

Nations Unies
**ASSEMBLÉE
GÉNÉRALE**

DIX-HUITIÈME SESSION

Documents officiels



**CINQUIÈME COMMISSION, 1022^e
SÉANCE**

Mardi 22 octobre 1963,
à 10 h 40

NEW YORK

SOMMAIRE

| | Page |
|--|------|
| <i>Point 58 de l'ordre du jour:</i> | |
| <i>Projet de budget pour l'exercice 1964 (suite)</i> | |
| <i>Discussion générale (suite)</i> | 73 |

Président: M. Milton Fowler GREGG (Canada).

POINT 58 DE L'ORDRE DU JOUR

Projet de budget pour l'exercice 1964 (A/5440, A/5505, A/5507, A/5529, A/C.5/973 et Corr.1, A/C.5/978, A/C.5/982, A/C.5/988, A/C.5/989, A/C.5/990, A/C.5/L.792) [suite]

Discussion générale (suite)

1. M. ROCHTCHINE (Union des Républiques socialistes soviétiques) remarque que des imperfections sérieuses entachent la gestion financière de l'ONU. Malgré la vente d'obligations de l'ONU d'une valeur de 145 millions de dollars, le déficit des comptes de l'Organisation a atteint 114 millions de dollars en juillet 1963, plongeant ainsi l'ONU dans une crise financière. La raison en est qu'une procédure contraire à la Charte des Nations Unies a été adoptée pour financer les opérations de l'ONU relatives au maintien de la paix et de la sécurité, notamment celles qui ont été entreprises au Congo et au Moyen-Orient, et diverses missions qui n'ont pas de rapport avec les fonctions administratives du Secrétariat. Au 31 août 1963, 401 millions de dollars avaient été dépensés pour l'ONUC et 135 millions de dollars auront été dépensés pour la FUNU à la fin de l'année 1963; pour cette époque, on s'attend à un déficit total de 140 millions de dollars. On essaie en ce moment de faire participer tous les Etats Membres à la couverture de ce déficit, mais, faute d'une décision du Conseil de sécurité, toute tentative de ce genre est contraire à la Charte.

2. Il est devenu courant — selon une pratique illégale qui sape l'ONU — de faire décider les questions de fond concernant le maintien de la paix et de la sécurité non par le Conseil de sécurité mais par l'Assemblée générale, en l'espèce sa cinquième commission. Le Secrétariat, méconnaissant le Conseil de sécurité en violation de la Charte, a décidé par lui-même quels Etats il convenait d'inviter à participer à l'ONUC en fournissant des contingents militaires ou d'une autre manière; il a dirigé dès le début la conduite de l'opération, et il a demandé des fonds non au Conseil de sécurité, mais à l'Assemblée générale, laquelle a outrepassé sa compétence en ouvrant des crédits et en mettant des contributions en recouvrement à cette fin. La violation systématique de la Charte dans le domaine financier a porté un préjudice sérieux à l'Organisation et lui nuira davantage encore si l'on n'y met un terme.

3. Le budget ordinaire, lui aussi, donne lieu à de sérieuses appréhensions: en premier lieu, il comprend des dépenses inutiles et augmente d'une manière injustifiable d'année en année; en deuxième lieu, des crédits y sont ouverts pour des mesures exécutées en violation de la Charte; en troisième lieu, y sont inscrites des dépenses pour des programmes économiques, sociaux et autres qui devraient être financés sur une base volontaire, en dehors du budget.

4. En ce qui concerne le premier point, les dépenses totales au titre du budget ordinaire ont presque doublé, passant entre 1956 et 1963 de 50 500 000 dollars à 93 millions de dollars, et une nouvelle augmentation de plus de 8 millions de dollars, portant le total à 101 500 000 dollars, est demandée pour 1964. Ce sont notamment les dépenses de personnel qui accusent une forte hausse. Alors que 172 postes étaient vacants en été 1963, le Secrétariat n'en demande pas moins 60 nouveaux "postes temporaires" pour 1964. En outre, les dépenses prévues pour les voyages du personnel, l'information, la reproduction et l'impression de documents, ainsi que pour d'autres articles du budget sont excessives. Des mesures strictes d'économie permettraient de réduire substantiellement ce genre de dépenses; mais le Secrétariat, au lieu de stabiliser le budget comme il s'est engagé à le faire, poursuit une politique d'expansion annuelle.

