

UNIONS UNIES  
ASSEMBLEE  
GENERALE



UN L...  
1978-1979  
Distr.  
GENERALE  
A/C.5/33/10  
26 septembre 1978  
FRANCAIS  
ORIGINAL : ANGLAIS

Trente-troisième session  
CINQUIEME COMMISSION  
Point 100 de l'ordre du jour

BUDGET-PROGRAMME POUR L'EXERCICE BIENNAL 1978-1979

Présentation du budget de l'Organisation des Nations Unies

Avantages et inconvénients de la "budgétisation semi-intégrale"

Rapport du Secrétaire général

1. A l'alinéa c) du paragraphe 1 de sa résolution 32/211, l'Assemblée générale a estimé que l'un des problèmes importants que posait la présentation du budget concernait le meilleur moyen de faire face aux tendances inflationnistes et à l'instabilité monétaire dans un budget-programme biennal. Dans ce contexte, l'Assemblée a demandé qu'une étude soit faite sur les avantages et les inconvénients du système dit de "budgétisation semi-intégrale", ainsi que sur les moyens employés ou envisagés pour mettre ce système en application.

Les notions de budgétisation intégrale et semi-intégrale

2. La budgétisation intégrale est un système selon lequel il est tenu compte dans le projet de budget de toutes les augmentations ou diminutions des prix et des traitements et salaires qui sont prévisibles pour l'exercice considéré. Il semble que cette notion ait été adoptée pour la première fois à l'Organisation des Nations Unies par le Comité ad hoc d'experts chargé d'examiner les finances de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées, que l'Assemblée générale avait créé par sa résolution 2049 (XX) du 13 décembre 1965 et qui avait été chargé, entre autres, d'examiner les procédures d'élaboration et de vote des budgets ainsi que les procédures de contrôle relatives à l'exécution de ceux-ci. A ce propos, le Comité avait recommandé, entre autres, que pour réduire au minimum la nécessité d'ouvrir des crédits additionnels et pour éviter que les fonds de roulement ne soient utilisés à des fins autres que celles pour lesquelles ils avaient été essentiellement prévus "les chefs des organisations établissent le projet de budget et contrôlent les engagements de façon à éviter les dépassements de crédits" 1/. Tenant compte de la partie soulignée de cette recommandation,

1/ Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-troisième session, annexes, point 80 de l'ordre du jour (A/6343, par. 39).

le Comité consultatif pour les questions administratives (CCQA) a jugé par la suite que la budgétisation intégrale était nécessaire pour assurer l'exécution complète des programmes et a recommandé que toutes les organisations s'efforcent d'appliquer ce principe le plus rapidement possible. Le Comité administratif de coordination (CAC) a ultérieurement fait sienne la position prise par le CCQA, comme il l'a rappelé récemment encore au paragraphe 109 de son rapport annuel pour 1976-1977 (E/5973), dans lequel il estimait que "c'était seulement en appliquant intégralement ce principe que les organisations pourraient exécuter leurs programmes approuvés sans avoir à demander trop de crédits additionnels".

3. Le principe de la budgétisation semi-intégrale consiste à ne pas chercher, dans les prévisions de dépenses initiales, à couvrir tous les besoins qui pourraient découler d'augmentations inflationnistes des coûts, en raison du caractère incertain des tendances inflationnistes et pour éviter que des montants excessifs ou insuffisants ne soient prévus à ce titre. Les décisions complémentaires à prendre à cet égard sont au contraire remises à un stade ultérieur. Pour illustrer cette méthode par un exemple concret, le Comité consultatif a cité, dans le chapitre premier de son rapport sur le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1976-1977 2/, la façon dont le budget de l'UNESCO est établi. L'UNESCO prévoit des crédits pour faire face à l'inflation pendant la première année de l'exercice biennal, mais non pour faire face à une aggravation de l'inflation pendant la seconde année, et ces crédits consistent en un montant global appelé "réserve budgétaire", qui ne peut être utilisé qu'aux fins prévues et uniquement avec l'approbation du Conseil exécutif de l'UNESCO. Cette méthode et la façon dont elle est appliquée sont exposées plus loin de manière plus détaillée dans les paragraphes 10 à 14.

