



Dix-septième session  
CINQUIEME COMMISSION  
Point 62 de l'ordre du jour

PROJET DE BUDGET POUR L'EXERCICE 1963

Déclaration faite à la 917ème séance de la Cinquième Commission  
par le Président du Comité consultatif pour les questions  
administratives et budgétaires

4 octobre 1962

Déclaration liminaire du Président du Comité consultatif

Introduction

1. J'ai le privilège de présenter maintenant le rapport du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires qui a trait aux demandes de crédits initiales présentées par le Secrétaire général par intérim au titre du budget ordinaire pour 1963. Je souhaiterais à cette occasion aborder aussi certaines autres questions d'ordre administratif et financier.
2. La déclaration que vient de faire le Secrétaire général par intérim est prudente et dûment pesée. Je suis certain qu'elle sera examinée avec le plus grand soin par les délégations qui siègent à la Commission. Le Secrétaire général par intérim a, sur bien des points, traité les mêmes questions que celles que je me propose d'examiner ici. Il n'en reste pas moins que l'opinion du Comité consultatif aura elle aussi, je l'espère, sa propre utilité. Je ne prétends nullement, en disant ceci, qu'un jugement soit supérieur à l'autre. En ce domaine, c'est à vous qu'appartient le dernier mot.
3. Les divergences d'opinion entre le Comité consultatif et ceux qui ont établi le projet de budget dont la Commission est saisie, sont de deux ordres. Il y a des divergences - marginales en un sens, mais néanmoins importantes - qui représentent de la part du Comité consultatif le souci d'appliquer une discipline encore plus stricte à des propositions pleinement raisonnables. Il y a d'autres divergences dont je parlerai et qui tiennent à des considérations de politique administrative.

Certes, le Secrétaire général vient de dire qu'il n'est pas, dans les circonstances présentes, disposé à contester les réductions proposées par le Comité consultatif et c'est là une déclaration très satisfaisante car elle comble le fossé et donne un tour nouveau et fort heureux au présent dialogue entre le Secrétaire général et le Comité consultatif.

Principales demandes de crédits

4. Vous trouverez dans le document A/5207 les observations d'ensemble du Comité consultatif sur le projet de budget pour 1963, ainsi que ses recommandations détaillées sur chacun des chapitres du budget. Ce rapport est le septième que le Comité consultatif ait soumis à l'Assemblée à sa présente session.
5. Alors que le Secrétaire général prévoit des dépenses brutes de 86 649 500 dollars, le Comité recommande un chiffre brut de 84 683 450 dollars, soit une réduction de 1 946 050 dollars. En chiffres nets et compte tenu de certaines propositions du Comité consultatif tendant à augmenter les prévisions de recettes, les recommandations du Comité consultatif tendraient à ramener de 71 825 700 dollars, montant demandé par le Secrétaire général, à 69 876 250 dollars le crédit global à ouvrir. Le chiffre recommandé par le Comité consultatif, sur le plan des dépenses nettes, est donc inférieur de 1 949 450 dollars au chiffre proposé par le Secrétaire général.
6. Le crédit demandé par le Secrétaire général représente, en chiffres nets, une augmentation de 3 743 010 dollars par rapport au montant net du crédit ouvert pour 1962. La Cinquième Commission sait, certes, que le Secrétaire général, dans le document A/5223, demande des crédits additionnels, qui augmenteraient de leur côté de 2 727 480 dollars le crédit approuvé pour 1962, en vue de faire face à de nouvelles dépenses courantes que le crédit actuellement ouvert pour 1962 ne permettrait pas de couvrir. Mais si l'on veut analyser les demandes de crédit initiales pour 1963, ce sont les demandes de crédit initiales pour 1962 qu'il convient de retenir comme base de comparaison. Les demandes de crédit initiales pour 1963 représentent une augmentation de près de 3 750 000 dollars par rapport au crédit approuvé pour 1962. Les propositions du Comité consultatif auraient pour effet de ramener à 1 790 000 dollars environ cette augmentation.
7. Deux facteurs expliquent dans une large mesure le gonflement du crédit demandé par le Secrétaire général. L'un tient à une augmentation sensible, de 5 p. 100 en moyenne, des dépenses de personnel. L'autre tient à ce qu'un crédit beaucoup plus

