

ARTICLE 17, PARAGRAPHE 1

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>
Texte du paragraphe 1 de l'Article 17	
Introduction.....	1
I. Généralités	2-25
II. Résumé analytique de la pratique	26-78
A. Portée du budget	26-34
1. Éléments qui composent le budget.....	26-31
2. Prévisions budgétaires révisées et crédits supplémentaires	32-34
B. Procédure d'examen et d'approbation du budget	35-39
1. Préparation du budget et présentation à l'Assemblée générale	35-36
2. Procédure d'examen et d'approbation du budget par l'Assemblée générale	37-78
3. Vote du budget.....	39
C. Gestion du budget	40-42
1. Nature des pouvoirs dévolus au Secrétaire général.....	40-41
2. Motifs de virements entre différents chapitres du budget	42
D. Étendue des pouvoirs de l'Assemblée générale en matière d'autorisation de dépenses	43-47
1. Dispositions du Règlement financier et des règlements intérieurs de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social	43
2. Éléments entrant en ligne de compte dans l'examen, par l'Assemblée générale, des dépenses proposées.....	44-46
**3. Pouvoir de l'Assemblée générale d'approuver ou non les engagements de dépenses de l'Organisation	
4. Plafond budgétaire.....	47
E. Contrôle de l'Assemblée générale sur les dépenses budgétaires	48-58
1. Le Comité des Commissaires aux comptes.....	48
**2. Attributions du Comité des Commissaires aux comptes et principes régissant la vérification des comptes de l'Organisation des Nations Unies	
3. Procédure d'examen des comptes et des rapports de vérification des comptes par l'Assemblée générale.....	49-56
4. Procédures de contrôle et d'enquête en matière administrative et financière...	57-58
F. Fonds extrabudgétaires.....	59-64
1. Exposé général.....	59-60
2. Principaux programmes extrabudgétaires	61-62
3. Constitution de fonds à des fins extrabudgétaires	63
4. Contrôle des fonds extrabudgétaires.....	64
G. Comptes spéciaux pour le maintien de la paix et les opérations connexes	65-78
1. Objet et limites des comptes spéciaux	65-75
2. Préparation, présentation et approbation des prévisions de dépenses	76
3. Gestion financière.....	77-78

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 suit celui des études antérieures relatives au paragraphe 1 de l'Article 17, et figurant dans le *Répertoire et ses Suppléments n^{os} 1 à 7*.

I. GÉNÉRALITÉS

2. Les principales innovations apportées par l'Assemblée générale au processus budgétaire, dans sa résolution 41/213 du 19 décembre 1986, ont été renforcées au cours de la période 1989-1994. La première de ces innovations a été d'adopter un plan général du budget-programme avec prévisions indicatives, sur un an, des ressources nécessaires. Le deuxième élément nouveau a été l'intégration au budget d'un fonds de réserve susceptible de couvrir en partie les dépenses supplémentaires dans le cadre du budget biennal¹.

3. Ces nouveaux éléments de budgétisation ont été appliqués. Le budget-programme pour l'exercice biennal 1990-1991 a été élaboré et adopté conformément au cadre fixé, et assorti d'un fonds de réserve², comme l'ont été les budgets-programmes des deux exercices biennaux suivants³. En décembre 1994, l'Assemblée a adopté le plan général du projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1996-1997, également assorti d'un fonds de réserve⁴. La troisième innovation apportée par la résolution 41/213 a été la recherche, pour les questions budgétaires, d'un « accord aussi large que possible » au sein de la Cinquième Commission, avant présentation de ses recommandations à l'Assemblée générale⁵. Cet objectif a également été atteint. De sa quarante-quatrième session, qui a débuté en septembre 1989, à sa quarante-neuvième session, qui a débuté en septembre 1994, l'Assemblée a adopté, sans vote, l'ensemble de ses résolutions sur les questions budgétaires, financières et administratives, y

compris celles concernant le financement des opérations de maintien de la paix⁶.

4. Cependant, deux problèmes classiques ont continué à entraver la réforme du processus budgétaire des Nations Unies, problèmes à la fois politiques et techniques, d'une part, le manque de prévisibilité des ressources réelles qui seraient exigées des États Membres pour un exercice biennal et, d'autre part, l'établissement de priorités concernant les programmes et activités.

5. La prévisibilité des éléments budgétaires et financiers a longtemps été un objectif des États Membres. Réaffirmé lors de l'élaboration de la résolution 41/213⁷, cet objectif avait deux aspects. D'une part, il fallait, notamment de la part des principaux contributeurs au budget des Nations Unies, un effort de maîtrise de l'augmentation du budget. Pour proposer son budget-programme, le Secrétaire général devait se fonder sur un accord préalable des États Membres, c'est-à-dire un accord consensuel, sans vote. Cette partie de l'objectif a été atteinte en ce qui concernait le plan général. Comme il est indiqué ci-après, dans la section II.B, les budgets-programmes proposés par le Secrétaire général au cours de la période étudiée ici comportaient des prévisions de ressources proches de celles approuvées dans le cadre du plan général.

6. Le second aspect de l'objectif de prévisibilité était la maîtrise des éléments additionnels nécessaires et des ouvertures de crédits au cours de l'exécution du budget-programme de l'exercice biennal. Les ressources additionnelles ont longtemps été absentes des prévisions de budget révisé et additionnel. L'intégration d'un fonds de réserve à chaque budget-programme y a remédié. Cela a bien fonctionné au cours de la période étudiée; mais, tel qu'il était conçu, cet élément n'a été qu'un palliatif partiel. Lors de la négociation de la résolution 41/213, les États Membres sont convenus de laisser en dehors de la portée du fonds de réserve les crédits additionnels nécessaires, liés à des dépenses à la fois extraordinaires

¹ Voir résolution 41/213, « Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies », section II et annexe I. Pour l'examen de cette résolution et de ses effets immédiats, voir *Répertoire, Supplément n^o 7*, vol. II, section consacrée à l'étude du paragraphe 1 de l'Article 17.

² Voir résolution 44/202, intitulée « Budget-programme de l'exercice biennal 1990-1991 ». Le projet de budget-programme avait été adopté par l'Assemblée dans le cadre de sa résolution 43/214, intitulée « Plan général du projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1990-1991, et utilisation et fonctionnement du fonds de réserve ».

³ Concernant l'exercice biennal 1992-1993, voir résolutions 45/255, « Plan général du projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1992-1993 » et 46/186, « Budget-programme de l'exercice biennal 1992-1993 »; en ce qui concerne l'exercice biennal 1994-1995, voir résolutions 47/213, « Plan général du projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1994-1995 » et 48/231, « Budget-programme de l'exercice biennal 1994-1995 ».

⁴ Voir résolution 49/217, « Plan général du projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1996-1997 ».

⁵ Voir résolution 41/213, section II, par. 7 et annexe II.

⁶ La résolution relative aux ouvertures de crédits pour l'année 1989 (résolution 43/218) et celle concernant le plan général du projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1990-1991 (résolution 43/214) ont également été adoptées sans vote. Avant 1988, tous les budgets des Nations Unies étaient votés, et le dernier cas d'adoption du budget « à l'unanimité » (cas différent d'une adoption « sans vote ») a eu lieu en décembre 1946.

⁷ Voir résolution 43/214, par. 1.

et imprévues, y compris celles relatives au maintien de la paix et de la sécurité, et aux variations du niveau des dépenses dues à l'inflation et aux fluctuations monétaires. Ces deux points délicats n'ont pas été résolus de manière satisfaisante d'un point de vue technique et ne pouvaient pas non plus faire l'objet d'un compromis politique acceptable. Au cours des années en question, les ouvertures de crédits budgétaires révisées et définitives ont été, par conséquent, presque aussi imprévisibles qu'avant la réforme du processus budgétaire. Si les autorisations de dépenses finales n'ont été pas notablement supérieures aux chiffres initiaux, ce qui a été en particulier le cas du budget-programme de l'exercice biennal 1994-1995, cela s'explique essentiellement par la réduction du nombre de postes au sein du Secrétariat (disposition majeure de la résolution 41/213).

7. L'établissement de priorités en matière de programmes et d'activités des Nations Unies a été, traditionnellement, l'autre grand problème, qui n'a pas été atténué, et ne pouvait peut-être pas l'être, par la réforme du processus budgétaire. Avant l'adoption de la résolution 41/213, les propositions du Secrétaire général et les décisions des États Membres en matière de priorités étaient en principe un élément central du cycle de planification, de programmation et de budgétisation adopté vers le milieu des années 70 et officialisé au début des années 80 par le Règlement et les règles régissant la planification des programmes, les aspects du budget ayant trait aux programmes, le contrôle de l'exécution et les méthodes d'évaluation⁸. Les priorités étaient indiquées dans le plan à moyen terme, dans la liste des sous-programmes de chaque programme; et, dans le cadre du budget-programme, les priorités étaient réparties entre les différents éléments programmatiques de chaque sous-programme.

8. Dans sa résolution 41/213, tout en demandant la pleine application du Règlement et des règles susmentionnées relatives au plan à moyen terme⁹, l'Assemblée générale a décidé que le plan général devait inclure, entre autres éléments, une indication des priorités reflétant les orientations générales, par grands secteurs¹⁰. Cela revenait implicitement à considérer que le plan à moyen terme n'avait qu'un rôle limité dans l'établissement des priorités; et cela a été confirmé et élargi à l'ensemble du système de planification et de programmation lorsque, en décembre 1993, l'Assemblée a fait observer que, sous sa forme actuelle, le plan à moyen terme n'avait qu'un effet limité sur l'activité de l'Organisation¹¹.

9. Aucun élément ne prouve que ce passage du plan à moyen terme au plan général, en matière de détermination des priorités ait constitué une amélioration. Se fondant sur l'exemple du plan général du projet de bud-

get-programme pour l'exercice biennal 1994-1995, présenté en 1992, le Secrétaire général a identifié des priorités dans chacun des quatre domaines où il était proposé un accroissement important de la part des ressources affectées à certains titres du budget-programme de 1994-1995 : a) politique, direction et coordination d'ensemble; b) affaires politiques; c) coopération internationale pour le développement; et d) droits de l'homme et affaires humanitaires¹². Ces quatre domaines du futur budget en question représentaient 32 % du total des prévisions préliminaires (à l'exclusion du poste « évaluation du personnel ») et 55 % de ces mêmes prévisions si l'on n'incluait pas les domaines des services communs d'appui, de la justice internationale et du droit international, de la coopération régionale pour le développement et de l'information¹³. Le Comité du programme et de la coordination (CPC) a noté les propositions du Secrétaire général et a recommandé qu'elles soient de nouveau examinées par l'Assemblée générale à la lumière du paragraphe 12 de sa résolution 45/253¹⁴. Dans sa résolution sur le plan général du projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1994-1995, l'Assemblée générale a pris note des propositions formulées par le Secrétaire général en matière de priorités, ainsi que des observations du CPC, et a prié le Secrétaire général, lorsqu'il établirait le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1994-1995, de leur accorder une attention particulière, ainsi qu'aux priorités énoncées dans l'introduction du plan à moyen terme¹⁵.

10. Ces modifications, ces réussites et ces difficultés en matière de gestion de la réforme budgétaire sont intervenues dans un contexte institutionnel et politique caractérisé par trois éléments majeurs : la persistance des problèmes financiers de l'Organisation; le fait que les États Membres se préoccupaient tout particulièrement du Secrétariat, de sa taille, de sa composition et de ses méthodes de travail; enfin, et c'était l'élément le plus important, l'accroissement spectaculaire du nombre d'opérations de maintien de la paix entreprises par les Nations Unies et, parallèlement, la diversité également croissante de ces opérations.

11. Les mesures prises par l'Assemblée en vue d'accroître l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation visaient, pour celle-ci, à regagner la confiance et le soutien des États Membres; cette confiance devait se traduire par « un accord aussi large que possible », c'est-à-dire un consensus au sujet

¹² Voir A/47/358, section III, par. 10 à 12.

¹³ Ibid., annexe.

¹⁴ Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-septième session, Supplément n° 16*, par. 223; la résolution 45/253 contenait notamment le paragraphe suivant, concernant les priorités : « Prend note des priorités globales indiquées dans l'introduction au plan, qui traduisent les grandes orientations définies par les organes délibérants, ainsi que des vues exprimées à ce sujet par les États Membres, s'agissant en particulier du maintien de la paix et de la sécurité internationales, du développement économique des pays en développement, du redressement économique et du développement de l'Afrique, de l'environnement et de la lutte internationale contre la drogue. »

¹⁵ Voir résolution 47/213, par. 10.

