

ORGANISATION DES NATIONS UNIES ET ORGANISATIONS UNIVERSELLES

BUDGETS ET PROGRAMMES AUX NATIONS UNIES QUELQUES TENDANCES RÉCENTES

ALAIN PELLET

1. — La crise financière subie par l'Organisation des Nations Unies depuis plus de quinze ans a conduit à mettre l'accent sur le problème des ressources de l'Organisation plus que sur celui de ses dépenses (1). Cette tendance se justifie par la gravité des conséquences de cette crise, toujours actuelle malgré la multiplicité des études consacrées à la question au sein même des Nations Unies par de nombreux comités — et l'on peut douter que le dernier en date, créé par l'Assemblée générale en vertu de la résolution 3538 (XXX) du 17 décembre 1975 sous le nom de « Comité de négociation sur la crise financière de l'Organisation des Nations Unies » arrive à proposer des solutions durables.

(*) Alain PELLET, Agrégé des Facultés de Droit.

L'auteur tient à remercier particulièrement Son Excellence M. l'Ambassadeur A. Naudy qui a bien voulu l'éclairer de ses conseils lorsqu'il a entrepris ce travail. Celui-ci a été rédigé sur la base des documents disponibles en juillet 1976.

(1) Indépendamment des commentaires de l'avis rendu par la C.I.J. le 20 juillet 1962 (Certaines dépenses des Nations Unies), v. surtout : Cem SAR, *Le financement des activités de l'O.N.U., 1945-1961*, Publications de la Faculté de Science Politique de l'Université d'Ankara, n° 149-151, 1963, XVI-260 p.; Jean SALMON et a., « Les difficultés financières des Nations Unies et les obligations des Etats membres », *Chronique de politique étrangère*, 1963, pp. 9-292; John G. STROESSINGER et a., *Financing the U.N. System*, The Brooking Institution, Washington 1964, 348 p.; Evelyne RAUZIERES, *La crise financière de l'O.N.U.*, thèse, Montpellier 1966; M. MAJOLI, « Le finanze delle Nazioni Unite », *Comunità Internazionale*, 1966, pp. 495-501; J. SOUBEYROL, « Considérations sur la crise financière de l'O.N.U. », *R.G.D.I.P.* 1967, pp. 675-716. Les deux exceptions les plus notables à cette tendance de la doctrine sont d'une part la série d'articles consacrés par Claude-Albert COLLIARD aux « Finances publiques internationales - les principes budgétaires dans les organisations internationales », *Revue de Science Financière*, 1958, pp. 237-260, 437-460 et 679-697, et l'ouvrage de J. David SINGER, *Financing International Organizations - The U.N. Budget Process*, Nijhoff, La Haye, 1961, 186 p. Voir aussi Charles ROUSSEAU, *Droit International Public*, Sirey, 1974, t. II, p. 616 s. et Henry G. SCHERMERS, *International Institutional Law*, Sijthoff, Leiden, t. II, 1972, p. 376 s.

En revanche, les aspects strictement budgétaires de la crise n'ont guère suscité d'études. M. Stoessinger l'explique ainsi : « En ce qui concerne le budget de l'Organisation, il n'existe pas de crise financière grave et il ne s'en profile pas à l'horizon. Les Etats reconnaissent évidemment le besoin et l'utilité d'un vaste forum international et ils sont, en gros, désireux et capables de payer à cette fin. Aussi peut-on prévoir avec une assez grande certitude que les frais de routine administrative des Nations Unies vont augmenter progressivement et que les Etats membres tout en maugréant contre cette tendance et en s'efforçant de l'enrayer, continueront à verser les ressources nécessaires » (2).

Si l'on ne s'en tient pas à l'analyse strictement juridique effectuée, conformément à son mandat, par la Cour de la La Haye en 1962, il est exact que la crise financière ne s'est jamais traduite directement par une crise budgétaire en ce sens que le budget de l'Organisation a toujours pu être adopté et que les Etats n'ont jamais contesté le principe même de leurs obligations budgétaires. Mais, ce que M. Stoessinger appelle « les frais de routine administrative des Nations Unies » se sont considérablement transformés, aussi bien qualitativement que quantitativement. En 1963 — dernière année connue de l'auteur — le budget ordinaire de l'O.N.U. s'élevait à peine à 95 millions de dollars ; il a quadruplé depuis et la « routine administrative » n'a plus pour seul objet — si même ce fut jamais le cas — de permettre d'organiser le « défoulement collectif » des Etats membres, mais vise surtout à la réalisation d'études et de publications et à la tenue de réunions de caractère technique.

De plus, il est sans doute abusif de dresser une barrière étanche d'une part entre le budget ordinaire et les fonds extra-budgétaires dont l'objet est de concourir à la réalisation des buts de l'O.N.U. elle-même et, d'autre part, entre l'ensemble de ces fonds et ceux dont peut disposer le système des Nations Unies dans son ensemble.

Dans ces conditions, il était inévitable que la crise financière suscite une réflexion sur les techniques budgétaires. Il est tout à fait significatif à cet égard que le Comité *ad hoc* d'experts chargé d'examiner les finances de l'O.N.U. et des institutions spécialisées (Comité des 14) ait reçu mandat de la résolution 2049 (XX) du 13 décembre 1965 d'examiner à la fois la situation financière de l'Organisation (§ 4 et 5) et l'ensemble des problèmes budgétaires de l'O.N.U. et des organisations qui lui sont reliées (§ 6).

C'est donc tout à fait directement de la crise financière de l'Organisation que sont issues les réformes budgétaires en cours, et celles-ci, à leur tour, ont débouché sur une interrogation fondamentale concernant la finalité même du système, tant il est vrai que les mécanismes budgétaires jouent

(2) John G. STOESSINGER et a., *op. cit.*, p. 6. Traduit par nous.

un rôle révélateur de tout phénomène de pouvoir. Ce qui est exact sur le plan interne (3) l'est aussi en ce qui concerne les organisations internationales. « A la limite, introduire plus de clarté dans cet ensemble revient à définir exactement le contenu de l'activité des institutions internationales et à fournir aux Etats membres une description exhaustive et claire des raisons pour lesquelles ils contribuent financièrement à cette activité » (4).

2. — C'est dire que l'enjeu des réformes en cours est loin d'être purement technique. Il ne s'agit de rien moins que de réapprécier la finalité de l'action des organisations du système des Nations Unies et d'en donner une vision globale formalisée dans des documents de synthèse.

En d'autres termes, il est apparu nécessaire d'introduire en matière budgétaire la notion de programme, déjà fort en honneur aux Nations Unies (5) mais, paradoxalement, peu utilisée, jusqu'à une période récente dès lors qu'il s'agissait de la gestion quotidienne de l'Organisation. Cependant, comme l'écrit le professeur Virally, « le recours à l'instrument que constitue le programme devient pratiquement nécessaire dès le moment où une institution éprouve le besoin de planifier son action dans le temps, c'est-à-dire de se fixer des objectifs précis mais non immédiatement atteignables et de déterminer par quels moyens et de quelle façon les poursuivre. Le programme se présente donc, avant tout, comme un acte de prévision, mais d'une nature particulière et qui a valeur normative » (6).

Le concept de programme constitue le point central des réformes en cours. Non seulement en effet le budget est désormais présenté en fonction des programmes que se fixe l'Organisation pendant une période de deux ans, mais encore, il doit s'intégrer dans un dessein plus vaste décrit dans le plan à moyen terme. En bonne logique, les deux instruments, étroitement liés devraient être étudiés conjointement. Cependant, le rythme inégal des deux réformes impose une description distincte. Comme le note M. Bertrand, « en attendant que les plans à moyen terme aient été réellement définis, des budgets-programmes qui se borneraient à décrire ce que les secrétariats (des organisations du système des Nations Unies) ont l'intention de faire dans les deux ans à venir mais qui le feraient de façon très précise, très

(3) V. par exemple Louis TROTABAS et Jean-Marie COTTERET, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, Dalloz, 1972, n° 7.

(4) Maurice BERTRAND, *Programmation et budget dans la famille des Nations Unies*, rapport du corps commun d'inspection, p. 1, § O.1. Cote originale : JIU/REP/69/7, annexé par la suite au rapport du C.C.Q.A.B. à la 24^e session de l'Assemblée Générale, *Application des recommandations formulées par le Comité ad hoc d'experts chargés d'examiner les finances de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées*, A/7822. Cité ci-après, *Rapport Bertrand*, 1969.

(5) V. surtout Michel VIRALLY, « La notion de programme. Un instrument de la coopération technique multilatérale », *A.F.D.I.*, 1968, pp. 530-553.

(6) *Ibid.*, p. 533.

claire, si possible qualifiée [...] représenteraient une réalisation très précieuse pour la construction d'un véritable système de programmation » (7).

Cependant, indépendamment du degré de réalisation différent des deux réformes et des imperfections momentanées qui les caractérisent, on constate d'importantes résistances au changement qui tiennent à des données structurelles en ne paraissent pas pouvoir être surmontées à moins d'une réforme profonde du système des Nations Unies lui-même.

I. — LE BUDGET-PROGRAMME

3. — « L'examen des dispositions budgétaires, tout particulièrement des règlements financiers des organisations internationales montre qu'il n'y a guère ici d'innovation, tout au plus un aménagement et qu'il y a normalement transposition des règles traditionnelles utilisées dans les Etats » (8)

Cette remarque, déjà ancienne, du doyen Colliard conserve aujourd'hui toute sa portée. En effet, en dépit des dangers de ce « conformisme financier » (8), et bien que le budget-programme ait été introduit aux Nations Unies pour répondre aux besoins propres de l'Organisation, on constate que les préoccupations des auteurs de la réforme rejoignent, dans une large mesure, avec un certain décalage chronologique et technique, celles qui ont dicté certaines innovations concernant les budgets étatiques

A. — LE CHEMINEMENT DE LA RÉFORME

1) *D'un budget « libéral » à un budget « opérationnel ».*

4. — Dans sa définition la plus traditionnelle, un budget est un document périodique par lequel sont autorisées les dépenses d'un organisme et prévues les ressources destinées à les couvrir. Cette définition s'applique aux budgets des organisations internationales dont l'objet premier est en effet, d'une part, d'autoriser l'administration à effectuer certaines dépenses, d'autre part de déterminer le montant des contributions des Etats membres

(7) Maurice BERTRAND, *Rapport sur la planification à moyen terme dans le système des Nations Unies*, rapport du corps commun d'inspection, p. 26, § 32. Cote originale : JIU/REP/74/1, annexé par la suite à la note du C.C.Q.A.B. à la 29^e session de l'Assemblée Générale, *Examen du mécanisme des organes intergouvernementaux et des organes d'experts chargés de formuler, d'examiner et d'approuver les programmes et les budgets*, A/9646. Cité ci-après. *Rapport Bertrand*, 1974.

(8) Claude-Albert COLLIARD, *op. cit.*, p. 438.

(A cet égard, il s'analyse en quelque sorte comme un véritable accord international annuel liant les Etats membres).

Pendant un temps, le budget de l'O.N.U., comme celui de l'Etat-gendarme fut « destiné à permettre, en général, la réalisation de tâches purement et simplement administratives qui correspondent donc assez nettement aux activités réduites de l'Etat libéral de jadis » (9). Au départ, et conformément aux recommandations de la Commission préparatoire, le budget était ventilé, d'une manière du reste peu rigoureuse, en fonction des différents organes. Mais l'accroissement du montant du budget, les récriminations des Etats membres et la nomination d'un nouveau Secrétaire général ont conduit l'Assemblée générale à promouvoir en 1958 une réforme dont l'objet premier était que le budget soit présenté dans sa majeure partie par objets de dépense. (Par ailleurs, l'institution d'un « tableau d'effectif global » permettant au Secrétaire général de transférer des postes d'un département à un autre, devait faciliter l'application pratique de l'ordre des priorités).

Mais le budget demeurait un document purement descriptif, juxtaposant sans les relier les différents projets de l'Organisation. Le « projet » — « opération de durée variable [...] tendant à un objectif limité et relativement précis, dont la localisation géographique est connue quand il y a lieu [...] et dont les moyens d'exécution consistent en crédits de personnel ou de matériel » (10) — était ainsi l'unité de base des activités de l'O.N.U. et semblait constituer une fin en soi.

Adaptée à une situation dans laquelle l'O.N.U. était essentiellement un lieu de rencontre et de discussion, cette conception est aujourd'hui largement dépassée.

5. — L'accroissement constant et rapide des dépenses de l'Organisation témoigne par lui-même de l'inadaptation de la théorie budgétaire traditionnelle. De 19 millions de dollars pour l'année 1946, le montant du budget est passé à 50 millions en 1955, 108 millions en 1965, et a atteint 745 millions de dollars pour l'exercice biennal 1976-1977, soit une moyenne (qui sera dépassée) de 373 millions pour chacune de ces deux années et une augmentation de plus de 100 millions de dollars par rapport au montant révisé des crédits ouverts pour l'exercice précédent (près de 200 millions par rapport au budget initialement voté). Même en faisant sa part à l'inflation et, pour ces dernières années, à la dépréciation de la valeur du dollar des Etats-Unis, l'augmentation est considérable et constitue l'indice d'une croissance des fonctions accomplies par les Nations Unies.

(9) Claude-Albert COLLIARD, *op. cit.*, p. 438.

(10) *Rapport Bertrand*, 1969, p. 34, § 2.15.

De plus, il ne faut pas oublier que les sommes figurant au budget ordinaire de l'O.N.U. ne constituent qu'une partie de celles dépensées par le système des Nations Unies dans son ensemble. Bien qu'il soit, à cet égard, extrêmement difficile de faire état de chiffres précis (11), on peut, semble-t-il, se fonder sur l'approximation contenue dans le rapport du groupe d'experts pour l'étude de la structure du système des Nations Unies qui estime à près d'un milliard et demi de dollars les dépenses annuelles du système des Nations Unies. Selon la même source, celles-ci se répartiraient de manière à peu près égale, à raison d'un quart pour chaque groupe, entre : i) le budget ordinaire de l'O.N.U., ii) l'ensemble des budgets des institutions spécialisées, iii) le P.N.U.D. et iv) l'ensemble des autres fonds spéciaux (12).

