

WORLD HEALTH
ORGANIZATION



ORGANISATION MONDIALE
DE LA SANTÉ

DIX-NEUVIÈME ASSEMBLÉE MONDIALE
DE LA SANTÉ

A19/AFL/21
7 mai 1966

Point 3.17 de l'ordre du jour

ORIGINAL : ANGLAIS

DECISIONS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES, DES INSTITUTIONS
SPECIALISEES ET DE L'AGENCE INTERNATIONALE DE L'ENERGIE
ATOMIQUE QUI INTERESSENT L'ACTIVITE DE L'OMS (QUESTIONS
ADMINISTRATIVES, BUDGETAIRES ET JURIDIQUES)

Rapport du Directeur général

1. Introduction

A la trente-septième session du Conseil exécutif, le Directeur général avait fait rapport sur les décisions de l'Organisation des Nations Unies, des institutions spécialisées et de l'AIEA intéressant l'activité de l'OMS dans les domaines administratifs, budgétaires et juridiques¹ et le Conseil exécutif avait adopté à ce sujet les résolutions EB37.R42 et EB37.R43.² Les faits nouveaux intervenus depuis sont exposés dans les paragraphes qui suivent.

2. Création d'un comité ad hoc d'experts chargé d'examiner les finances de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées

2.1 A la trente-septième session du Conseil exécutif,³ le Directeur général a fait rapport sur la décision prise par l'Assemblée générale des Nations Unies de créer un comité ad hoc d'experts chargé d'examiner les finances de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées.

¹ Actes off. Org. mond. Santé, 148, annexes 19 et 20.

² Actes off. Org. mond. Santé, 148, pages 28-29.

³ Actes off. Org. mond. Santé, 148, annexe 20.

2.2 Le 24 mars 1966, au cours d'une séance du Comité ad hoc, des dispositions pratiques ont été prises d'un commun accord avec les chefs des institutions internationales ayant leur siège en Europe pour que les études nécessaires soient entreprises par le Comité dans le mois d'avril 1966. Le Comité ad hoc a établi une liste de questions qu'il a adressée aux institutions spécialisées en les priant d'y répondre par écrit. Conformément à un calendrier provisoire des réunions avec les institutions spécialisées, l'Administration de l'OMS a eu des entretiens avec le Comité ad hoc à Genève les 20 et 21 avril 1966.

2.3 L'OMS a présenté au Comité des réponses complètes et détaillées à son questionnaire, ainsi qu'un bref aperçu général des fonctions, pratiques et procédures de l'Organisation. Au cours des entretiens des 20 et 21 avril, le Directeur général et ses représentants ont donné au Comité ad hoc des indications complémentaires sur les buts et les objectifs de l'OMS ainsi que les explications sur le financement de ses activités et ses méthodes de travail. Les membres du Comité ont posé, sur différents aspects des opérations et des procédures législatives de l'OMS, des questions auxquelles le Directeur général a répondu de façon détaillée.

3. Préparation et présentation des budgets des institutions spécialisées

3.1 Dans son rapport¹ à la quarantième session (février 1966) du Conseil économique et social, le Comité administratif de Coordination a présenté une liste de cinq rubriques principales sous lesquelles pourraient être groupées les prévisions relatives aux programmes et budgets de toutes les institutions internationales, ces cinq rubriques étant subdivisées en seize sous-rubriques que le CAC proposait d'adopter pour indiquer la répartition des programmes d'action des

¹ Document des Nations Unies E/4156.

organisations dans un document à soumettre au Conseil à sa quarante et unième session (juillet 1966). L'OMS continue naturellement de coopérer aux efforts ainsi entrepris pour mettre au point un cadre commun que toutes les organisations pourraient observer en présentant leurs projets de programme et de budget, mais il est apparu que beaucoup des activités de l'OMS pourraient être indifféremment rangées sous deux ou plusieurs des rubriques proposées par le CAC et que par conséquent les renseignements à présenter au Conseil économique et social ne seraient pas très significatifs et ne rempliraient pas complètement leur objet. Les réserves formulées par l'OMS ont été exposées dans le rapport du Comité administratif de Coordination et le représentant du Directeur général a expliqué au Conseil la position de l'OMS. Tout en reconnaissant que la répartition suggérée par le CAC ne répondrait pas entièrement à ses vœux, le Conseil a décidé qu'à sa quarante et unième session toutes les organisations devraient, à titre d'essai, lui présenter leurs projets de programme et de budget selon le modèle proposé. Les renseignements demandés au sujet des projets de programmes et de budget de l'OMS pour 1965 et 1966 ont été fournis le 15 avril 1966.