/...

important est demandé pour les bâtiments, le matériel et les charges communes. Le premier facteur - augmentation globale de l'effectif du Secrétariat - intéresse particulièrement les chapitres 3 et 4, c'est-à-dire les traitements et salaires et les dépenses communes de personnel. L'augmentation sensible du crédit demandé pour les locaux et les charges communes intéresse dans une certaine mesure les chapitres 3 et 4 et se reflète aussi aux chapitres 7, 8, 9 et 10;

8. Si vous examinez le tableau comparatif figurant aux pages 11 et 12 du rapport du Comité consultatif (A/5207), vous constaterez que les principales réductions que nous proposons concernent les chapitres 3 et 4, ainsi que le chapitre 8 (matériel et installations), le chapitre 9 (entretien et location des locaux) et le chapitre 10 (frais généraux). La réduction importante que nous recommandons pour le chapitre 5 (frais de voyage du personnel) tient beaucoup plus à une modification proposée des normes appliquées pour les conditions de voyage qu'à une modification des voyages prévus eux-mêmes.

#### Postes permanents

9. J'ai parlé d'une augmentation de 5 p. 100 des dépenses globales de personnel. L'augmentation intéresse surtout le Service des conférences et les services qui, au Siège et à l'extérieur, sont responsables de l'action économique et sociale. Je me permets d'appeler votre attention sur les paragraphes 135 à 138 de notre septième rapport, où nous récapitulons les demandes du Secrétaire général qui ont trait à la création de nouveaux postes. Le Secrétaire général demande 114 nouveaux postes d'administrateur, ce qui porterait de 1 871 à 1 985 l'effectif total de cette catégorie. Il demande aussi 101 nouveaux postes d'agent des services généraux, ce qui porterait de 2 201 à 2 302 l'effectif total de cette catégorie. En ce qui concerne la répartition de ces nouveaux postes, 14 postes d'administrateur et 20 postes d'agent des services généraux devraient permettre de faire face à l'augmentation du volume des conférences. Soixante-trois postes de la catégorie des administrateurs et 41 postes d'agent des services généraux serviraient à renforcer l'effectif actuel dans le domaine économique et social. Les postes restants - 37 postes d'administrateur et 40 postes d'agent des services généraux - seraient répartis entre divers services.

/...

10. Service des conférences : Pour ce qui est du Service des conférences, le Comité consultatif a jugé possible d'accepter intégralement toutes les propositions faites par le Secrétaire général, y compris celles qui tendent à reclasser certains postes des sections de traduction. L'étude approfondie que le Service organisation et méthodes du Service financier a consacrée au volume et aux tendances du programme des conférences nous a considérablement aidés, mes collègues du Comité consultatif et moi-même, à examiner les besoins du Service des conférences à New York.

11. Je ne me propose pas de redire chaque année la même chose. Pourtant, au risque de me répéter, je vais aborder à nouveau cette question du plan des conférences. Tout à fait en dehors du facteur coût, l'évolution d'un programme de réunions allant sans cesse en augmentant pèse lourdement sur la capacité des services de conférences et des départements organiques. Le Secrétaire général et les hauts fonctionnaires qui l'entourent nous ont signalé à juste titre que la qualité des travaux, tant sur le plan des services de conférences que sur celui des services organiques, se trouve atteinte. L'Organisation des Nations Unies est un forum mondial. L'une de ses principales attributions est de permettre des discussions et des débats, ainsi que l'échange et le développement d'opinions d'experts, par l'intermédiaire de réunions. Que cette attribution s'étende, c'est là sans aucun doute quelque chose d'inévitable, de souhaitable également. Mais il doit être possible d'introduire un élément de contrôle et d'analyse, comme de faire preuve de modération rétrospective et de souplesse pour tenir compte des nouvelles priorités.