Les causes de cette croissance sont multiples. Le Comité des 14 les résumait ainsi : « croissance du nombre des organes et des conférences, accroissement marqué des effectifs du secrétariat de l'O.N.U., augmentation des dépenses relatives aux traitements et salaires du personnel, coût de la vie plus élevé dans les pays où se trouvent les principaux bureaux de l'O.N.U., augmentation du nombre des Etats membres, nécessité croissante d'intensifier les activités relatives au développement en raison de l'écart toujours plus grand entre les taux de croissance économique des pays industrialisés et ceux des pays en voie de développement » (13). Cette énumération hétéroclite est, à vrai dire, plus descriptive qu'explicative et confond sur un même plan les causes et les manifestations du phénomène.

6. — En réalité, celui-ci est imputable avant tout aux changements intervenus dans la participation à l'Organisation. Le triplement du nombre des membres depuis 1945 explique par lui-même en partie l'augmentation du montant du budget ; mais cet accroissement du nombre des Etats membres a surtout correspondu à une évolution rapide des missions confiées à l'Organisation.

Alors que durant les quinze premières années d'existence de l'O.N.U., les Etats membres, pour la plupart développés, ou soumis à une forte pression des pays industrialisés, voyaient dans celle-ci une tribune internationale dont l'objet premier était d'éviter que la guerre froide ne dégénère en guerre tout court, les membres admis après 1960 sont, en général, des Etats nouveaux, récemment décolonisés et fortement sous-développés. Dès lors, ils attendent de l'Organisation, non pas qu'elle leur permette de jouer le psychodrame traditionnel, mais qu'elle les aide de manière concrète à rattrapper leur énorme retard de développement.

(11) V. *Rapport Bertrand*, 1969, p. 7, § 1.2. (confrontation des chiffres indiqués par le C.A.C. (E/4501) et le C.C.Q.A.B. (A/7379).

(12) *Nouvelle structure des Nations Unies pour la coopération économique internationale*, 28 mai 1975, E/AC.62/29, p. 33, § 105.

(13) *1^{er} rapport*, 28 mars 1966, A/6289, p. 6, § 12.

Ils ont donc exercé une forte pression pour que l'O.N.U. s'intéresse de façon prioritaire à leurs problèmes et leur donne l'assistance dont ils ont un urgent besoin. Bien que celle-ci soit fournie — essentiellement sous forme d'assistance technique — par des fonds extra-budgétaires (v. *infra* n° 36), une reconversion aussi considérable ne pouvait pas être sans influence sur le budget ordinaire, ne serait-ce que parce que les dépenses d'administration des programmes sont, en fait, assurées pour une part non négligeable par celui-ci (14). Les activités opérationnelles de l'Organisation sont donc devenues, très nettement, les plus importantes. (L'évolution est sensible également en matière de maintien de la paix avec la généralisation des opérations pour le maintien de la paix depuis 1956). De « club des pacifiques » (14 bis) à ses débuts, l'O.N.U. est devenue aujourd'hui une vaste entreprise d'accompagnement du développement.

Le champ d'activités ouvert devant les Nations Unies devient dès lors à peu près illimité. Mais, à ces besoins sans limites, l'Organisation ne peut affecter que des ressources rares et parcimonieusement accordées par les Etats membres. On peut dire que jamais la formule fameuse de Jeze, selon lequel « il y a des dépenses, il faut les couvrir » ne s'est révélée plus inexacte qu'aux Nations Unies. En réalité, « il y a (quelques) ressources, il faut les utiliser le plus judicieusement possible ». Et ceci est d'autant plus difficile que la grande majorité des Etats membres entendent qu'une part, la plus considérable possible, de ces ressources limitées, serve à financer des opérations les concernant individuellement. Il est donc indispensable de déterminer des priorités tout en ne remettant pas en cause le large déploiement géographique qu'impose la variété des besoins.

C'est à la programmation que l'on va demander de tenir cette gageure. On peut dire en effet que l'introduction de la programmation aux Nations Unies est directement issue de la nécessité d'administrer au mieux la rareté. « En s'engageant dans cette voie, les organisations internationales ont commencé l'examen des problèmes fondamentaux et [...] leurs recherches sur la programmation et la planification peuvent être comptées au nombre des moyens par lesquelles elles sont en train de remettre en question la conception même de leurs activités sur le plan économique et social » (15).

2) *L'introduction de la budgétisation par programmes aux Nations Unies.*

7. — Dès l'examen des deux premiers budgets de l'O.N.U., le délégué français à la cinquième commission avait suggéré que le document budgétaire soit présenté par programmes (16). Longtemps négligée, cette suggestion

(14) V. le 2^e rapport du Comité des 14, 19 juillet 1966, A/6343, p. 58, § 108 s.

(14 bis) Michel VIRALLY, *L'organisation mondiale*, Armand Colin, Coll. U., 1972, p. 256.

(15) *Rapport Bertrand*, 1974, p. 8, § 9.

(16) V. J.-D. SINGER, *op. cit.*, p. 59.

a été reprise à la fin des années 1960 pour aboutir à l'adoption du premier budget-programme en 1973.

Le 11 décembre 1962, l'Assemblée générale, par la résolution 1797 (XVII), pria le Conseil économique et social d'établir et de revoir périodiquement les priorités à accorder aux programmes et projets de l'O.N.U. dans les domaines économique et social et dans celui des droits de l'homme et d'examiner les incidences financières de ses décisions. Les profondes évolutions dues à l'arrivée de nouveaux Etats membres et à leurs très grands besoins ont en effet très vite imposé une clarification et un choix des objectifs et le document budgétaire fut considéré comme l'instrument de cette remise en ordre, appelé à combler le vide existant « entre la réflexion à l'échelle mondiale sur ce qu'il conviendrait de faire (Décennies du développement, etc.) et ce qui est fait quotidiennement (c'est-à-dire la préparation et la réalisation des projets sur le terrain) » (17).

C'est à l'occasion de la crise financière de l'Organisation que fut constitué, par la résolution 2049 (XX) du 13 décembre 1965, le Comité *ad hoc* d'experts chargé d'examiner les finances de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées composé de 14 Etats membres (v. *supra*, n° 1), l'Assemblée considérant qu' « indépendamment des problèmes créés par certaines mesures de maintien de la paix qui concernent les finances de l'Organisation, l'ampleur des sommes désormais à la disposition de l'Organisation des Nations Unies, des institutions spécialisées et de l'Agence internationale de l'énergie atomique dans le cadre, soit de leur budget ordinaire, soit de fonds alimentés par des contributions volontaires, requiert d'une part un examen approfondi des procédures d'élaboration et de vote des budgets et, d'autre part, une révision des procédures de contrôle relatives à l'exécution de ceux-ci ». Tel fut l'objet du second rapport du Comité des 14 en date du 19 juillet 1966 qui contient 52 recommandations portant sur la préparation des budgets, la normalisation des documents budgétaires, l'exécution du budget et sa vérification, le cycle budgétaire, la planification et l'évaluation des programmes, et la coordination entre les organisations du système des Nations Unies. Le Comité prévoyait notamment l'intégration du processus budgétaire dans une planification à plus long terme (§ 73) et, surtout, demandait que le secrétaire général communique aux organes chargés de l'exécution du budget un an environ avant son approbation définitive, « des estimations préliminaires et approximatives » (§ 26).

Par sa résolution 2370 (XXII) du 19 décembre 1967, l'Assemblée générale a demandé au Secrétaire général de mettre en œuvre ces recommandations et de lui proposer « à chacune de ses sessions ordinaires, une estimation prévisionnelle sur la base de laquelle sera planifié le budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies pour la deuxième période budgétaire

(17) Rapport Bertrand, 1969, p. 4, § 0.4.

à venir ». Initialement inscrite à l'ordre du jour de la 24^e session de l'Assemblée générale, l'examen de la première estimation prévisionnelle fut repoussé d'un an et devait porter sur la période de prévision correspondant à l'exercice 1972.

8. — En réalité, il s'est avéré que tout progrès dans cette direction était subordonné à une réforme profonde du mode de présentation du budget dont un rapport du Secrétaire général avait, dès 1967, souligné le caractère composite (18) et suggéré que le budget soit désormais présenté dans son ensemble par grands services. Cette proposition allait au-delà des recommandations du Comité des 14 qui s'était borné à recommander aux organisations utilisant la formule du budget traditionnel ventilé par catégories de dépenses (cas de l'O.N.U.) de présenter « soit dans leur budget, soit dans un document spécial, une ventilation de leurs dépenses par principaux domaines d'activité » (§ 31), et fut accueillie avec prudence par le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (C.C.Q.A.B.) (19) et par l'Assemblée générale qui demanda des études supplémentaires.

Celles-ci ont consisté principalement en deux rapports établis respectivement par M. Mc Candless, expert désigné par le C.C.Q.A.B. (20) et par M. Bertrand, membre du corps commun d'inspection (21). Le premier de ces documents se préoccupait essentiellement de proposer l'adoption d'un mode de présentation compatible des budgets des différentes organisations de la famille des Nations Unies; il est intéressant de noter que les spécimens d'une présentation uniforme proposés par l'expert étaient établis sur la base d'une « classification-programme », c'est-à-dire de la « mise en parallèle des crédits demandés et des travaux à effectuer » (§ 65, p. 27).

Cette idée est également à la base du rapport Bertrand, moins technique que le précédent, qui la présente avec une vigueur particulière et constitue le véritable point de départ de l'adoption de budgets-programmes aux Nations Unies. L'inspecteur insistait pour que le document budgétaire soit désormais présenté en fonction des objectifs poursuivis et non par nature des dépenses, au moins en ce qui concerne les programmes de développement économique et social et se prononçait en faveur de l'instauration d'un cycle budgétaire biennal (22). Ces propositions furent accueillies favorablement par le Secrétaire général (23), le C.C.Q.A.B. (24) et le Comité du

(18) A/C.5/1121. V. *infra*, n° 9.

(19) A/6887/Rev. 1.

(20) W. F. Mc CANDLESS, *Présentation du budget dans le système des Nations Unies*, novembre 1966, annexé au rapport du C.C.Q.A.B. à la 24^e session de l'Assemblée Générale, *Application des recommandations formulées par le Comité ad hoc d'experts chargé d'examiner les finances de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées*, 3 décembre 1969, A/7821. Cité ci-après *Rapport Mc Candless*.

(21) V. note 4.

(22) *Rapport Bertrand*, 1969, p. 54 s., § 3.3. Le Comité des 14 était hésitant en ce qui concerne la durée du cycle budgétaire. V. son 2^e *Rapport*, p. 25, § 53 s.

(23) Cf. les rapports A/7987 et A/C.5./1335.

(24) A/8033 et A/8217.

programme et de la coordination (C.P.C.) (25). L'Assemblée générale ayant demandé des renseignements supplémentaires, la question ne fut réellement examinée que lors de la 27^e session de celle-ci qui eut à connaître d'un projet de présentation établi à titre expérimental par le Secrétaire général et approuva le principe de la budgétisation par programme par sa résolution 3043 (XXVII) du 19 décembre 1972, en même temps que l'institution d'un cycle budgétaire biennal. Sur cette base, le Secrétaire général présenta à l'Assemblée générale le premier budget-programme, portant sur la période biennale 1974-1975 lors de la 28^e session.

9. — Sous cette forme systématique, la présentation du budget de l'O.N.U. par programmes est très nouvelle mais certains précédents méritent d'être signalés.

La réforme de 1973 ne saurait être décrite comme le passage pur et simple d'une présentation du budget par dépenses à une présentation par programmes. Avec les années en effet, le budget de l'O.N.U. était devenu un document hybride juxtaposant des éléments composites. D'une part, malgré le principe posé en 1958, l'existence ou la création d'organes autonomes comme la C.I.J., le H.C.R., la C.N.U.C.E.D. ou l'O.N.U.D.I. a imposé au Secrétariat une présentation individualisée des crédits qui leur étaient attribués, ventilés ainsi selon une répartition fonctionnelle. D'autre part, cette classification fonctionnelle était également retenue pour certains chapitres où étaient inscrites toutes les dépenses directement imputables à des activités déterminées : réunions et conférences spéciales, dépenses spéciales, programmes techniques ou missions politiques spéciales. Enfin, au sein de certains chapitres, les dépenses étaient en partie ventilées par services (notamment en ce qui concernait les frais de missions ou les publications de périodiques); en particulier, à la suite des recommandations du Comité des 14, le Secrétaire général fut conduit à présenter le chapitre 3 (relatif aux traitements et salaires) par grands services, à partir du projet de budget pour l'exercice 1968. Résumant tous ces éléments, le C.C.Q.A.B. constatait : « C'est ainsi qu'on en est arrivé en 1972, à présenter près d'un tiers du budget en partie par services et en partie par domaines d'activité » (26).

Par ailleurs, depuis 1967, des annexes s'efforçaient de pallier les insuffisances de la présentation du budget proprement dit : l'une indiquait la répartition des crédits demandés par grandes activités et par activités subsidiaires, une deuxième donnait des renseignements sur les activités financées par des ressources extra-budgétaires, et une autre s'efforçait de distinguer dépenses d'administration, dépenses opérationnelles et dépenses

(25) E/4929.

(26) 10 juillet 1972, A/8739, p. 12, § 34.

de recherches et d'études. Mais surtout, depuis 1966, le Secrétaire général présentait au C.P.C. un document sur le programme de travail de l'Organisation faisant état de ses incidences budgétaires.