#### Evaluation du système de budgétisation intégrale

4. Lorsque le système de budgétisation intégrale a été proposé pour la première fois par le Comité ad hoc d'experts chargé d'examiner les finances de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées, il s'agissait surtout de réduire au minimum la nécessité d'ouvrir des crédits additionnels. Toutefois, lorsqu'on se place dans une perspective plus large, il faut tenir compte du fait que, pour établir un budget-programme efficace, il faut connaître toutes les incidences financières de telles ou telles activités au moment où l'on décide de les inscrire au budget, car cela est indispensable si l'on veut s'assurer dès le départ que l'on disposera de ressources suffisantes pour exécuter les programmes efficacement et intégralement. Une fois qu'on a prévu tous les crédits nécessaires, toute dépense supplémentaire qui pourrait néanmoins surgir devrait être couverte dans toute la mesure du possible au moyen des crédits déjà approuvés. A cet égard, le Comité ad hoc avait insisté dans son rapport sur le fait que "les augmentations de dépenses inéluctables dans certains secteurs devraient être financées autant que possible par des économies réalisées dans d'autres secteurs" 3/.

---

2/ Documents officiels de l'Assemblée générale, trentième session, Supplément No 8 (A/10008).

3/ Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-troisième session, annexes, point 80 de l'ordre du jour (A/6343, par. 40).

Reconnaissant que ce principe devait être assoupli, le Comité ajoutait qu'"une ligne de crédit spéciale pourrait, lorsqu'il y a lieu, être prévue dans le budget pour ces dépenses urgentes mineures" 4/.

5. Il ne faut naturellement pas oublier que, lorsque ces recommandations ont été faites, en 1966, les effets de l'inflation étaient beaucoup moins prononcés que ces dernières années et que l'instabilité monétaire actuelle était pratiquement inconnue. En fait, comme les statistiques suivantes l'indiquent, les demandes de crédits révisées, dans le cas de l'Organisation des Nations Unies, n'ont commencé, toute proportion gardée, à prendre des proportions importantes qu'à partir de 1973 et sont imputables, un peu plus chaque année, à l'instabilité monétaire et à l'inflation :

---

4/ Ibid., par. 41.

Crédits additionnels demandés durant la période de dix ans  
1966-1976

|           | Ouverture de crédits<br>initiale | Crédits<br>additionnels | Ouverture de crédits<br>révisée |
|-----------|----------------------------------|-------------------------|---------------------------------|
|           | (Dollars)                        | (Dollars)               | (Dollars)                       |
| 1966      | 121 567 420                      | (486 890)               | 121 080 530                     |
| 1967      | 130 314 230                      | 2 769 770               | 133 084 000                     |
| 1968      | 140 430 950                      | 1 356 800               | 141 787 750                     |
| 1969      | 154 915 250                      | 2 052 050               | 156 967 300                     |
| 1970      | 168 420 000                      | 536 950                 | 168 956 950                     |
| 1971      | 192 149 300                      | 2 478 500               | 194 627 800                     |
| 1972      | 213 124 410                      | (4 474 210)             | 208 650 200                     |
| 1973      | 225 920 420                      | 7 899 954               | 233 820 374                     |
| 1974      |                                  | 65 560 000              |                                 |
| 1975      |                                  | 6 517 000               |                                 |
| 1974-1975 | 540 473 000                      | 72 077 000              | 612 550 000                     |
| 1976      |                                  | 38 119 100              |                                 |
| 1977      |                                  | 5 556 000               |                                 |
| 1976-1977 | 745 813 800                      | 43 675 100              | 789 488 900                     |

Analyse (par grand facteur d'augmentation) des augmentations  
 annuelles au cours de la période de cinq ans 1973-1977

|      | Instabilité<br>monétaire | Inflation            | Autres<br>facteurs   | Total      |
|------|--------------------------|----------------------|----------------------|------------|
|      | (Dollars)                | (Dollars)            | (Dollars)            | (Dollars)  |
| 1973 | 10 920 500               | -                    | (3 020 546)          | 7 899 954  |
| 1974 | 14 344 000               | 27 556 000 <u>a/</u> | 23 660 000 <u>b/</u> | 65 560 000 |
| 1975 | 11 078 900               | 1 768 400            | (6 330 300)          | 6 517 000  |
| 1976 | 8 669 300                | (682 000)            | 30 131 800 <u>c/</u> | 38 119 100 |
| 1977 | 5 727 800                | 1 655 300            | (1 827 100)          | 5 556 000  |

a/ La conjoncture économique étant extrêmement instable au moment de l'élaboration des prévisions de dépenses initiales pour l'exercice biennal 1974-1975, les demandes de crédits additionnels ont été reportées.

b/ Y compris les incidences financières des décisions prises par l'Assemblée générale à sa vingt-neuvième session.

c/ Y compris les incidences financières des décisions prises par l'Assemblée générale à sa trente et unième session.

