

ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

QUINZIÈME SESSION

Documents officiels


CINQUIÈME COMMISSION, 810^e
SÉANCE

Mardi 6 décembre 1960,
à 11 heures

NEW YORK

SOMMAIRE

Point 54 de l'ordre du jour:

Coordination, sur le plan administratif et budgétaire, de l'action de l'Organisation des Nations Unies, des institutions spécialisées et de l'Agence internationale de l'énergie atomique: rapport du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (suite)

Page

293

Président: M. Mario MAJOLI (Italie).

POINT 54 DE L'ORDRE DU JOUR

Coordination, sur le plan administratif et budgétaire, de l'action de l'Organisation des Nations Unies, des institutions spécialisées et de l'Agence internationale de l'énergie atomique: rapport du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (A/4415, chap. VII, sect. I; A/4599, A/C.5/820, A/C.5/841, A/C.5/847) [suite]

1. M. BANNIER (Pays-Bas) souligne l'importance d'une coordination de l'action de l'ONU et des autres organismes intergouvernementaux ayant des responsabilités internationales étendues dans les domaines économique, social, culturel, éducatif, sanitaire et autres. Sans cette coordination, les organisations internationales formeraient une juxtaposition hétéroclite et indisciplinée dont les demandes de crédits accumulées finiraient par dépasser les possibilités des gouvernements. En accordant l'autonomie aux diverses organisations intergouvernementales en 1945 et 1946, les gouvernements n'ont nullement voulu barrer la voie à la coordination et à un certain degré d'intégration là où elle est applicable. Tout un ensemble de mesures, entre autres celles qui ont été prises au cours des cinq ou six dernières années par le Conseil économique et social ainsi que par l'Assemblée générale, est venu confirmer la validité de la conception originale de la structure de l'ONU et la nécessité de renforcer la structure actuelle, même sans modifier les règlements existants. Il est indispensable que l'Assemblée générale exerce une critique constante et vigilante sur la coordination des organismes des Nations Unies; des améliorations sont toujours possibles, et il faut se féliciter des récents progrès de la coordination.

2. M. Bannier est heureux que la section I du chapitre VII du rapport du Conseil économique et social (A/4415^{1/}) qui est intitulée "Evaluation des programmes dans les domaines économique et social et

dans celui des droits de l'homme" ait été soumise à la Commission. Cette section a trait au rapport d'ensemble de la Commission chargée de l'évaluation des programmes^{2/}. Ce rapport, auquel le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires accorde une grande importance (A/4599), mérite d'être également soumis aux membres de la Cinquième Commission ainsi qu'aux gouvernements et aux organismes intéressés, car c'est le rapport le mieux informé, le plus complet et le plus riche d'idées qui ait jamais été rédigé sur les nombreuses activités passées, présentes et futures des organismes des Nations Unies.

3. Le rapport d'ensemble met pour la première fois en évidence une cohérence entre les diverses activités des organismes internationaux. Pour la première fois, il apparaît clairement que les programmes des organisations internationales sont parallèles dans leurs grandes lignes. Ces organisations ont commencé par travailler isolément, mais, à mesure qu'entre elles la coopération se généralisait, la structure de leurs programmes est devenue, sinon identique, du moins comparable. Ainsi que le souligne la conclusion du rapport, au paragraphe 375, non seulement les gouvernements, mais des personnes très diverses ont été amenées à participer activement aux programmes des organisations intergouvernementales, que ceux-ci concernent l'agriculture, l'industrie, l'amélioration de la santé et de l'éducation, le développement communautaire ou le bien-être social. Ces organisations et les Etats Membres présentent un caractère plural, et la coopération et l'association de tous ceux qui y participent ont déjà eu pour résultat un degré de coordination non négligeable, librement accepté et non imposé. Il reste néanmoins encore beaucoup à faire, et le rapport indique les domaines où se posent des problèmes particuliers — ce qui suffirait déjà à justifier un tel travail d'évaluation.

4. Une autre conclusion du rapport d'ensemble touche aux priorités. L'importance d'un ordre de priorité entre les différents secteurs d'activité et à l'intérieur de ces secteurs est bien connue et le Conseil a déjà essayé de déterminer les principes directeurs dans ce domaine. Mais les difficultés sont bien plus grandes qu'on ne le croit généralement et c'est à juste titre que le Comité consultatif estime (A/4599, par. 9, alin. d) qu'il faut imposer un ordre strict de priorité si l'on veut que les efforts déployés aboutissent au maximum de résultats. Mais le problème est complexe; le concept de priorité qui est aujourd'hui généralement accepté ne correspond plus aux nécessités actuelles. Certains besoins d'ordre politique ou moral — dont il ne faut pas négliger l'importance — interviennent souvent dans l'ordre des priorités économiques et sociales; certains facteurs fondamentaux, comme les tendances démographiques, diffèrent radicalement selon les régions du globe. Il faut tenir

^{1/} Documents officiels de l'Assemblée générale, quinzième session, Supplément No 3.