Ces précédents ont constitué le fondement sur lequel le Secrétariat a établi la première présentation expérimentale de budget-programme pour l'exercice 1973. Cependant il ne sut pas se dégager des habitudes et adopta en fait « une conception fondée sur la budgétisation par services. On peut toutefois considérer ce mode de présentation comme une étape sur la voie du budget-programme dans la mesure où il permet de trouver dans un document unique, une estimation des ressources nécessaires pour chaque service et une description de leurs activités » (27).

B. — LE NOUVEAU BUDGET DE L'O.N.U.

1) *La mise en œuvre de la réforme.*

10. — Dans un rapport consacré au « mode de présentation du budget de l'O.N.U. » et à la « durée du cycle budgétaire », le Secrétaire général indiquait que l'objectif principal de la nouvelle présentation « serait de faciliter la corrélation entre les principaux éléments des programmes et activités de l'Organisation et les ouvertures de crédit nécessaires pour les exécuter » (28).

Il s'agit donc de faire véritablement du budget dans son ensemble un « plan sous forme financière pour l'exécution d'un programme au cours d'une période donnée » conformément à la définition donnée par M. Mc Candless (29). Mais le budget de l'O.N.U. ne saurait se réduire à un programme unique, compte tenu de la diversité des objectifs de l'Organisation, il est constitué par une multiplicité de programmes définis comme des « ensembles d'activités conçus pour atteindre un objectif d'un organisme en une période déterminée » (30).

Cette conception nouvelle implique que le Secrétariat consacre un soin particulier à définir les objectifs et à énoncer les moyens financiers permettant de les atteindre. Tel est l'objet de l'analyse de programme que complète nécessairement une tentative d'évaluation des résultats (31). Une telle démarche nécessite du temps et des arrangements institutionnels et a

(27) Rapport du C.C.Q.A.B. à la 24^e session de l'Assemblée Générale, A/8739, préc., p. 3, § 4.

(28) A/C.5/1429, p. 3, § 7. V. aussi le rapport préc. A/C.5/1335.

(29) Rapport préc., glossaire p. 4.

(30) *Ibid.*, p. 6.

(31) V. *infra*, n° 30 s. Sur tous ces points, v. le Rapport Mc Candless, notamment p. 42 s., § 115 s.

conduit le Secrétaire général à proposer quelques réformes organiques, notamment la création, à un échelon élevé d'un comité chargé d'examiner le programme et le budget, et la concentration aux mains du plus petit nombre possible d'organes intergouvernementaux du pouvoir d'examiner le budget-programme afin de conserver à celui-ci sa cohérence (32).

En fait, une cellule de programmation est en voie d'être créée au sein de chaque département de l'Organisation, mais, à ce jour, aucune modification fondamentale n'a été apportée à la procédure d'élaboration et d'approbation du budget dont les principales étapes sont les suivantes : i) préparation des demandes de crédit par les services en fonction des programmes ; ii) établissement du projet de budget par la division du budget ; iii) examen de l'aspect « programme » du projet par le C.P.C. ; iv) examen du projet par le C.C.Q.A.B. ; v) examen du rapport du C.P.C. et du projet par le Conseil économique et social ; vi) éventuellement, modifications mises au point par la division du budget ; vii) examen du projet par la 5^e Commission et adoption du budget par l'Assemblée générale (33). Par ailleurs, le Secrétaire général a décidé de réunir périodiquement un groupe d'étude composé des chefs de tous les départements et services du Secrétariat afin d'examiner les propositions du Directeur de la division du budget en matière de budget et de programme et la coordination avec les chefs des Secrétariats des autres organisations du système des Nations Unies a été renforcée (34).

11. — Les deux premiers budgets-programmes biennaux adoptés jusqu'à présent ont en principe été établis sur ces bases.

Le projet de budget pour l'exercice biennal 1974-1975, élaboré en quatre mois en même temps que le plan à moyen terme était introduit en ces termes par le Secrétaire général : « Il faut voir là un pas initial dans une direction nouvelle. Ainsi que l'on pouvait s'y attendre, la transition d'une technique budgétaire fondamentale à une autre, s'est accompagnée d'un certain nombre de difficultés qui ont exigé un important effort supplémentaire de la part de tous les intéressés » (35).

Commentant ce document, M. Bertrand a fait notamment remarquer que les exposés explicatifs — qui suivaient tous un plan similaire : objectifs généraux, indication de la base législative, rappel des réalisations récentes — étaient déséquilibrés, les paragraphes consacrés aux réalisations acquises étant beaucoup plus développés que la description des objectifs « Le résultat

(32) V. le rapport préc., A/C.5/1335, notamment p. 9, § 16; p. 11, § 24.

(33) V. les ajustements de détail proposés par le groupe de travail du mécanisme pour les programmes et budgets de l'Organisation des Nations Unies, Rapport à la 30^e session de l'Assemblée Générale, A/10117, 17 juin 1975, Annexe II.

(34) *Projet de budget-programme pour la période biennale 1974-1975*, A/9006, p. IX s., § 12 s.

(35) *Projet de budget-programme pour la période biennale 1974-1975*, A/9006, p. VII, § 2.

est que ce budget-programme est beaucoup plus précis sur ce qui a été fait au cours des années précédentes que sur les activités qui seront entreprises avec les crédits demandés pour l'exercice en cours » (36). Une telle méthode dénote l'absence de toute analyse de programme sérieuse.

En réalité, il ne s'agissait, de l'aveu même du Secrétaire général, que d'un document présentant les crédits demandés par services et non par programmes : « Un document unique donne maintenant une description complète des activités de chaque *service* du Secrétariat, ainsi que des ressources requises pour atteindre les objectifs visés [...]. Dans le cas de chaque service, on s'est aussi efforcé de donner, dans la mesure appropriée, une description des programmes et de leurs éléments et d'indiquer les textes portant autorisation desdits programmes et de leurs objectifs, ainsi que les réalisations à ce jour et les buts futurs » (37).

Une simple annexe (l'annexe II de l'avant-propos), présentait une ventilation des crédits ouverts pour 1972 et 1973 et des crédits demandés pour la période biennale 1974-1975, par programmes, en fonction de 23 principaux domaines d'activités. Pour le reste, le budget était divisé en 11 titres et 34 chapitres et, souvent, les demandes de crédits relatifs à un programme unique étaient disséminées entre plusieurs chapitres, plusieurs services y participant.

12. — Cette présentation a été extrêmement critiquée. Le C.P.C. a relevé et déploré les chevauchements et les doubles emplois et demandé qu'un certain nombre d'améliorations soient apportées à l'avenir tout en considérant l'expérience comme encourageante (38). Le C.C.Q.A.B. s'est montré beaucoup plus sévère et a estimé que « la budgétisation par programmes a été adoptée, elle n'est malheureusement pas encore au point » (39) tout en admettant que « le nouveau système (permettait) de mieux juger de la structure et des fonctions de l'Organisation » (40) et en faisant un certain nombre de suggestions concrètes : nécessité de présenter les coûts indirects, d'introduire davantage de clarté dans la définition des programmes, diminution du nombre des chapitres, utilisation accrue des tableaux et graphiques, meilleure présentation, informatisation, etc. Par sa résolution 3199 (XXVIII) l'Assemblée générale a fait siennes ces recommandations.

Le Secrétaire général a très largement tenu compte des différentes observations et critiques adressées au premier projet de budget biennal et

(36) *Rapport Bertrand*, 1974, p. 20, § 23.

(37) *Projet de budget-programme pour la période biennale 1974-1975*, préc., A/9006, p. vii, § 4. V. aussi p. iv, § 1, souligné par nous.

(38) V. C.P.C., *Rapport sur sa 14^e session*, 11-15 juin 1973, E/5364-E/AC.51/72, p. 6 s.

(39) V. C.C.Q.A.B., *1^{er} rapport sur le budget-programme pour la période biennale 1974-1975*, A/9008, 1973, p. 26, § 40.

(40) *Ibid.*, p. 4, § 13.

a présenté à la 30^e session un projet de véritable budget-programme pour l'exercice 1976-1977 qui est, en réalité, le premier du genre.

Extrêmement volumineux — ce document compte sept épais volumes — et détaillé, le deuxième projet de budget-programme est présenté de manière beaucoup plus claire et lisible que le précédent (notamment en ce qui concerne les tableaux). Il est divisé en 26 chapitres seulement, regroupés en 11 titres, chaque titre correspondant à un grand programme distinct et chaque chapitre à un sous-programme assez clairement individualisé. De plus, des tableaux indiquent systématiquement le coût réel des programmes, compte tenu des financements extra-budgétaires. Enfin, les longs exposés historiques qui caractérisaient le projet précédent ont été considérablement réduits au profit d'une analyse de programme plus fine.

Ces progrès ont été accueillis avec satisfaction par le C.C.Q.A.B. qui a néanmoins adressé un certain nombre de critiques au Secrétaire général, dont certaines, encore importantes, soulignent la persistance de certaines incohérences, l'absence d'indications de provenance des fonds extra-budgétaires mentionnés, l'insuffisance de la présentation de certains programmes, et le rapport, parfois obscur, existant entre celle-ci et les demandes de crédits nouveaux (41). Il n'en resté pas moins que la notion de budget-programme semble désormais mieux comprise du Secrétariat et que la réforme est désormais entrée dans les faits.

2) *Le sens de la réforme.*

13. — Il est bien évidemment prématuré d'esquisser un bilan, fût-il partiel et provisoire, de la mise en œuvre de la réforme ; mais il est possible de se demander dans quelle mesure celle-ci répond aux besoins de l'Organisation.

La théorie traditionnelle, héritée de l'Etat libéral, postule que les deux fonctions du budget sont, d'une part d'autoriser les dépenses de l'Organisation, d'autre part de prévoir les ressources (en l'occurrence, le montant des contributions des Etats membres). Ainsi, le professeur Schermers définit le budget comme « l'acte juridique par lequel le revenu et les dépenses d'une organisation internationale sont estimés chaque année » (42). Toutefois, outre ces fonctions traditionnelles, le budget doit aujourd'hui répondre à des besoins beaucoup plus considérables : il est un document à la fois de prévision, d'exécution et de contrôle (43). Instrument de prévision, il doit permettre aux Etats membres de traduire les objectifs fixés par la Charte

(41) V. C.C.Q.A.B., 1^{er} rapport sur le budget-programme pour l'exercice biennal 1976-1977, A/10 008, p. 4 s., § 7 s.

(42) *Op. cit.*, p. 442. Traduit par nous.

(43) V. J.-D. SINGER, *op. cit.*, p. 54.

en actions concrètes en fonction des résolutions adoptées par l'Assemblée générale et les autres organes intergouvernementaux (44). Base de l'action du Secrétariat, il « doit aussi être l'instrument qui permet d'administrer, de gérer et d'exécuter ces activités sans dépasser le montant des fonds qui deviennent disponibles une fois que le budget a été approuvé » (45) ; de ce fait, il conditionne également profondément l'établissement et le remaniement des structures de l'Organisation et son organigramme. Destiné enfin à faciliter le contrôle, il doit permettre aux Etats membres d'apprécier en cours et à l'issue de l'exercice, le respect par le Secrétariat de leurs instructions, d'évaluer les résultats obtenus et de confronter ces réalisations à celles de l'ensemble du système des Nations Unies.

Comme l'écrivait le C.C.Q.A.B. dans son rapport sur l'introduction de la budgétisation par programmes : « le mode de présentation du budget-programme n'est pas une fin en soi [...] Il doit répondre à des besoins précis des organes délibérants et du Secrétariat », de façon : « a) [...] à (leur) permettre de décider en toute connaissance de cause du programme d'ensemble, du montant total des crédits à ouvrir pour la période budgétaire et de l'allocation de ces crédits dans les limites du total approuvé ; b) [...] à être pour le Secrétariat un instrument de gestion pendant toute la période budgétaire ; c) [...] à fournir les éléments de base pour évaluer les résultats obtenus à la fin de la période couverte par le budget-programme » (46).

14. — Il n'est pas douteux que la présentation du budget de l'O.N.U. par programmes, conçue comme l'a rappelé la résolution 3199 (XXVIII) de l'Assemblée générale « pour permettre l'évaluation analytique et intégrée du coût, du contenu, de la portée et de l'ordre de priorité de chaque programme constitue un progrès important et répond mieux aux véritables fonctions du budget que l'ancienne présentation par objets de dépenses ».

Au lieu d'être exclusivement axé sur le couple « ressources-dépenses », le budget-programme tient compte avant tout des objectifs et des résultats (47) et devrait constituer en quelque sorte la « charte annuelle » de l'Organisation. Les responsables administratifs de l'O.N.U. se sont en tout cas félicités des progrès accomplis en ce sens. Commentant le premier budget-programme, le C.C.Q.A.B. avait noté : « le nouveau système permet de mieux juger de la structure et des fonctions de l'Organisation » (48) et

(44) Cf. notamment, *Rapport Bertrand*, 1969, p. 2 s., § O.2 s., et *Rapport Mc Candless*, p. 14, § 18.

(45) *Note du Secrétaire général* sur le Rapport Bertrand, A/7987, 19 juin 1970, p. 4.

(46) A/8739, § 33.

(47) Pour une description claire de l'objet des « budgets de programme » dans l'ordre interne, v. par exemple, Pierre LEQUERET, « Les techniques de préparation et de contrôle du budget de l'Etat », *N.E.D.*, n° 3965-3966, 28 février 1973, p. 64 s.

(48) Rapport préc.; A/9008, p. 3, § 13.

remarqué que son établissement avait sensibilisé les chefs de départements aux considérations budgétaires. Les déclarations du Directeur de la division du budget et du Secrétaire général adjoint aux affaires économiques devant le C.P.C. en 1973 en témoignent. Ainsi, ce dernier avait souligné qu' « en dépit de certaines imperfections, la préparation du budget-programme et du plan à moyen terme commençait déjà à montrer son utilité, (et que) les nouvelles procédures permettaient au Département des affaires économiques et sociales d'examiner ses activités d'un point de vue critique et d'envisager la possibilité d'introduire des transformations de grande portée dans la structure de ses programmes, notamment en ce qui concernait l'application de la stratégie internationale du développement ou la notion de sécurité économique collective » (49).