⁸ Voir l'annexe à la résolution 37/234 du 21 décembre 1982, intitulée « Planification des programmes ».

⁹ Voir résolution 41/213, section II, par. 3, a.

¹⁰ Ibid., annexe I, par. 1, b.

¹¹ Voir résolution 48/218 B, par. 3, intitulée « Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies ».

du budget et du respect des obligations financières fixées dans la Charte et le Règlement financier des Nations Unies. Ces obligations juridiques, explicitement mentionnées dans la résolution 41/213 et de nombreuses autres résolutions, antérieures ou postérieures, de l'Assemblée générale, et applicables à la fois au budget ordinaire et aux comptes spéciaux des opérations de maintien de la paix, consistaient à s'acquitter promptement et intégralement des contributions, et à éviter que le paiement en soit bloqué par une désapprobation de certains programmes et activités de l'Organisation¹⁶.

12. Comme nous l'avons déjà indiqué plus haut, tous les États Membres sont parvenus à négocier les budgets et les résolutions y afférentes en respectant l'objectif de consensus. Cette pratique a commencé en 1988 et est devenue officielle dans la première moitié des années 90. Cependant, les retards de paiement et les versements partiels, y compris de la part du principal contributeur, ont continué à entraver le bon fonctionnement financier des Nations Unies. En 1989, l'Assemblée a noté avec préoccupation que le déficit à court terme de l'Organisation, bien que marginalement réduit au cours de l'année, allait en principe atteindre quelque 315 millions de dollars au 31 décembre 1989. L'Organisation était également préoccupée par les retards importants, les paiements partiels, voire le non-paiement en ce qui concernait les quotes-parts des États aux opérations de maintien de la paix passées ou en cours. À sa quarante-quatrième session, l'Assemblée a déclaré que la crise financière en cours menaçait la solvabilité, la stabilité et l'œuvre de l'Organisation¹⁷.

13. En 1990, l'Assemblée a noté une amélioration en ce qui concernait le niveau du déficit à court terme dont on estimait qu'il ne se chiffrait plus qu'à 260,7 millions de dollars au 31 décembre 1990, mais elle s'est déclarée toujours préoccupée par cette question et a demandé instamment aux États Membres de respecter leurs obligations juridiques¹⁸. En 1992, on a reconnu que le processus de versement des contributions par les États Membres était en progrès, notamment en ce qui concernait les opérations de maintien de la paix, mais l'Assemblée a regretté que l'Organisation ait à fonctionner avec d'importants montants d'arriérés et de contributions non acquittées, et a noté avec préoccupation qu'il avait fallu prendre des mesures ad hoc en 1992, notamment en opérant des prélèvements sur les fonds destinés au maintien de la paix et en ne remboursant qu'avec retard les États qui fournissaient des contingents¹⁹. En décembre 1994, l'« inquiétude » de l'Assemblée générale est devenue une « profonde préoccupation » au sujet de la situation financière de l'Organisation, situation due notamment au non-respect de leurs obligations financières par les États Membres, soit en raison de leur retard, soit parce qu'ils

ne payaient pas intégralement leur contribution. L'Assemblée a décidé alors d'examiner de nouvelles mesures visant à garantir une assise financière, saine et viable, à l'Organisation, et, à cette fin, de créer un groupe de travail de haut niveau à composition non limitée, sous l'égide du Président de l'Assemblée générale, assisté de deux vice-présidents. Ce groupe devait présenter à l'Assemblée un rapport avant la fin de sa quarante-neuvième session²⁰. Ainsi, bien que les termes de « crise » et d'« urgence » ne fussent plus présents dans l'intitulé des résolutions de l'Assemblée concernant la situation financière de l'Organisation des Nations Unies, la situation restait précaire huit ans après l'accord politique qui avait rendu possible l'adoption de la résolution 41/213.

14. La réduction du nombre de postes au sein du Secrétariat des Nations Unies a été, tout au moins par ses conséquences budgétaires, la principale mesure prise par l'Assemblée, dans le cadre de sa résolution 41/213, en vue d'améliorer l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation. Le Secrétaire général a été invité à viser cet objectif avec une certaine souplesse, afin d'éviter notamment tout effet négatif sur les programmes et sur la structure et la composition du Secrétariat : l'objectif en question était une réduction de 15 % du nombre total de postes au sein du Secrétariat et de 25 % au niveau des services du Secrétaire général adjoint et du Sous-Secrétaire général²¹. Une première réduction globale de 12,1 % avait été décidée en 1988, lors de l'examen, par l'Assemblée, des prévisions révisées pour l'exercice biennal 1988-1989. Cette première réduction devait être appliquée avant la fin de cet exercice biennal, et le coût du rétablissement, par l'Assemblée, de 100 postes au titre du chapitre 29 du budget-programme (relatif aux Services de conférence) devait y être intégré, notamment à la condition de ne pas créer de postes supplémentaires, dans toute la mesure du possible²². En outre, le Secrétaire général a été prié, lorsqu'il poursuivait l'application de la recommandation 15 (concernant la réduction du nombre de postes), de suivre certaines « directives », concernant notamment la charge de travail, le cas échéant, et le fait d'éviter tout effet négatif sur les programmes²³.

15. Cet engagement des États Membres afin de réduire le nombre de postes au sein du Secrétariat s'est encore accentué lors de la période étudiée ici, notamment en ce qui concernait les postes de haut niveau. Ce processus s'est également appliqué à un certain nombre

²⁰ Résolution 49/143, deuxième et troisième alinéas du préambule, et par. 1, 2 et 3.

²¹ Voir résolution 41/213 de l'Assemblée générale, section I, par. 1, b. Les chiffres de 15 % et 25 % avaient été recommandés par le rapport du Groupe d'experts gouvernementaux de haut niveau chargé d'examiner l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies (*Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante et unième session, Supplément n° 44*), groupe créé par l'Assemblée générale dans le cadre de sa résolution 40/237. Pour toute précision, voir *Répertoire, Supplément n° 7*, vol. II, dans l'étude consacrée au paragraphe 1 de l'Article 17 de la Charte des Nations Unies.

²² Voir résolution 43/213, par. 9 à 11.

²³ Ibid., par. 13.

¹⁶ Voir résolution 41/213, ensemble du préambule et section II, par. 7.

¹⁷ Résolutions 44/195 A, troisième alinéa du préambule, et 44/195 B, sixième et huitième paragraphes du préambule.

¹⁸ Résolution 45/236 A; concernant le niveau du déficit, voir résolution 45/236 B, quatrième alinéa du préambule.

¹⁹ Résolution 47/215, cinquième alinéa du préambule et par. 6.

de problèmes de gestion. Si les quarante-quatrième et quarante-cinquième sessions de l'Assemblée ont constitué une sorte de pause sur ces questions de nombre de postes et de structure du Secrétariat²⁴, lors de sa quarante-sixième session, l'Assemblée a adopté une résolution intitulée « Revitalisation du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies²⁵ », par laquelle elle a approuvé le lancement, par le Secrétaire général, d'un nouveau processus de restructuration et de rationalisation du Secrétariat, a décidé qu'une telle restructuration était un élément essentiel de la réforme et de la revitalisation de l'Organisation, et a fixé huit objectifs à atteindre. Parmi ces objectifs, la transparence dans les procédures et pratiques de recrutement, notamment pour les postes élevés; l'amélioration de la représentation et de la situation des femmes au Secrétariat, en particulier aux échelons supérieurs; le fait d'assurer une meilleure application du principe selon lequel le recrutement du personnel devait se faire sur une base géographique aussi large que possible, et selon lequel, en règle générale, un ressortissant d'un État Membre ne devait pas succéder à un ressortissant du même État occupant un poste élevé, aucun État ni groupe d'États ne devant avoir un monopole sur les postes élevés; toujours parmi ces huit objectifs, la rationalisation de la structure du Secrétariat, en divisant ses grandes activités selon leur fonction, de façon à les regrouper en un petit nombre de départements renforcés²⁶.

16. Ces objectifs et le débat concernant leur réalisation ont occupé une place prépondérante dans les travaux de la Cinquième Commission, lors de la quarante-septième session de l'Assemblée générale. En décembre 1992, dans la première partie de sa résolution 47/212, intitulée « Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies, et budget-programme de l'exercice biennal 1992-1993 », l'Assemblée a souligné que la restructuration du Secrétariat devait être conforme aux objectifs, aux orientations et aux principes énoncés dans sa résolution 46/232, et s'effectuer en consultation étroite avec les États Membres et les organismes intergouvernementaux intéressés²⁷. Dans la seconde partie de la résolution 47/212,

adoptée en mai 1993²⁸, l'Assemblée a approuvé de nouvelles prévisions révisées pour l'exercice biennal 1992-1993 à la suite de la restructuration du Secrétariat, avec un certain nombre de modifications des propositions du Secrétaire général.

17. Concernant les postes de haut niveau, l'Assemblée a décidé de différer toute action relative à la proposition du Secrétaire général de supprimer quatre postes de Sous-Secrétaire général au sein du Département de l'administration et de la gestion, ainsi que le poste de Secrétaire général adjoint du Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat). Le déclassement du poste de Directeur exécutif de l'International Trade Center a été également rejeté²⁹. La volonté du Secrétaire général de créer un nouveau niveau hiérarchique (D-3) pour les postes du Secrétariat a été notée, et les observations que le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB) a faites dans ce domaine ont été approuvées³⁰. On a également pris acte de la restructuration du Secrétariat dans les secteurs économique et social, avec la création de trois nouveaux départements, et de l'engagement du Secrétaire général pour qu'une telle restructuration conduise à une meilleure prestation en termes d'exécution des programmes, ainsi qu'à des économies d'échelle³¹. Sur les questions de gestion et de méthodes de travail au sein du Secrétariat, l'Assemblée a réaffirmé son intérêt pour l'établissement de normes en termes de charge de travail et a présenté de nouveau sa demande au Secrétaire général afin que ce dernier mette en place un système de responsabilité des gestionnaires de programmes³².

18. Ces questions de structuration, de composition et de gestion du Secrétariat, alliées à une exigence d'efficacité accrue du fonctionnement administratif et financier des Nations Unies, ont, de nouveau, considérablement retenu l'attention de la Cinquième Commission lors de la quarante-neuvième session de l'Assemblée générale. Il convient de noter tout d'abord que, dans sa résolution 48/218 A sur l'examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies, l'Assemblée générale a jugé nécessaire de préfacier ses décisions par un rappel de ses compétences. Dans la section I.A de cette résolution, section intitulée « Activités prescrites et prérogatives », l'Assemblée s'est déclarée préoccupée par l'application insuffisante des mandats de l'Assemblée générale dans certains cas, et,

²⁴ Voir résolutions 44/200 et 45/254. Dans sa résolution 44/200, l'Assemblée a décidé d'admettre que le Secrétaire général n'était pas alors en mesure de proposer de nouvelles réductions de postes (par. 7, b). L'Assemblée a décidé également que, lors de sa quarante-cinquième session, elle examinerait toute nouvelle proposition du Secrétaire général visant à poursuivre l'application de la recommandation 15 (par. 7, c). Dans sa résolution 45/254, elle a soulevé notamment les questions de postes et de programmes financés par des ressources extrabudgétaires relatives à l'application de la résolution 41/213 (par. 10, 11 et 12), et « a appuyé pleinement » l'intention du Secrétaire général d'élaborer des techniques d'analyse en matière de gestion et de volume de travail (par. 13).

²⁵ Résolution 46/232.

²⁶ Ibid., par. 1 et 3.

²⁷ Résolution 47/212 A de l'Assemblée générale, section II, par. 1; quant au paragraphe 2 de cette même section, il était ainsi formulé : « [L'Assemblée] Réaffirme le rôle de l'Assemblée générale quant à la structure du Secrétariat, notamment en ce qui concerne la création, la suppression et le transfert de postes financés par le budget ordinaire de l'Organisation, et prie le Secrétaire général de lui communiquer des informations complètes sur toute décision concernant des postes permanents ou temporaires de rang

élevé, y compris les postes de rang équivalent financés à l'aide du budget ordinaire et de ressources extrabudgétaires. »

²⁸ Résolution 47/212 B.

²⁹ Ibid., section I, par. 3, a, b et c. Avant le début du processus de réduction du nombre de postes, le Secrétariat comptait 57 postes de rang élevé. Avant les propositions présentées par le Secrétaire général en mai 1993, on en comptait 36.