12. Les règles arrêtées par l'Assemblée générale au sujet du plan des conférences sont consignées dans une résolution de 1957, la résolution 1202 (XII). Ces règles sont insuffisantes et dépassées. Heureusement, un nouvel examen de cette résolution figure à l'ordre du jour de la Cinquième Commission au cours de la présente session. Heureusement aussi, le Conseil économique et social, dans une décision de juillet 1962 qui est consignée dans la partie II de la résolution 909 (XXXIV) du Conseil, s'est attaqué à cet élément du problème des conférences qui découle de l'intérêt accru que l'on porte au domaine économique et social et à l'expansion des activités dans ce domaine. Le Comité consultatif espère que la Cinquième Commission, au cours de la présente session, jugera possible, grâce à une

/...

étude et à une revision minutieuse de la résolution 1202 (XII) de l'Assemblée, d'arrêter des règles qui permettent de soumettre à une discipline nouvelle et réaliste le programme des conférences.

13. Une certaine modération s'impose également dans le domaine de la documentation. Il y a trop de papiers (et, je crois, trop de mémorandums interservices) dans lesquels les malheureux fonctionnaires et aussi les représentants doivent patauger et d'où ils ne tirent, en mettant les choses au mieux, qu'une vue confuse de la question. Ceci m'amène à rappeler aux représentants qui siègent depuis longtemps à la Cinquième Commission un incident qui s'est produit dans cette salle même il y a plusieurs années. La délégation des Etats-Unis est entrée dans cette salle en transportant sur un grand chariot tous les documents qui avaient été publiés à l'intention des commissions de l'Assemblée. C'était une petite montagne de papier que constituaient tous ces documents dont chacun avait été publié comme suite à une demande des Etats Membres eux-mêmes. Il est certain qu'aucun gouvernement, même parmi les plus modernes et les plus développés, n'a une capacité d'absorption suffisante pour ingurgiter ce seul échantillon des documents produits par l'Organisation des Nations Unies.

14. Activités économiques et sociales: L'expansion des activités économiques et sociales de l'Organisation, bien qu'elle ne soit pas sans rapport avec le programme accru des conférences, découle elle aussi du nombre croissant de demandes en vue de l'élaboration d'études et de rapports ou en vue de l'aide à prêter aux programmes de développement et de l'appui à fournir aux activités opérationnelles. Dans ses recommandations, le Comité consultatif s'est efforcé de suivre une politique de modération pour ce qui est de l'augmentation du tableau d'effectifs. Même lorsque les nouveaux besoins sont dûment justifiés, ils ne sont pas toujours formulés avec précision ni en détail, pour ce qui est des phases initiales des mesures destinées à les satisfaire. De plus, le Comité pense, comme il le dit au paragraphe 123 de son rapport que, lorsque l'on ne sait pas encore très bien ni dans quelles classes ranger les postes nécessaires, ni la nature ou la durée souhaitable des attributions à confier à leurs titulaires, mieux vaut recourir à du personnel temporaire que de créer de nouveaux postes permanents.

/...

15. Aucune des réductions du tableau d'effectifs proposées par le Comité consultatif ne tend à modifier le principe établi d'un tableau d'effectif global approuvé, dans le cadre duquel le Secrétaire général a le pouvoir de procéder à des transferts de postes d'un service à l'autre, chaque fois que cela lui paraît utile et souhaitable. C'est ce que nous disons au paragraphe 143 de notre rapport. Cependant, le Comité consultatif sait que la majeure partie des réductions globales du nombre des postes que nous proposons, telles que ces réductions sont récapitulées au paragraphe 140 de notre rapport (A/5207), s'appliqueraient nécessairement aux services économiques et sociaux. Je reviendrai ultérieurement sur la question du volume de travail des services économiques et sociaux et sur la programmation des activités dans ce domaine.

16. Bâtiments, matériel et charges communes : Avant d'en terminer avec les demandes de crédit initiales en tant que telles, je voudrais parler aussi du crédit beaucoup plus important qui est demandé pour les bâtiments, le matériel et les charges communes. C'est à l'égard de ce secteur des réductions proposées par nous que le Secrétaire général a formulé le plus de réserves.

17. Si je devais expliquer d'un mot l'attitude du Comité consultatif à l'égard de ce secteur des dépenses, j'emploierais le mot "austérité". Lorsqu'il a examiné ce secteur des dépenses, le Comité est parti de l'hypothèse que les Etats Membres préféreraient supporter certains inconvénients secondaires afin de sauvegarder nos ressources financières. Les réductions que nous avons proposées demandent l'austérité dans bien des secteurs.

