien de la paix en cours menées au cours d'une année donnée n'a pas été plus élevé pendant la première décennie de ce siècle que pendant les années 90, soit une quinzaine, mais leur coût total n'a cessé d'augmenter. À sa cinquante-cinquième session, l'Assemblée générale avait inscrit au budget près de 1,8 milliard de dollars pour quinze missions. Lors de sa soixante et unième session, le montant correspondant était de 5,2 milliards de dollars pour treize missions, et lors de sa soixante-quatrième session, il atteignait 7,2 milliards de dollars pour quatorze missions. En 2000, le budget ordinaire s'élevait à 1,3 milliard de dollars, tandis que le budget des opérations de

maintien de la paix était de 1,8 milliard de dollars. En 2010, les chiffres correspondants étaient de 2,6 milliards et 7,2 milliards. À sa soixante-quatrième session, l'Assemblée a approuvé des budgets de 1,82 milliard de dollars pour la MINUAD (Opération hybride Union africaine-Nations Unies au Darfour), 1,37 milliard pour la MONUC (Mission d'observation des Nations Unies en République démocratique du Congo), 938 millions pour la MINUS (Mission des Nations Unies au Soudan) et, à l'autre extrémité de l'échelle, des budgets de 48 millions pour la MINUK (Mission d'administration intérimaire des Nations Unies au Kosovo) et de 47 millions pour la FNUOD (Force des Nations Unies chargée d'observer le désengagement). En 2001, 6 des 17 missions organisées étaient menées en Afrique et, en 2009, 9 des 15 missions entreprises se déroulaient sur ce continent³³¹.

128. Dans son rapport sur la réforme de septembre 2002, le Secrétaire général avait indiqué que « les futurs budgets des opérations de maintien de la paix fer[ai]ent l'objet d'une nouvelle présentation, tenant compte d'une approche plus stratégique de l'affectation des ressources³³² ». L'Assemblée générale a reconnu les progrès réalisés dans la présentation de ces budgets à plusieurs occasions, notamment lors de sa soixante-quatrième session : « [L'Assemblée] se félicite des améliorations qui ont été apportées sur les plans de la qualité des projets de budget et du respect des délais de présentation et engage le Secrétaire général à redoubler encore d'efforts en la matière en renforçant la coordination et la coopération entre les missions, le Département de l'appui aux missions, le Département des opérations de maintien de la paix, le Département de la gestion et le Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences du Secrétariat. » Par ailleurs, l'Assemblée a su gré « au Secrétaire général d'avoir amélioré la présentation des gains d'efficacité dans les budgets des opérations de maintien de la paix³³³ ».

129. À sa soixante-quatrième session également, l'Assemblée générale a estimé qu'il était nécessaire d'insister sur le fait « qu'elle [était] seule habilitée à approuver l'application des recommandations du Comité relatives au maintien de la paix³³⁴ ».

****3. Gestion financière**

³³¹ Ces chiffres ont été tirés des diverses résolutions relatives au financement des opérations de maintien de la paix adoptées au cours de la période considérée.

³³² Voir A/57/387, décision 23, par. 169.

³³³ Voir résolution de l'Assemblée générale 64/269, « Questions intersectorielles », sect. 1, par. 9 et 12.

³³⁴ Ibid., sect. 1, par. 2.

³³⁰ Voir résolution 57/300, par. 28.