Il semble également que les Etats membres soient, du fait des changements intervenus dans la technique de présentation du budget, plus conscients de l'importance des enjeux. La politisation croissante des débats au sein de la 5^e Commission le prouve, et montre que les Etats réalisent que le budget n'est pas un simple document administratif parmi d'autres, mais comporte la description des activités de l'Organisation pour les deux années à venir, ce qui ne peut manquer de les concerner fondamentalement. Dès lors, l'axe d'intérêt se déplace : la discussion des programmes devient au moins aussi importante que la détermination des quotes-parts. A tous ces points de vue, la réforme se révèle donc bénéfique.

15. — Pourtant la programmation budgétaire apparaît encore très imparfaite à maints égards.

Le budget-programme de l'O.N.U. s'apparente beaucoup plus à un budget fonctionnel (*performance budget*) qu'à la notion de rationalisation des choix budgétaires (R.C.B., P.P.B.S.). Sans doute est-il exact que « certains principes de programmation et de gestion appliqués dans les entreprises privées ne peuvent être appliqués à l'Organisation » (50). Mais en fait, si ces « principes » ne sont pas applicables, cela ne signifie nullement qu'ils ne seraient pas utiles mais, bien plutôt, qu'ils se heurtent à des difficultés de mise en œuvre dont on veut espérer qu'elles sont temporaires (51).

(49) C.P.C., rapport préc., E/5361-E/AC.51/72, p. 5, § 12.

(50) Rapport du groupe de travail du mécanisme pour les programmes et budgets de l'Organisation des Nations Unies, A/10117, p. 6, § 15.

(51) Dans le *Rapport Bertrand*, 1969, on peut lire : « Nous n'avons pas envisagé et recommandé dans les propositions qui suivent le recours aux méthodes utilisées dans divers Etats pour la rationalisation des choix budgétaires (...). Nous pensons qu'en l'état actuel d'élaboration du programme des diverses agences, ce genre de méthode difficile, et qui exigerait l'emploi de nombreux spécialistes, ne serait qu'une occasion d'accroître les difficultés rencontrées. Il s'agit toutefois de méthodes modernes et qui ne manquent pas d'intérêt : leur expérimentation dans quelques secteurs pourrait être éventuellement envisagée. Leur avantage est de conduire à une analyse intéressante et systématique de la notion d'objectif », p. 48, note 1. Souligné par nous..

Comme le budget fonctionnel de l'Etat, le budget-programme de l'O.N.U. tel qu'il est conçu depuis 1973 fait certes ressortir le coût des grandes fonctions de l'Organisation, mais il s'agit « plutôt d'une finalisation des charges budgétaires que d'une rationalisation des dépenses publiques » (52). Au contraire, l'originalité de la R.C.B. réside « dans la mise au point de nouveaux processus de décision qui, grâce à l'utilisation de méthodes d'analyses et de calcul, permettent de fonder les choix budgétaires sur des critères rationnels » (53). Enfin, et c'est sans doute là le plus grave, la R.C.B. suppose un « mécanisme de rétroaction qui assure une auto-correction continue du système » (54), elle doit être envisagée comme un ensemble fermé (au sens cybernétique du terme) où chaque phase est indissociable de la précédente et de la suivante et « réagit » sur l'ensemble du processus. Ce dernier se décompose en quatre temps : l'étude, la décision, l'exécution et le contrôle » (55).

Or, aux Nations Unies, l'étude n'a pas pour objet d'éclairer la décision, en permettant à l'Assemblée générale de faire les choix les plus rationnels en fonction de l'efficacité des moyens et d'une quantification des buts, mais se borne à rappeler les décisions préalables des organes délibérants et, en vérité, la notion de « choix budgétaire » est à peu près inconnue aux Nations Unies ; la « techno-structure », en principe favorisée par l'introduction de la R.C.B. (56) ne dispose d'aucune marge de manœuvre au sein de l'Organisation (v. *infra*, n° 38). D'autre part, les procédures d'évaluation et de contrôle y sont extrêmement embryonnaires (v. également *infra*, n° 31) et, à l'heure actuelle, ne « rétroagissent » en aucune façon sur les études ultérieures. Contrairement à la R.C.B. qui est un système fermé, le mécanisme d'établissement du budget à l'O.N.U. constitue un système ouvert dont les différents cycles présentent des solutions de continuité.

Il paraît cependant certain que l'O.N.U. ne pourrait que gagner à l'introduction d'un système budgétaire se rapprochant autant que faire se peut, d'un modèle R.C.B., adapté bien sûr aux nécessités propres de l'Organisation.

16. — De plus, au point de vue strictement financier, les évaluations avancées par le Secrétaire général pour les deux derniers exercices biennaux

(52) Louis LERETAILLE, *Les choix budgétaires*, P.U.F., Dossiers Thémis, 1972, p. 5 (à propos du budget fonctionnel de l'Etat).

(53) Pierre LALUMIÈRE, *Les finances publiques*, Armand Colin, Coll. U., 1973, p. 186. V. aussi, parmi une littérature abondante : Ph. HUET et a., « Rationalisation des choix budgétaires », *N.E.D.*, 20 septembre 1971, n° 3815-3816, Ph. HUET, « Le mouvement de la R.C.B. » in Ph. HUET et J. BRAVO, *L'expérience française de R.C.B.*, P.U.F., 1973, pp. 3-88; Maurice DUVERGER, *Finances publiques*, P.U.F., Thémis, 1975, p. 275 s.; Paul-Marie GAUDEMET, *Finances publiques*, Montchrestien, 1974, p. 316 s.; Louis TROTABAS et Jean-Marie COTTERET, *op. cit.*, p. 118 s.

(54) Maurice DUVERGER, *op. cit.*, p. 279.

(55) Louis TROTABAS et Jean-Marie COTTERET, *op. cit.*, p. 118.

(56) Maurice DUVERGER, *op. cit.*, p. 281.

se sont révélées très insuffisantes et d'importantes « rallonges » ont dû être consenties par l'Assemblée générale : le montant des crédits révisés accordés pour l'exercice biennal 1974-1975 excède de 46 millions de dollars les crédits initialement votés et 6,5 millions ont encore dû être ajoutés par la 30^e session (57) ce qui est plus de deux fois supérieur aux rallonges budgétaires nécessaires pour la période 1972-1973.

Il est vrai que ces ajustements ont en grande partie été rendus nécessaires par la persistance et l'accélération de l'inflation durant la période considérée (58) et par la fluctuation des monnaies (59) ; et il est certain que des prévisions précises sur ces points sont extrêmement délicates. Les longues explications du Secrétaire général et du C.C.Q.A.B. à ce sujet en témoignent (60). Mais il n'en reste pas moins vrai que les services du Secrétariat n'ont pas su évaluer raisonnablement l'ampleur du phénomène, soit que leurs techniques d'analyse aient été insuffisantes, soit que, pour des raisons politiques, ils n'aient pu se fonder sur un taux d'inflation et des déséquilibres des taux de change trop importants. Quelle que soit l'hypothèse exacte, on ne peut que déplorer les limites ainsi assignées à la programmation budgétaire à l'O.N.U.

Il est certain que la périodicité biennale retenue — essentiellement pour des raisons pratiques (v. *infra*, n° 23) — à la suite d'une suggestion de M. Bertrand et des propositions en ce sens du Secrétaire général (61) et malgré les hésitations du Comité des 14 (62) accroît les difficultés de prévision à cet égard. Par ailleurs, cette durée assez longue rend illusoire une stabilité réelle des programmes dans la mesure où il est vain de croire que des organes intergouvernementaux qui se réunissent une ou deux fois par an, accepteront de différer d'un an ou d'un an et demi l'application concrète des décisions adoptées.

Indépendamment de ce problème financier — que le retour au principe de l'annualité budgétaire permettrait sans doute de résoudre, au moins en partie — une meilleure intégration du processus budgétaire dans une planification plus large permettrait seule de déterminer de véritables programmes et l'on peut dire que l'amélioration du budget-programme implique désormais l'instauration de la planification aux Nations Unies.

(57) La performance ne devrait guère être meilleure pour 1976-1977.

(58) Le Secrétaire général évaluait à 27 millions de dollars l'augmentation due à l'inflation. Cf. *Rapport intérimaire sur le budget-programme pour l'exercice biennal 1974-1975*, A/9606, 1974., p. 3, § 8.

(59) Augmentation évaluée à 14 millions de dollars par le Secrétaire général. *Ibid.*

(60) V. notamment le *Projet de budget-programme pour la période biennale 1974-1975*, A/9006, avant-propos, p. x et xviii; Rapport du C.C.Q.A.B. A/9008, p. 16 s., § 26 s.; *Projet de budget-programme pour la période biennale 1976-1977*, A/10006, p. 3 s., § 6 s.; Rapport du C.C.Q.A.B., A/10008, p. 6 s., § 12 s.

(61) V. la note du Secrétaire général à propos du *Rapport Bertrand 1969*, A/7987, préc., p. 4, § 8 et les rapports consacrés à la durée du cycle budgétaire, A/C.5/1122 et A/C.5/1335.

(62) V. *supra*, note 22.

II. — LA PLANIFICATION A MOYEN TERME

17. — En effet, pour répondre pleinement à sa vocation, le budget ne doit pas constituer un document isolé se suffisant à lui-même et élaboré

tous les deux ans *ex nihilo* ; il est nécessaire, au contraire, qu'il s'intègre dans une perspective plus vaste. Les plans à moyen terme ont précisément pour objectif de la formaliser, constituant ainsi l'échelon intermédiaire indispensable entre les grandes orientations de la Charte et l'action au jour le jour de l'Organisation, prévue par le budget.

A. — LE CHEMINEMENT DE LA RÉFORME

1) *Des plans isolés à la planification systématique.*

18. — Pas plus que l'introduction de la programmation au niveau du budget ne constitue une innovation totale par rapport à la pratique antérieure, la planification à moyen terme n'est une idée entièrement nouvelle aux Nations Unies.

Sans doute est-il exact, comme l'a écrit M. Bertrand, que « l'idée de planification, pourtant très en faveur dans l'idéologie des Nations Unies n'ait pas été appliquée de façon très systématique aux programmes mêmes des organisations » (63) ; mais cette règle générale a toujours connu d'importantes exceptions, le besoin d'avoir une vue globale de l'action des différentes organisations s'étant fait sentir depuis longtemps.

Depuis 1952, il existe à l'O.M.S. des « programmes de travail » quinquennaux qui répondent à cette préoccupation. De même, un groupe d'anciens membres du bureau du Conseil économique et social a élaboré en 1959 et 1960 un rapport sur l'évaluation de la portée, des tendances et du coût des programmes de l'O.N.U., de cinq institutions spécialisées et de l'A.I.E.A. dans les domaines économique et social et dans celui des droits de l'homme (64), mais cette tentative est demeurée isolée, et, à ces deux exceptions près, l'introduction d'une planification véritable au sein des organisations de la famille des Nations Unies ne date que du début des années

(63) *Rapport*, 1969, p. 14, § 1.5.

(64) *Perspectives pour les cinq années 1960-1964*, E/3347/Rev. 1, 1960.

1970 (65) mais a été progressivement préparée par une série d'expériences qu'il faut rappeler brièvement.

19. — Ainsi, les institutions spécialisées ont suscité de vastes études dans certains domaines entrant dans leur champ d'activité. Dès 1965, l'O.A.A. a lancé la préparation d'un plan indicatif mondial du développement agricole adopté en 1969 ; la même année, l'O.I.T. a décidé de mettre au point son programme mondial de l'emploi ; l'UNESCO poursuit également d'importants travaux de planification de l'éducation par l'intermédiaire de son Institut de planification de l'éducation. Dans le même esprit, on peut mentionner l'existence à l'O.N.U. elle-même des Etudes sur l'économie mondiale qui comportent d'importantes parties prospectives (66).

Ces documents ont pour points communs d'une part de ne traiter les problèmes que sous un angle particulier, même large, mais, d'autre part, de ne pas être axés spécialement sur le rôle des Nations Unies. D'autres entreprises ont un caractère différent ; plus globales, elles étudient davantage l'influence actuelle et potentielle des organisations internationales.

La préparation et le déroulement des deux décennies des Nations Unies pour le développement ont nécessité des études de la situation économique mondiale débouchant sur la définition des objectifs poursuivis et des moyens de les atteindre, ainsi que, en ce qui concerne la seconde décennie, sur la mise au point de mécanismes d'évaluation.

Les trois documents qui ont sans doute contribué de la manière la plus décisive à cette prise de conscience sont : le rapport Tinbergen, élaboré par le Comité de la planification du développement, appelé par la suite à jouer un rôle fondamental dans l'évaluation technique de la deuxième décennie du développement ; l'étude de la capacité du système des Nations Unies pour le développement (rapport Jackson) ; et, dans le cadre de la Banque mondiale, le rapport Pearson, intitulé : « Vers une action commune pour le développement du Tiers-Monde ». De plus, les résolutions 1710 (XVI) et 2626 (XXV) proclamant les deux décennies constituent en elles-mêmes des plans d'action sommaires : il s'est agi, dans les deux cas, de formuler et d'appliquer « un ensemble cohérent de mesures de politique générale » (Stratégie internationale du développement, § 19) et d'esquisser une approche globale, intégrée, et donc planifiée des problèmes. Le programme d'action concernant l'instauration d'un nouvel ordre économique mondial (résolution 3202) (S. VI) s'apparente également à ce type de document.

(65) L'O.A.A. et l'U.N.E.S.C.O. ont présenté leurs premiers projets de plan à moyen terme respectivement en 1970 et 1972, l'U.N.E.S.C.O. et l'O.I.T. leurs premières esquisses de plan à long terme en 1970.

(66) L'étude de Anne P. CARTER, W. LEONTIEF, P. PETRI et a., *The Future of the World Economy*, 1976, peut également être signalée à ce titre.