³⁰ Ibid., section III, par. 12. Le CCQAB a déclaré que cette proposition n'était pas viable sous sa forme actuelle, et qu'il était difficile d'identifier les failles de la situation présente, qui, au niveau des postes de Sous-Secrétaire général, associe des personnes souhaitant faire carrière et des candidats politiques, recrutés à court terme (Voir A/C.5/47/SR.59, par. 27).

³¹ Ibid., section III, par. 2.

³² Ibid., section III, par. 5, 7 et 9.

dans d'autres cas, par la prise de mesures pour lesquelles elle n'était pas mandatée; dans cette même section, l'Assemblée a souligné de nouveau l'importance d'un dialogue constant, opportun et de fond, ainsi que d'une concertation entre les États Membres et le Secrétaire général³³. Au sujet de la restructuration du Secrétariat, l'Assemblée a pris note de l'indication du Secrétaire général, selon laquelle le Secrétariat peut entrer à présent dans une phase de consolidation, et a regretté l'absence d'analyse des effets d'une telle restructuration sur les programmes et le fait que le rapport demandé au sujet des procédures et des normes pour la création, la suppression, le reclassement, la conversion et le redéploiement des postes n'ait pas été présenté³⁴. Concernant les postes de rang élevé, l'Assemblée a décidé de continuer à examiner leur nombre et leur répartition, y compris pour les postes financés par des ressources extrabudgétaires, et a prié le Secrétaire général de justifier clairement la création de tels postes dans le cadre de propositions à venir³⁵.

19. Trois autres décisions prises par l'Assemblée générale dans sa résolution 48/218 A reflètent la volonté des États Membres de prendre une part active à la gestion de l'Organisation des Nations Unies.

20. Premièrement, sur recommandation du Comité du programme et de la coordination, l'Assemblée a prié le Secrétaire général de mettre en place un système transparent et efficace de responsabilité au sein du Secrétariat et en a indiqué les grandes lignes³⁶.

21. Deuxièmement, l'Assemblée a établi que la décision de créer une entité supplémentaire indépendante, sur la base de l'Article 97 de la Charte des Nations Unies, en vue de renforcer les fonctions de contrôle, notamment en matière d'évaluation, d'audit, d'investigation et de respect des principes, devait être soumise à la définition préalable de modalités, y compris les liens avec les mécanismes de contrôle existants. Cette entité viendrait compléter le Comité des commissaires aux comptes et le Corps commun d'inspection de l'Organisation des Nations Unies. L'Assemblée a préfacé cette décision par un rappel des Articles 17 et 97 de la Charte³⁷, et en reconnaissant l'importance, le coût et la complexité accrus des activités des Nations Unies, ainsi que la nécessité d'une fonction de surveillance renforcée en vue d'assurer la mise en œuvre effective de ces activités, de la manière la plus rentable possible³⁸. C'est ainsi qu'en juillet 1994, dans le cadre de sa résolution 48/218, l'Assemblée générale a effectivement créé le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) des Nations Unies.

22. Troisièmement, l'Assemblée a décidé d'étudier la possibilité de créer un nouveau mécanisme juridictionnel et procédural, ou d'élargir les mandats et d'améliorer le fonctionnement des mécanismes juridictionnels et procéduraux existants. Cette décision a été précédée d'un rappel de la nécessité d'une bonne gestion des ressources et des fonds des Nations Unies, et de la détermination à traiter de manière impartiale les cas présumés de fraude au sein des Nations Unies, dans la plus stricte application du droit en vigueur et le respect intégral des droits de chaque personne concernée, notamment les droits de la défense. À cette fin, un groupe de travail intergouvernemental, composé d'experts, devra être mis en place et être chargé de formuler des recommandations sur ce nouveau mécanisme juridictionnel et procédural³⁹.

23. L'accroissement soudain et important, dans la première moitié des années 90, du nombre d'opérations de maintien de la paix lancées et gérées par les Nations Unies aurait, en soi, largement justifié l'observation formulée par l'Assemblée générale, et susmentionnée, au sujet de l'importance, du coût et de la complexité accrus des activités de l'Organisation. En 1989, on comptait huit opérations de ce type, dont l'une avait été lancée cette année-là, alors que cinq autres étaient en cours depuis les années 70 ou 80, une autre avait commencé en 1964, et une autre, enfin, en 1949⁴⁰. En 1994, les Nations Unies étaient engagées dans 18 opérations de maintien de la paix et avaient créé deux tribunaux internationaux⁴¹. Le chiffre le plus élevé a été atteint en 1993, avec 20 opérations de maintien de la paix. Cette année-là, cinq nouvelles opérations avaient été lancées.

24. Outre les décisions concernant le financement de l'ensemble de ces opérations par des fonds spéciaux, la Cinquième Commission a eu des débats importants sur divers autres aspects de la gestion et du financement des opérations en question. Lors de sa quarante-cinquième session, l'Assemblée a approuvé la création d'un compte d'appui aux opérations de maintien de la paix⁴². Lors de sa quarante-septième session, elle a décidé de créer un

³⁹ Les huit opérations en question étaient les suivantes, dans l'ordre chronologique de leur mise en œuvre : le Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies dans l'Inde et le Pakistan (UNMOGIP), la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre (UNFICYP), la Force des Nations Unies chargée d'observer le désengagement (FNUOD), la Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL), le Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies pour l'Iran et l'Iraq (GOMNUII), la Mission de vérification des Nations Unies en Angola (UNAVEM), le Groupe d'assistance des Nations Unies pour la période de transition (GANUPT) et le Groupe d'observateurs des Nations Unies en Amérique centrale (ONUCA).

⁴⁰ Les deux tribunaux internationaux étaient les suivants : le Tribunal international chargé de poursuivre les personnes présumées responsables de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis 1991 (résolution 47/235 du 14 septembre 1993); et le Tribunal criminel international chargé de juger les personnes présumées responsables d'actes de génocide ou d'autres violations graves du droit international humanitaire commis sur le territoire du Rwanda et les citoyens rwandais présumés responsables de tels actes ou violations commis sur le territoire d'États voisins entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 1994 (résolution 49/251 du 20 juillet 1994). On trouvera dans la section G de la présente étude la liste des opérations de maintien de la paix menées au cours de la période en question.

⁴¹ Voir résolution 45/228, par. 9.

⁴² Voir résolution 47/217.

³³ Résolution 48/218, section I.A.

³⁴ Ibid., section I.C, par. 2 et 3, et section I.E, par. 1.

³⁵ Ibid., section I.D, par. 2.

³⁶ Ibid., section I.E, par. 4 et 5.

³⁷ L'Article 97 de la Charte des Nations Unies est ainsi formulé : « Le Secrétariat comprend un Secrétaire général et le personnel que peut exiger l'Organisation. Le Secrétaire général est nommé par l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de sécurité. Il est le plus haut fonctionnaire de l'Organisation. »

³⁸ Résolution 48/218, section II.A.

fonds de réserve pour les opérations de maintien de la paix⁴³. On trouvera dans la section G, ci-après, de plus amples informations sur les opérations de maintien de la paix et leur gestion par l'Assemblée.

25. En raison de l'augmentation importante du nombre d'opérations de maintien de la paix et de la mise en œuvre de la réforme lancée en 1986 par le biais de la résolution 41/213, la Cinquième Commission a dû se réunir de plus en plus fréquemment après la clôture des sessions de l'Assemblée, en fin d'année. De plus, l'adoption par consensus de l'ensemble des résolutions à caractère

budgétaire, financier et administratif avait entraîné de longues négociations, à la fois formelles et informelles. Cet accroissement de la charge de travail de la Commission avait incité cette dernière à adopter une approche biennale pour l'examen des questions de l'ordre du jour qui lui incombait, à l'exception des points devant être absolument examinés chaque année, conformément au mandat de la Commission, en fonction des besoins ou de manière ponctuelle. La Commission a noté alors que la réussite de cette méthode dépendrait en partie de la présentation en temps voulu, par le Secrétaire général et les organes consultatifs, des documents nécessaires⁴⁴.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Voir résolution 46/20, par. 1 et 7.

II. RÉSUMÉ ANALYTIQUE DE LA PRATIQUE

A. PORTÉE DU BUDGET

1. Éléments qui composent le budget

26. Après l'instauration, dans les années 70, d'un cycle de planification, de programmation et de budgétisation, puis, en 1986, la décision d'élaborer un plan général du projet de budget-programme de l'exercice biennal, le budget des Nations Unies comportait quatre éléments : le plan à moyen terme, le plan général du budget-programme, le budget-programme et les comptes spéciaux pour les opérations de maintien de la paix des Nations Unies et les activités connexes. À noter qu'il n'y avait pas de comptes spéciaux dans le cycle de planification, de programmation et de budgétisation établi au début des années 60.

27. Au cours de la période 1989-1994, deux plans à moyen terme devaient constituer le cadre du budget-programme : le plan à moyen terme pour la période 1984-1989, prolongé jusqu'en 1991, et le plan à moyen terme pour la période 1992-1997. Le premier de ces deux plans a été analysé dans l'étude relative au paragraphe 1 de l'Article 17 de la Charte, dans le *Supplément n° 7 du Répertoire*. Quant au second plan à moyen terme, qui était en fait le sixième du nom au sein de l'ONU et qui a été adopté en décembre 1990, il présentait une structure programmatique simplifiée, dont l'Assemblée a été tout à fait satisfaite. Toutefois, le Secrétaire général a été prié de poursuivre son action dans le sens d'une plus grande concision, d'une plus grande précision, d'une rigueur analytique également accrue et d'un caractère davantage prospectif concernant le plan; le Secrétaire général a été également encouragé à revoir la structure, la présentation et le contenu du plan, afin d'en renforcer l'utilité en tant qu'instrument de gestion des activités de l'Organisation⁴⁵. Lorsque, en 1992, l'Assemblée a adopté la révision du plan pour la période 1992-1997, elle a réaffirmé que le plan à moyen terme constituait la principale directive de politique générale de l'Organisation des Na-

tions Unies et a approuvé également la recommandation du Comité du programme et de la coordination (CPC), demandant l'élaboration d'un nouveau modèle de plan à moyen terme et sa présentation au Comité lors de sa trente-troisième session, en 1993. Aux fins de mise en œuvre de ce nouveau prototype, l'Assemblée est convenue, avec le CPC, de la réunion d'un séminaire d'experts techniques, afin d'aider le Secrétariat sans coût supplémentaire pour l'Organisation⁴⁶. L'Assemblée a de nouveau présenté cette demande lors de sa quarante-huitième session, en notant qu'il conviendrait d'envisager le remplacement du présent modèle de plan à moyen terme par un document de conception différente⁴⁷. À noter que cette question n'a pas été examinée à la quarante-neuvième session de l'Assemblée.

28. Au cours des six années couvertes par la présente étude, trois plans généraux de projets de budget-programme ont été adoptés par l'Assemblée générale⁴⁸. Lors de la présentation de son plan général du projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1992-1993, le deuxième du genre depuis la décision par l'Assemblée, dans le cadre de sa résolution 41/213, de réformer le processus budgétaire, le Secrétaire général a déclaré que le plan général en question n'était pas un budget-programme préliminaire; et il a ajouté que, en tant qu'estimation des ressources à prévoir pour mener à bien le programme d'activités proposé pendant l'exercice biennal, ce plan avait effectivement un caractère général et visait à établir, pour le plan à moyen terme, une projection globale des ressources nécessaires, par grands agrégats. Cependant, l'élaboration d'un projet de budget-programme nécessitait de procéder à une programmation détaillée, et d'établir et d'examiner les dépenses à prévoir jusqu'au plus petit objet⁴⁹. L'estimation préliminaire pour l'exercice biennal 1992-1993 était légèrement inférieure à

⁴⁶ Voir résolution 48/218 A, section I.B, par. 5.

⁴⁷ Voir résolutions 45/255, 47/213 et 49/217.

⁴⁸ Voir A/45/369, par. 4.

⁴⁹ Dans sa résolution 47/213, l'Assemblée générale a réaffirmé la nécessité d'« une solution globale et satisfaisante au problème du contrôle des

⁴⁵ Voir résolution 47/214, section I, par. 1, 3, 7 et 8.