5. En ce qui concerne le deuxième point, des sommes considérables sont dépensées pour maintenir diverses missions qui, créées en violation de la Charte il y a 10 ou même 15 ans, à titre d'organes temporaires *ad hoc*, sont devenues des organes permanents dont le personnel et le budget croissent régulièrement. Pendant les seules années 1956 à 1963, le coût de ces missions a dépassé 33 millions de dollars. Toutes les questions de fond relatives aux missions de ce genre, ou au Service mobile de l'ONU, devraient être renvoyées pour décision au Conseil de sécurité avant que la Cinquième Commission soit saisie de leurs aspects financiers. Le budget prévoit également, d'une manière tout à fait illégale, le paiement en intérêts et principal, des obligations de l'ONU émises pour couvrir le déficit résultant des opérations illégales au Congo et au Moyen-Orient. L'Union soviétique a proposé à différentes reprises que ces postes de dépenses soient supprimés du budget, mais ils y sont maintenus par les puissances occidentales, qui essaient de se décharger de leurs responsabilités financières sur l'ensemble des Etats Membres. L'Union soviétique n'assumera aucune part des frais de la Commission des Nations Unies pour l'unification et le relèvement de la Corée, du cimetière commémorant les morts des Nations Unies en Corée, de l'Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve en Palestine, du Service mobile de l'ONU ou de l'émission des obligations.

6. En ce qui concerne le troisième point, le projet de budget pour 1964, tout comme celui de 1963,

prévoit 6 400 000 dollars pour l'assistance technique. L'Union soviétique préconise l'expansion de l'assistance technique aux pays en voie de développement, et y contribue par l'entremise du Programme élargi d'assistance technique, du Fonds spécial des Nations Unies, et d'arrangements bilatéraux. Le programme ordinaire d'assistance technique, toutefois, est organisé de telle manière qu'il contrarie la participation de nombreux Etats Membres. Il se trouve manifestement sous le contrôle de quelques puissances occidentales, et les pays socialistes, qui tous ensemble paient plus de 21 p. 100 du budget ordinaire, se trouvent pratiquement empêchés d'y participer. Le nombre des experts envoyés dans des pays en voie de développement, au titre du programme ordinaire, en 1961-1962 a été de 164 pour les Etats-Unis d'Amérique, 90 pour le Royaume-Uni, 99 pour la France et seulement 6 pour l'Union soviétique. Toutes les opérations d'assistance technique devraient être exclues du budget ordinaire et financées grâce au Programme élargi et au Fonds spécial, sur une base volontaire et en monnaies nationales, de façon à briser le monopole occidental et à permettre à tous les Etats d'y prendre part. L'Union soviétique est disposée à envoyer des experts, de l'équipement et du matériel soviétiques aux pays en voie de développement, mais non pas à rémunérer les experts et à payer les fournitures venant des pays occidentaux. En conséquence, elle paiera en monnaie soviétique sa part du crédit ouvert pour les programmes techniques en 1964.