Total des crédits inscrits au budget ordinaire  
 au titre de l'inflation et des fluctuations des  
 taux de change pour la période 1974-1979  
 (montants estimatifs)

|           | Instabilité<br>monétaire | Inflation  | Total       |
|-----------|--------------------------|------------|-------------|
|           | (Dollars)                | (Dollars)  | (Dollars)   |
| 1974-1975 | 33 500 000               | 55 700 000 | 89 200 000  |
| 1976-1977 | 34 200 000               | 83 600 000 | 117 800 000 |
| 1978-1979 | 40 700 000               | 96 300 000 | 137 000 000 |

/...

6. Il est évident qu'il est de plus en plus difficile de faire des prévisions budgétaires réalistes du fait de l'instabilité économique et de l'inflation rapide que révèlent ces statistiques. Le problème est devenu encore plus complexe depuis l'adoption d'un exercice biennal, car selon toute probabilité les projections établies pour la deuxième année de l'exercice biennal seront moins sûres que celles établies pour la première année. Toutefois, en dernière analyse, ces considérations ne suffisent pas pour justifier l'adoption d'un système de budgétisation semi-intégrale. Une certaine marge d'incertitude est inhérente à toute prévision budgétaire et doit donc être acceptée comme un élément inévitable du processus de budgétisation. La nécessité de fonder les projets de budget sur des hypothèses a pour corollaire celle de contrôler soigneusement par la suite les dépenses budgétaires en fonction de l'évolution effective de la situation.

7. Le Comité ad hoc des Quatorze, s'étant prononcé en faveur de la budgétisation intégrale parce qu'elle lui semblait le meilleur moyen d'éviter les dépassements de crédits, a également laissé entendre qu'au cas où l'augmentation effective des coûts pendant l'exercice serait supérieure aux montants sur lesquels les ouvertures de crédits avaient été fondées, il faudrait dans toute la mesure du possible faire face à cette situation en exerçant un contrôle strict sur les dépenses. Le Comité ad hoc a précisé sa pensée en disant que les augmentations de dépenses inéluctables dans certains secteurs devraient être financées autant que possible par des économies réalisées dans d'autres secteurs. Il est clair, toutefois, que la possibilité de compenser ces augmentations en réalisant des économies ou en ayant recours à des provisions pour imprévus dépend dans une large mesure de l'ampleur des effets de l'inflation et de l'instabilité monétaire sur le budget. Ces effets, comme il est indiqué plus haut au paragraphe 5, sont devenus beaucoup plus importants que le Comité ad hoc n'aurait pu l'imaginer lorsqu'il a écrit son rapport en 1966. Il y a des limites aux économies qu'on peut réaliser grâce à la réévaluation des priorités, à la redistribution des ressources et, le cas échéant, à des ajustements à l'intérieur du budget, si l'on ne veut pas risquer de compromettre l'exécution des programmes. En outre, un facteur comme les pertes éventuelles au change étant imprévisible, il serait difficile, sinon impossible, de fixer une provision pour imprévus dont le montant serait à la fois suffisamment réaliste et acceptable pour les Etats Membres. S'il est vrai que l'instabilité des conditions économiques atteint des proportions telles qu'il est devenu impossible de réaliser intégralement l'objectif principal de la budgétisation intégrale, à savoir réduire au minimum, sinon éviter totalement, la nécessité des ouvertures de crédits révisées, cela ne diminue en rien les mérites de la budgétisation intégrale. Comme il est dit plus haut au paragraphe 4, le budget-programme de l'Organisation perdrait de son utilité si l'on ne s'efforçait pas de quantifier la totalité des incidences financières éventuelles des activités proposées avant qu'elles soient approuvées. En fait, cette procédure a, en soi, un effet psychologique et incite à la modération lors de l'établissement initial des demandes de crédit. Ainsi, pour que le projet de budget inspire confiance, on a pris l'habitude de l'établir, d'une part, sur la base des hypothèses les plus fiables dont on dispose quant aux futurs taux d'inflation, tout en maintenant, d'autre part, ces taux au niveau le plus faible qui soit compatible avec les hypothèses retenues. A cet égard, l'expérience prouve qu'il est possible de cette façon de prévoir des crédits pour faire face

/...