^{2/} Publication des Nations Unies, numéro de vente: 60.IV.14.

compte de facteurs rationnels et irrationnels. Les rapports du Comité consultatif et de la Commission chargée de l'évaluation des programmes font ressortir les transformations rapides et fondamentales de l'orientation des travaux des organisations internationales, dues aux modifications des besoins des pays sous-développés. C'est pourquoi un ordre de priorité ne saurait être statique, et les règles qui le déterminent ne doivent pas être rigides et immuables. L'importance de ce problème justifie à elle seule la préparation de nouveaux rapports du Comité consultatif et de la Commission chargée de l'évaluation des programmes à la fin de la période quinquennale en cours.

5. En ce qui concerne le coût des futures activités des organisations, le rapport d'ensemble ne contient que peu de renseignements, car les organisations ont jugé impossible de prévoir leurs besoins avec précision. M. Bannier appuie la suggestion du Comité consultatif (*ibid.*, par. 11) tendant à accorder à l'avenir plus d'attention au coût des programmes. Il est également souhaitable de pouvoir disposer d'estimations approximatives concernant les incidences budgétaires, établies en fonction du développement minimum normal des activités en cours et d'une extension optimum compatible avec d'autres limitations, comme les disponibilités en personnel qualifié par exemple. Il serait toutefois bon de modifier ce dernier point en mentionnant non les disponibilités en personnel qualifié existantes, mais le personnel qui pourrait être mis à la disposition des organisations, ne serait-ce que temporairement, par toutes les autorités intéressées, par exemple les gouvernements.

6. Dans son rapport, le Comité consultatif met en évidence la diversité des formes de coordination. Il ne faut pas négliger l'importance de la nouvelle forme de coopération entre les institutions spécialisées concernant les activités civiles au Congo, décrite par le Secrétaire général dans son mémoire du 11 août 1960^{3/}. Pour assurer la cohésion et l'efficacité de leurs activités, les institutions spécialisées ont renoncé à une partie de leur autonomie et se sont mises à la disposition du Secrétaire général et de son représentant personnel. D'autre part, l'ONU a accepté de rembourser les institutions spécialisées sur la base de leurs dépenses extraordinaires. Les différentes activités des institutions spécialisées ont ainsi pu être regroupées, et il semble que ce système puisse se révéler extrêmement efficace non seulement au Congo, mais aussi dans d'autres pays où l'assistance technique internationale est un phénomène récent, ou bien dans des pays qui bénéficient actuellement d'un système d'assistance qui a besoin d'être amélioré ou simplifié.

7. Pour ce qui est des dépenses d'administration et des dépenses des services d'exécution concernant l'assistance technique accordée au titre du Programme élargi, il convient — sans toutefois considérer comme définitives les décisions prises par le Conseil pour la période allant jusqu'à 1962 compris — d'accepter l'avis du Comité consultatif, selon lequel les décisions prises à ce sujet ne doivent être mises à exécution qu'après avoir été portées à la connaissance des organisations. Le Comité consultatif devra examiner ce sujet plus en détail en 1961.

8. En ce qui concerne les services fournis par l'ONU pour des activités qui sont en tout ou en partie financées hors budget, la délégation néerlandaise appuie pour le moment la proposition du Secrétaire général figurant dans l'avant-propos au projet de budget pour l'exercice 1961 (A/4370, par. 85) visant à s'en tenir pour le moment aux diverses méthodes actuellement suivies. Le même problème se pose en ce qui concerne les institutions spécialisées. Tout en reconnaissant les avantages d'un système uniforme, M. Bannier comprend que le Comité consultatif préfère remettre l'examen de cette question jusqu'à la parution du rapport que doit présenter le Comité d'experts chargé d'examiner les activités et l'organisation du Secrétariat.

9. Les efforts visant à renforcer les bureaux extérieurs afin de les adapter aux nouveaux besoins intéressent l'Organisation proprement dite et les institutions spécialisées. M. Bannier partage sur ce point l'opinion exprimée à la 809^{ème} séance par le représentant de la Nouvelle-Zélande dont la délégation est l'une de celles qui ont pris l'initiative de la résolution 795 (XXX) du Conseil économique et social. La coordination et l'intégration à l'échelon local, obtenue non seulement en regroupant les bureaux des différentes organisations, mais aussi en confiant à un seul responsable les pouvoirs délégués par plusieurs institutions, est un excellent moyen d'accroître l'efficacité des institutions des Nations Unies, en particulier dans les pays qui viennent d'accéder à l'indépendance. Les résultats obtenus jusqu'à présent sont satisfaisants, notamment en ce qui concerne les tâches confiées aux représentants résidents du BAT par les institutions spécialisées, et il y aurait même intérêt à recourir davantage encore à cette procédure. Il faut espérer que le cumul des fonctions de représentant résident et de directeur d'un centre d'information sera fructueux, mais il ne sera peut-être pas toujours possible, surtout dans les pays où l'ONU et les organisations qui lui sont reliées ont des activités très diverses. Même dans ces pays, cependant, il faudrait essayer de confier la direction générale de toutes ces activités à une seule personne.