2 milliards de dollars, aux taux de 1990-1991, soit une prévision de 0 % de croissance réelle. La taille du fonds de réserve était établie à 0,75 % de l'estimation globale, pourcentage identique à celui prévu dans le premier plan général, et maintenu dans les deux plans généraux suivants. Concernant l'exercice biennal 1992-1993, les propositions du Secrétaire général ont été approuvées par le CCQAB, puis par l'Assemblée. L'adoption des plans généraux des projets de budget-programme pour les exercices biennaux 1994-1995 et 1996-1997 s'est faite par le même type de processus sans surprises. Cependant, les processus de chiffrage et d'actualisation des coûts sont restés difficiles et ont empêché une transparence totale des estimations de la croissance apparente et de la croissance réelle ou un comparatif clair des estimations sur une certaine période dans le temps⁵⁰. En outre, comme il a été indiqué dans la section « Généralités » ci-dessus, le rôle du plan général en matière de fixation de priorités pour le budget-programme est resté flou, de même que l'articulation des priorités établies dans le plan général et de celles indiquées dans le plan à moyen terme⁵¹.

29. La structure des trois budgets-programmes⁵² adoptés par l'Assemblée générale au cours des six années qui font l'objet de la présente étude est restée très proche de celle en vigueur depuis l'instauration d'un cycle de planification, de programmation et de budgétisation vers le milieu des années 70. Les budgets-programmes comportaient 10 à 12 chapitres, correspondant approximativement aux grands programmes du plan à moyen terme, et entre 31 et 36 sections, généralement semblables aux départements ou aux entités équivalentes du Secrétariat. Toutefois, il convient de noter que cette structure a connu des modifications en fonction de l'évolution des mandats, de l'importance relative attachée par les États Membres aux différents types d'activité de l'Organisation et de la structure même du Secrétariat.

30. Le budget-programme de l'exercice biennal 1992-1993 comportait un nouveau chapitre, intitulé « Droits de l'homme et affaires humanitaires », et était composé de trois sections : Droits de l'homme, Protection et assistance accordées aux réfugiés et Opérations de secours en cas de catastrophe, précédemment intégrées

à un chapitre beaucoup plus global concernant les activités économiques, sociales et humanitaires⁵³. À ce nouveau chapitre était ajoutée, dans le budget-programme de l'exercice biennal 1994-1995, une autre section inédite, intitulée « Département des affaires humanitaires ». Il faut noter également que, dans le budget-programme de l'exercice biennal 1992-1993, l'ancienne section relative aux activités économiques, sociales et humanitaires avait été divisée en deux sections : l'une concernant la coopération internationale pour le développement, et l'autre la coopération régionale pour le développement. Dans le budget-programme de l'exercice biennal 1994-1995, la section relative à la coopération internationale pour le développement avait été privée de trois parties, du fait que le poste de Directeur général au développement et à la coopération économique internationale avait été suspendu, et que les activités relatives aux sociétés transnationales et à la science et à la technologie du développement avaient été intégrées à la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, qui est basée à Genève. La section concernant les activités sur les questions de développement social au niveau mondial, qui avait été créée pour l'exercice biennal 1988-1989, est devenue, dans le cadre de l'exercice biennal 1992-1993, une section relative au développement social et aux affaires humanitaires, puis a disparu totalement lors de l'exercice biennal 1994-1995; mais, parallèlement, une section intitulée « Lutte contre la criminalité » a été créée et a été intégrée à une section plus ancienne relative au « Contrôle international des drogues ». Toujours en ce qui concerne l'exercice biennal 1994-1995, un nouveau chapitre et une nouvelle section, intitulés « Bureau des inspections et investigations », assez rapidement rebaptisés « Services de contrôle interne », ont été ajoutés au budget-programme des Nations Unies.

31. La quatrième composante du budget de l'ONU, autonome à maints égards, englobait notamment les comptes spéciaux pour les opérations de maintien de la paix. Comme nous l'avons indiqué plus haut, au chapitre « Généralités », la période étudiée s'est caractérisée par un accroissement très important du nombre d'opérations de ce type. La section G de notre étude est consacrée à cette question.

2. Prévisions budgétaires révisées et crédits supplémentaires

32. La décision prise par l'Assemblée générale dans sa résolution 41/213, et selon laquelle chaque budget-programme devra comporter un fonds de réserve représentant un certain pourcentage du montant total du budget, et destiné à couvrir les dépenses supplémentaires liées à l'exercice biennal et à des dépenses non prévues au budget-programme occasionnées par des décisions d'organes délibérants, ou encore à des prévisions révisées, excepté en cas de dépenses extraordinaires ou d'effets

incidences de l'inflation et des fluctuations monétaires sur le budget de l'Organisation des Nations Unies » (voir le paragraphe 7).

⁵⁰ Dans son rapport proposant un plan général de projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1996-1997, le Secrétaire général faisait observer : « Ce plan général fait une large place aux affaires politiques et à la coopération internationale et régionale pour le développement, ainsi qu'aux droits de l'homme et aux affaires humanitaires, compte tenu des priorités définies dans le plan à moyen terme et notées par l'Assemblée générale dans sa résolution 45/253, et des orientations générales par grands secteurs. En outre, le plan général privilégie le renforcement des fonctions de contrôle interne de l'Organisation, qui est jugé souhaitable » (voir A/49/310, par. 13). Dans sa résolution relative au plan général, l'Assemblée ne faisait pas mention de priorités (résolution 49/217).

⁵¹ Budget-programme de l'exercice biennal 1990-1991 : résolution 44/202; budget-programme de l'exercice biennal 1992-1993 : résolution 46/186; budget-programme de l'exercice biennal 1994-1995 : résolution 48/231.

⁵² Jusqu'à l'exercice biennal 1980-1981, il y avait une partie séparée, contenant notamment la section relative aux droits de l'homme.

⁵³ Voir résolution 41/213, annexe I, par. 9 et 11.

due à des fluctuations monétaires et à l'inflation⁵⁴, cette décision a donc été appliquée dans le cadre du budget-programme de l'exercice biennal 1990-1991. Le mode opératoire du fonds de réserve a été établi dans la résolution 42/211⁵⁵. Le fonds de réserve du budget-programme de l'exercice biennal 1990-1991 a été fixé à 19 millions de dollars, soit 0,75 % du montant total des prévisions préliminaires⁵⁶. En décembre 1989, lors de l'approbation par l'Assemblée du budget-programme de l'exercice biennal 1990-1991, un état récapitulatif des ressources supplémentaires nécessaires indiquées dans les états approuvés des incidences sur le budget-programme et dans les prévisions révisées approuvées par l'Assemblée a été présenté au Secrétaire général. Après approbation de l'Assemblée, ces ressources ont été ajoutées aux sommes déjà imputées pour l'année 1990, après prélèvement sur le fonds de réserve, dont le solde était de 13,12 millions de dollars au début de l'exercice biennal⁵⁷. Un processus du même type a eu lieu en 1990, et l'Assemblée a alors noté que le solde du fonds de réserve s'établissait à 3,2 millions de dollars⁵⁸. En ce qui concerne les deux budgets-programmes suivants (exercices biennaux 1992-1993 et 1994-1995), le processus a été de nouveau identique. Les fonds de réserve avaient été établis respectivement à 18 et 19 millions de dollars, et leur solde s'élevait respectivement à 11,7 millions et 1,4 million de dollars⁵⁹. Dans le plan général du projet de budget-programme de l'exercice biennal 1996-1997, adopté par l'Assemblée en décembre 1994, le fonds de réserve a été de nouveau établi à hauteur de 0,75 % des prévisions préliminaires pour cet exercice, soit 20,6 millions de dollars.

33. Ainsi, au cours des premières années de fonctionnement des fonds de réserve, les prévisions révisées et les dépenses additionnelles ont pu s'inscrire dans les limites relativement modestes des fonds en question, et on a même pu constater des « excédents », au final. Il faut noter toutefois qu'à cette époque les prévisions révisées dues à des dépenses imprévues ou extraordinaires

liées au maintien de la paix et de la sécurité, ou pouvant être dues également au taux d'inflation et aux fluctuations monétaires, n'étaient pas couvertes par les fonds de réserve. Cette période a été également marquée par des réductions du nombre de postes et une restructuration du Secrétariat. Cela a engendré de nombreuses prévisions révisées et d'importants transferts de ressources d'une section du budget-programme à une autre, mais cela a aussi signifié des révisions à la baisse plutôt que des demandes de crédits supplémentaires. Enfin, troisièmement, dans un contexte de réforme budgétaire, de réduction du nombre de postes et de difficultés financières constantes, les États Membres comme le Secrétariat, dans le cadre de leurs décisions conjointes sur la création ou le renouvellement de mandats, ont instauré un certain niveau de contraintes qui, bien que difficile à établir précisément, a représenté une rupture très nette par rapport aux comportements qui avaient prévalu dans les années 70 et au début des années 80. Dans les projets de résolution, la notion dite « dans la limite des ressources disponibles » a été privilégiée par rapport aux négociations liées à la formulation d'un état des incidences sur le budget-programme.

34. Concernant les trois budgets-programmes de la période étudiée ici, le fonds de roulement est resté fixé à 100 millions de dollars, soit le niveau établi en 1981⁶⁰. Cependant, certaines dispositions des résolutions sur les dépenses imprévues et extraordinaires des exercices biennaux de cette période ont évolué⁶¹. Concernant le budget de l'exercice biennal 1990-1991, le plafond des engagements fixés en matière de paix et de sécurité, et pour lesquels le Secrétaire général n'avait pas besoin de l'accord préalable du CCQAB, est passé de 2 à 3 millions de dollars⁶²; puis la somme a été de nouveau augmentée, jusqu'à 5 millions de dollars, pour l'exercice biennal 1994-1995⁶³. D'autre part, concernant les engagements en matière de mesures de sécurité interorganisations, le plafond autorisé, sans la nécessité d'un accord préalable du CCQAB, a été de 500 000 dollars pour l'exercice biennal 1992-1993, et est resté à ce niveau pour l'exercice biennal suivant⁶⁴. Cette disposition relative aux mesures de sécurité avait été ajoutée en 1987 aux clauses traditionnelles des résolutions sur les dépenses imprévues et extraordinaires⁶⁵.

⁵⁴ Voir résolution 42/211 de l'Assemblée générale, annexe, qui dit notamment : « Le fonds sert à financer les dépenses additionnelles devant être effectuées au cours d'un exercice biennal donné, comme suite à des décisions prises dans l'année précédant l'exercice ou au cours de celui-ci » (section B, par. 1); « À compter de l'année d'adoption du budget, soit l'année qui précède l'exercice biennal, et tout au long de cet exercice, l'Assemblée générale déciderait du montant effectif des sommes à imputer au fonds sur la base des états des incidences sur le budget-programme et des projets de prévisions révisées » (section C, par. 2); « Une date limite devrait être fixée pour l'examen des états des incidences sur le budget-programme et des projets de prévisions révisées. Après cette date, le Secrétaire général établirait et présenterait un état récapitulatif de toutes les incidences sur le budget-programme et les prévisions révisées examinées à la session considérée de l'Assemblée générale [...] Au cas où le montant total indiqué dans l'état récapitulatif serait inférieur ou égal au solde du fonds de réserve, l'Assemblée ouvrirait les crédits demandés aux chapitres correspondants du budget-programme » (section C, par. 5).

⁵⁵ Résolution 42/211.

⁵⁶ Voir résolution 43/214, par. 6.

⁵⁷ Voir résolution 44/201 A, section IX.

⁵⁸ Voir résolution 45/248, section XV.

⁵⁹ Voir résolutions 45/255 et 47/213 pour les plans généraux des projets de budget-programme de ces deux exercices, et résolutions 46/185, 47/219, 48/230 et 49/219, en ce qui concerne le solde des fonds de réserve en question.

⁶⁰ Voir résolutions 44/203, 46/187 et 48/229.

⁶¹ Les trois résolutions de l'Assemblée générale sur les dépenses imprévues et extraordinaires adoptées au cours de cette période ont été les suivantes : 44/204, 46/188 et 48/232.

⁶² Voir résolution 44/203, par. 1, a.

⁶³ Voir résolution 48/229, par. 1, a.

⁶⁴ Voir résolution 46/187, par. 1, c.

⁶⁵ Voir résolution 42/227, par. 1, c.

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

1. Préparation du budget et présentation à l'Assemblée générale

35. Le Comité de la planification et de la budgétisation des programmes, organe interne présidé par le Directeur général au développement et à la coopération économique internationale, et qui, depuis le début des années 80, avait aidé le Secrétaire général en matière d'élaboration des projets de budget-programme, a été dissous lors de la préparation du budget-programme de l'exercice biennal 1992-1993.

