



Onzième session
Point 65 de l'ordre du jour

TOTAL GENERAL DES DEPENSES BUDGETAIRES ANNUELLES
DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

Rapport de la Cinquième Commission

Rapporteur : M. Francisco A. FORTEZA (Uruguay)

1. A sa 587^{ème} séance plénière, le 15 novembre 1956, l'Assemblée générale a décidé de renvoyer à la Cinquième Commission, pour examen et rapport, le point 65 de l'ordre du jour de la onzième session ordinaire, intitulé "Total général des dépenses budgétaires annuelles de l'Organisation des Nations Unies". La Cinquième Commission a examiné cette question à ses 542^{ème}, 543^{ème}, 544^{ème} et 546^{ème} séances.

2. La question avait été inscrite à l'ordre du jour de la onzième session ordinaire sur la demande du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (A/3202). Dans un mémoire (A/C.5/678) dont la Cinquième Commission a aussi eu connaissance, la délégation du Royaume-Uni expliquait les raisons qui avaient amené son gouvernement à en saisir l'Assemblée générale, faisait plusieurs propositions et présentait un projet de résolution. La délégation du Royaume-Uni proposait :

- i) Que le total général des crédits bruts à inscrire au budget ordinaire de l'ONU soit fixé avant l'examen détaillé et l'approbation de chacun des chapitres du budget;
- ii) Que le total général des crédits bruts à inscrire au budget ordinaire pour 1957 ne dépasse pas 50 millions de dollars;
- iii) Qu'après l'examen du projet de budget ordinaire pour 1957, l'Assemblée générale recommande au Secrétaire général un chiffre optimum sur lequel il se fonderait pour préparer son projet de budget ordinaire pour 1958.

/...

3. En expliquant les propositions de sa délégation, le représentant du Royaume-Uni a rappelé que, depuis plusieurs années, on s'était demandé, à l'Assemblée générale, si les différentes tâches entreprises par l'Organisation des Nations Unies étaient toutes absolument utiles et si l'ONU se préoccupait comme il convenait des travaux les plus urgents et les plus importants dont elle s'était chargée. De l'avis de la délégation britannique, les ressources communes de l'ONU n'étaient pas utilisées aussi rationnellement qu'elles pourraient l'être, et les résolutions de l'Assemblée générale prévoyant que l'on s'attacherait avant tout aux projets et aux programmes d'importance essentielle avaient, malheureusement, été dans une large mesure inefficaces. Le représentant du Royaume-Uni a fait observer qu'à la dixième session, lorsque l'Assemblée avait voté pour 1956 des crédits s'élevant à 48.566.350 dollars, de nombreuses délégations avaient exprimé leur inquiétude devant ce chiffre très élevé. Pour 1957, la somme des crédits déjà demandés et de ceux qui allaient très probablement l'être atteignait environ 50.500.000 dollars. Même si l'on tenait compte des réductions et des ajournements de dépenses recommandés par le Comité consultatif, le total serait vraisemblablement de 50 millions de dollars, soit 1.500.000 dollars de plus que les crédits initialement votés pour 1956, dont le montant avait, à l'époque, été jugé élevé.

4. La délégation du Royaume-Uni pensait qu'il y aurait peut-être intérêt à adopter une procédure nouvelle pour le vote des crédits. Actuellement, les prévisions budgétaires étaient examinées et approuvées chapitre par chapitre, et ce n'était qu'ensuite que l'on prenait une décision sur le total général. Dans ces conditions, la Cinquième Commission n'était pas suffisamment incitée à examiner l'importance et l'urgence relatives des différents postes de dépenses envisagés. Aussi la délégation britannique proposait-elle maintenant une procédure nouvelle pour l'examen du projet de budget par la Commission. Il ne s'agissait pas d'opérer une diminution générale du budget, mais d'arrêter un moyen efficace de parvenir à la concentration des efforts et des ressources. Si l'on fixait par avance le total général des crédits à ouvrir, la Commission, lorsqu'elle examinerait ensuite les demandes de crédit détaillées, serait nécessairement

/...

amenée à se demander si les diverses tâches envisagées étaient effectivement très importantes et très urgentes. L'application de la nouvelle procédure doterait peut-être la Commission d'un moyen lui permettant mieux de mesurer l'importance relative de ces tâches.