#### Programmation des activités économiques et sociales

18. Le problème de l'adaptation aux crédits effectivement ouverts des programmes de travail dans le domaine économique et social est l'un de ceux qui méritent d'être particulièrement mentionnés. Peut-être n'y a-t-il pas de limite aux mesures utiles que l'Organisation des Nations Unies et son Secrétariat peuvent prendre dans ce domaine. Mais les ressources sont limitées et il faut donc s'attacher aux priorités. Je me permets de rappeler à la Cinquième Commission que les demandes de crédits initiales que nous examinons actuellement ont déjà été revisées, le Secrétaire général ayant, dans le document A/C.5/919, présenté de nouvelles demandes de crédits découlant des décisions prises par le Conseil économique et social à sa session de printemps et à sa session d'été et où se reflète dans une large mesure l'élan que

/...

connaît la notion de décennie du développement. De même, les Deuxième et Troisième Commissions de l'Assemblée vont étudier à nouveau les objectifs de la Décennie du développement. Il se peut donc que l'Assemblée soit saisie de nouvelles demandes de crédits pour 1963, découlant des travaux de l'Assemblée elle-même.

19. Au paragraphe 24 de son avant-propos au projet de budget, le Secrétaire général, proposant une politique de "renforcement contrôlé", a déclaré ce qui suit :

"La possibilité de réaliser progressivement et de façon ordonnée le renforcement voulu du personnel dépend en grande partie de la mesure dans laquelle les organes délibérants intéressés parviendront à fixer des objectifs qui faciliteraient le calcul des crédits annuels nécessaires et accepteront de subordonner à une certaine discipline leurs décisions relatives au programme de travail. Sur un autre plan, il faudrait aussi envisager de près la possibilité de ne plus fixer avec autant de rigidité des dates limites pour la présentation des études et rapports et de ne plus convoquer de réunions sans se préoccuper des moyens dont le Secrétariat dispose à tel ou tel moment. A cet égard, une plus grande souplesse ainsi qu'un échelonnement plus judicieux des réunions réduiraient considérablement les difficultés actuelles, éviteraient d'avoir à recourir à des mesures financières extraordinaires et permettraient de mener une politique budgétaire plus normale et plus suivie".

De même, au paragraphe 26 de son avant-propos, le Secrétaire général a déclaré :

"La bonne exécution de la politique de renforcement contrôlé du personnel prévue dans le projet de budget pour 1963 serait donc grandement facilitée si les organes appelés à prendre des décisions subordonnaient à une discipline et à un examen critique rationnel toute nouvelle expansion éventuelle des programmes pour 1962 et 1963".

Ce sont là des paroles nettes et judicieuses, que le Comité consultatif accueille avec satisfaction.

20. Le Conseil économique et social lui-même a pris cette année une initiative nouvelle et spéciale en ce qui concerne les priorités. Par sa résolution 920 (XXXIV) il a créé un comité spécial de coordination chargé de s'occuper particulièrement de la Décennie du développement. Par sa résolution 909 (XXXIV), intitulée "Concentration des activités, établissement d'un calendrier plus rationnel des conférences

/...

et coordination des missions d'enquête", le Conseil a chargé le Secrétaire général, lorsque celui-ci élaborerait ses observations sur le programme de travail de l'Organisation des Nations Unies à l'intention de la trente-sixième session du Conseil, de passer en revue les études et les rapports inscrits au programme de travail de l'Organisation des Nations Unies et de formuler des recommandations quant aux travaux qui pourraient être supprimés, différés ou fusionnés.