3.2 A sa quarante et unième session (Londres, 27-29 avril 1966), le Comité administratif de Coordination a continué d'étudier la possibilité d'utiliser un cadre uniforme pour la préparation et la présentation des budgets des institutions spécialisées et de l'AIEA, comme le Conseil économique l'avait demandé au paragraphe 3 b) de sa résolution 1090 D I (XXXIX) et le rapport qu'il doit soumettre à ce sujet à la quarante et unième session du Conseil est joint en annexe au présent document. Le CAC a pris bonne note de la demande par laquelle le Conseil, à sa quarantième session, l'a prié de réexaminer, en tenant compte des vues exprimées par le Conseil à cette session, ainsi que des observations du Comité consultatif pour les Questions administratives et budgétaires et du Comité ad hoc d'experts chargé d'examiner les finances des Nations Unies et des institutions spécialisées,

la classification des activités de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées proposée dans son rapport (E/4156). Des dispositions sont actuellement prises pour qu'il soit donné suite à cette demande du Conseil après que le CCQAB et le Comité ad hoc auront eu l'occasion d'exprimer leur avis. Avant que ce nouvel examen de la question puisse être entrepris, il faudra en outre que soient connues les observations que le Conseil aura faites à sa quarante et unième session au sujet du rapport intérimaire mentionné plus haut.

4. Régime commun des traitements et indemnités

4.1 Le Comité consultatif de la Fonction publique internationale (CCFPI) entreprendra cette année une nouvelle étude des principes fondamentaux régissant les traitements versés par l'Organisation des Nations Unies, les institutions spécialisées et l'AIEA. A la demande du CCFPI, les organisations qui appliquent le régime commun des traitements et indemnités ont préparé, pour servir de base à cette nouvelle étude, plusieurs documents exposant le fonctionnement du système et fournissant les renseignements précis attendus par le CCFPI.

4.2 Conformément aux recommandations du CCFPI, les organisations qui appliquent le régime commun des traitements et indemnités ont également entrepris une étude sur les normes de classement de certains postes communs à toutes les organisations (dans les services d'administration du personnel, les services financiers, les services linguistiques, et les services de statistique). A cet effet, les organisations ont engagé en commun deux consultants appartenant aux cadres administratifs d'Etats Membres. Ces consultants devraient remettre prochainement leur rapport.

RAPPORT DU CAC SUR L'ETABLISSEMENT ET LA PRESENTATION
DES BUDGETS : QUESTION D'UN CADRE UNIFORME¹

1. Au paragraphe 3 b) de sa résolution 1090 D I (XXXIX), le Conseil économique et social priait le CAC de poursuivre, en collaboration avec le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB), l'étude entreprise sur la possibilité d'utiliser un cadre uniforme pour l'établissement et la présentation des budgets des institutions spécialisées et de l'Agence internationale de l'énergie atomique et de lui soumettre, à sa quarante et unième session, un rapport précisant les solutions pratiques qui pourraient être envisagées et exposant, le cas échéant, les raisons qui pourraient s'opposer à l'utilisation d'un tel cadre.
2. Le CAC a constaté que depuis la formulation de ces demandes l'Assemblée générale a décidé, dans sa résolution 2049 (XX), de créer un Comité spécial d'experts chargé d'examiner les finances de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées, notamment d'explorer, avec l'aide du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires et en liaison avec le Secrétaire général et les chefs des institutions spécialisées et de l'Agence internationale de l'énergie atomique, toute la gamme des problèmes budgétaires des Nations Unies et des Organisations qui entretiennent des rapports avec elles, en particulier leurs systèmes administratifs et budgétaires, les moyens de comparer et, si possible, de normaliser leur budget et l'aspect financier de leur développement en vue d'éviter les dépenses inutiles, spécialement celles qui résulteraient de doubles emplois.
3. Le CAC a rappelé à cet égard qu'à sa quarantième session le Conseil économique et social avait examiné les propositions que le CAC lui avait soumises dans le document E/4156 concernant les rubriques à inclure dans un rapport financier qui serait soumis au Conseil économique et social à sa quarante et unième session sur les activités des organisations rattachées aux Nations Unies et qu'il avait décidé :