Mais, comme les études qui les ont précédés, ces textes sont de nature ambiguë et l'on peut reprendre à propos de chacun l'analyse faite par M. Bertrand de la première décennie, la leçon n'ayant été que très imparfaitement retenue. Elle se présente apparemment comme un plan à l'échelle mondiale : « On y trouve réunies des conditions de délais (dix ans), de précision dans les objectifs à atteindre [...], enfin de moyens à mobiliser pour y parvenir » (67), mais il s'agit davantage de projeter un souhaitable idéal que d'indiquer concrètement les moyens d'atteindre un possible réaliste par une gestion appropriée des moyens existants.

20. — Ces développements n'en ont pas moins souligné la nécessité d'élaborer des documents moins ambitieux mais plus opératoires, comparables aux programmes de travail de l'O.M.S.

Il est certain que l'important travail de réflexion, d'analyse et de synthèse effectué lors de la préparation des deux décennies pour le développement a contribué à dévoiler l'incohérence et l'insuffisance de l'action de l'O.N.U. et des institutions qui lui sont reliées en matière économique et sociale, jouant ainsi un rôle de révélateur. Par ailleurs, les résultats décevants de la première décennie, le décalage entre ceux-ci et les objectifs ont incité les Etats à se montrer sinon plus réalistes dans la définition des objectifs de la seconde décennie, du moins à se préoccuper davantage des moyens de les atteindre. Ce nouvel état d'esprit explique le recours à la notion de « stratégie » définie comme « une méthode de mise en œuvre des moyens pour aboutir à des dates prévues à des résultats déterminés » (68).

Ceci implique nécessairement la mise au point et le respect de plans destinés à guider l'action de l'O.N.U. et à lui permettre de concilier sa vocation universelle et générale et la faiblesse des moyens matériels dont elle dispose.

2) *L'instauration de la planification à moyen terme aux Nations Unies.*

21. — Les travaux de réflexion consacrés à la planification des activités de l'O.N.U. ont commencé en même temps que ceux portant sur la programmation budgétaire et ont reçu une impulsion décisive lors de la préparation de la seconde décennie du développement.

Le second rapport du Comité des 14 comporte une section consacrée à la planification (69) qui recommande l'adoption rapide d'un système

(67) *Rapport Bertrand*, 1969, p. 42, § 2.21.

(68) *Rapport Bertrand*, 1969, p. 27, § 2.10. V. aussi M. VIRALLY, *L'organisation mondiale*, préc., p. 350.

(69) P. 33 s., § 68 s. Cette section s'intitule « Planification à long terme » mais le Comité y recommande en fait l'adoption d'une planification à moyen terme.

intégré de planification sur quatre ou six ans fondé sur l'établissement d'un ordre de priorité. Selon le Comité, « cette procédure permettrait de fournir en temps utile des renseignements que les organisations aussi bien que les Etats membres pourraient utiliser en vue d'établir un cadre : i) pour élaborer les programmes et les budgets ; ii) pour déterminer les activités futures et les ressources nécessaires à leur exécution ; iii) pour identifier les secteurs où les organisations devraient développer leurs possibilités internes en vue de faire face à l'évolution prévue des besoins ; iv) pour informer les Etats membres des activités envisagées suffisamment à l'avance pour qu'ils puissent examiner l'orientation qu'une organisation donne à ses travaux et arrêter leurs positions nationales respectives ; v) pour faire connaître aux Etats membres par l'entremise des organes délibérants ou des organes directeurs des organisations le coût estimatif et l'objet des activités qui pourraient avoir un caractère permanent » (70).

En application de cette recommandation, le Secrétaire général a présenté dès 1956 un rapport concernant le programme de travail de l'O.N.U. dans le domaine économique et social et dans celui des droits de l'homme et les incidences budgétaires de ce programme portant sur les années 1964-1967 (71) ; la même année, le Conseil économique et social a demandé à ses organes subsidiaires d'élaborer des programmes de travail à long terme indiquant clairement la priorité relative des divers projets (résolution 1264/XLIII).

Bien que le Secrétaire général ait insisté sur les difficultés de mise en œuvre de cette recommandation (72), l'Assemblée générale, par sa résolution 2370 (XXII) a demandé à celui-ci de lui proposer à chacune de ses sessions ordinaires une estimation prévisionnelle sur la base de laquelle serait établi le budget ordinaire (v. *supra*, n° 7), et le Conseil économique et social, sur recommandation du C.P.C. a instauré un système général de fixation des priorités (rés. 1378 (XLV) (73).

22. — Mais il ne s'agissait encore que de mesures partielles et insuffisamment cohérentes, très fortement liées à la procédure budgétaire et ne permettant pas de prendre un recul suffisant par rapport à la gestion quotidienne. C'est à nouveau à M. Bertrand, dans son rapport de 1969 intitulé : « Programmation et budgets dans la famille des Nations Unies », que revient le mérite d'avoir clarifié les problèmes.

L'inspecteur constate d'abord l'absence de précision des objectifs poursuivis tenant à l'inexistence d'une planification véritable (74) et considère,

(70) P. 34, § 69.

(71) E/4179/Rev. 1 et Add. 1 à 18.

(72) Rapport préc., A/7124, annexe II, p. 28.

(73) V. également la résolution 1768 (LIV) sur la rationalisation des travaux du Conseil.

(74) P. 14, § 1.5. Le Rapport Bertrand 1974 précise et affine cette analyse.

avec certaines nuances, que « par opposition à la méthode du plan, l'ensemble laisse [...] une impression de dispersion des efforts et de tentative assez vaine de regroupement » *a posteriori* (75). Il se prononce vigoureusement en faveur de l'adoption généralisée de la programmation à moyen terme (76) tout en soulignant les principales questions qui se posent et qui ont trait : i) à la période qui doit être choisie ; ii) à la définition des actions entreprises ; iii) à la nature des résultats à rechercher (77) et en préconisant la création d'un véritable mécanisme de mise en œuvre.

L'application de ces recommandations fut lente et le Secrétaire général pouvait encore écrire en 1972 : « Le fait qu'aucun progrès réel n'a été réalisé sur la voie de l'adoption d'un système de planification à moyen terme, d'élaboration des programmes et d'établissement du budget envisagé par l'Assemblée générale dans ses résolutions 1797 (XVII), 2150 (XXI) et 2370 (XXII) peut, dans une large mesure, être attribué aux insuffisances des arrangements actuels sur le plan des institutions et de l'organisation » (78). Pour les pallier, il proposait l'instauration d'une planification sur six ans, revue tous les deux ans en fonction des résultats obtenus et des nouveaux besoins, indiquait les étapes d'élaboration du plan et proposait une réorganisation consécutive du Secrétariat et notamment la création d'un service de planification, de programmation et d'évaluation. Ces suggestions ont été approuvées par l'Assemblée générale en même temps que le nouveau mode de présentation du budget de l'Organisation et le Secrétaire général présenta un premier plan à moyen terme pour la période 1974-1977 à la 28^e session (79), la périodicité de quatre ans ayant finalement été préférée à celle de six ans pour des raisons pratiques, les projections très étalées dans le temps étant forcément moins sûres (80).

B. — LE PLAN A MOYEN TERME

1) *L'élaboration des plans à moyen terme de l'O.N.U.*

23. — Trois plans quadriennaux ont été successivement élaborés pour les périodes 1974-1977, 1976-1979 et 1978-1981 ; les deux derniers ont été examinés à un an d'intervalle seulement, respectivement par les 30^e et 31^e sessions, l'Assemblée générale ayant décidé, par sa résolution 3392 (XXX) du 20 novembre 1975, qu'à partir de 1976 elle examinerait le plan à moyen

(75) *Ibid.*, p. 30, § 2. 12.

(76) *Ibid.*, p. 89, § 4. 2.

(77) *Ibid.*, p. 25, § 2. 8.

(78) Rapport préc., A/C.5/1429, p. 7, § 18. V. aussi le rapport du C.C.Q.A.B., A/8739.

(79) A/9006/Add. 1.

(80) V. le rapport du C.C.Q.A.B., A/8739, p. 7.

terme les années paires, le budget-programme les années impaires. Cet arrangement, inspiré par la pratique de l'O.I.T., présente de nombreux avantages et permet notamment une meilleure coordination entre le plan et le budget (v. *infra*, n° 26 s.) et un étalement plus satisfaisant du travail du Secrétariat qui peut consacrer alternativement ses efforts prioritaires à l'établissement de l'un puis de l'autre (81).

En revanche le principe du « plan roulant » (*rolling plan*) a été maintenu malgré les sérieuses objections que l'on a pu faire valoir à son encontre. M. Bertrand, en particulier, a fait remarquer que le « système consistant à établir au moment du vote d'un budget de deux ans (ou l'année précédente) des prévisions portant sur la période de quatre ans postérieure à celle du budget, puis à recommencer le même effort de prévision au moment du vote du budget suivant » dispersait les efforts et était incompatible « avec un système efficace d'évaluation » (82).

Cette remarque de bon sens a malheureusement été écartée, le C.A.C. ayant fait valoir que la proposition d'instaurer un système de planification à terme fixe, si elle était adoptée, introduirait « un élément de rigidité dans les programmes des organisations internationales qui empêcherait celles-ci de répondre promptement et complètement à l'évolution rapide de la situation mondiale et aux besoins changeants de leurs Etats membres » (83). Le Secrétaire général a également défendu le système du plan roulant en constatant que, même pendant la période intermédiaire, les modifications apportées au plan étaient fréquentes (84) et le C.C.Q.A.B. semble s'être résigné à en accepter le principe, non sans faire remarquer que « dans la pratique toutefois, un plan à moyen terme, même un plan roulant, ne peut faire constamment l'objet de révisions formelles » (85).

Derrière son apparence secondaire et technique, ce débat est fondamental et pose, en réalité, la question de savoir si la notion même de plan est compatible avec l'idée que les Etats membres se font du rôle des Nations Unies (v. *infra*, n° 38). Par ailleurs, il implique que soit examiné « le mécanisme des organes intergouvernementaux et des organes d'experts chargés de formuler, d'examiner et d'approuver les programmes et les budgets » dans la mesure où l'éparpillement actuel constitue un obstacle

(81) V. la « Note du Secrétaire général sur le principe de l'alternance », annexe IV du Rapport du groupe de travail du mécanisme pour les programmes et budgets de l'Organisation des Nations Unies, A/10117, préc., et le Rapport lui-même, recommandation 1, p. 27, § 77. Nous n'en demeurons pas moins sceptique sur le bien-fondé de l'instauration d'un cycle budgétaire biennal. V. *supra*, n° 16.

(82) Rapport Bertrand, 1974, p. 111, § 140.

(83) Observations du C.A.C. sur le Rapport Bertrand, 1974, A/9646/Add. 1, 11 décembre 1974, p. 17, § 52.

(84) Présentation du Plan à moyen terme pour la période 1976-1979, A/10006/Add. 1, § 20, b).

(85) V. notamment le rapport du C.C.Q.A.B. à la 31^e session, A/31/139, 26 juillet 1976, § 23 s., p. 6 s.

fondamental à la cohérence et au caractère contraignant des documents adoptés.

24. — Consciente de l'importance du problème, l'Assemblée générale, par sa résolution 3199 (XXVIII) a décidé, le 18 décembre 1973, d'inscrire à l'ordre du jour de sa 29^e session une question portant sur l'examen de ce mécanisme et la cinquième Commission a chargé le Secrétaire général de présenter une note permettant l'examen des procédures actuelles (86). « Il ressort de cet abrégé qu'un nombre assez important — en fait le Secrétaire général en recense au moins 45... — d'organes intergouvernementaux et de groupes d'experts participent à la formulation, à l'examen et à l'approbation des programmes » (87).

Le groupe de travail du mécanisme pour les programmes et les budgets de l'Organisation des Nations Unies, créé par l'Assemblée générale le 18 décembre 1974 et composé de 22 Etats membres a été à son tour chargé d'examiner le système existant et de recommander des améliorations. Il a soumis son rapport à la 30^e session de l'Assemblée générale (87 bis) mais ses propositions demeurent très timides dans la mesure où il se borne à préconiser un renforcement du rôle du C.P.C. et des précisions à apporter à son mandat afin d'en faire véritablement le principal organe de l'Organisation en matière de planification et de programmation. Il est certain que le groupe a agi sagement en estimant « préférable de ne pas recommander la création d'un organe nouveau s'ajoutant au mécanisme actuel pour les programmes et les budgets » compte tenu de « la prolifération (préoccupante) à l'Organisation des Nations Unies d'organes accomplissant des fonctions parallèles » (88) ; mais on peut douter que la mise en œuvre de ces recommandations suffise à résoudre les questions actuelles.

Le vrai problème, en effet, n'est pas fondamentalement de savoir quels organismes sont compétents pour examiner le document appelé « plan à moyen terme », mais de déterminer quels organes peuvent décider les programmes (89), ajouter, retrancher, mettre l'accent sur telle campagne, mettre une sourdine à telle autre, etc. A cet égard, les propositions du groupe d'experts pour l'étude sur la structure du système des Nations Unies, quoique un peu obscures sur ce point, ont le mérite de s'attaquer

(86) *Examen du mécanisme des organes intergouvernementaux et des organes d'experts chargés de formuler, d'examiner et d'approuver les programmes et les budgets*, Note du Secrétaire général, A/19816, 31 octobre 1974. Cette préoccupation trouve son origine dans le rapport du C.C.Q.A.B. sur les budgets-programmes, préc., A/8739, § 5, dont le *Rapport Bertrand* 1974 s'est fait très largement l'écho, v. notamment p. 53, § 67 et le chapitre IV consacré à la « machinerie intergouvernementale », p. 136 s., § 163 s.

(87) *Ibid.*, p. 10, § 15.

(87 bis) *Préc.*, A/10117.

(88) *Ibid.*, p. 12, § 36.