5. La délégation du Royaume-Uni jugeait possible de ramener à 48 millions de dollars le total du budget. Cependant, comme il y avait intérêt à appliquer avec modération les nouveaux moyens de contrôle, elle proposait que la limite fût fixée à 50 millions de dollars, estimant qu'il devait être possible à la Commission d'approuver, dans les limites de ce total, toute demande raisonnable de crédits correspondant à des dépenses vraiment urgentes et importantes. Ce chiffre ne concernerait ni les dépenses imprévues et d'urgence à engager au cours d'un exercice, ni les dépenses additionnelles indispensables. Si, en outre, après avoir examiné le projet de budget, la Cinquième Commission recommandait un chiffre optimum en fonction duquel le Secrétaire général établirait le projet de budget de l'exercice ultérieur, l'ensemble de la nouvelle procédure constituerait, de l'avis du Royaume-Uni, un moyen rationnel d'aborder la question des ouvertures de crédits.

6. Lors de la discussion à la Cinquième Commission, l'objet de la proposition du Royaume-Uni a été généralement approuvé. On a reconnu que le budget des organisations internationales faisait peser une charge assez lourde sur les gouvernements et qu'il fallait donc veiller à affecter les ressources disponibles aux programmes que l'ONU était le mieux à même d'exécuter, avec le plus de fruits. Cependant, les délégations n'étaient pas d'accord sur le point de savoir si la procédure proposée par le Royaume-Uni permettrait effectivement d'aboutir à ces résultats.

7. Les partisans de la proposition britannique ont attiré l'attention de la Commission sur le montant élevé et sans cesse croissant des dépenses de l'ONU et des institutions spécialisées. Au cours des cinq dernières années, ces dépenses avaient augmenté d'environ 10 millions de dollars; il se pouvait que l'on atteigne bientôt le chiffre de 100 millions de dollars, compte tenu surtout des besoins de la nouvelle Agence de l'énergie atomique. De l'avis de ces délégations, les programmes de travail des organes de l'ONU prévoyaient l'exécution de projets d'une importance et d'une urgence variables, et il arrivait que des projets, une fois approuvés, continuaient de figurer au programme de travail alors même que leur

/...

objet immédiat avait été atteint. L'adoption de la nouvelle procédure proposée permettrait donc d'inciter - et le besoin s'en faisait grandement sentir - tous les organes qui participent à la détermination du budget, y compris la Cinquième Commission, à donner effet plein et entier aux diverses résolutions relatives à la concentration des efforts et des ressources.

8. Ces délégations ont en outre souligné que la proposition ne compromettrait pas les travaux essentiels de l'Organisation, d'autant qu'elle ne porterait pas sur les prévisions supplémentaires indispensables ni sur les dépenses imprévues et extraordinaires, mais seulement sur les dépenses inscrites au budget ordinaire, lesquelles étaient soumises au contrôle direct et immédiat de la Cinquième Commission. A leur avis, un crédit de 50 millions de dollars pour 1957, qui couvrirait pratiquement tous les postes de dépenses dont la Commission était saisie, paraissait indiqué, d'autant plus que ce chiffre dépassait déjà ce que leurs gouvernements jugeaient devoir être le maximum des dépenses annuelles de l'ONU. Ces délégations se sont donc déclarées favorables à la proposition et ont estimé qu'il faudrait en tout état de cause l'adopter à titre d'essai, puisqu'en agissant de la sorte on ne préjugerait pas son application lors des années suivantes.

9. En revanche, d'autres délégations, tout en comprenant les raisons qui avaient amené le Royaume-Uni à présenter sa proposition, ne pensaient pas que la fixation d'un plafond d'ensemble fût un bon moyen d'atteindre le but recherché. Elles ont fait observer que la possibilité de fixer un plafond - plafond d'ensemble ou plafond pour tel ou tel domaine d'activité - avait été examinée lors de sessions antérieures, mais qu'après une étude approfondie la Cinquième Commission s'était prononcée contre cette méthode. Certes, la proposition dont la Commission était maintenant saisie différait sur bien des points de ces propositions antérieures, mais les délégations en question n'en continuaient pas moins d'avoir des doutes sur son opportunité.

10. Ces mêmes délégations ont convenu qu'il fallait maintenir les dépenses des organisations internationales dans des limites raisonnables et qu'il fallait constamment suivre la marche des programmes de travail des divers organes pour s'assurer que les projets entrepris avaient toujours bien un caractère prioritaire. Elles ont toutefois estimé que l'on avait, dans ce domaine, fait des progrès sur bien des points : le programme des conférences était bien mieux conçu, l'activité

/...

de certains organes subsidiaires avait été suspendue et la coordination resserrée. Ces délégations ont de plus félicité le Secrétaire général d'avoir, de sa propre initiative, incité le Conseil économique et social à suivre de près la question des priorités, car ce problème était surtout du ressort des Etats Membres, et plus particulièrement de leurs représentants dans les organes qui arrêtaient les programmes de travail. Ce que la Cinquième Commission pouvait faire, c'était, à leur avis, de signaler aux organes intéressés qu'il leur incombait de fixer un ordre de priorité, et que toute inaction de leur part à ce sujet risquait d'avoir des conséquences financières très sérieuses.