10. M. Bannier ne s'étendra pas sur les observations détaillées présentées par le Comité consultatif à propos des budgets des institutions spécialisées pour 1961 (A/4599). Il réaffirme l'espoir, déjà exprimé par sa délégation à la quatorzième session, que, dans un avenir relativement proche, le CAC et le Comité consultatif s'estimeront fondés à examiner la question d'un budget commun à toutes les organisations des Nations Unies.

11. Dans sa résolution 794 (XXX), le Conseil économique et social a invité le CAC à étudier les répercussions que pourront avoir sur les activités de l'ONU et des institutions spécialisées l'accroissement des opérations du Programme élargi d'assistance technique et du Fonds spécial au cours des prochaines années, en prenant en considération la nécessité d'assurer le développement coordonné de ces activités. Il ressort du tableau VI du rapport d'ensemble présenté par la Commission chargée de l'évaluation des programmes qu'au cours des quatre ou cinq dernières années les fonds extra-budgétaires ont généralement augmenté plus que les budgets ordinaires. Ce phénomène traduit l'importance que les gouvernements attachent aux programmes entrepris à l'aide de contributions bénévoles et à la coopération entre les institutions pour aider les pays sous-

^{3/} Documents officiels du Conseil de sécurité, quinzième année, Supplément de juillet, août et septembre 1960, document S/4417/Add.5.

développés. De même, au cours de la présente session de l'Assemblée, les sommes annoncées pour les deux plus grands programmes extra-budgétaires ont sensiblement augmenté. A une exception près, celle de l'OMS, l'assistance technique consentie au titre des budgets ordinaires des institutions spécialisées est beaucoup moins importante que l'assistance imputée sur les contributions bénévoles. La délégation néerlandaise se félicite de cette évolution qui facilite l'intégration et la coordination des activités. Cependant les institutions ont deux problèmes à résoudre: en premier lieu, elles ont à appliquer des programmes qui ne sont pas établis par leurs seuls organes directeurs, dont l'autorité tend alors à être réduite; et, en second lieu, la question se pose de plus en plus de savoir si le personnel du siège de ces organisations doit être rémunéré sur des fonds extra-budgétaires et non sur les crédits inscrits au budget ordinaire. Le Conseil économique et social demande que le CAC étudie tous les aspects et toutes les conséquences de cette évolution. C'est là un domaine qui devrait intéresser également le Comité consultatif, et M. Bannier propose, comme l'a déjà fait le représentant de la Nouvelle-Zélande, que l'Assemblée invite le CAC à communiquer au Comité consultatif les résultats de son étude et que ce dernier fasse connaître ses observations au Conseil.

12. A sa trentième session, le Conseil économique et social a étudié d'autres aspects de la coordination, sur lesquels la Cinquième Commission n'a pas à se prononcer actuellement. M. Bannier tient cependant à souligner l'importance de la coordination des programmes concernant l'industrialisation et l'administration publique, de la concentration des activités et du renforcement des consultations entre organisations. La Cinquième Commission doit s'occuper des aspects administratifs et budgétaires de la coordination, inséparables des aspects de structure. C'est pourquoi elle devra suivre d'aussi près que possible les décisions du Conseil économique et social et les observations du Comité consultatif sur les mesures prises par le Conseil. A cet égard, il faut noter qu'un projet de résolution (A/C.6/L.479), sur le point d'être adopté par la Sixième Commission, tend à modifier le règlement intérieur de l'Assemblée générale, de manière à y prévoir des dispositions analogues à celles qui figurent dans le règlement intérieur du Conseil économique et social et de la plupart des institutions spécialisées en matière de coordination. Il est enfin un dernier aspect de la question qui ne doit pas être négligé et sur lequel le Président du Comité consultatif a appelé l'attention, celui de la coordination à l'échelon national qui détermine dans une certaine mesure les conditions dans lesquelles les organismes internationaux peuvent eux-mêmes coordonner leurs activités.