(89) La distinction entre plan et programmes qui, cependant, est aisée à conceptualiser, est, en fait, insaisissable aux Nations Unies.

aux vraies difficultés en suggérant l'adoption d'une méthode « thématique » permettant l'établissement d'un ordre de priorité des programmes en fonction des objectifs visés (90).

25. — Quel que soit le sort futur réservé à ces excellentes intentions, la situation demeure aujourd'hui la suivante : les organes chargés d'élaborer puis d'examiner le projet de plan à moyen terme de l'O.N.U. ne peuvent que s'efforcer d'agencer les décisions prises en ordre dispersé qui leur sont imposées et d'établir un semblant de cohérence et de cohésion dans des programmes et des projets adoptés auparavant sans aucun souci d'intégration. Il convient en effet de distinguer deux mécanismes bien distincts.

D'une part, la politique de l'Organisation est définie par un très grand nombre d'organes qui ne sont soumis entre eux qu'à des liens hiérarchiques très lâches et se sont habitués à exercer anarchiquement un pouvoir de décision souverain dans leur domaine de compétence propre — quand ce domaine est défini convenablement ; dans le cas contraire (et fréquent) la programmation est encore plus déficiente. Dans son rapport sur le « mode de présentation du budget de l'Organisation des Nations Unies et (la) durée du cycle budgétaire », le Secrétaire général soulignait en 1970 que « si l'on veut que la prolifération naturelle qui a caractérisé jusqu'à présent le développement de l'Organisation des Nations Unies fasse place à un processus conscient de croissance contrôlée, il paraît indispensable, avant tout, que les Etats membres prennent des mesures concrètes, tendant à concentrer les pouvoirs en ce qui concerne l'approbation des projets et la définition de la politique de l'Organisation en matière de programmes et de budget, en les confiant à un nombre d'organes gouvernementaux aussi restreint que possible, l'idéal étant d'investir de ces pouvoirs un organe unique » (91). L'introduction de la planification aurait pu être l'occasion de renforcer le rôle directeur qui devrait tout naturellement appartenir à l'Assemblée générale (et, sous son contrôle, pour les questions économiques et sociales et des droits de l'homme, au Conseil économique et social). Il n'en a rien été. Bien au contraire, la prolifération des organes n'a fait que s'accroître ainsi que l'autonomie des plus importants d'entre eux (91 bis) ce qui, à cet égard, est extrêmement inquiétant.

Le second niveau est celui de l'élaboration du document de plan proprement dit. La liberté d'action des organes y est très fortement hypothéquée par celle, trop grande, dont bénéficient les organes formulant les programmes : on peut dire qu'il ne s'agit pas, en fait, de décider, mais de

(90) Rapport préc., E/AC.62/29, p. 35, § 110 s.

(91) Rapport préc., A/C.5/1335, p. 9, § 16.

(91 bis) V. par exemple, en ce qui concerne la C.N.U.C.E.D. et l'O.N.U.D.I. la communication d'Alain PELLER « Restructuration et démocratisation - l'exemple de la C.N.U.C.E.D. et de l'O.N.U.D.I. » au Colloque d'Alger, octobre 1976, *Droit international et développement*, à paraître en volume à la S.N.E.D. (Alger).

juxtaposer des décisions prises par ailleurs et de leur donner l'apparence de l'ordre (92). Malgré son impact superficiel, cette procédure demeure extrêmement lourde et se subdivise en deux temps : d'abord, sur la base des décisions des différents organes intergouvernementaux chargés de formuler les programmes, les services financiers élaborent un projet de plan en fonction des demandes des divers services du Secrétariat ; le projet est ensuite soumis : i) aux différents organes sectoriels existants et, en même temps, ii) au C.C.Q.A.B. (qui, jusqu'à présent, a accordé à son examen moins d'importance qu'à celui du budget ; mais le principe de l'alternance, désormais retenu, infléchira vraisemblablement la pratique) ; iii) au C.P.C. (qui apparaît de plus en plus, conformément aux recommandations du groupe de travail du mécanisme pour les programmes et budgets de l'O.N.U., comme le principal auxiliaire de l'Assemblée générale en la matière) et iv) au Conseil économique et social avant d'être discuté par la cinquième Commission et adopté (avec les modifications suggérées par ces organes) (93) par l'Assemblée générale.

2) Plan à moyen terme et budget - Le rôle de la planification à l'O.N.U.

26. — Telle qu'elle existe actuellement à l'O.N.U., la planification est assez loin de répondre aux objectifs de ses promoteurs.

En ce qui concerne la présentation du plan à moyen terme des progrès ont été accomplis depuis le document portant sur la période 1974-1977 qui, élaboré très rapidement, ne concernait en fait que « les activités qui se prêtent le mieux à une programmation à moyen terme », c'est-à-dire essentiellement certains domaines économiques et sociaux et celui des droits de l'homme (94) et, comme le premier budget-programme dont il constituait une projection sans grande imagination (95), il était présenté plus par services que par programmes.

C'est à juste titre que les observations des différents organes ayant eu à donner un avis sur cette première expérience se confondent en fait avec les critiques adressées au budget (v. *supra*, n° 11 s.) ; le manque de temps, nécessaire à un examen approfondi ne permettait de toute manière aucune réaction spécifique sérieuse. Le C.C.Q.A.B. a résumé la déception ressentie en général en notant que « le plan à moyen terme laisse beaucoup à désirer » et qu'il semble « que l'on ne comprenne pas toujours le principe fondamental, la conception du plan ne (portant) certainement pas à croire que l'on a examiné de façon approfondie les moyens qui permet-

(92) Ceci s'apparente à ce que le C.C.Q.A.B. appelle fort justement la « méthode additive », v. *infra*, n° 38.

(93) Les modifications et adjonctions au plan à moyen terme pour 1978-1981 par le C.P.C. sont très considérables. V. les documents A/31/61/Add. 1/Corr. 1 à 5.

(94) *Projet de plan à moyen terme pour la période 1974-1977*, A/9006/Add. 1.

tent à l'Organisation d'atteindre ses buts » et « les mécanismes de planification (restant) très rudimentaires » (96).

Le deuxième plan à moyen terme (pour la période 1976-1979) a été mieux accueilli, le Secrétaire général reprenant, conformément à une suggestion du rapport Bertrand de 1974 et sur la base de la résolution 3199 (XXVIII) de l'Assemblée générale, l'idée d'indiquer un taux global de croissance réelle par rapport à la période de base (97). Le C.C.Q.A.B. n'était pas moins fondé à regretter à nouveau la confusion fréquente entre objectifs et moyens d'action et le recours à la « méthode additive » (98).

Mieux conçu (quoique présenté un an seulement après le précédent), le plan à moyen terme pour la période 1978-1981 est, à ce jour, le plus satisfaisant. Il comporte deux volumes, le premier exposant « la substance des programmes envisagés » (99) et le second donnant des renseignements quantitatifs (situation budgétaire pour 1976-1977; essai d'évaluation des programmes; planification de la croissance relative des programmes). Le premier volume commence par décrire brièvement les « perspectives institutionnelles futures », sorte de plan sommaire présenté — assez clairement mais sans détails chiffrés — par services, et se termine par une analyse spéciale de la coopération entre pays en développement; surtout, la deuxième partie constitue un véritable « plan-programme » divisé en 26 « grands programmes », eux-mêmes subdivisés en programmes et en 325 sous-programmes, correspondant, dans leur esprit, aux structures budgétaires.

Malgré des critiques de détail, parfois graves, cette présentation a été, dans l'ensemble, louée. Le C.P.C. a cependant recensé un certain nombre d'insuffisances tenant notamment à l'hétérogénéité de certaines rubriques et surtout à la faiblesse des renseignements financiers (en particulier en ce qui concerne les fonds extra-budgétaires) (100). Le C.C.Q.A.B. a également insisté sur ce point, regrettant notamment l'absence d'indication du taux global de croissance réelle, existant dans le plan précédent et non repris ici; le Comité a surtout estimé que ce dernier plan constituait un tableau utile, mais ne permettait pas de dégager des perspectives d'ensemble; selon lui, « le travail d'inventaire entrepris par le Secrétariat a une valeur incontestable en ce sens qu'il permet aux organes intergouvernementaux de veiller à ce que les activités qui sont censées découler de décisions anté-

(95) Rapp. préc. du C.P.C., E/5364, § 25.

(96) Rapp. préc., A/9008, p. 4, § 16.

(97) *Projet de plan à moyen terme pour la période 1976-1979*, A/10006, Add. 1, v. chapitre 2, § 4.

(98) *Premier rapport sur le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1976-1977*, A/10008, p. 39 s., § 72 s.; v. note 92.

(99) *Plan à moyen terme pour la période 1978-1981*, A/31/6/Add. 1, vol. I, Introduction, p. 1, § 2.

(100) V. le *Rapport du C.P.C. sur les travaux de sa 16^e session*, A/31/38, notamment le résumé des conclusions et des recommandations du Comité, p. 1 s., § 1 s.

rieures soient réellement conformes à ces décisions, et de reformuler et, si besoin est, d'éliminer les activités qui sont marginales, dépassées ou qui ne sont autorisées par aucun texte » (101).

27. — En fait, le plan à moyen terme, tel qu'il est actuellement conçu, apparaît largement comme une manière de pré-budget non chiffré, un recensement des intentions d'action de l'Organisation découlant des décisions prises par ses organes délibérants.

Mais le plan à moyen terme répond très mal aux besoins qui sont à l'origine du mouvement de réformes en cours et qui avaient été dégagés par le Comité des 14 (v. *supra*, n° 21) : les Etats membres ne se voient pas proposer de suggestions émanant des organes administratifs, mais se trouvent en face d'un miroir qui leur renvoie l'image de leurs propres décisions ; le plan ne leur permet pas de se faire une idée du coût des activités futures puisqu'aucune estimation en valeur sérieuse n'est esquissée et, surtout, la planification se combine fort mal avec l'élaboration du budget et les deux procédures demeurent parallèles.

Or, toute la réforme en cours est axée sur la complémentarité des deux opérations, le plan à moyen terme devant constituer le cadre du budget biennal, lui-même base des plans futurs. D'une part, ainsi que l'écrivait le Secrétaire général dès 1968, « le succès d'un système de planification et de programmation à long terme — en fait il pensait à une période de six ans — ne dépend pas de l'adoption préalable d'un cycle budgétaire plus long ; mais l'institution d'un tel cycle n'aurait pas de sens sans l'adoption de ces mesures préparatoires » (102). D'autre part surtout, le budget devrait être conçu comme la concrétisation financière décidée tous les deux ans des moyens nécessaires pour atteindre les objectifs fixés par le plan.

Dès lors, le budget-programme devrait pratiquement pouvoir être établi sur la seule base du plan à moyen terme et, en matière institutionnelle, cela devrait conduire à une fusion des organismes compétents pour examiner les deux documents tant au niveau administratif qu'à l'échelon intergouvernemental, conformément à la proposition faite en 1972 par le Secrétaire général (103) et reprise par le groupe d'experts pour l'étude de la structure du système des Nations Unies qui recommande notamment une coopération accrue entre le C.C.Q.A.B. et le C.P.C. devant conduire à leur fusion, et « se félicite de l'initiative du Secrétaire général tendant à constituer à un échelon élevé un comité chargé d'examiner le programme et le budget », mécanisme qu'il conviendrait de développer (104).

(101) Rapport préc., A/31/139, p. 2, § 6.

(102) Rapport préc., A/7124, annexe II, p. 20.

(103) Rapport préc., A/C.5/1429, p. 11 s.

(104) Rapport préc., E/AC.62/9, p. 39 s., § 128 s.

28. — Cela, au demeurant, ne signifie nullement que le budget, comme on l'a parfois proposé, doit être une « tranche de plan » (105), ou celui-ci, un budget quadriennal.

En réalité, pour jouer un rôle utile, le plan à moyen terme, aujourd'hui tout entier tourné vers le passé — en ce sens qu'il n'est qu'un recensement des implications concrètes des décisions déjà prises par les organes délibérants — devrait être résolument orienté vers l'avenir. Au lieu d'enregistrer passivement, il devrait consister en un schéma d'action cohérent proposé par le Secrétariat qui, s'il est adopté par les Etats-membres devrait constituer pour eux et l'Organisation la Charte des décisions futures, garante de leur adéquation à leurs fins et de leur compatibilité entre elles. Comme l'a écrit le C.C.Q.A.B., « le plan à moyen terme devrait être un document plus court et synthétique, dans lequel le Secrétaire général, compte tenu des délibérations et décisions antérieures des organes intergouvernementaux, des vues exprimées par les Etats-membres, des avis donnés par l'ensemble de ses collaborateurs et de son appréciation des besoins futurs, proposeraient les orientations que les activités futures de l'Organisation des Nations Unies devraient suivre à moyen terme » (106).

Bien entendu, ce plan idéal devrait indiquer aussi précisément que possible les incidences financières de son adoption éventuelle qui impliquerait pour les Etats membres l'engagement moral de dégager les ressources nécessaires à sa mise en œuvre. Sans cette ferme conviction de la part de tous que le plan à moyen terme constitue une « ardente obligation », on ne saurait parler de planification véritable.

III. — LES RESISTANCES AU CHANGEMENT

29. — En l'état, la double réforme actuelle apparaît déséquilibrée. En ce qui concerne le budget, des améliorations de détail, des retouches devraient être apportées, mais le principe du budget-programme et la conception qu'en ont les organes des Nations Unies paraissent raisonnables. « En revanche, comme l'écrit M. Bertrand, en ce qui concerne la planification à moyen terme, l'examen des divers documents existants montre que l'on est encore très loin, non seulement d'avoir trouvé une présentation satisfaisante, mais même d'avoir défini le genre de l'exercice auquel on entendrait se livrer » (107).

(105) V. par exemple le *Rapport du C.P.C. sur sa 14^e session*, préc., E/5364, E/AC.51/72, § 25.

(106) *Rapport préc.*, A/131/139, p. 13, § 53.

(107) *Rapport Bertrand*, 1974, p. 145, § 173.