7. La délégation soviétique approuve le Secrétaire général d'avoir adopté, pour 1964, une politique d'aménagement optimum du dispositif d'ensemble et de son maintien dans les limites acquises (voir A/5505, avant-propos, par. 15), politique qu'elle préconise depuis des années et qui, si elle avait été appliquée plus tôt, aurait évité à l'Organisation un bon nombre des difficultés qu'elle rencontre aujourd'hui. Toutefois, elle partage la crainte du Comité consultatif que le Président du Comité a exprimée dans sa déclaration à la 1019^{ème} séance (A/C.5/989, par. 9) que "le manque apparent de discipline dans la formulation du programme et du budget annuels risque fort de conduire à une expansion non contrôlée, à une dispersion des efforts et à un amoindrissement de l'efficacité" et redoute, comme le Comité, que "des majorations substantielles des crédits initialement demandés ne rendent inopérante la politique déclarée du Secrétaire général d'aménagement optimum et de maintien dans les limites acquises". La délégation soviétique appuie l'appel lancé par le Président du Comité consultatif en faveur de la rationalisation des activités des organes de l'ONU et de l'utilisation la plus judicieuse des ressources disponibles. L'accroissement rapide du nombre des réunions et du volume de la documentation engendre l'inefficacité, et il faut prendre sans retard des mesures sévères pour remédier à cette situation. Le Président du Comité consultatif a dit que le programme des conférences et réunions absorrait une part des ressources de l'Organisation qui est de beaucoup supérieure à celle qu'il faudrait raisonnablement lui allouer (*ibid.*, par. 18); et le Comité consultatif estime qu'il importe au plus haut point d'orienter les ressources disponibles vers la mise en œuvre d'un programme de priorités minutieusement établi, au lieu de les disperser aux fins de l'exécution d'un plan de réunions spéciales toujours plus nombreuses (A/5507, par. 72).

8. Quant au Secrétaire général, dans la déclaration qu'il a faite devant la Commission à sa 1019^{ème} séance (A/C.5/988), il n'a pas accordé autant d'attention à la nécessité d'économiser et de rationaliser. En fait, il a déclaré qu'il serait peu judicieux, à son avis, de descendre au-dessous du niveau qu'il propose; voilà qui est de mauvais augure pour sa politique d'aménagement optimum et de maintien dans les limites acquises. Le Secrétaire général a également proposé d'instituer un fonds pour les bâtiments qui permettrait de couvrir le coût des gros travaux d'entretien et d'agrandissement des installations à New York et à Genève, ainsi que dans les autres locaux appartenant à l'Organisation; de l'avis de la délégation soviétique, cette proposition aurait dû être un point distinct de l'ordre du jour de l'Assemblée générale. L'adopter serait déroger à la procédure normale qui régit les demandes de crédits et contribuerait peut-être à priver l'Assemblée du contrôle qu'elle exerce sur les dépenses relatives aux travaux de construction. Rien ne justifie une mesure de ce genre.

9. Le barème des quotes-parts actuel est loin de donner satisfaction car il n'est pas fondé sur les principes que l'Assemblée générale a approuvés à sa première session. Le principe selon lequel la contribution des Etats-Unis d'Amérique ne peut dépasser 30 p. 100 du total est incompatible avec le critère du revenu comparé par habitant. En outre, le barème actuel ne tient absolument pas compte de critères tels que la mesure dans laquelle les Etats Membres peuvent se procurer des devises étrangères et la désorganisation temporaire des économies nationales provoquée par la seconde guerre mondiale.

10. Le premier de ces deux critères revêt la plus haute importance pour l'Union soviétique et d'autres pays socialistes, contre le commerce desquels les Etats-Unis et d'autres puissances occidentales continuent à dresser des barrières. Pour ce qui est du deuxième critère, le recensement de 1957 a montré qu'en l'Union soviétique le nombre des femmes dépasse de 20 millions celui des hommes; la seconde guerre mondiale a encore des répercussions profondes dans le pays et lui impose des charges financières considérables au titre des pensions et des services médicaux. Cependant, les quotes-parts de l'Union soviétique et des autres pays socialistes sont sans cesse augmentées, alors que celles des Etats-Unis et des autres puissances occidentales diminuent d'année en année. Les contributions imposées en 1963 à trois pays occidentaux et à trois pays socialistes, exprimées en pourcentage de leurs contributions respectives en 1947, s'établissent comme suit: Etats-Unis, 80,3 p. 100; Royaume-Uni, 63,2 p. 100; France, 99 p. 100; Union soviétique, 236 p. 100; Pologne, 134,7 p. 100; Tchécoslovaquie, 130 p. 100. En chiffres absolus, la contribution des Etats-Unis en 1963 représente 32,02 p. 100 du total et pourtant le représentant permanent des Etats-Unis auprès de l'ONU, M. Adlai E. Stevenson, a reconnu, dans une déclaration qu'il a faite le 27 juin 1962 devant la Commission des affaires étrangères de la Chambre des représentants des Etats-Unis que la quote-part de son pays devrait représenter 44 ou 45 p. 100 du total si elle était calculée d'après la capacité de paiement. Il est manifestement injuste de fixer un maximum pour la contribution du pays le plus riche du monde, d'autant plus que ce pays profite de la présence de l'ONU à New York. En fixant ce plafond,