à l'inflation avec une certaine exactitude. On ne peut en dire autant des taux de change qui sont totalement imprévisibles, de sorte qu'il faut calculer les prévisions de dépenses initiales sur la base des derniers taux connus, ce qui oblige souvent à réviser considérablement les prévisions par la suite.

#### Evaluation du système de budgétisation semi-intégrale

8. On pourrait faire valoir que le système de budgétisation semi-intégrale présente l'avantage de permettre une évaluation plus réaliste des effets de l'inflation au cours de la seconde année de l'exercice biennal, du fait que le calcul des crédits nécessaires à cet effet pour cette année-là est reculé d'un an. Toutefois, cette manière de procéder présente deux inconvénients principaux. En premier lieu, la présentation en deux temps de prévisions budgétaires n'est pas conforme au principe selon lequel il faut présenter un budget unifié et complet pour l'ensemble de l'exercice considéré, ce qui est le seul moyen de fournir à ceux qui doivent approuver le budget l'évaluation la plus exacte possible du total des ressources qui seront nécessaires pour exécuter entièrement les divers programmes une fois qu'ils ont été arrêtés. En second lieu, les avantages pratiques d'un cycle budgétaire biennal disparaîtraient dans une large mesure s'il fallait, pour avoir des crédits suffisants pour faire face à l'inflation, présenter à nouveau à la fin de la première année, avec tous les détails voulus et pour tous les chapitres du budget, les demandes de crédits révisées qui s'avéreraient nécessaires pour la seconde année parce qu'on aurait établi le projet de budget selon le système de la budgétisation semi-intégrale. A cet égard, il ne faut pas oublier que les programmes ne sont pas exécutés, et donc que les ressources approuvées pour l'exercice biennal ne sont pas dépensées, par parties égales pendant les deux années d'un exercice biennal. En conséquence, s'il fallait prévoir avec précision les effets de l'inflation pour la seconde année de l'exercice biennal, il faudrait disposer d'une ventilation précise des ressources approuvées qui auraient déjà été dépensées ou engagées pour savoir sur quelle base calculer les effets de l'inflation pour la seconde année. Toutefois, on se heurterait à une difficulté d'ordre pratique puisque les comptes de la première année de l'exercice biennal ne seraient pas encore disponibles au moment où l'Assemblée générale se réunirait cette année-là et où les décisions devraient être prises.

9. En outre, si la Cinquième Commission devait avoir un débat détaillé pour décider des crédits nécessaires pour faire face aux effets de l'inflation pendant la seconde année de l'exercice biennal, le Secrétaire général devrait revenir, pour la première année de l'exercice, au mode de présentation du rapport sur l'exécution du budget que l'Assemblée générale, à sa trente-deuxième session, a décidé d'abandonner. Compte tenu de cette décision, le Secrétaire général a l'intention de ne traiter dans le rapport sur l'exécution du budget qu'il soumettra à l'Assemblée générale à sa présente session que des variations les plus importantes par rapport aux taux d'inflation et aux taux de change prévus dans le projet de budget, la principale raison pour laquelle il demandera des crédits additionnels à la fin de la première année pour les programmes ainsi touchés étant le risque de voir se produire vers la fin de l'exercice biennal des

/...

déficits de trésorerie ou des dépassements de crédits importants. Le calcul de toutes les prévisions de dépenses révisées pour tous les programmes et pour tous les objets de dépenses et compte tenu de tous les facteurs d'augmentation pertinents sera donc reporté au moment de l'établissement du rapport final sur l'exécution du budget de l'exercice biennal 1978-1979 qui sera présenté à l'Assemblée générale à sa trente-quatrième session.



La budgétisation à l'UNESCO

10. Comme la seule organisation qui applique la notion de budgétisation semi-intégrale est l'UNESCO, une analyse des méthodes suivies par cette organisation pourrait être utile pour situer la question dans une perspective plus claire. Dans le budget de l'UNESCO, les prévisions de dépenses, au niveau des programmes, sont calculées sur la base de coûts identiques à ceux qui avaient été utilisés initialement pour calculer les crédits à ouvrir pour l'exercice biennal précédent. Pour chaque chapitre d'ouverture de crédit, les prévisions sont recalculées en fonction des coûts effectifs prévus pour le début du nouvel exercice biennal, c'est-à-dire compte dûment tenu de l'effet cumulatif de l'inflation et des fluctuations des taux de change pendant les deux années de l'exercice biennal précédent. Pour tenir compte de l'inflation supplémentaire prévue pour le nouvel exercice biennal, un montant global distinct, appelé "réserve budgétaire" est inscrit au budget, selon le principe de la budgétisation dite semi-intégrale, de la façon suivante :