13. En conclusion, M. Bannier souligne que la coordination, qui vise à parvenir à une harmonie entre les activités, entre les administrations et entre les budgets, est un processus continu. Les conditions dans lesquelles elle s'exerce ne cessent d'évoluer. Les objectifs des organisations intergouvernementales s'élargissent constamment, et la nécessité d'une coordination se fait de plus en plus sentir. Aussi faut-il espérer que l'excellent rapport d'ensemble sur les Perspectives pour les cinq années 1960-1964 sera mis à jour et que le Conseil économique et social et la Cinquième Commission intensifieront leurs efforts en vue d'améliorer la coordination pour s'assurer,

comme le déclare le Comité consultatif, "que les ressources des organisations sont utilisées avec efficacité et économie pour les tâches qui présentent le plus d'importance, d'utilité et d'urgence" (A/4599, par. 12).

14. M. BENDER (Etats-Unis d'Amérique) n'a rien à ajouter, sur le fond, aux interventions des représentants qui l'ont précédé. Il tient seulement à féliciter la Commission chargée de l'évaluation des programmes pour son excellent travail ainsi que le Comité consultatif et la Cinquième Commission qui ont pris l'initiative de cette évaluation. Il félicite également le Comité consultatif, son président et son secrétaire pour leur rapport (A/4599) qui contient des renseignements extrêmement utiles.

15. M. AGHNIDES (Président du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires) remercie les délégations qui ont bien voulu féliciter le Comité consultatif pour son travail. Le Comité tiendra compte notamment des deux suggestions importantes faites par le représentant de la Nouvelle-Zélande qui a demandé que, dans son prochain rapport, le Comité étudie en particulier les relations entre les institutions spécialisées et le FISE, d'une part, et le BAT, d'autre part, et qui a proposé que le Comité consultatif donne son avis sur les résultats de l'étude qui doit être effectuée par le CAC sur les activités du Programme élargi et du Fonds spécial. Le Comité consultatif étudiera également le rapport du Comité d'experts désigné conformément à la résolution 1446 (XIV) et chargé d'examiner les activités et l'organisation du Secrétariat de l'ONU.

16. M. Aghnidès est en parfait accord avec le représentant des Pays-Bas sur la nécessité de ne pas se contenter d'une évaluation quinquennale des programmes et rappelle qu'au paragraphe 12 de son rapport le Comité consultatif a déclaré qu'il serait très indiqué d'entreprendre une évaluation prospective qui pourrait porter sur des périodes excédant cinq ans.

17. Aux difficultés signalées par le représentant des Pays-Bas, M. Aghnidès ajoute le fait que, dès leur création, les différentes institutions ont eu le désir plus ou moins conscient de prouver leur indépendance. Le rôle de la Cinquième Commission et du Comité consultatif est d'essayer d'atténuer cette tendance, d'ailleurs normale. On doit reconnaître que les institutions comprennent généralement qu'il est nécessaire de sacrifier une partie de leur souveraineté au profit de l'intérêt général.

18. M. CHIKARAISHI (Japon) rend hommage aux membres du Comité consultatif pour l'excellent rapport qu'ils ont adopté (A/4599). Il approuve notamment la suggestion qui figure au paragraphe 11 de ce rapport, où le Comité recommande qu'on accorde plus d'attention au coût des programmes lorsqu'on mettra les évaluations à jour. Il est indispensable, en effet, au moment où les activités des Nations Unies dans les domaines économique et social se ramifient et s'étendent aux nouveaux pays indépendants d'Afrique, d'asseoir les programmes sur des bases financières saines. La coordination devient d'autant plus nécessaire que les activités se développent, et la délégation japonaise accueille avec satisfaction les résultats déjà obtenus par le Comité de coordination du Conseil économique et social, par le CAC et par le Comité consultatif. Elle se plaît à

noter que, dans sa résolution 799 (XXX), le Conseil a reconnu l'importance croissante du rôle confié au CAC. Il reste encore beaucoup à faire, notamment en ce qui concerne la coordination à l'échelon local, la coordination à l'échelon national et la coordination des programmes d'exécution et des activités des organismes centraux. Mais ce qui importe avant tout, c'est qu'un organe soit responsable des activités futures des diverses organisations des Nations Unies. C'est pourquoi la délégation japonaise approuve la création, prévue dans la résolution 798 (XXX) du Conseil économique et social, d'un groupe de travail spécial chargé d'étudier les problèmes de coordination.

19. M. GABITES (Nouvelle-Zélande) rappelle qu'à la 809^e séance il a indiqué que la Commission aurait intérêt à étudier de près les observations du Président du Comité consultatif et en demande la publication intégrale sous forme de document.

Il en est ainsi décidé^{4/}.

La séance est levée à 12 heures.

^{4/} Le texte *in extenso* de la déclaration faite par le Président du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires à la 809^e séance a été distribué sous la cote A/C.5/851.