le Comité des contributions a interprété de façon incorrecte les dispositions pertinentes des résolutions 238 (III) et 1137 (XII) de l'Assemblée générale, qui devaient en principe s'appliquer "en temps normal" et "au moment où la situation économique mondiale s'améliorera". Si l'on n'élimine pas rapidement les imperfections que présente le barème des quotes-parts, les Etats Membres perdront peu à peu confiance dans le système général de financement des dépenses de l'ONU.

11. Il est indispensable, si l'on veut que l'Organisation fonctionne efficacement, que le Secrétariat ait une structure rationnelle et que son personnel soit recruté conformément au principe de la répartition géographique équitable. Le Secrétariat, en tant qu'organe exécutif de l'ONU, doit être un organisme vraiment international, et tous les groupes d'Etats doivent avoir la même faculté de participer, sans discrimination, à ses travaux. Dans l'état actuel des choses, le Secrétariat ne remplit pas cette condition. Les postes importants dans tous les services sont détenus par des représentants des pays occidentaux. L'idée d'une réforme profonde de la structure de l'ONU a été lancée à la quinzième session de l'Assemblée générale par le Président du Conseil des ministres de l'Union soviétique (869ème séance plénière) et appuyée par de nombreux représentants. On a pris quelques dispositions pour améliorer la situation, mais aucun progrès sensible n'a été réalisé. Les représentants des pays socialistes et neutralistes ne jouent pas encore un rôle important dans la direction des travaux du Secrétariat. Sur près de 1 300 postes d'administrateur et de fonctionnaire de rang plus élevé soumis à la répartition géographique, les ressortissants des pays occidentaux et de leurs alliés en occupent 68 p. 100, les ressortissants des pays neutres 20 p. 100, et ceux des pays socialistes 12 p. 100. Ce déséquilibre dans la répartition du personnel du Secrétariat, qui est particulièrement évident à l'échelon supérieur, nuit à la qualité du travail du Secrétariat puisque la majorité des Etats Membres ne sont pas en mesure d'y participer pleinement. Il faut remédier sans retard à cette situation de façon que les ressortissants des Etats qui appartiennent aux divers groupes existant dans le monde puissent participer aux travaux du Secrétariat sur un pied d'égalité, à l'abri de toute discrimination, et que les intérêts d'aucun groupe d'Etats Membres ne soient négligés.

12. M. MAILLIARD (Etats-Unis d'Amérique), se référant aux observations formulées par le représentant de l'Union soviétique au sujet du principe de la contribution maximum, rappelle que l'Assemblée générale, lorsqu'elle a approuvé dans sa résolution 14 (I) les principes énoncés dans la section 2 du chapitre IX du rapport de la Commission préparatoire des Nations Unies, a posé comme principe que les dépenses doivent être réparties, "d'une manière générale, selon la capacité de paiement^{1/}" et a fait de ce principe le principal critère applicable pour l'élaboration du barème des quotes-parts. Le sens de l'expression "d'une manière générale" a été précisé par l'explication suivante: "Si l'on fixe un plafond aux contributions, il ne faut pas que cela empêche de discerner clairement le rapport entre la contribution d'une nation et sa capacité de paiement^{1/}." L'Assemblée générale a ainsi, dès le début, spécifié qu'il n'y avait pas de contradiction entre

le principe de la contribution maximum et la capacité de paiement.