11. Ces délégations doutaient que le moyen de parvenir aux résultats souhaités fût de fixer de façon rigide un plafond d'ensemble pour le budget ordinaire. A leur avis, il valait mieux charger les organes responsables de suivre constamment, et avec soin, les programmes de travail. Certaines délégations ne pensaient pas que la procédure proposée pût aider le Secrétaire général à obtenir des différents organes une concentration des efforts et des ressources, puisqu'elle risquait de le mettre dans une situation difficile, où il aurait à se prononcer entre divers projets venant en concurrence, ce qui le gênerait dans sa tâche.

12. En outre, plusieurs délégations ont souligné l'importance qu'elles attachaient à l'action de l'Organisation en faveur du développement des pays sous-développés. Imposer un plafond au budget entraverait, à leur avis, l'oeuvre de l'Organisation dans ce domaine. On a fait remarquer qu'en fait, parmi les dépenses régulières, les dépenses de personnel au Siège avaient diminué depuis quelques années, tandis que c'était aux commissions économiques régionales et aux programmes techniques qu'il fallait attribuer l'augmentation du budget.

13. D'aucuns pensaient que le principe même d'un plafond budgétaire était extrêmement contestable, car il pouvait très bien se présenter une situation où il serait plus important d'exécuter un programme donné ou de mettre en oeuvre telle ou telle décision que de faire des économies. Il était plus important de dépenser sagement que de dépenser parcimonieusement, et c'était à la Commission de veiller à ce que ce principe soit observé, puisque le monde n'était pas statique. Si le budget de l'ONU restait inchangé pendant plusieurs années, la chose pouvait fort bien signifier que l'Organisation manquait à ses devoirs essentiels.

/...

14. Au cours du débat, le représentant du Secrétaire général a fait savoir à la Commission que, si le Secrétaire général avait conscience des avantages que pourrait présenter la procédure envisagée, il n'en craignait pas moins certaines des conséquences que risquait d'avoir l'établissement d'un plafond. Il a insisté notamment sur les dangers de la politique budgétaire du "déficit systématique" évoqués par quelques délégations, ainsi que sur la tendance qu'avaient les "plafonds" à devenir des "planchers" dans la gestion budgétaire. Selon le Secrétaire général, le montant des dépenses de l'ONU ne reflétait pas une poussée inflationniste, mais, au contraire, indiquait une certaine stabilité. En millions de dollars, les dépenses brutes (et nettes) de 1952 à 1956 avaient été les suivantes : 1952 : 50,3 (43,8); 1953 : 49,3 (42,5); 1954 : 48,5 (41,6); 1955 : 50,1 (42,9); 1956 : 50,7 (42,9). L'activité de l'Organisation de même que sa composition avaient continué d'augmenter et, cependant, l'accroissement des prévisions pour 1957, par rapport aux chiffres de 1956, serait moindre que le montant des contributions versées par les nouveaux Membres. Le Secrétaire général a reconnu qu'il fallait continuer de s'efforcer à donner plein effet aux résolutions de l'Assemblée générale sur la question. Pour sa part, il ne cesserait pas d'avertir les organes intéressés des incidences financières de leurs décisions et le débat qui venait d'avoir lieu à la Cinquième Commission sur la proposition britannique devait lui-même servir d'avertissement supplémentaire. Cependant, la méthode qui consistait à charger les organes responsables de suivre constamment et avec soin leurs programmes de travail lui paraissait la plus souhaitable. Au sujet de cette dernière observation, plusieurs délégations - considérant qu'il était difficile de définir de façon rationnelle la responsabilité de chacun des organes de l'ONU pour ce qui est des programmes et des questions budgétaires - ont craint que la Cinquième Commission, si elle voulait trancher elle-même les questions de priorité, se trouvât amenée à outrepasser sa compétence.

15. Plutôt que de se prononcer trop hâtivement sur la proposition britannique, quelques représentants ont jugé préférable de renvoyer la question pour étude au Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires qui rendrait compte à la douzième session de l'Assemblée.

16. Le Comité consultatif, a fait remarquer son Président à ce sujet, n'a que des pouvoirs limités. Etant donné que la proposition du Royaume-Uni avait pour objet de réaliser une certaine stabilisation budgétaire, et d'assurer un emploi plus

/...

rationnel des ressources grâce à l'établissement de priorités, il s'agissait d'une question politique qui n'était pas de la compétence du Comité consultatif. Bien qu'il ne pût s'occuper des aspects politiques de la question, le Comité consultatif pouvait cependant prêter son concours à la Commission, si celle-ci le lui demandait, en examinant les aspects techniques.