a) Budgétisation intégrale pour la première année de l'exercice biennal, sur la base du taux moyen d'augmentation qui est prévu pour cette année-là;

b) Budgétisation partielle pour la seconde année de l'exercice biennal, du fait qu'on continue à appliquer les taux qui, selon les prévisions, seront effectifs au début de la seconde année mais qu'on s'abstient de tenir compte de toute nouvelle augmentation qui pourrait intervenir.

11. Outre la "réserve budgétaire", qui ne peut être utilisée que pour faire face aux augmentations de coûts provoquées par l'inflation, et uniquement avec l'approbation préalable du Conseil exécutif de l'UNESCO, le budget approuvé contient une provision distincte pour imprévus qui doit permettre de faire face aux dépenses supplémentaires qui pourraient résulter des fluctuations des taux de change.

12. Si l'on compare la méthode que l'on vient de décrire et celle qu'a adoptée l'Organisation des Nations Unies, on peut dire que la technique de calcul des coûts pour l'établissement du budget à l'ONU est fondée sur la formule suivante : coûts moyens enregistrés pendant la seconde année de l'exercice biennal précédent + augmentation moyenne prévue pour la première année du nouvel exercice biennal + augmentation moyenne supplémentaire des coûts prévue pour la seconde année du nouvel exercice biennal, alors que la méthode suivie par l'UNESCO peut se résumer comme suit : calcul des coûts aux taux effectifs prévus pour le premier jour du nouvel exercice biennal + augmentation prévue pour la première année + projection, jusqu'à la fin de la seconde année, des coûts prévus pour la fin de la première année. Le fait que, pour chacune des deux années de l'exercice biennal, l'UNESCO part d'une base plus élevée que l'Organisation des Nations Unies non seulement lui permet de disposer d'une réserve plus importante pour faire face à l'augmentation des coûts pendant tout l'exercice biennal mais encore atténue les conséquences réelles du fait qu'elle ne prévoit pas de crédits pour faire face à une aggravation de l'inflation pendant la seconde année. Ainsi, sur l'augmentation totale de 22,8 p. 100 du budget proposé pour l'UNESCO pour l'exercice biennal 1979-1980, le Directeur général a attribué un pourcentage de 16,9 p. 100 à l'inflation. En outre, le secrétariat de l'UNESCO a

/...

indiqué que, pour couvrir intégralement les augmentations dues à l'aggravation de l'inflation, il aurait fallu ajouter 5 millions de dollars, soit moins de 2 p. 100, au budget (275,5 millions de dollars) proposé pour l'exercice biennal 1979-1980.

13. Un autre aspect particulier de la méthode adoptée par l'UNESCO, comme on l'a déjà indiqué plus haut au paragraphe 10, est le fait que la réserve constituée en prévision d'une aggravation de l'inflation, par rapport aux coûts effectifs qui avaient été prévus pour le début de l'exercice biennal, fait l'objet d'une ouverture de crédit globale dans une partie distincte de la résolution d'ouverture de crédits. On ne peut prélever de fonds sur cette "réserve budgétaire" qu'avec l'approbation préalable du Conseil exécutif de l'UNESCO et uniquement pour faire face aux hausses de prix et aux augmentations de traitement du personnel. On a pu s'assurer que l'UNESCO allouait normalement des crédits au début de chaque année de l'exercice biennal sur la base des plans de dépenses approuvés mais sans imputer aucune allocation sur la réserve budgétaire. Les demandes de prélèvements sur cette réserve sont présentées au Conseil exécutif deux fois par an, à ses sessions de printemps et d'automne respectivement, dans un rapport sur les augmentations de coûts qui se sont effectivement produites, le Directeur général demandant alors l'autorisation de prélever les crédits additionnels nécessaires sur la réserve pour les virer à divers autres chapitres du budget. Cette procédure semestrielle a donné satisfaction jusqu'à présent, car l'UNESCO peut couvrir provisoirement certaines augmentations de coûts en prélevant des avances sur des fonds affectés à d'autres fins, dans la même ligne de crédits, pour le reste de l'exercice biennal. Il semblerait donc que l'examen de ces questions par le Conseil exécutif ne soit guère qu'une formalité, le Conseil se bornant à entériner des faits accomplis.