21. Aux paragraphes 46 et 47 de son rapport sur les demandes de crédits initiales, le Comité consultatif s'est aussi attaché à la question, du point de vue particulier qui est le sien. Il a signalé certaines techniques qui pourraient permettre au Conseil et à l'Assemblée de ne jamais perdre de vue les conséquences de leurs propres décisions et de porter un jugement rétrospectif sur d'anciennes autorisations de programmes, compte tenu des décisions récentes. Au nombre de ces techniques, le Comité consultatif a indiqué que l'on pourrait introduire, à l'échelon du Conseil, la pratique d'un programme de travail codifié, distinct des diverses résolutions, comparable aux programmes de travail adoptés par les commissions techniques et les commissions régionales et groupant en un seul ces programmes de travail subsidiaires ou s'y substituant. On pourrait aussi, à l'échelon du Conseil, redonner vie à la procédure dite des incidences financières, pour permettre au Conseil d'examiner plus en détail et de façon plus rationnelle cet aspect des incidences des décisions de principe qu'il prend. On pourrait encore plus pleinement informer les Deuxième et Troisième Commissions, lorsqu'elles formulent des propositions en vue de nouvelles mesures, des incidences budgétaires telles qu'elles existent déjà des décisions connexes prises dans les mêmes domaines par le Conseil économique et social.

22. Pour un exposé plus détaillé de ces questions, je me permets de renvoyer les membres de la Commission aux paragraphes 5 à 11 du rapport (A/5243) du Comité consultatif sur les demandes de crédits révisées comme suite aux décisions du Conseil économique et social.

23. Si l'on tient compte des suggestions judicieuses du Secrétaire général et des nouvelles initiatives prises par le Conseil - comme peut-être aussi des suggestions du Comité consultatif - il n'est pas excessif d'espérer que la Décennie du développement pourra être l'occasion d'améliorations - progressives, mais extrêmement utiles - grâce auxquelles les organes de l'ONU qui sont appelés à prendre des décisions pourront, malgré des ressources limitées, atteindre leurs objectifs essentiels avec une précision et une efficacité accrues.

/...

Programmes opérationnels

24. Avant de quitter le domaine économique et social, je voudrais appeler l'attention sur une décision que le Conseil économique et social a prise dans le domaine opérationnel et qui présente un intérêt spécial pour la Cinquième Commission. En 1961, le Conseil a créé un Comité spécial des huit, chargé de procéder à une étude d'ensemble des problèmes relatifs aux activités de coopération technique et de préinvestissement de l'Organisation des Nations Unies, des institutions spécialisées et du Fonds spécial. A sa dernière session d'été, le Conseil a décidé, par sa résolution 900 (XXXIV), de maintenir en fonctions le Comité spécial des huit, d'augmenter le nombre de ses membres et de demander leur collaboration directe aux chefs des secrétariats de toutes les institutions des Nations Unies. Il a prié le Secrétaire général d'entreprendre, en consultation avec les chefs de ces institutions, une étude sur la question de savoir s'il est possible de fusionner le Fonds spécial et le Programme élargi, en tenant compte des programmes d'assistance technique de l'ONU et des institutions qui sont financés sur les budgets ordinaires. Il a en outre invité l'Assemblée générale à autoriser le Comité consultatif à mettre à jour les études sur l'administration de l'assistance technique que le Comité a faites de 1956 à 1959 en accordant une attention particulière à la question des méthodes financières et des frais généraux des programmes.

Coordination administrative interinstitutionnelle

25. Un autre élément nouveau, qui se dégage de l'étude que nous avons faite au printemps dernier sur les méthodes utilisées pour la fixation du barème des traitements des agents des services généraux à Genève, mérite d'être mentionné. Il a trait à une question qui fait l'objet d'un point de l'ordre du jour de la Cinquième Commission, à savoir la coordination administrative entre l'ONU et les institutions spécialisées. Il ne fait aucun doute que le mécanisme interinstitutionnel destiné à réaliser un accord sur le barème des traitements des agents des services généraux employés par les institutions qui ont leur siège ou un bureau principal à Genève n'a pas fonctionné en 1961-1962.

26. Nous avons le sentiment que, jusqu'à présent, on a mis indûment l'accent sur l'autonomie des diverses institutions rattachées à l'ONU. Il faut espérer qu'avec

/...

le temps, le fétichisme ancien et dépassé de l'autonomie et de l'indépendance absolues s'effacera devant les arguments plus réalistes en faveur de la mutualité et de l'interdépendance aboutissant à la négociation ou à la coordination.