13. L'Assemblée générale a réaffirmé ce principe à diverses reprises depuis lors. Toutes les résolutions fixant le barème des quotes-parts, à partir de la résolution 69 (I) du 14 décembre 1946, ont fixé la quote-part des Etats-Unis conformément au principe d'un "plafond". En 1946, ce plafond était de 39,89 p. 100. En 1952, l'Assemblée générale a décidé par sa résolution 665 (VII) qu'à dater du 1er janvier 1954 la quote-part de l'Etat Membre dont la contribution était la plus élevée ne devrait pas dépasser le tiers du total des contributions des Membres. Le nombre des Etats Membres de l'Organisation était alors de 60, soit un peu plus de la moitié de ce qu'il est aujourd'hui. En 1957, l'Assemblée générale a déclaré dans sa résolution 1137 (XII): "En principe, la contribution maximum d'un Etat Membre aux dépenses ordinaires de l'Organisation des Nations Unies ne doit pas dépasser 30 p. 100 du total"; malgré cela, la quote-part des Etats-Unis pour les années 1959 à 1961 fut fixée à 32,51 p. 100 par la résolution 1308 (XIII) de l'Assemblée générale. La quote-part des Etats-Unis est maintenant de 32,02 p. 100, pourcentage qui est encore supérieur au plafond de 30 p. 100 fixé par l'Assemblée, bien que l'Organisation compte maintenant 111 Membres.

14. Il est étonnant que le représentant de l'Union soviétique puisse penser que le Comité des contributions a mal interprété les décisions de l'Assemblée générale touchant la quote-part de l'Etat Membre dont la contribution est la plus élevée, car il semble que la délégation soviétique ait donné son assentiment à la résolution 1137 (XII). Cette résolution ne fixe pas seulement un plafond de 30 p. 100 à la quote-part la plus élevée, mais encore, aux alinéas b et c du paragraphe 3 du dispositif, elle demande au Comité des contributions de recommander, au cours de la période 1959-1961, de nouvelles mesures en vue de réduire la quote-part de l'Etat Membre qui verse la contribution la plus élevée lors de l'admission de nouveaux Etats à l'ONU et de recommander par la suite l'adoption des mesures supplémentaires qui pourraient être nécessaires pour achever cette réduction. L'Union soviétique, la Pologne et la Tchécoslovaquie se sont abstenues dans le vote sur cette résolution, mais l'Albanie, la Bulgarie, la Hongrie, la République socialiste soviétique de Biélorussie, la République socialiste soviétique d'Ukraine et la Roumanie ont voté pour. Le "principe du plafond" a donc été accepté non seulement par la majorité des Etats Membres, mais aussi bien par le groupe des pays d'Europe orientale.

15. Il n'est pas difficile de voir pourquoi le "principe du plafond" n'a jamais été jugé injuste par l'Assemblée générale. En 1946, lorsque ce principe a été exposé pour la première fois, on avait reconnu qu'au sein d'une organisation fondée sur le principe de l'égalité souveraine de chaque Etat Membre on ne pouvait permettre à aucun Etat d'exercer l'influence qu'il détiendrait inévitablement si sa contribution était d'une importance disproportionnée. Le représentant des Etats-Unis avait fait observer alors qu'il ne s'agissait pas de savoir qu'elle était la capacité de paiement des Etats-Unis ou d'autres Etats Membres, mais de décider de ce qu'il était équitable, sage et juste de convenir entre associés d'une entreprise commune.

16. En 1946, l'Organisation comptant 51 Etats Membres, 39,89 p. 100 avait semblé être la quote-part

^{1/} Rapport de la Commission préparatoire des Nations Unies (PC/20), chap. IX, sect. 2, par. 13.

maximum qu'il convenait de fixer pour tout Etat Membre; par la suite, ce maximum a été progressivement ramené à 33,33 p. 100, puis à 30 p. 100. Aujourd'hui, on ne saurait donc trouver injuste que l'Etat qui verse la plus forte contribution à une organisation composée de 111 Membres paie plus de 750 fois autant que les Etats Membres dont la quote-part est fixée au minimum, et plus de deux fois autant que l'Etat Membre dont la contribution est la deuxième en importance. Pour toutes ces raisons il faut continuer à appliquer le principe d'un plafond.

17. Quant à l'assertion du représentant de l'Union soviétique, selon laquelle on aurait fixé pour son pays une quote-part trop élevée, la délégation des Etats-Unis pense qu'elle n'est pas conforme aux déclarations maintes fois répétées des dirigeants soviétiques, selon lesquelles l'économie de l'Union soviétique se développe rapidement et sa productivité dépassera bientôt celle des pays de l'Ouest. De l'avis des Etats-Unis, le Comité des contributions est arrivé à une solution juste et équitable.