Or, comme on l'a vu, tout progrès décisif dans la pratique de la budgétisation par programmes dépend d'une amélioration de la planification qui seule permet de dégager et de définir des programmes utiles. Malheureusement, les obstacles à surmonter restent extrêmement considérables. En effet, à côté de certains problèmes techniques qui peuvent sans doute être résolus, la réforme en cours ne peut être menée à son terme que si les mentalités — des fonctionnaires de l'Organisation, des représentants des Etats — changent profondément.

A. — LES OBSTACLES TECHNIQUES

1) *Les faiblesses de l'évaluation.*

30. — Dès 1966, le Comité des 14 avait insisté sur la nécessité de prévoir, à tous les stades du processus budgétaire et de planification, un mécanisme d'évaluation conçu de façon extrêmement large. Selon lui en effet, « l'ensemble de l'évaluation consiste à estimer la portée, le coût et l'efficacité potentielle d'un projet ou d'un programme avant qu'une décision soit prise à son sujet, à vérifier cette estimation et le rendement pendant l'exécution et à déterminer le coût et les résultats obtenus une fois le projet ou le programme définitivement achevé » (108).

Un mécanisme de ce type est indispensable. Seul il rendrait possible l'opération de rétro-action nécessaire à l'auto-régulation du système et permettrait de poser les linéaments d'une R.C.B. véritable (v. *supra*, n° 15). De plus, en l'absence d'évaluation ainsi conçue, il est inévitable que s'instaure une solution de continuité entre les plans à moyen terme successifs. Enfin, le décalage énorme existant entre les ressources disponibles et les besoins exige que soient éliminés tous les gaspillages et doubles emplois et supprimées toutes les opérations inefficaces que seule l'évaluation permet de déterminer. Comme l'écrit le groupe de travail du mécanisme pour les programmes et les budgets de l'O.N.U., l'évaluation doit servir essentiellement « à déterminer le degré de succès ou d'échec des programmes existants dans la réalisation des objectifs fixés et à améliorer la conception et la formulation des programmes futurs » (109).

31. — Depuis dix ans, le problème de l'évaluation a été examiné par tous les comités de réflexion qui se sont penchés sur la réforme des budgets et des programmes mais les progrès concrets ont été des plus limités.

(108) 2^e rapport préc., A/6343, p. 38, § 74.

(109) Rapport préc., A/10117, p. 22, § 67.

En application de la recommandation n° 28 du Comité des 14, l'Assemblée générale a créé un corps commun d'inspection de huit membres, entrés en fonction le 1^{er} janvier 1968 (résolutions 2150 (XXI) et 2360 (XXII)). Initialement prévu pour une période de quatre ans, son mandat a, depuis, été renouvelé à trois reprises en 1970, 1972 et 1976. Il est indéniable que ce corps s'est acquitté avec succès d'une tâche nécessaire et les inspecteurs ont employé utilement les « plus larges pouvoirs d'investigation » dont ils disposent « dans tous les domaines qui intéressent l'efficacité des services et le bon emploi des fonds » ; leurs rapports ont souvent eu une portée considérable. Mais il s'agit surtout en fait d'un corps de « consultants permanents » dont le petit nombre interdit de penser qu'il peut entreprendre une tâche d'évaluation systématique et générale et dont l'action ne peut être que ponctuelle.

Quant aux commissaires aux comptes, malgré les recommandations du Comité des 14 et l'élargissement de leur mandat décidé par la résolution 2885 (XXVI) de l'Assemblée générale modifiant l'article XII du règlement financier de l'O.N.U., ils ont conservé leurs habitudes de contrôle exclusivement technique et étroitement financier.

Seul le C.P.C. a tenté de jouer le rôle d'organe central pour l'évaluation des programmes (110) mais le manque de temps dont il dispose ne lui permet d'accomplir cette fonction que très imparfaitement.

En réalité, ces actions nécessaires s'apparentent plus à la notion de contrôle et d'inspection qu'à celle d'évaluation. Pour des raisons pratiques — temps, personnel, matériel (électronique et autre) — celle-ci ne peut être le fait que de l'administration elle-même et recouvrir ce que l'on appelle improprement « le contrôle interne ». Malgré quelques essais limités, la première expérience globale est constituée par le chapitre 2 du second volume du plan à moyen terme pour la période 1978-1981.

32. — Il s'agit-là d'une tentative encore très embryonnaire menée en application de la résolution 3534 (XXX) de l'Assemblée générale engageant le Secrétaire général à donner aux organes intergouvernementaux les renseignements nécessaires pour déterminer si des programmes, projets ou activités sont « dépassés, d'une utilité marginale ou inefficaces ». Pour ce faire, des questionnaires ont été adressés aux directeurs de programme et ont permis d'établir des tableaux indiquant sommairement l'efficacité individuelle et cumulative des programmes, la réalité de leur raison d'être, et leur unicité (ou l'existence de doubles emplois).

Intéressante par son objectif, cette expérience se révèle toutefois très décevante dans ses résultats, l'évaluation restant extrêmement vague et à

(110) V. le rapport du Groupe de travail du mécanisme pour les programmes et budgets de l'Organisation des Nations Unies, préc., A/10117, p. 24, § 72.

peu près inutilisable. Comme le note le Secrétaire général, « il n'est pas possible de dire, à partir des renseignements fournis, si une évaluation faite par un directeur de programme et concluant à une efficacité élevée correspond bien à l'efficacité du programme ou traduit plutôt la répugnance compréhensible de l'intéressé à admettre que des problèmes se posent » (111). Du reste, sur 180 programmes examinés, 11 seulement sont jugés « remplaçables » par leur directeur et aucun « marginal »... dès lors, on voit mal comment cet exercice peut mériter le nom d' « évaluation » même si celle-ci est confrontée, comme le suggère le C.C.Q.A.B. avec les opinions plus impartiales des organes intergouvernementaux et du corps commun d'inspection (112).

Pour que l'on puisse sérieusement parler d'évaluation, il est nécessaire de dégager des critères d'efficacité. Cela est extrêmement difficile et ne peut être fait que par les organes intergouvernementaux au plus haut niveau car l'opération est éminemment politique, mais on peut douter que les Etats membres puissent se mettre réellement d'accord sur des critères précis et opératoires qui auraient nécessairement pour effet d'éliminer ou d'amputer certains programmes, d'autant plus que l'inertie administrative s'ajouterait inévitablement aux répugnances politiques et que la mise en place d'un mécanisme sérieux d'évaluation suppose que des crédits supplémentaires considérables soient dégagés dans un premier temps, même si l'on peut espérer qu'à long terme l'évaluation se traduira par des économies substantielles.

2) *Les difficultés de la coordination inter-organisations dans le système des Nations Unies.*

33. — Ces obstacles à la programmation, et à l'évaluation qui en est le support nécessaire, sont aggravés par le fait que l'O.N.U. n'est qu'une composante — essentielle il est vrai — d'un système plus vaste et qu'il est tout à fait illogique d'en considérer isolément les différents éléments.

Cette vision globale est une nécessité absolue, sans laquelle les réformes en cours sont vouées à n'être que des trompe-l'œil incapables de répondre efficacement aux besoins qui les ont suscitées. Le Secrétaire général en a une claire conscience qui déclarait lors de la 55^e session du Conseil économique et social : « Toute évaluation impartiale du système des Nations Unies oblige à admettre que nous sommes aujourd'hui mieux équipés pour nous attaquer aux parties qu'au tout et le réconfort que peut nous apporter le fait de savoir que nous avons des connaissances spécialisées hors de pair est contre-

(111) *Plan à moyen terme pour la période 1978-1981*, vol. II, A/31/6/Add. 1, p. 12, § 16.

(112) *Rapport préc.*, A/31/139, p. 10, § 37 s.

balancé par la conscience aiguë du danger que nous courons de perdre notre chemin par suite d'une fragmentation excessive.

« Il ne suffit pas que les divers éléments du système des Nations Unies fonctionnent bien, chacun de son côté, ce qu'il faut, ce qui, en fait, est peut-être plus important encore, c'est une cohérence générale, une direction d'ensemble du système. Après des années d'évolution parallèle et d'efficacité accrue dans chaque organisation, nous commençons à comprendre la nécessité urgente d'une planification et d'un travail collectif ». (113)

La planification, comme le budget qui devrait en être l'instrument doit donc porter non seulement sur les activités de l'O.N.U. proprement dite, mais également sur l'ensemble des institutions qui lui sont reliées ; au minimum, si l'on s'en tient à l'idée d'un plan propre à chaque organisation, celui-ci doit tenir compte des programmes de toutes les autres et la coordination à tous les niveaux doit être renforcée. Il ne faut pas cependant se dissimuler que celle-ci « représente souvent une tentative pour tirer le meilleur parti d'une structure ou d'un ensemble de relations entre organes qui constitue un défi à la logique et au bon sens » (114). C'est cependant cette solution, apparemment modeste de la coordination — par opposition à l'élaboration d'un plan unique que l'on tente de promouvoir.

La raison de ce choix « minimaliste » a été clairement exposée par le Comité élargi du programme et de la coordination qui a souligné « l'importance des obstacles juridiques, constitutionnels et administratifs qui s'opposent à ce qu'on modifie la structure des relations existant entre les organes des Nations Unies dans le sens d'une centralisation plus poussée sous l'autorité de l'Assemblée générale, par exemple au moyen d'un programme et d'un budget unifiés [...]. En général, il semble donc qu'il n'y ait en pratique aucun autre choix que de s'accommoder de la répartition actuelle des responsabilités où les organes directeurs et les conseils des divers organismes se chargent d'établir leurs propres programmes et leurs propres budgets. Cela n'empêche aucunement de continuer à s'efforcer d'uniformiser les principes, les pratiques et les normes applicables aux programmes des organismes des Nations Unies » (115). En fait, il apparut très vite que même la présentation des documents budgétaires ne pouvait, dans un avenir prévisible, être unique. Au moins la voulait-on compatible conformément aux suggestions de M. Mc Candless (116).

En dépit de cette prudence, les résultats atteints demeurent très insuffisants.

(113) C.E.S., 55^e session, Documents officiels, 1859^e séance.

(114) Martin HILL, *Comment introduire davantage d'ordre, de cohérence et de coordination dans le système des Nations Unies*, E/5491, 30 avril 1974, p. 71. Cité ci-après *Rapport Martin Hill*.

(115) Rapport au Conseil Economique et Social, 1969, E/4748, § 6. V. également la résolution 2579 (XXIV) de l'Assemblée Générale.

(116) V. le *Rapport Mc Candless*, notamment p. 19 s., § 37 s.

34. — Dans un rapport établi sous les auspices de l'U.N.I.T.A.R., Martin Hill ancien sous-directeur général aux affaires inter-organisations a retracé magistralement l'évolution de la réflexion sur le problème de la coordination et les principales questions qu'il suscite (117).

En réalité, ni l'étroite coopération financière et budgétaire prévue par les accords conclus entre le Conseil économique et social et les institutions spécialisées sur la base de l'article 63 de la Charte, ni les fonctions directrices attribuées à l'Assemblée générale et, sous son autorité, au Conseil, n'ont réellement été menées à bien. L'Assemblée générale s'est, en fait, déchargée de ces responsabilités sur le C.C.Q.A.B. et sur le Conseil économique et Social, et ce dernier s'est trouvé largement paralysé du fait de l'insuffisance des moyens financiers mis à sa disposition du « processus d'érosion de ses pouvoirs et du rétrécissement de ses domaines de compétence qui marque son histoire », « mais s'il en est ainsi, c'est également faute d'avoir saisi pleinement deux vérités essentielles : la première, c'est que, dans une organisation internationale, la coordination n'est pas facile à imposer et exige un effort de persuasion, la deuxième, c'est que si des organes intergouvernementaux peuvent énoncer des politiques, donner des directives et évaluer le travail accompli, il n'en existe aucun [...] qui puisse coordonner, au sens transitif, actif du terme, les travaux de fond et l'administration du système des Nations Unies, dont la planification et l'exécution sont assurés par les secrétariats » (118).

Le C.C.Q.A.B., pour avoir procédé de manière plus souple, encourt moins de reproches, mais son action trouve sa limite dans le temps restreint qu'il peut consacrer aux tâches de coordination et ceci est valable également pour le C.P.C. ; l'un et l'autre sont, au demeurant, des organes intergouvernementaux. Quant au C.A.C., ses réunions très courtes ne lui permettent que d'exprimer des vues générales — au demeurant fort utiles — et le Bureau des affaires inter-organisations ne dispose que de moyens encore modestes.

L'autorité en matière de coordination inter-organisations demeure diluée et dispersée et seule une réappréciation majeure — que la réorganisation du travail du Conseil économique et social et l'opération de restructuration des secteurs économiques et social de l'O.N.U. laissent espérer — permettrait de pallier les insuffisances actuelles (119). L'Assemblée générale semble décidée à réexaminer le mécanisme de coordination administrative et budgétaire entre l'O.N.U. et les institutions spécialisées ainsi que l'A.I.E.A. et

(117) V. note 114. V. aussi l'analyse du Comité des 14, 2^e rapport préc., p. 41 s., § 80 s. Les considérations qui suivent ont un caractère très général. Le problème mérite à lui seul une étude spéciale que les dimensions limitées de cet article interdisent d'esquisser, mais il était impossible de le passer sous silence.

(118) *Rapport Martin Hill*, préc., p. 52.

(119) V. les propositions de M. Martin Hill, rapport préc., II^e partie.

a chargé le Secrétaire général de lui présenter un rapport à cette fin lors de la 31^e session (120).

35. — Même si cette tâche est menée à bien — ce dont la lenteur et la modestie des progrès accomplis depuis dix ans et les habitudes d'indépendance acquises par chaque organisation permettent de douter — deux séries de graves hypothèques spécifiques devraient en outre être levées pour que soient introduits « davantage d'ordre et de cohérence dans le système des Nations Unies » en matière de programmation et de planification.