17. Par 21 voix contre 12, avec 26 abstentions, la Cinquième Commission a rejeté une proposition du représentant de l'Union des Républiques socialistes soviétiques selon laquelle la Commission, avant d'examiner la proposition britannique, aurait invité le Comité consultatif à étudier ladite proposition et à lui faire part de ses conclusions dès qu'il le pourrait.

18. A la 546ème séance de la Commission, le Royaume-Uni a déposé le texte révisé (A/C.5/L.408) du projet de résolution qui était présenté dans l'annexe au mémoire de la délégation de ce pays (A/C.5/678). Dans le dispositif du projet révisé, l'Assemblée générale aurait décidé a) d'appliquer à titre d'essai, pour l'examen, à sa onzième session, du projet de budget ordinaire la procédure définie dans l'annexe au projet de résolution; et b) de fixer à 50 millions de dollars le maximum du total général des crédits bruts à inscrire au budget ordinaire pour l'exercice financier 1957.

Le projet révisé comprenait aussi une annexe qui disposait qu'avant d'examiner en détail et d'approuver séparément les crédits demandés dans le projet de budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies pour l'exercice en question, on fixerait un total général des crédits bruts à ouvrir, pour cet exercice financier, total en fonction duquel seraient examinées par la suite toutes les diverses demandes de crédits présentées pour cet exercice, à l'exception des demandes de crédits qui pourraient se révéler nécessaires en raison de dépenses imprévues et d'urgence.

19. La France a présenté des amendements (A/C.5/L.409) à ce projet de résolution révisé, tendant à a) ajouter au dispositif un paragraphe 3 dans lequel l'Assemblée générale aurait recommandé au Secrétaire général de gérer les crédits bruts qui seraient inscrits au budget ordinaire, de telle manière que le total des dépenses effectives au titre de ce budget et des dépenses imprévues et extraordinaires, telles qu'elles sont définies chaque année par l'Assemblée générale et l'ont été en particulier lors de la dixième session, par la résolution 980 (X), n'excède pas 50 millions de dollars; et b) supprimer à la fin de l'annexe le membre de phrase ayant trait aux demandes de crédits qui pourront se révéler nécessaires en raison de dépenses imprévues et d'urgence.

/...

20. Par 42 voix contre une, avec 19 abstentions, la Commission a rejeté l'amendement français au texte de l'annexe. Avec l'assentiment de son auteur, la proposition française tendant à ajouter un troisième paragraphe au dispositif du projet de résolution révisé n'a pas été mise aux voix.

21. Le paragraphe 1 du dispositif du projet de résolution révisé du Royaume-Uni a été mis aux voix par appel nominal et rejeté par 30 voix contre 23, avec 11 abstentions. Les voix se sont réparties comme suit :

Ont voté pour :

Albanie, Argentine, Australie, Belgique, Bulgarie, Chine, Etats-Unis d'Amérique, Finlande, France, Hongrie, Irlande, Italie, Luxembourg, Pologne, Portugal, République Dominicaine, République socialiste soviétique de Biélorussie, République socialiste soviétique d'Ukraine, Roumanie, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Tchécoslovaquie, Union des Républiques socialistes soviétiques, Union Sud-Africaine.

Ont voté contre :

Afghanistan, Arabie Saoudite, Birmanie, Brésil, Ceylan, Chili, Cuba, Egypte, Equateur, Ethiopie, Guatemala, Haïti, Inde, Indonésie, Irak, Iran, Israël, Libéria, Mexique, Nicaragua, Nouvelle-Zélande, Panama, Paraguay, Pays-Bas, Soudan, Suède, Syrie, Venezuela, Yémen, Yougoslavie.

Se sont abstenus :

Autriche, Canada, Danemark, Espagne, Grèce, Norvège, Pakistan, Philippines, Thaïlande, Turquie, Uruguay.

Le premier paragraphe du dispositif et l'annexe ayant été rejetés, le représentant du Royaume-Uni a retiré le reste de la proposition soumise par sa délégation.

22. Le représentant de la France a suggéré que le Secrétaire général et le Comité consultatif soient invités à étudier comment utiliser le budget pour appliquer les résolutions dans lesquelles l'Assemblée générale a recommandé l'établissement d'un système de priorités et à rendre compte à la douzième session. Cette suggestion a été accueillie très favorablement par les délégations qui ont pris part à la discussion. A sa 548^{ème} séance, la Commission a décidé à l'unanimité que cette étude devait être entreprise.