14. Quant aux incidences d'ordre statutaire de la politique de budgétisation semi-intégrale telle que la pratique l'UNESCO, rien ne permet de penser que la Conférence générale ait voulu imposer au Directeur général l'obligation absolue de résorber le déficit éventuel à l'aide des ressources mises à sa disposition. Etant donné le caractère modeste des dépassements de crédits en question, il se trouve qu'en général les dépenses effectives pour chaque ligne de crédit coïncident avec la ligne de crédit initiale majorée des fonds prélevés sur la réserve. Pendant les trois derniers exercices biennaux, des crédits additionnels ont été demandés pour combler des déficits dus principalement à des pertes au change. Il importe également de noter à cet égard que le Conseil exécutif, qui se réunit normalement deux fois par an, est habilité à autoriser des dépenses supplémentaires jusqu'à concurrence d'un montant représentant 7,5 p. cent des ouvertures de crédit approuvées par la Conférence générale.

#### Conclusions

15. La question de savoir si l'Organisation des Nations Unies aurait ou non intérêt à adopter l'une quelconque ou l'ensemble des méthodes appliquées par l'UNESCO dépend des objectifs que l'on veut atteindre en procédant de la sorte. Lorsqu'il a soulevé la question, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires semble s'être surtout préoccupé des moyens les plus efficaces d'éviter que l'on ne prévoie trop de crédits ou pas assez, comme le montre l'observation que le Président du Comité consultatif a formulée à ce sujet dans la déclaration qu'il a faite à la Cinquième Commission sur le projet du budget-programme pour 1978-1979, à savoir que :

/...

"... l'expérience de l'inflation rapide amène à penser qu'en prévoyant les crédits nécessaires pour tenir compte de ces facteurs, on peut, soit les surestimer, soit les sous-estimer" 5/.

Dans une observation connexe, le Comité consultatif a laissé entendre que les dépenses dues à l'inflation pourraient être plus étroitement contrôlées si, comme à l'UNESCO, les crédits prévus à cette fin étaient inscrits dans une partie distincte du budget, des prélèvements ne pouvant être opérés sur cette provision et affectés à d'autres parties du budget qu'avec l'autorisation d'un organe directeur. L'expérience de l'UNESCO n'est pas très concluante à cet égard essentiellement parce que, comme il est dit plus haut dans le paragraphe 12, les méthodes particulières appliquées par l'UNESCO pour calculer les effets de l'inflation même sur une base incomplète équivalent presque, en fait, à déterminer la totalité des crédits éventuels à prévoir pour faire face aux effets de l'inflation. Dans le cas de l'Organisation des Nations Unies, cet écart serait plus important, mais il semble que l'expérience prouve que, dans l'ensemble, il est possible de prévoir les effets de l'inflation, sinon ceux des fluctuations des taux de change, avec une exactitude assez grande. Si, dans bien des cas, la suite des événements a montré que les hypothèses initiales faites à cet égard étaient trop prudentes, divers autres facteurs ont réduit sensiblement la nécessité d'ouvrir des crédits additionnels pour faire face à l'inflation. Tout bien pesé, lorsqu'on compare la complexité du système de budgétisation semi-intégrale avec les avantages qui en découleraient effectivement, il semble bien que, dans le contexte d'un système intégré de programme et de budget, la méthode de budgétisation intégrale offre des avantages substantiels.