18. M. MERON (Israël) reconnaît que, étant donné la situation financière précaire de l'Organisation, le Secrétaire général n'a pas pu faire autrement que de présenter un projet de budget résolument austère et de remplacer pour 1964 la politique d'accroissement contrôlé qu'il avait suivie en 1963 par une politique d'aménagement optimum du dispositif d'ensemble et de son maintien dans les limites acquises. La délégation israélienne appuiera donc cette politique, compte tenu notamment des gros travaux de construction qui doivent être entrepris au Siège en 1964 et de l'existence au Secrétariat de nombreux postes permanents vacants. Toutefois, cette politique ne pourrait satisfaire à l'avenir ni la délégation israélienne ni celle des autres pays en voie de développement. Israël voudrait que l'Organisation développe ses activités dans les domaines économique, social et scientifique et en ce qui concerne les droits de l'homme. Elle ne pourra le faire sans un certain accroissement des ressources budgétaires.

19. La délégation israélienne partage les inquiétudes exprimées par le Comité consultatif dans son rapport touchant la prolifération des conférences et réunions (A/5507, par. 52 à 74). Dans certains cas, le temps dont on dispose pour la préparation des conférences est insuffisant et il faut produire une telle masse de documentation que le Secrétariat ne peut y arriver qu'aux dépens de ses autres travaux. La trente-sixième session du Conseil économique et social a donné lieu à quelque 8 000 pages de documents, dont près de la moitié n'a pas été publiée dans les délais prescrits. En outre, la prolifération des documents

dépasse la capacité d'absorption des Etats Membres. Il faudrait faire preuve de plus de modération lorsqu'on demande d'établir des documents.

20. La délégation israélienne est favorable à la rationalisation du programme des conférences et des réunions. Le Secrétariat devrait pouvoir s'acquitter de ses tâches ordinaires sans recevoir trop fréquemment des instructions des organes qui prennent les décisions et sans être trop souvent interrompu par la préparation et le service des réunions. Toutefois, M. Meron ne serait pas favorable à un calendrier rigide des réunions qui prévoirait, par exemple, des sessions biennales pour toutes les commissions techniques et les autres organes subsidiaires du Conseil économique et social; il faudra des réunions plus fréquentes pour satisfaire aux exigences de la Décennie des Nations Unies pour le développement. La Commission des droits de l'homme devrait, notamment, se réunir chaque année, et la délégation israélienne n'envisage pas sans inquiétude la décision que vient de prendre le Conseil d'après laquelle cette commission ne se réunira pas en 1964. Les décisions prises par le Conseil à sa trente-sixième session touchant le programme des conférences pour 1964 ont été influencées par le nombre restreint des locaux et services disponibles pour les conférences et ne devraient pas constituer un précédent.

21. La délégation israélienne partage les inquiétudes exprimées par le Comité consultatif touchant la présentation chaque année d'un budget additionnel important, ce qui nuit au bon fonctionnement de l'Organisation. Les gouvernements des Etats Membres devraient pouvoir se faire, à partir du projet de budget, une idée claire et complète du programme et du budget de l'Organisation ainsi que du montant de la contribution qu'ils devront verser. Le budget additionnel est dû en partie aux décisions prises par l'Assemblée générale vers la fin de l'année et en partie aux décisions prises par le Conseil économique et social à sa session d'été. L'Assemblée générale a, dans sa résolution 1449 (XIV) du 5 décembre 1959, exprimé le désir de limiter au minimum les additions au programme de travail sur lequel est fondé le projet de budget initial. Il serait difficile d'éliminer ces additions lorsqu'elles résultent de décisions de l'Assemblée générale, bien que l'Assemblée doive faire preuve de la modération nécessaire; mais la délégation israélienne estime que le Conseil devrait pouvoir se prononcer dès sa session de printemps sur tous ses programmes pour l'année suivante, de manière que le projet de budget puisse en tenir compte.

La séance est levée à 11 h 50.