36. À partir de l'exercice biennal 1994-1995, la présentation des projets de budget-programme du Secrétaire général a été modifiée. Suite à une recommandation du Comité du programme et de la coordination (CPC), un séminaire a été organisé en avril 1992, et, en décembre de cette même année, l'Assemblée générale a approuvé le projet de présentation révisée du budget⁶⁶. La principale innovation a consisté à présenter le budget-programme en deux parties. La première partie remplaçait et développait l'introduction initiale du Secrétaire général, et portait essentiellement sur les questions de politiques et d'objectifs pour la période concernée. Cette première partie exposait également la méthodologie budgétaire et s'accompagnait de tableaux récapitulatifs et d'annexes fournissant les informations essentielles au sujet des activités proposées et des ressources nécessaires. La seconde partie du nouveau modèle de budget-programme contenait une analyse détaillée, section par section, du budget-programme concerné. Dans le rapport du Secrétaire général sur les recommandations du séminaire en question, il a été indiqué que le mode d'établissement et de présentation du budget-programme était « beaucoup trop complexe » et qu'il avait besoin d'être « réaménagé en vue d'en faire un outil de gestion plus efficace pour les directeurs de programme [...], ainsi qu'un meilleur moyen d'exposer aux États Membres les grandes orientations de l'Organisation, et, pour les organes techniques intergouvernementaux, un instrument leur permettant de participer plus commodément à l'examen des programmes⁶⁷ ».

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

37. Du fait de l'accroissement considérable de la charge de travail de la Cinquième Commission, suite à l'application des décisions prises dans le cadre de la résolution 41/213, de l'augmentation importante, également, du nombre d'opérations de maintien de la paix et de leur extrême diversification, l'Assemblée générale a adopté en fin de session de nombreuses résolutions budgétaires,

⁶⁶ La recommandation du CPC a été approuvée dans le cadre de la résolution 46/185 B, section VIII; le rapport du séminaire en question figure dans le document A/C.5/47/3. Puis l'Assemblée a approuvé les modifications proposées, dans sa résolution 47/212, section III, par. 1.

⁶⁷ Voir document A/C.5/47/3, par. 4.

financières et administratives, et ce de manière croissante. Alors qu'à sa quarante-troisième session, l'Assemblée n'avait adopté, fin décembre, que trois résolutions recommandées par la Cinquième Commission, elle en a adopté 13 en fin de session lors de sa quarante-quatrième session, et, lors de ses quarante-cinquième, quarante-sixième et quarante-septième sessions, le nombre de résolutions ainsi adoptées se situait entre 8 et 11; enfin, à sa quarante-huitième session, le chiffre est passé à 35, puis a été de 19 lors de la quarante-neuvième session. À la fin de chaque année, un certain nombre de résolutions étaient adoptées ensemble le 22 ou le 23 décembre, « en bloc » en quelque sorte, après les nombreuses négociations informelles dues à la nécessité de parvenir à un consensus sur les questions budgétaires et connexes.

38. Au cours de la période en question, une évolution liée à ce nouveau processus a également eu lieu, à savoir la participation des États Membres à tous les aspects de l'administration des Nations Unies. Dans le cadre de l'examen des budgets-programmes, des prévisions révisées, de l'application de la résolution 41/213 et de questions telles que la composition du Secrétariat ou le reclassement de postes, la Cinquième Commission a étudié désormais dans le détail aussi bien les questions majeures que des points mineurs. L'intensité des débats et le nombre de demandes d'explication et de justification de la part du Secrétariat étaient peut-être inévitables, étant donné que la volonté de réduire le nombre de postes se situait au sommet de l'Organisation pour une efficacité accrue du fonctionnement administratif et financier des Nations Unies. Il en est résulté toutefois une certaine contradiction entre une application rigoureuse de l'Article 17 de la Charte des Nations Unies et le respect de l'Article 97. Cela a été implicitement reconnu dans plusieurs résolutions de l'Assemblée générale, dans lesquelles a été solennellement rappelé le contenu de ces deux articles, et dans lesquelles l'Assemblée a jugé également nécessaire de rappeler ses prérogatives⁶⁸.

3. Vote du budget

39. Toutes les résolutions à caractère budgétaire, financier et administratif, y compris celles relatives au financement des opérations de maintien de la paix, ont été adoptées sans vote par l'Assemblée générale. Comme on a déjà pu le noter, cette pratique avait commencé en décembre 1988.

C. GESTION DU BUDGET

1. Nature des pouvoirs dévolus au Secrétaire général

40. En matière de gestion du budget des Nations Unies, les règles de gestion financière fixant les pouvoirs dévolus au Secrétaire général n'ont pas été modifiées. Cependant, les difficultés rencontrées au cours de la période en question et susmentionnées trouvent leur

⁶⁸ Voir notamment résolutions 47/212 B et 48/218 I.

meilleure illustration dans le retard d'ouverture de crédits pour le budget de l'exercice biennal 1990-1991 et les observations formulées par l'Assemblée. En décembre 1991, dans sa résolution sur le montant définitif des crédits ouverts pour l'exercice biennal 1990-1991, l'Assemblée a déclaré que, « outre les crédits déjà ouverts [...], un montant net de 13 867 100 dollars au maximum pourra, avec l'assentiment préalable du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, être engagé au titre du budget ordinaire de l'exercice biennal 1990-1991 ». L'Assemblée a ajouté qu'elle « examinera et approuvera rétroactivement, à sa meilleure convenance, en 1992, le montant définitif des crédits ouverts et les prévisions de recettes pour l'exercice biennal 1990-1991⁶⁹ ». Cette somme supplémentaire de quelque 13 millions de dollars avait été prévue pour le maintien d'un certain nombre d'employés du Secrétariat au-delà du 31 décembre 1989, date fixée par l'Assemblée pour les compressions de personnel. Saisi de cette question, le Comité des commissaires aux comptes de l'ONU avait estimé que le maintien en fonctions d'« agents surnuméraires » au-delà du 31 décembre 1989 allait à l'encontre de l'objectif de compression des effectifs prescrit par l'Assemblée, et que le paiement de ces agents surnuméraires au cours de l'exercice biennal 1990-1991 n'aurait pas dû être effectué sans l'accord préalable de l'Assemblée⁷⁰.

41. Lorsque, en décembre 1994, le budget de l'exercice biennal 1990-1991 a été définitivement classé, l'Assemblée a fait les observations suivantes : elle regrettait la décision du Secrétaire général de maintenir des agents surnuméraires sans son accord préalable; elle regrettait également le manque de transparence des rapports qui lui avaient été présentés au sujet du paiement de ces agents; elle a pris note de l'intention du Secrétaire général de mener à son terme la compression des effectifs prescrite par l'Assemblée générale; et elle a prié le Secrétaire général de faire preuve de la plus grande discipline en matière de gestion financière, afin d'assurer le respect du règlement financier et des règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies, notamment la règle de gestion 114.1 relative à la responsabilité personnelle, et de faire de l'application intégrale desdits règlements et règles un indicateur spécifique de résultats pour la notation de tous les gestionnaires⁷¹.

2. Virements entre différents chapitres du budget

42. Traditionnellement, les virements entre différents chapitres du budget devaient se faire avec l'accord du CCQAB. Cependant, l'une des caractéristiques de la période étudiée a été l'ampleur de ces transferts, due principalement à la réduction du nombre de postes et à la restructuration du Secrétariat. L'un des meilleurs exemples de ce processus est fourni par la résolution adoptée par l'Assemblée en mai 1993 sur la révision des

crédits ouverts pour l'exercice biennal 1992-1993. Les transferts de crédits concernaient 25 chapitres du budget, et les sommes impliquées étaient importantes. À cette occasion, l'Assemblée a rappelé que les transferts de ressources entre différents chapitres du budget-programme devaient se faire conformément au point 4.5 du Règlement financier et à la règle de gestion financière 104.4⁷².

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

1. Dispositions du règlement financier et des règlements intérieurs respectifs de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social

43. Il est utile de souligner que, au cours de la période étudiée, l'Assemblée a insisté de nouveau sur le rôle des états des incidences sur le budget-programme dans le cadre du processus budgétaire⁷³. En 1989, l'Assemblée a prié le Secrétaire général d'étendre progressivement, et dans la mesure du possible, à tous les organes subsidiaires de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social le système de présentation d'états des incidences sur le budget-programme, de manière à faciliter le processus de prise de décisions par lesdits organes, et de poursuivre l'étude de la présentation et du contenu des états des incidences sur le budget-programme dans le cadre du nouveau processus budgétaire⁷⁴. En 1990, l'Assemblée générale a réaffirmé l'importance de l'examen des procédures de présentation des incidences sur le budget-programme, notamment en matière d'utilisation de fonds de réserve⁷⁵. La demande de présentation systématique de ces incidences a été réitérée en 1992⁷⁶. Comme nous l'avons indiqué plus haut, dans la section A.2, cette insistance sur le fait que les décisions des organes intergouvernementaux ne devaient être prises qu'après des informations précises au sujet de leurs effets sur les programmes et de leur coût semble avoir modifié quelque peu la culture de l'Organisation des Nations Unies.

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

44. Comme au cours de la période précédente, le coût de l'organisation des réunions et conférences des Nations Unies a été un sujet de préoccupation; mais la principale préoccupation est restée la question de la taille, de la composition et de la structure du Secrétariat. Dans la présente étude, nous avons déjà souligné à plusieurs reprises que la réforme de l'ONU lancée par la

⁷² Voir résolution 47/212 B, annexe et par. 11 de la section III.

⁷³ En ce qui concerne l'origine et l'élaboration de cet instrument, voir *Répertoire, Supplément n° 6*, vol. II, dans la partie consacrée au paragraphe 1 de l'Article 17 de la Charte, section II.A.2, et *ibid.*, *Supplément n° 7*, vol. II, dans la partie consacrée au paragraphe 1 de l'Article 17 de la Charte, section II.A.2.

⁷⁴ Voir résolution 44/200, par. 3.

⁷⁵ Voir résolution 45/224 A, par. 15.

⁷⁶ Voir résolution 47/212, section I, par. 3.

⁶⁹ Voir résolution 46/184 C, par. 2.

⁷⁰ Voir résolution 49/218, troisième alinéa du préambule.

⁷¹ *Ibid.*, par. 1, 2, 3 et 4.

résolution 41/213 s'était concentrée, tout au moins dans la seconde moitié des années 80 et la première moitié des années 90, sur des questions de postes et d'effectifs (notamment le nombre de postes de rang élevé et la répartition géographique de leurs titulaires).

45. À cette préoccupation concernant les postes de haut niveau est venue s'ajouter, en 1993, celle des États Membres relative aux représentants spéciaux, envoyés et autres cadres supérieurs. Comme l'avait demandé l'Assemblée générale deux mois plus tôt⁷⁷, le Secrétaire général a publié, en novembre 1993, un rapport sur les catégories de personnel ayant le rang de Secrétaire général adjoint et de Sous-Secrétaire général, mais ne figurant pas dans l'organigramme de l'ONU en tant que personnel régulier, et n'étant pas, de ce fait, touchées par le processus de réduction des postes⁷⁸. Le rapport en question contenait des informations très précises sur les 37 niveaux de poste concernés et leur financement, et proposait également un argumentaire assez élaboré pour justifier la création de tels postes. La plupart de ces postes, 22 sur 37, étaient liés aux opérations de maintien de la paix et activités connexes; 14 d'entre eux étaient des postes de Sous-Secrétaire général, pour assister notamment le Secrétaire général dans ses fonctions de bons offices. Quatre des fonctionnaires en question percevaient une rémunération symbolique d'un dollar par an. Dans son rapport, le Secrétaire général a reconnu la nécessité de rendre compte au CCQAB de la création de postes supérieurs dans le contexte du processus de maintien de la paix et de la sécurité, mais également la nécessité, pour l'Organisation des Nations Unies, d'être en mesure de réagir rapidement face à l'évolution des situations en question et aux faits nouveaux affectant la complexité des responsabilités confiées aux chefs de mission⁷⁹. L'Assemblée générale a pris acte du rapport et a prié le Secrétaire général d'apporter des éclaircissements sur le statut et la rémunération d'un certain nombre de représentants spéciaux et envoyés, et de présenter des directives et des critères à ce sujet. L'Assemblée a prié également le Secrétaire général de faire en sorte que le nombre de représentants spéciaux, d'envoyés et autres cadres supérieurs soit maintenu à un niveau minimal, et que le règlement financier, les règles de gestion financière et la procédure budgétaire soient strictement respectés. Un nouveau rapport sur le sujet devait être présenté à la quarante-neuvième session de l'Assemblée générale⁸⁰.