La première hypothèque tient à l'indépendance sourcilieuse des institutions du groupe de Bretton Woods par rapport à l'O.N.U. et aux autres organisations du système. Cette attitude, qu'expliquent des raisons historiques et des considérations politiques, mais qui constitue un défi à la logique, a conduit les comités de réflexion qui ont lancé les réformes en cours à écarter ces organisations de leur champ d'investigation. Ainsi, le Comité des 14 s'est prudemment abstenu d'examiner les problèmes posés par ou à la B.I.R.D. et le F.M.I., et tous les organes qui, depuis lors, ont tenté de proposer des améliorations en matière de budget, de programmes et de plan, ont eu la même attitude.

Cette mise à l'écart ne se justifie en aucune façon. Eléments du système, le F.M.I. et surtout le groupe de la Banque mondiale jouent un rôle de premier plan dans l'aide au développement (121) mais agissent en fonction de critères propres, parfois difficilement compatibles avec les choix des autres institutions du système. (L'affaire des prêts de la B.I.R.D. au Portugal et à l'Afrique du Sud en porte le témoignage le plus net).

Il paraît donc urgent d'introduire les institutions de Washington dans le processus de programmation commun en gestation quels que soient les obstacles qui s'y opposent (force de l'habitude, volonté, minoritaire mais difficilement surmontable, de certains pays occidentaux). Faute de cette réintégration, la planification des activités des Nations Unies resterait fragmentaire, incomplète et, par suite, ne répondrait pas à sa vocation d'intégration.

36. — Encore plus préoccupant est le problème posé par l'importance des fonds extra-budgétaires dont l'utilisation passablement anarchique rend assez vain l'espoir d'une planification et d'une programmation efficaces.

La question est extrêmement complexe. Les fonds d'origine extra-budgétaires constituent à peu près la moitié des ressources dont dispose le système (v. *supra*, n° 5) ce qui dispense d'insister sur leur importance. Au

(120) Ce rapport a été présenté sous la cote A/31/75 et Add. 1 et 2.

(121) En 1976, les prêts de la Banque mondiale ont atteint 4 977 millions de dollars, ceux de l'A.I.D. 1 655 millions et ceux de la S.F.I. 1 505 millions.

prix d'un travail assez considérable de recensement et de clarification, leur montant et leurs utilisations peuvent être connus (122), mais, dans l'état actuel des choses, il est impossible de les inclure dans un processus de planification pour deux raisons essentielles : d'une part, ils sont versés par les Etats, sur une base volontaire et leur montant est indiqué chaque année ou deux fois par an lors des conférences d'annonces des contributions ; d'autre part, leur affectation est fonction des demandes des gouvernements bénéficiaires et ne résulte que d'une manière très marginale des organes des organisations.

Comme le notait M. Bertrand en 1969, « de telles caractéristiques ont pour inconvénients :

« — de ne pas contraindre les secrétariats et les corps législatifs à rechercher une vision globale de leur utilisation, c'est-à-dire à établir un programme synthétique : la procédure de vote « projet par projet » paraît contraire à l'idée même de programmation.

« — de ne pas permettre aux organisations exécutantes dont l'activité est souvent financée [...] pour plus de 50 % par des fonds, de connaître à l'avance et au moins en même temps que le vote de leur budget propre, ni le montant, ni l'affectation des fonds qui leur sont ainsi alloués. *Ce défaut est sans doute le plus grave et empêche toute vision globale et cohérente de l'action, donc gêne considérablement une programmation rationnelle* » (123). En conséquence, l'inspecteur recommandait un système d'ouverture et d'affectation des crédits à l'avance permettant d'aboutir à une programmation cohérente.

C'est une voie toute différente qui a été suivie. A la suite du rapport Jackson, un système de programmation par pays a été adopté, par la résolution 2688 (XXV) de l'Assemblée générale, et précisé par un consensus intervenu lors de la 10^e session du Conseil d'administration du P.N.U.D. Le but du nouveau système est d'identifier « à l'avance pour une période de trois à cinq ans, l'utilité des interventions du P.N.U.D. en relation avec les objectifs de développement du pays ». Paradoxalement, cette introduction de la programmation dans les actions ponctuelles du P.N.U.D. rend plus difficile encore la planification globale de ses activités (et par voie de conséquence son introduction dans une planification générale au niveau du système des Nations Unies) puisqu'elle revêt un caractère exclusivement national et s'applique pays par pays. Comme l'écrit à nouveau M. Bertrand

(122) Le Comité des 14 avait recommandé que les organisations établissent un document combiné où figureraient tous les programmes qu'ils soient financés à l'aide de fonds budgétaires ou de fonds extra-budgétaires (2^e Rapport, préc., p. 36, § 73, v). Aux Nations Unies, le projet de budget pour 1969 a indiqué pour la première fois le montant de l'ensemble des dépenses extra-budgétaires (A/7205, annexes explicatives, vol. II), mais cette mention a été omise du projet de budget pour 1976-1977 (V. *supra*, n^o 12). Quant au plan à moyen terme, il ne comporte, dans sa conception actuelle, guère d'indications chiffrées. Mais ces lacunes peuvent assez facilement être comblées.

(123) *Rapport Bertrand*, 1969, p. 12, § 1.3. Souligné par l'auteur.

dans son rapport de 1974, « la cohérence interne des programmes du P.N.U.D. (est) secondaire par rapport à la cohérence du plan de développement du pays lui-même » (124) ; par ailleurs, les gouvernements, mal outillés pour cela, ne tentent pas de profiter des avantages spécifiques que pourrait leur apporter l'aide transitant par le P.N.U.D. mais l'assimilent à leurs demandes d'assistance bilatérale. Ainsi, curieusement, l'introduction au P.N.U.D. de la programmation par pays conduit donc à une impasse en ce qui concerne la planification des activités des organisations du système des Nations Unies.

B. — L'IMPOSSIBLE PLANIFICATION

37. — On peut penser que l'alternative : programmation des activités de l'O.N.U. ou programmation par pays est un faux dilemme. Pour rompre le cercle vicieux, M. Bertrand écrit : « la possibilité de *faire la synthèse des études diagnostiques* [...] me paraît être en définitive la justification principale de l'ensemble de cet exercice de programmation. Ce qui est important en effet [...] c'est de *pouvoir élaborer* à partir d'un inventaire des besoins par pays le meilleur type de réponse que le système des Nations Unies, en raison de ses caractères propres, pourrait apporter à certaines catégories de besoins » (125).

La solution est aussi évidente... qu'irréaliste. La proposition de M. Bertrand est en effet extrêmement ambitieuse et revient en quelque sorte à proposer que la programmation au sein des Nations Unies soit conçue comme un élément d'une programmation plus vaste, qui serait, un « plan (indicatif) mondial » (la « synthèse des études diagnostiques par pays »). Correctement articulées avec l'évolution probable à moyen terme de la situation économique mondiale et des besoins des différents Etats, en particulier les pays en développement, la planification des activités du système des Nations Unies et sa traduction biennale par le budget-programme permettraient une allocation aussi rationnelle que possible et un emploi judicieux des ressources.

Aussi séduisant qu'apparaisse un tel schéma — qui constitue un dessein beaucoup plus vaste que l'actuelle stratégie internationale du développement, elle-même trop ambitieuse — sa réalisation semble, dans un avenir prévisible, hors de portée des Nations Unies compte tenu des possibilités concrètes d'action. C'est ce qui explique en partie l'accueil très réservé qu'a reçu le rapport de M. Bertrand sur la planification à moyen terme dans le système

(124) *Rapport Bertrand*, 1974, p. 59, § 74.

(125) *Ibid.*, pp. 62-63, § 78. Souligné par l'auteur.

des Nations Unies. La réaction du C.A.C. a été particulièrement défavorable (126), cet organe ayant notamment fait valoir que « l'inspecteur semble [...] trop optimiste quant aux résultats à attendre de la centralisation des principales étapes de la planification des programmes dans un cadre mondial [...]. Il semble insister de façon exagérée sur une planification intersectorielle commune aux niveaux régional et central » (127).

Cette réserve a des fondements matériels et pratiques : pour être mené sérieusement, un tel projet demanderait du temps, des compétences et des fonds dont on peut douter que les organisations disposent. Mais plus fondamentalement encore, il suscite des objections politiques insurmontables.

Il est banal de rappeler que l'O.N.U. n'est pas un Etat, moins encore un « super-Etat ». Or, instaurer un système de planification mondiale, fût-elle « souple » méconnaîtrait cette vérité première et aboutirait à modifier la nature même des relations internationales. On peut du reste se demander quelle serait la portée d'un « plan mondial » élaboré sous les auspices des Nations Unies alors que celles-ci n'ont en fait aucun moyen d'action réelle sur des phénomènes aussi fondamentaux que l'inflation ou les fluctuations des prix des produits de base.

38. — La proposition paraît d'autant plus utopique que même l'optique étroitement institutionnelle retenue aujourd'hui se heurte à des obstacles politiques et psychologiques majeurs qui, semble-t-il, sont essentiellement de deux ordres : d'une part, les Etats membres entendent rester les maîtres absolus du jeu, alors qu'il est constant que la R.C.B., la planification ou même la simple « fonctionnalisation » des budgets reposent sinon sur une domination du technique sur le politique du moins sur un équilibre auquel les Etats se résignent mal ; d'autre part, les mentalités au Secrétariat lui-même paraissent encore très éloignées des dispositions d'esprit nécessaires à l'instauration d'une planification véritable.

En ce qui concerne les résistances des Etats, le fait que toutes les propositions de réforme concernant le système d'allocation des ressources extra-budgétaires soient restées lettre morte dès lors qu'elles n'accroissent pas la liberté des Etats, qu'ils soient bailleurs de fonds ou receivers, est très révélateur. De même, il est très remarquable que les comités intergouvernementaux chargés de l'examen du budget et du plan veillent attentivement à ce que les propositions du Secrétaire général découlent toujours des décisions déjà prises par les organes délibérants, et censurent strictement

(126) Cela peut surprendre dans la mesure où le C.A.C. n'est pas un organe intergouvernemental mais s'explique par le fait que les très hauts fonctionnaires qui le composent ont une conscience aiguë des réalités politiques et administratives auxquelles se heurtent leur action quotidienne.

(127) Observations préc., A/9646/Add. 1, p. 7, § 19.

ment tout écart. Les remarques du C.P.C. sur le plan à moyen terme 1978-1981 sont exemplaires à cet égard (128).

Cette attitude n'est guère susceptible d'encourager l'esprit d'initiative et l'imagination des fonctionnaires du Secrétariat dont les méthodes de travail témoignent de la difficulté de « penser en termes de programmes » (129). Outre la grande inertie manifestée par l'Administration pour passer de la présentation du budget et du plan par services à une modulation par programmes (v. *supra*, n° 11 et 26), on peut donner deux exemples de cet état d'esprit. D'une part, comme le note le groupe d'experts pour l'étude de la structure du système des Nations Unies, « le budget est établi de bas en haut plutôt que de haut en bas et il est conçu pour répondre aux exigences d'intérêts particuliers dont l'importance relative n'a pas été évaluée systématiquement et sans que l'on ait une conception d'ensemble des fins que le budget ordinaire devrait servir » (130) ; la même chose peut être dite en ce qui concerne le plan à moyen terme, ce qui est plus grave encore. D'autre part, l'utilisation de la « méthode additive » partant du postulat de la croissance inéluctable des activités en cours a été à juste titre rigoureusement dénoncée par le C.C.Q.A.B. car elle aboutit « à ne rien faire ou presque pour réexaminer périodiquement si les activités en cours ont toujours leur raison d'être » (131) et, par suite, fait obstacle à toute définition sérieuse des priorités.

39. — Peut-être conviendrait-il de n'être pas trop perfectionniste compte tenu de l'action de toute évidence marginale du système des Nations Unies sur la vie internationale ; mais si, selon la boutade célèbre et souvent reprise, « rarement tant de gens importants ont passé tant de temps à s'occuper de si peu de chose » (132), c'est sans doute parce qu'à défaut de mener une action concrète très convaincante, les Nations Unies sont porteuses d'un immense espoir.

Cette considération justifie que l'on s'efforce d'apporter au système toutes les améliorations susceptibles d'en accroître l'efficacité et la capacité. La réforme en cours en est certainement une et, malgré ses insuffisances, on ne peut la juger trop sévèrement : la nouvelle présentation du budget et le principe même de la planification à moyen terme constituent d'importants progrès.

(128) Ainsi le C.P.C. s'est étonné par exemple que certains sous-programmes ne paraissent pas découler de textes portant autorisation des projets (v. par exemple les paragraphes 100 relatif au « projet 2000 » et 101 sur les systèmes d'information, p. 27).

(129) V. la note du Secrétaire général, préc., A/7987, p. 7, § 16.

(130) Rapport préc., E/AC.62/9, p. 34, § 106.

(131) Rapport préc., sur le plan à moyen terme 1978-1981, A/31/139, p. 6, § 20. V. aussi le rapport du C.C.Q.A.B. sur le budget-programme 1974-1975, préc., A/9008, p. 6, § 11.

(132) Sous-comité du Sénat des États-Unis, 1951, *Annual Review of U. N. Affairs*, N. Y. University Press, 1952, p. 163 (cité par J.-P. SINGER, *op. cit.*, p. 177).

Malheureusement, le passage du principe à la réalisation se révèle décevant et la réforme est bloquée aujourd'hui par l'incapacité du système à mettre en œuvre une planification véritable. A l'heure actuelle, les tentatives de plan ne portent que sur environ la moitié des ressources dont dispose le système et constituent bien davantage des opérations administratives d'inventaire des intentions déjà exprimées par les organes délibérants de chaque organisation qu'une synthèse cohérente des objectifs futurs proposés au système.

Compte tenu des énormes résistances auxquelles se heurtent les propositions qui permettraient peut-être de sortir de l'impasse, cette réforme inachevée est sans doute destinée à le rester longtemps.