27. Les faits qui se sont produits à Genève ont été suffisamment graves pour amener le Comité consultatif à exprimer une opinion générale sur l'application du régime commun des traitements et indemnités. On trouvera cette opinion au paragraphe 71 de son rapport sur le projet de budget pour 1963. Depuis lors, le Comité a appris que la question de savoir si le mécanisme interinstitutionnel actuel est suffisant pour assurer la coordination voulue et permettre de conclure des accords sera examinée par le CAC à sa réunion d'octobre. La suggestion du Comité consultatif touchant la nécessité d'avoir un organe fort et indépendant qui puisse se prononcer lorsque des problèmes se posent dans l'application du régime commun va ainsi être étudiée immédiatement par le CAC. Dans ce domaine, le mieux est, bien entendu, que les chefs des diverses administrations prennent l'initiative des propositions.

#### Situation financière et budget additionnel

28. Enfin, je voudrais aborder deux questions qui sont un sujet de grave préoccupation pour le Comité consultatif et la Cinquième Commission, ainsi, du reste, que pour tous les Etats Membres. La première est la question de la situation et des perspectives financières de l'Organisation. Le Comité consultatif attend, pour l'examiner, que le Secrétaire général ait présenté un rapport spécial à ce sujet. La seconde est celle des demandes de crédits additionnels.

29. La Cinquième Commission sait qu'il va falloir augmenter de plus de 2,7 millions de dollars le montant total des crédits pour 1962. Les principales dépenses supplémentaires découlent de décisions prises par l'Assemblée générale à sa seizième session et de décisions prises au cours de l'année par le Conseil de sécurité et par des commissions ou comités de l'Assemblée. Les dépenses de cette catégorie sont considérées a priori comme des "dépenses imprévues et extraordinaires", mais c'est là une pratique que les organes délibérants devraient être instamment invités à réexaminer. Pour leur part, les membres du Comité consultatif se sont efforcés de bien préciser les mesures qu'ils estiment pouvoir être prises par les grandes commissions de l'Assemblée générale pour que les dispositions du règlement intérieur

de l'Assemblée relatives aux incidences financières des propositions ne soient pas tournées. Je voudrais insister pour que toutes les délégations lisent les paragraphes 19 et 20 de notre rapport A/5207 et y réfléchissent. Peut-être avons-nous été un peu vifs dans notre critique de résolutions récentes de l'Assemblée portant création d'organes subsidiaires. Et pourtant nous n'avons fait que dire ce que nous pensions sincèrement être vrai. Nos propositions ne sont rien de plus qu'un appel adressé à l'Assemblée pour l'inviter à revenir à une application littérale de l'article 13.1 du règlement financier et de l'article 154 du règlement intérieur de l'Assemblée qui, comme nous l'avons indiqué au paragraphe 19 de notre rapport, n'ont pas toujours été respectés.

30. Cette question a d'ailleurs fait l'objet hier d'un examen approfondi à la Cinquième Commission, et je voudrais dire à ce propos que le Comité consultatif a trouvé particulièrement réconfortantes les interventions qui ont été faites. La proposition dont le distingué représentant de l'Irak a pris l'initiative et que la Cinquième Commission a approuvée fera beaucoup pour nous aider à résoudre ce problème souvent débattu et difficile à régler.

31. Il me reste à exprimer au Secrétaire général par intérim, au nom du Comité consultatif et en mon nom personnel, notre profonde gratitude pour l'assistance et la coopération que lui-même, ses principaux collaborateurs et les autres fonctionnaires qui ont travaillé avec nous n'ont jamais manqué de nous apporter. Quant aux fonctionnaires qui ont été spécialement chargés de nous aider dans le détail de nos travaux, nous leur sommes particulièrement reconnaissants de la compétence et du dévouement avec lesquels ils se sont acquittés de leur tâche. Je voudrais dire notamment combien nous avons apprécié l'aide que nous ont apportée le Contrôleur, le Directeur des services généraux et le Directeur du personnel. Nous entretenons avec ces fonctionnaires des relations très étroites, mais celles-ci sont spécialement étroites dans le cas de M. Turner, qui a presque toujours été au premier rang lors d'innombrables entrevues entre les représentants du Secrétariat et le Comité consultatif. Enfin, je tiens à adresser un mot de remerciement et de reconnaissance au secrétariat du Comité consultatif et à son interprète.

32. Je vous remercie, Monsieur le Président, de votre patience et de votre courtoisie.

-----