46. Une autre question qui s'est posée dans ces années-là a été dans quelle mesure le budget ordinaire de l'Organisation pouvait-il contribuer au financement de l'appui aux opérations de maintien de la paix ? Dans son plan général du projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1996-1997, le Secrétaire général avait indiqué qu'une partie des ressources supplémentaires prévues serait nécessaire, à hauteur de 6 millions de dollars,

pour renforcer l'infrastructure d'appui aux opérations de maintien de la paix⁸¹. Dans son rapport à l'Assemblée au sujet du plan général du projet de budget-programme, le CCQAB a indiqué que 5 millions de dollars étaient prévus au titre de l'appui aux opérations de maintien de la paix, et que, s'étant enquis des raisons sous-tendant cette proposition, il avait été informé de la nécessité de prélever les sommes en question sur le budget ordinaire pour appuyer les activités de maintien de la paix, afin que le Secrétariat de l'ONU dispose de capacités de base permanentes dans ce domaine. De son côté, le Comité consultatif a rappelé que l'analyse des critères à appliquer pour décider du mode de financement des activités d'appui devait être approfondie, de façon à en souligner tous les aspects, y compris les diverses options à envisager et il a fait part de son intention d'examiner cette question en février 1995⁸². Dans sa résolution sur le plan général du projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1996-1997, l'Assemblée a noté que l'estimation préliminaire comprenait un montant destiné à renforcer l'appui aux opérations de maintien de la paix, et a prié le Secrétaire général, lorsqu'il établirait son projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1996-1997, de s'appuyer, pour déterminer le montant demandé, sur toute décision que l'Assemblée pourrait adopter au sujet des critères à appliquer pour la répartition des dépenses d'appui aux opérations de maintien de la paix⁸³.

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

4. Plafond budgétaire

47. L'expression « plafond budgétaire » n'a été utilisée ni dans les résolutions ni dans les rapports, mais le plan général du budget-programme à venir, qui marquait une nouvelle étape du processus budgétaire décidée dans le cadre de la résolution 41/213 et mise en œuvre pour la première fois lors de l'élaboration du budget-programme de l'exercice biennal 1990-1991, a instauré de fait une limite au montant des ressources demandées par le Secrétaire général pour les budgets-programmes proposés au cours de la période en question⁸⁴. A cet égard, il convient de noter le type de formulation utilisé par l'Assemblée dans ses résolutions sur les plans généraux : l'Assemblée a invité le Secrétaire général à établir le projet de budget-programme pour l'exercice biennal concerné sur la base de la prévision préliminaire communiquée par le Comité consultatif⁸⁵. De fait, les trois budgets-programmes pré-

⁸¹ Voir A/49/310, par. 7.

⁸² Voir A/49/796, par. 5.

⁸³ Voir résolution 49/217, par. 5.

⁸⁴ Projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1990-1991 (voir résolution 44/202); projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1992-1993 (voir résolution 45/255); et projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1994-1995 (voir résolution 47/213).

⁸⁵ Les mêmes termes sont utilisés dans toutes les résolutions de l'Assemblée générale relatives aux plans généraux des projets de budget-programme : voir résolutions 43/214, 45/255, 47/213 et 49/217. Voir notamment le paragraphe 4 de la résolution 49/217.

⁷⁷ Décision 47/474.

⁷⁸ A/C.5/48/26.

⁷⁹ Ibid., par. 17.

⁸⁰ Voir résolution 48/259, par. 3 et 4.

sentés étaient très proches des prévisions préliminaires contenues dans les plans généraux respectifs. Les crédits révisés et définitifs alloués dans le cadre de ces exercices biennaux ne pouvaient pas faire l'objet d'un contrôle très strict, y compris en ce qui concernait les fonds de réserve, dans la mesure où les problèmes déjà anciens d'inflation et de fluctuations monétaires n'étaient toujours pas résolus, et, plus encore, du fait que la vie d'une organisation internationale complexe et relativement importante par sa taille ne pouvait pas être programmée de manière rigide⁸⁶.

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

1. Le Comité des commissaires aux comptes

48. En décembre 1993, après avoir consulté le Secrétaire général, l'Assemblée générale a invité le Comité des commissaires aux comptes à l'informer, à sa quarante-neuvième session, par l'intermédiaire du CCQAB, des conséquences de la prolongation du mandat des commissaires aux comptes de quatre à six ans⁸⁷. Un an plus tard, l'Assemblée a noté que cette question serait examinée au titre du point de l'ordre du jour « Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies⁸⁸ ».

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

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

49. Conformément à la demande formulée dans sa résolution de décembre 1985 sur les rapports et états financiers vérifiés et les rapports du Comité des commissaires aux comptes, l'Assemblée a reçu, dans la perspective de sa quarante-quatrième session et des sessions suivantes, un résumé des principales constatations, conclusions et recommandations d'intérêt commun figurant dans les rapports du Comité des commissaires aux comptes⁸⁹.

50. Parmi les sujets de préoccupation de l'Assemblée, nouveaux ou plus anciens, au cours de la période

étudiée, on peut citer la nécessité de normaliser la présentation et le format des états financiers et principes comptables de l'ensemble des organes et programmes des Nations Unies. L'Assemblée a souligné la nécessité d'un tel processus en 1989. Elle a noté des efforts et certains progrès lors de ses quarante-cinquième et quarante-huitième sessions, puis, à sa quarante-neuvième session, elle s'est félicitée des efforts de l'ensemble des organes dans le sens du respect des normes comptables des Nations Unies en ce qui concernait l'exercice biennal 1992-1993. Elle a fait observer qu'il fallait poursuivre sur cette voie et a noté que les normes comptables du système des Nations Unies avaient été établies au cours des années précédentes⁹⁰.

51. Autre question abordée au cours de la période considérée : celles des procédures en matière d'achats. L'Assemblée s'est alors déclarée préoccupée par les constatations du Comité des commissaires aux comptes, selon lesquelles les procédures établies en matière d'achats n'étaient pas pleinement respectées, et a prié les administrations concernées de prendre immédiatement des mesures⁹¹. L'Assemblée a formulé de nouveau cette demande en décembre 1993⁹². En décembre 1994, l'Assemblée a consacré toute une section de sa résolution à cette question des pratiques en matière d'achats. Elle s'est déclarée « vivement préoccupée » par les cas de violation du règlement financier et a souligné l'importance du rôle du Comité des commissaires aux comptes et du Bureau des services de contrôle interne, qui venait d'être créé, pour déceler les irrégularités financières et budgétaires et enquêter dans ce domaine. À cet égard, l'Assemblée a souligné la nécessité de mesures correctives appropriées, et a noté avec préoccupation le risque de conflits d'intérêts lorsque l'Organisation des Nations Unies employait, dans le secteur des achats, d'anciens salariés de ses fournisseurs. Elle a prié le Secrétaire général de lui présenter, au plus tard le 30 avril 1995, un rapport contenant des propositions visant à améliorer les procédures d'achat du Secrétariat⁹³.

52. Au cours de la période en question, l'Assemblée a également encouragé le Comité des commissaires aux comptes à examiner la question du contrôle de l'utilisation de fonds extrabudgétaires. En premier lieu, elle a prié le Comité de procéder régulièrement à la vérification de toutes les dépenses financées par des fonds extrabudgétaires, y compris les divers fonds d'affectation spéciale gérés par le Secrétaire général ou les chefs de secrétariat d'organismes ou de programmes des Nations Unies⁹⁴. L'Assemblée a réitéré cette demande en 1991⁹⁵. Puis, ultérieurement, elle a invité le Comité à rendre compte, « selon qu'il le jugerait bon », de l'efficacité et de l'efficience avec lesquelles étaient utilisés les fonds

⁸⁶ Voir *Répertoire, Supplément n° 7*, vol. II, dans la partie consacrée au paragraphe 1 de l'Article 17, section II.D.4, pour les références aux précédentes tentatives d'établissement d'un « plafond budgétaire » pour l'Organisation des Nations Unies.

⁸⁷ Voir résolution 48/216, section D, par. 2.

⁸⁸ Voir résolution 49/216, section A, par. 11. La décision a été prise finalement en avril 2001; le mandat des membres du Comité des commissaires aux comptes a été approuvé pour une durée de six ans, non renouvelable, à dater du 1^{er} juillet 2002 : voir résolution 55/248.

⁸⁹ Voir résolution 44/183, premier alinéa du préambule. Les autres résolutions annuelles sur le sujet adoptées par l'Assemblée au cours de la période 1989-1994 ont été les suivantes : 45/235, 46/183, 47/211, 48/216 et 49/216.

⁹⁰ Voir résolutions 44/183 (sixième alinéa du préambule), 45/235 (sixième alinéa du préambule), 48/216 C et 49/216 D.

⁹¹ Voir résolution 45/235, par. 10.

⁹² Voir résolution 48/216 B, par. 6.

⁹³ Voir résolution 49/216 C.

⁹⁴ Voir résolution 45/235, par. 17.

⁹⁵ Voir résolution 46/183, par. 8.

d'affectation spéciale sous la responsabilité du Secrétaire général⁹⁶.

53. En décembre 1991, l'Assemblée a prié le Comité des commissaires aux comptes de vérifier régulièrement les comptes des diverses missions de maintien de la paix et missions spéciales⁹⁷. En 1991, cela a été précisément l'année où l'on a vu se multiplier le nombre d'opérations de maintien de la paix. Il y en a eu 11, y compris deux missions particulièrement complexes : la Force de protection des Nations Unies (FORPRONU) en ex-Yougoslavie et l'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC). Un an plus tard, en 1992, l'Assemblée a prié le Secrétaire général de présenter au Comité des commissaires aux comptes, dans un document distinct, les rapports financiers et les états financiers des opérations de maintien de la paix, et de les soumettre à l'Assemblée générale, ainsi que les recommandations du Comité à ce sujet, sans préjudice de la présentation des états financiers consolidés de l'Organisation des Nations Unies⁹⁸. Dans sa résolution de décembre 1994, l'Assemblée s'est félicitée de la présentation dudit « document distinct » par le Secrétaire général, et a invité le Comité des commissaires aux comptes « à étoffer à l'avenir ce document », notamment en y présentant des informations plus détaillées sur les opérations de maintien de la paix d'une certaine ampleur. Toujours dans cette résolution 49/216, l'Assemblée s'est déclarée préoccupée par la gestion de la « trésorerie » et des « biens durables » dans le cadre des opérations de maintien de la paix. Enfin, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général d'avoir des consultations avec le Comité des commissaires aux comptes sur les mesures qui devraient être prises pour éviter de nouvelles réserves de la part du Comité concernant les états financiers des opérations de maintien de la paix des Nations Unies⁹⁹.

54. À sa quarante-septième session, l'Assemblée générale a pris note avec préoccupation des constatations du Comité des commissaires aux comptes, et a prié le Secrétaire général et les chefs de secrétariat des organismes et programmes des Nations Unies de prendre des mesures dans une série de domaines très généraux ou, au contraire, très spécifiques : renforcer le contrôle budgétaire pour éviter que les dépenses ne dépassent les budgets ou les attributions de fonds approuvés; améliorer la politique d'achats en termes de rentabilité et de transparence en ce qui concerne l'acquisition de biens et de services, notamment en réduisant le nombre des dérogations à la procédure d'adjudication; s'attacher, à titre prioritaire, à appliquer les recommandations du Comité des commissaires aux comptes concernant le recrutement, la rémunération et l'appréciation du comportement professionnel des experts, des consultants et du personnel engagé pour des périodes de courte durée; mettre en place un système plus efficace de gestion et de contrôle de l'oc-

troi d'indemnités et de prestations aux fonctionnaires de l'Organisation; resserrer le contrôle du stock des biens durables; enfin, rendre compte de tous ces sujets lors de la quarante-huitième session de l'Assemblée¹⁰⁰. Lors de cette session, l'Assemblée a noté avec une profonde préoccupation que, en dehors de quelques exceptions tout à fait louables, la plupart des organismes et programmes des Nations Unies n'avaient pris aucune mesure pour répondre aux demandes formulées aux paragraphes 9 et 10 de sa résolution 47/211¹⁰¹. Nous venons de résumer le paragraphe 9 ci-dessus; quant au paragraphe 10, il portait sur les calendriers d'application des recommandations du Comité des commissaires aux comptes.