16. La deuxième question est celle de savoir si les dépenses résultant de l'inflation pourraient être plus étroitement contrôlées si les crédits correspondants étaient inscrits à un chapitre distinct du budget, des prélèvements ne pouvant être opérés sur ces crédits qu'avec l'autorisation préalable d'un organe directeur qui, dans le cas de l'Organisation des Nations Unies, serait probablement le Comité consultatif, agissant pour le compte de l'Assemblée générale. La pratique suivie par l'UNESCO à cet égard est exposée plus haut dans le paragraphe 10. Dans le cas de cette organisation, les fonctions spéciales confiées au Conseil exécutif, qui se réunit deux fois par an, s'expliquent dans une certaine mesure par le fait que la Conférence générale de l'UNESCO ne se réunit que tous les deux ans. C'est pour cette raison, par exemple, que le Conseil exécutif est habilité à autoriser des dépenses supplémentaires jusqu'à concurrence d'un montant représentant 7,5 p. 100 des crédits ouverts. Dans le cas de l'Organisation des Nations Unies, le Comité consultatif a lui aussi de larges pouvoirs, en vertu des dispositions de la résolution traditionnelle relative aux dépenses imprévues et extraordinaires, pour agir pour le compte de l'Assemblée générale. Toutefois, l'Assemblée se réunit tous les ans et reçoit chaque année un rapport sur l'exécution du budget qui lui permet de surveiller les dépenses imputables à l'inflation et d'opérer elle-même les ajustements nécessaires en révisant le montant des crédits déjà ouverts. En outre, il semble, comme on l'a signalé plus haut dans le paragraphe 13, que le contrôle exercé par le Conseil exécutif de l'UNESCO soit plus apparent que réel. Quels que soient les avantages qu'on puisse compter retirer de l'adoption de procédures semblables à l'Organisation des Nations Unies, ces avantages seraient très largement contrebalancés par les inconvénients qu'entraînerait le fait de fractionner les crédits prévus pour chaque

programme entre un chapitre concernant les dépenses prévues pour ce programme et un autre chapitre concernant uniquement les crédits ouverts pour faire face à l'inflation. Non seulement on risquerait ainsi de sous-estimer le coût des divers programmes, mais il en résulterait des complications pour l'allocation des crédits et pour la comptabilité.

17. Il reste enfin à déterminer, et cette question a été soulevée par un certain nombre de représentants à la Cinquième Commission au cours du débat général sur le budget de 1976-1977, si l'adoption de la budgétisation semi-intégrale ne serait pas un moyen efficace d'inciter le Secrétariat à la modération et à une gestion plus austère de ressources qui sont limitées. En premier lieu, si l'on veut bien se référer à cet égard à la pratique de l'UNESCO, on peut faire observer que, comme on l'a indiqué plus haut dans le paragraphe 14, son Directeur général ne se trouve pas dans l'obligation absolue de résorber à l'aide des ressources mises à sa disposition tout déficit éventuel qui résulterait de la méthode de budgétisation semi-intégrale appliquée pour déterminer le montant des ouvertures de crédits, bien qu'on puisse certainement compter qu'il s'efforcera de le faire. La seconde considération, que l'on a déjà mentionnée plus haut dans le paragraphe 7, est le fait que la possibilité d'absorber les effets de l'inflation dans les limites des ressources disponibles sans compromettre l'exécution des programmes dépend inévitablement du montant en cause. Si l'Organisation des Nations Unies avait suivi l'exemple de l'UNESCO et n'avait pas prévu de crédits pour faire face à l'aggravation de l'inflation pendant la seconde année de l'exercice biennal en cours, on estime que le crédit de 985,9 millions de dollars ouvert initialement pour l'exercice biennal 1978-1979 aurait pu être réduit de quelque 20 millions de dollars, soit d'un peu plus de 2 p. 100 6/. Il se trouve que ce chiffre est supérieur au montant total ajusté de la croissance réelle (17,2 millions de dollars) pour laquelle des ressources avaient été prévues dans le crédit ouvert, ce qu'on ne pouvait manifestement éviter de faire sans nuire gravement à la bonne exécution des programmes.

18. On ne peut contester qu'il est souhaitable de faire preuve du maximum d'exactitude dans l'évaluation des effets de l'inflation ainsi que de modération dans l'exécution du budget, notamment en compensant, dans toute la mesure du possible, les augmentations de coût par des économies ne risquant pas de nuire à la pleine exécution des programmes de travail. Toutefois, il ressort de l'analyse qui précède des avantages et des inconvénients de la budgétisation semi-intégrale qu'on pourrait réaliser plus efficacement ces objectifs en apportant de nouvelles améliorations aux techniques d'estimation, en surveillant attentivement l'évolution réelle de la situation au cours de l'exercice biennal et en opérant les ajustements nécessaires dans les rapports annuels sur l'exécution du budget, le tout sans s'écarter du système actuel de budgétisation intégrale, qui a été approuvé par le Comité administratif de coordination et fait l'objet d'un examen interinstitutions régulier.

-----

---

6/ Cette estimation ne porte que sur les seuls effets de l'inflation. Les pertes au change pour lesquelles, à la différence de l'UNESCO, l'ONU ne prévoit pas de provision pour imprévus nécessiteront l'ouverture de crédits additionnels d'un montant substantiel pour le présent exercice biennal.