55. À sa quarante-sixième session, l'Assemblée générale a prié instamment le Secrétaire général et les chefs de secrétariat des organismes et programmes des Nations Unies de lui rendre compte, à sa quarante-septième session, par l'intermédiaire de leurs organes directeurs respectifs, de l'application de mesures efficaces visant à faciliter la communication d'informations par les fonctionnaires, à titre strictement confidentiel, en cas de mauvais usage des ressources d'un organisme ou programme des Nations Unies¹⁰². À sa quarante-septième session, l'Assemblée générale a pris acte du rapport du Secrétaire général sur les mesures visant à faciliter la communication d'informations par les fonctionnaires en cas de mauvais usage des ressources de l'ONU. L'Assemblée s'est également déclarée préoccupée par les lacunes dans la gestion des programmes et la gestion financière, par les cas de mauvais usage ou d'usage frauduleux des ressources, signalés par le Comité des commissaires aux comptes, et par d'autres allégations similaires¹⁰³. L'Assemblée a appelé également l'attention du Secrétaire général sur les répercussions que les conclusions du Comité des commissaires aux comptes sur la gestion de l'Organisation pourraient avoir sur la réputation de l'ONU. Cet avertissement était contenu dans le dernier paragraphe de la résolution 47/211. Mais, au paragraphe précédent, l'Assemblée a noté également avec préoccupation que l'opinion donnée par le Comité des commissaires aux comptes sur les états financiers de l'Organisation des Nations Unies s'entendait sous réserve du recouvrement des contributions non acquittées des États Membres¹⁰⁴.

56. Dans la résolution adoptée à sa quarante-septième session, l'Assemblée générale a souligné le rôle important du Comité des commissaires aux comptes et du Bureau des services de contrôle interne pour ce qui était de déceler les irrégularités financières et budgétaires et d'enquêter à leur sujet, ainsi que d'évaluer et de vérifier les contrôles institués par le Secrétaire général pour prévenir de telles irrégularités¹⁰⁵.

⁹⁶ Voir résolution 47/211, par. 17.

⁹⁷ Voir résolution 46/183, par. 22.

⁹⁸ Voir résolution 47/211, par. 5.

⁹⁹ Voir résolution 49/216 B.

¹⁰⁰ Voir résolution 47/211 B.

¹⁰¹ Ibid., par. 9, a à e.

¹⁰² Voir résolution 46/183, par. 17, b.

¹⁰³ Voir résolution 47/211, deuxième et cinquième alinéas du préambule.

¹⁰⁴ Ibid., par. 22 et 23.

¹⁰⁵ Voir résolution 49/216 C, quatrième alinéa du préambule.

4. Procédure de contrôle et d'enquête en matière administrative et financière

57. Le 29 juillet 1994, l'Assemblée générale a décidé de créer le Bureau des services de contrôle interne (BSCI). Ayant rappelé l'Article 17 de la Charte des Nations Unies et réaffirmé le contenu des Articles 97 et 101 de cette même Charte, l'Assemblée a reconnu l'importance, le coût et la complexité croissants des activités des Nations Unies, et a rappelé également sa décision du mois de décembre 1993 de mettre en place une nouvelle entité indépendante en vue de renforcer l'action de contrôle interne, notamment en matière d'évaluation, de vérification des comptes, d'enquêtes dans ce domaine et de respect des obligations en question. Elle a réaffirmé également le rôle du Comité des commissaires aux comptes, du Corps commun d'inspection, ainsi que les mandats respectifs des organisations intergouvernementales et organes d'experts pertinents en matière administrative, budgétaire et gestionnaire, et a décidé par conséquent la mise en place du BSCI, dont le chef aurait le rang de Secrétaire général adjoint¹⁰⁶. Ce haut fonctionnaire serait nommé par le Secrétaire général, et sa nomination approuvée par l'Assemblée générale, pour un mandat unique de cinq ans, non renouvelable. Le (la) Secrétaire général(e) adjoint(e) en question peut être révoqué(e) par le Secrétaire général, mais uniquement en cas de faute grave, et avec l'accord de l'Assemblée¹⁰⁷.

58. L'objectif de ce nouveau BSCI était alors d'assister le Secrétaire général dans sa mission de contrôle interne en matière de ressources et de personnel de l'Organisation, par les activités suivantes : a) suivi; b) audit interne; c) inspection et évaluation; d) enquêtes; et e) application des recommandations et des procédures de rapport¹⁰⁸. La fonction d'enquête était ainsi définie : le Bureau procédera à des enquêtes au sujet d'éventuelles violations des réglementations, règles et décisions administratives pertinentes des Nations Unies, et en rendra compte au Secrétaire général; le Bureau formulera également des recommandations appropriées, permettant au Secrétaire général de décider une action soit judiciaire soit disciplinaire¹⁰⁹. Outre ces fonctions, le BSCI devra apporter son soutien et des conseils à la direction, notamment en affirmant que les directeurs de programmes ont droit à un soutien méthodologique et doivent procéder à une autoévaluation¹¹⁰. Le BSCI a remplacé le Bureau des inspections et investigations, que le Secrétaire général allait créer¹¹¹.

¹⁰⁶ Voir résolution 48/218 B, alinéas du préambule et par. 1 à 4.

¹⁰⁷ Ibid., par. 5, a et b.

¹⁰⁸ Ibid., par. 5, c.

¹⁰⁹ Ibid., par. 5, c, iv.

¹¹⁰ Ibid., par. 5, d.

¹¹¹ Ibid., huitième alinéa du préambule, et A/48/640.

F. FONDS EXTRABUDGÉTAIRES

1. Exposé général

59. En raison de l'augmentation du montant des fonds extrabudgétaires dont les Nations Unies ont bénéficié, sous forme de contributions volontaires, pour financer leurs activités, augmentation à la fois en valeur absolue et par rapport au budget ordinaire de l'Organisation et étant donné, également, la participation accrue des États Membres à la gestion de l'ONU, l'intérêt de l'Assemblée pour ce type de fonds a été de plus en plus marqué. Le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB) a alors attiré l'attention de l'Assemblée sur le sujet dans son rapport concernant le budget-programme pour l'exercice biennal 1988-1989¹¹². À sa quarante-quatrième session, l'Assemblée, reconnaissant la tendance à la hausse des ressources extrabudgétaires des Nations Unies, et la nécessité de définir plus précisément les incidences de ces ressources sur les activités et programmes de l'Organisation, a prié le Secrétaire général de prendre totalement en considération les recommandations du Comité du programme et de la coordination et du Comité consultatif concernant le traitement des ressources extrabudgétaires lors de l'élaboration puis de la présentation du plan général du projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1992-1993¹¹³. En décembre 1992, après avoir examiné ce projet de budget, l'Assemblée a souligné la nécessité de parfaire la présentation des ressources extrabudgétaires dans le budget-programme relatif aux postes, aux priorités et autres aspects du fonctionnement de l'Organisation, et, en particulier, la nécessité d'inclure dans le budget-programme des données sur le montant des ressources extrabudgétaires effectivement encaissées et utilisées au cours de la période précédente, et d'améliorer la qualité des prévisions concernant ces ressources¹¹⁴.

60. À sa quarante-huitième session, après avoir exploré le retard extraordinaire et inadmissible avec lequel le Secrétaire général a présenté le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1994-1995, retard ayant contraint l'Assemblée et ses organes subsidiaires à examiner ce projet sur la base de propositions incomplètes et manquant de transparence, l'Assemblée a demandé, parmi de nombreuses autres requêtes, que, à l'avenir, on présente, dans les documents budgétaires, le montant exact des dépenses financées, d'une part, sur le budget ordinaire, et, d'autre part, au moyen de fonds extrabudgétaires, par objet de dépense et par chapitre, pour l'exercice antérieur et l'exercice en cours, afin de permettre des comparaisons avec les ressources demandées dans le projet de budget-programme¹¹⁵.

¹¹² Voir *Répertoire, Supplément n° 7*, vol. II, paragraphe 1 de l'Article 17, section F.1.

¹¹³ Voir résolution 44/200 B, quatrième alinéa du préambule et par. 6.

¹¹⁴ Voir résolution 47/212 A, section I, par. 4.

¹¹⁵ Voir résolution 48/228, par. 2 et 9.

2. Principaux programmes extrabudgétaires

61. Au cours de la première moitié des années 90, comme cela a été le cas dans les années 80, les Nations Unies n'ont pas mis en place de programme important financé par des contributions volontaires. En revanche, on a continué à créer des fonds d'affectation spéciale, à un moindre rythme, toutefois : il n'y en a eu qu'un au cours de la période 1989-1994, contre cinq lors de la période 1984-1989. Le nouveau fonds mis en place entre 1989 et 1994 a été le « Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour la lutte contre les formes contemporaines d'esclavage », créé par l'Assemblée générale en décembre 1991, sur recommandation de la Troisième Commission¹¹⁶.

62. L'Assemblée a poursuivi, tous les ans ou tous les deux ans, l'adoption de résolutions concernant des fonds d'affectation spéciale déjà existants, dans le but de commenter les rapports relatifs aux activités de ces fonds, et de demander des contributions financières volontaires pour les alimenter¹¹⁷.

3. Constitution de fonds à des fins extrabudgétaires

63. En 1990, l'Assemblée a confirmé le maintien de la Conférence des Nations Unies pour les annonces de contribution aux activités de développement, dans la mesure où cette réunion restait, pour les États Membres et autres, la principale occasion de s'engager sur leur contribution. Les engagements par écrit ont été encouragés. La durée de cette conférence a été limitée à deux sessions, début novembre 1990¹¹⁸. D'autre part, le Programme alimentaire mondial a continué à tenir sa propre conférence d'annonce de contributions, tous les deux ans¹¹⁹, à l'instar d'autres programmes¹²⁰.

4. Contrôle des fonds extrabudgétaires

64. L'Assemblée générale a demandé au Comité des commissaires aux comptes d'accroître ses travaux concernant la gestion, par l'Organisation des Nations Unies, de ses ressources extrabudgétaires (voir la section E.3, plus haut).

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

1. Objet et limites des comptes spéciaux

65. Comme il est dit plus haut, dans l'Exposé général, la première moitié des années 90 a vu le lancement, par le Conseil de sécurité, d'un nombre sans précédent d'opérations de maintien de la paix, et, parallèlement, la mise en place, par l'Assemblée générale, de comptes spéciaux en vue de gérer les crédits alloués à ces opérations.

66. À sa quarante-quatrième session, l'Assemblée a déterminé le financement du Groupe d'observateurs des Nations Unies en Amérique centrale¹²¹. À sa quarante-cinquième session, l'Assemblée traitait de la Mission d'observation des Nations Unies en El Salvador (ONUSAL), de la Mission des Nations Unies pour l'organisation d'un référendum au Sahara occidental (MINURSO) et de la Mission d'observation des Nations Unies pour l'Iraq et le Koweït (MONUIK)¹²². Lors de la quarante-sixième session a été décidé le financement de deux opérations d'importance majeure : la Force de protection des Nations Unies (FORPRONU) et l'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge (APRONUC)¹²³. À sa quarante-septième session, l'Assemblée a adopté des résolutions sur le financement de deux nouvelles opérations : l'Opération des Nations Unies au Mozambique (ONUMOZ) et l'Opération des Nations Unies en Somalie (ONUSOM), auxquelles il convenait d'ajouter une opération en cours depuis 1964 et dont le financement devait être reconsidéré, la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre (UNFICYP)¹²⁴. À sa quarante-huitième session, l'Assemblée a examiné cinq nouvelles opérations : l'Équipe de liaison militaire des Nations Unies au Cambodge¹²⁵; la Mission d'observation des Nations Unies en Géorgie (MONUG)¹²⁶; la Mission d'observation des Nations Unies au Libéria (MONUL)¹²⁷; la Mission des Nations Unies en Haïti (MINUHA)¹²⁸; la Mission des Nations Unies pour l'assistance au Rwanda (MINUAR) et la Mission d'observation des Nations Unies Ouganda-Rwanda (MONUOR)¹²⁹; et il faut y ajouter l'ONUMOZ¹³⁰. Toujours lors de sa quarante-huitième

¹²¹ Résolution 44/44.

¹²² Voir résolutions 45/267 (concernant l'ONUSAL), 45/266 (sur la MINURSO) et 45/260 (au sujet de la MONUIK).

¹²³ Résolutions 46/233 (FORPRONU) et 46/222 A et B (APRONUC). D'octobre 1991 à mars 1992, l'APRONUC avait été précédée par la Mission préparatoire des Nations Unies au Cambodge.

¹²⁴ Voir résolutions 47/224 A et B (concernant l'ONUMOZ), 47/41 A, B et C (au sujet de l'ONUSOM) et 47/236 (concernant l'UNFICYP).

¹²⁵ Résolution 48/257 et décision 48/480; cette mission a été décidée dans le cadre de la résolution 880 (1993) du Conseil de sécurité, indépendamment de l'APRONUC, et ne dura que quelques mois.

¹²⁶ Résolution 48/256 A et B de l'Assemblée générale

¹²⁷ Résolution 48/247 A et B.

¹²⁸ Résolution 48/246 et décision 48/277.

¹²⁹ Résolutions 48/248 et décision 48/479 (concernant la MINUAR) et 48/245 (concernant la MONUOR); la MINUAR et la MONUL étaient couvertes par un même compte spécial.

¹³⁰ Résolution 48/240 A et B.

¹¹⁶ Voir résolution 46/122.

¹¹⁷ Cela a été le cas du Fonds de contributions volontaires des Nations Unies pour les victimes de la torture, examiné par l'Assemblée dans ses résolutions 46/110, 47/109 et 49/176.

¹¹⁸ Voir résolution 44/200. L'année précédente, l'Assemblée générale avait, dans sa résolution 44/208, posé un certain nombre de questions sur les modalités et l'organisation de cette conférence.

¹¹⁹ Voir résolutions 44/230, 46/200 et 48/230.

¹²⁰ Il y eut, par exemple, des conférences d'annonce de contributions concernant le Programme d'information des Nations Unies sur le désarmement; voir notamment résolution 49/76 A.

session, l'Assemblée a décidé de financer, sur le budget ordinaire, le développement de la Mission d'observation des Nations Unies en Afrique du Sud (MONUAS)¹³¹. À sa quarante-neuvième session, l'Assemblée générale a examiné le financement d'une nouvelle opération de maintien de la paix : la Mission d'observation des Nations Unies au Tadjikistan (MONUT)¹³².

67. De plus, lors des quarante-septième et quarante-neuvième sessions de l'Assemblée générale le financement de deux tribunaux internationaux, créés par le Conseil de sécurité, a été décidé. Il s'agissait du Tribunal international chargé de poursuivre les personnes présumées responsables de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis 1991¹³³, et du Tribunal criminel international chargé de juger les personnes présumées responsables d'actes de génocide ou d'autres violations graves du droit international humanitaire commis sur le territoire du Rwanda et les citoyens rwandais présumés responsables de tels actes ou violations commis sur le territoire d'États voisins entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 1994¹³⁴. L'Assemblée a alors décidé que les dépenses de ces deux tribunaux internationaux devraient être couvertes au moyen de ressources additionnelles, sur la base de contributions obligatoires, et qu'elles s'inscriraient sur des comptes spéciaux, indépendants du budget ordinaire¹³⁵.

68. Dans tous les autres cas, toutes les opérations de maintien de la paix susmentionnées ont été, comme les années précédentes, financées dans le cadre de deux comptes spéciaux séparés, et les dépenses qui y étaient liées ont été couvertes par les contributions des États Membres, déterminées en fonction de l'appartenance des États à l'un des quatre groupes définis, également, comme les années précédentes. En outre, des contributions volontaires, tant en espèces que sous forme de services et de fournitures pouvant être acceptés par le Secrétaire général, ont été recherchées pour financer ces mêmes opérations, ainsi que les tribunaux internationaux¹³⁶.

69. Au cours de la première moitié des années 90, il y a eu deux innovations importantes en matière de gestion du financement des opérations de maintien de la paix : la création d'un compte d'appui aux opérations de maintien de la paix et la mise en place d'un fonds de réserve pour le maintien de la paix.

70. Le compte d'appui aux opérations de maintien de la paix était destiné à financer les postes nécessaires au Secrétariat pour, précisément, « appuyer » les opérations en question. La pratique consistant à imputer ces postes d'appoint au budget des opérations de maintien de la paix remontait à 1956, date de la première opération de maintien de la paix, la Force d'urgence des Nations Unies, où des contingents militaires ont été déployés¹³⁷. Par la suite, une part du budget de chaque opération de maintien de la paix, déterminée par rapport à l'estimation concernant la charge de travail supplémentaire du Secrétariat, a été débloquée en vue de poursuivre le financement des postes nécessaires ou de nouveaux postes. Les postes ainsi créés ont été baptisés « postes d'appoint » : on en comptait 92 au début des années 90, environ 50 % d'entre eux étant pourvus par des agents permanents de l'Organisation, et l'autre moitié par des agents contractuels temporaires¹³⁸.

71. L'Organisation des Nations Unies était alors engagée dans un plus grand nombre d'opérations, de nature, de composantes et de durée très diverses, et dans le cadre d'un dialogue avec le CCQAB le Secrétariat a pris une nouvelle disposition¹³⁹. Il a été alors décidé de mettre en place un seul compte d'appui, avec un mécanisme unique de répartition des coûts entre les différentes opérations de maintien de la paix. Le taux moyen à appliquer pour déterminer le montant des ressources à inscrire au budget de chaque opération de la paix devait être égal à 8,5 % du coût de l'élément civil en poste dans la zone de mission de l'opération concernée. Sur la base de ce financement, le compte d'appui devait apporter à l'Organisation des Nations Unies les ressources nécessaires en vue de prendre effectivement et en temps opportun les initiatives qui s'imposaient en matière de missions de bons offices et de maintien de la paix. En outre, ce système devait permettre une certaine souplesse dans l'utilisation de ces ressources pour assurer les tâches administratives et politiques de soutien aux différentes opérations en fonction de l'évolution de leurs besoins¹⁴⁰.

72. Après avoir exprimé certaines réserves quant à l'application d'un pourcentage « généralisé » et fait accepter que le compte d'appui fasse l'objet d'un examen et d'un contrôle très stricts, le CCQAB a recommandé l'approbation du projet par l'Assemblée générale¹⁴¹, ce qui a été fait dans la résolution 45/258 du 3 mai 1991¹⁴². Trois ans après, le nombre de postes d'appoint, au sein du Secrétariat, financés par le compte d'appui aux opérations de maintien de la paix, était déjà passé à 346¹⁴³.

¹³¹ Résolution 48/230 B.

¹³² Résolution 49/240.

¹³³ Résolution 47/235.

¹³⁴ Résolution 49/251.

¹³⁵ *Ibid.*, par. 3. Cette formule a été décidée pour les deux tribunaux, après une certaine hésitation en ce qui concernait le Tribunal international pour l'ex-Yougoslavie (voir résolution 47/235, par. 2, 3, 4 et 6). Au paragraphe 3 de cette dernière résolution, l'Assemblée se déclarait préoccupée par le fait que les conseils donnés par le Secrétariat au Conseil de sécurité au sujet du mode de financement de ce tribunal international ne concordaient pas avec le rôle qui incombait à l'Assemblée générale en vertu de l'Article 17 de la Charte.

¹³⁶ Voir, par exemple, résolution 49/251, par. 12.

¹³⁷ Voir A/45/493, par. 10.

¹³⁸ Voir A/45/801, par. 10 à 18. Les données concernant ces postes figurent au paragraphe 17.

¹³⁹ Un nouvel élément important a été la réduction du nombre de postes financés sur le budget ordinaire de l'ONU, ainsi que les difficultés auxquelles le Secrétaire général a été, de ce fait, confronté lorsque des ressources supplémentaires ont été également nécessaires pour de nouveaux mandats et de nouvelles activités.

¹⁴⁰ A/45/593, par. 11 à 13.

¹⁴¹ A/45/801, par. 14 à 18.

¹⁴² Voir résolution 45/258, par. 9.

¹⁴³ Voir décision 49/469.

73. Lorsque, en décembre 1992, l'Assemblée générale a décidé de créer un fonds de réserve pour les opérations de maintien de la paix, elle a exprimé sa satisfaction vis-à-vis du rapport du Secrétaire général, intitulé *Agenda pour la paix*, et d'un certain nombre d'autres rapports, dont celui du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation. L'Assemblée a noté alors que les demandes et les défis auxquels l'Organisation devait faire face se multipliaient dans le domaine des opérations de maintien de la paix, et a reconnu le caractère éminemment imprévisible de ce type d'opérations, ainsi que, dès lors, la nécessité d'allouer au Secrétaire général les ressources suffisantes pour réagir à une crise en temps voulu. L'Assemblée a reconnu également qu'il était essentiel d'allouer aux opérations de maintien de la paix, en particulier dans leurs phases de lancement, les ressources financières nécessaires pour leur permettre de s'acquitter pleinement, efficacement et en temps voulu de leurs mandats¹⁴⁴.

74. Sur cette base, le montant du Fonds de réserve a été fixé à 150 millions de dollars. Il serait financé par les États Membres, avec des quotes-parts fixes de chacun, calculées sur la base de la répartition spéciale établie en décembre 1990 concernant les opérations de maintien de la paix. Les soldes excédentaires de deux opérations de maintien de la paix, à savoir le Groupe d'assistance des Nations Unies pour la période de transition (GANUPT) et le Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies pour l'Iran et l'Iraq (GOMNUII), seraient également utilisés dans ce contexte. Le Fonds de réserve pour les opérations de maintien de la paix serait administré sous l'égide du Secrétaire général, en tant que facilité de trésorerie permettant à l'Organisation de répondre rapidement aux besoins d'opérations de maintien de la paix. Le Secrétaire général était autorisé à prélever, à titre d'avances sur le Fonds, les sommes pouvant être nécessaires pour financer : a) les dépenses imprévues et extraordinaires liées à des opérations de maintien de la paix, dans la limite des engagements autorisés par l'Assemblée générale; et b) l'ouverture de crédits budgétaires, notamment pour les coûts de lancement, approuvés par l'Assemblée générale, pour des opérations de maintien de la paix nouvelles, élargies ou prorogées, en attendant le recouvrement des contributions fixées¹⁴⁵.

75. À sa quarante-neuvième session, l'Assemblée a décidé de maintenir au même niveau le Fonds de réserve pour les opérations de maintien de la paix. Elle a réaffirmé les dispositions de sa résolution 47/217 prévoyant

l'utilisation de ce fonds pour la phase de lancement des opérations, l'élargissement des opérations existantes et les dépenses imprévues et extraordinaires liées au maintien de la paix et elle a prié instamment tous les États Membres de faire tout leur possible pour verser en totalité, et sans retard, leurs contributions dues au titre des opérations de maintien de la paix, de façon à améliorer la situation de trésorerie en contribuant à la reconstitution des réserves¹⁴⁶.

2. Préparation, présentation et approbation des prévisions budgétaires

76. Lors de sa quarante-neuvième session, l'Assemblée générale a également décidé que l'exercice financier de chaque opération de maintien de la paix se situerait entre le 1^{er} juillet et le 30 juin de l'année suivante. Elle a aussi décidé que, pour les opérations de maintien de la paix dont le budget ne varierait pas, celui-ci serait examiné et approuvé une fois par an. Pour toute autre opération, les prévisions budgétaires seraient examinées et approuvées deux fois par an, entre le 1^{er} juillet et le 31 décembre, puis entre le 1^{er} janvier et le 30 juin¹⁴⁷.

3. Gestion financière

77. Comme nous l'avons déjà souligné plus haut (voir la section E.3), l'Assemblée générale a demandé au Comité des commissaires aux comptes, en décembre 1991, de procéder à une vérification régulière des comptes des opérations de maintien de la paix et des missions spéciales, et de fournir des informations particulièrement détaillées en ce qui concernait les opérations de maintien de la paix les plus importantes¹⁴⁸.

78. Lors de la quarante-neuvième session, l'Assemblée a prié le Secrétaire général de charger le Bureau des services de contrôle interne, qui venait d'être créé, d'entreprendre une inspection des services du Secrétariat responsables des dispositions logistiques, opérationnelles et administratives prises pour les opérations de maintien de la paix et autres opérations sur le terrain, en vue de définir les problèmes et de recommander des mesures visant à assurer une utilisation plus efficace des ressources, et de lui présenter un rapport sur la question¹⁴⁹.

¹⁴⁴ Résolution 47/217, alinéas 1 à 5 du préambule.

¹⁴⁵ Ibid., alinéas a, b, c, d et f.

¹⁴⁶ Voir résolution 49/233 A, section XI.

¹⁴⁷ Voir résolution 49/233 B, section I, par. 2, 3 et 4.

¹⁴⁸ Voir résolutions 46/183 et 47/211.

¹⁴⁹ Voir résolution 49/233 A, section IX.