¹

Traduction non officielle du Secrétariat de l'OMS.

a) de prier le CAC de revoir la classification proposée dans le document à la lumière des suggestions faites au cours des délibérations du Conseil économique et social et des consultations qui devaient avoir lieu avec le CCQAB et le Comité spécial d'experts;

b) sans préjudice de la décision que le Conseil économique et social prendrait en dernier ressort sur la classification et le mode de présentation à utiliser dans les rapports futurs des institutions sur leurs programmes et sur leurs dépenses - selon ce qu'il avait envisagé dans sa résolution 1090 D (XXXIX)-, de prier le CAC de procéder sur la base de la classification exposée dans le document E/4156 à la rédaction d'un rapport provisoire qui serait soumis au Conseil économique et social à sa quarante et unième session.

4. Conformément à la demande du Conseil économique et social rappelée au paragraphe 1 ci-dessus et compte tenu des préoccupations du Comité spécial d'experts concernant "les moyens de comparer et, si possible, de normaliser ... les budgets", les membres du CAC ont à nouveau examiné la possibilité d'utiliser un cadre uniforme pour l'établissement et la présentation des budgets de leurs organisations. Ils ont noté en particulier que, bien que les budgets des diverses organisations diffèrent grandement dans leur présentation, chacun d'eux a été élaboré en fonction de deux objectifs principaux :

a) fournir à l'instance suprême de l'organisation intéressée des renseignements qui lui permettent d'examiner les propositions concernant les ressources qui devraient être affectées aux divers domaines ou programmes d'activité et de se prononcer sur les affectations ainsi proposées;

b) constituer, une fois adopté, une autorisation à engager des dépenses et un document de base pour l'administration des crédits mis à disposition.

Les budgets ont donc été conçus essentiellement comme des instruments de travail servant, premièrement, aux organes chargés des décisions et, deuxièmement, aux services internes s'occupant de la gestion financière et de la mise en oeuvre des programmes d'action.

5. Les différences observées dans le mode de présentation des budgets témoignaient de la diversité des besoins et des méthodes de travail d'organes de décision agissant dans des domaines très dissemblables et traduisant, en particulier, le désir qu'éprouvait chacun de ces organes de disposer de données et de propositions présentées sous une forme telle que l'affectation des crédits aux divers secteurs d'activité et au programme général de l'organisation se trouve facilitée au maximum. En règle générale, le système qui s'est révélé le plus satisfaisant était celui qui correspondait le mieux à la structure interne de l'organisation, laquelle dépendait étroitement à son tour de la nature et du contenu du programme d'exécution : un budget ainsi conçu permettait à l'organe de décision d'apprécier plus aisément les besoins financiers, en même temps qu'il fournissait la base la plus pratique pour l'utilisation des crédits et le contrôle des dépenses. Chaque organisation ayant son propre champ d'activité et ayant dès lors adopté une structure organique et des méthodes de travail particulières, la présentation du budget a pris une forme différente dans chaque cas.

6. Le CAC a notamment relevé que toute organisation dont l'action porte pour une large part sur un domaine ou un type d'activité spécial doit disposer, pour chaque champ d'opérations, d'un personnel de direction et d'exécution organisé de manière à pouvoir s'acquitter avec fruit des diverses tâches et responsabilités qui lui sont assignées. Une institution qui compte exercer un type donné d'activité de grande ampleur sans interruption pendant de longues années ne saurait concevoir les opérations et la mise sur pied des services qui y sont affectés de la même façon qu'une organisation qui ne s'intéresse qu'à certains aspects limités de la même branche, ou qui ne s'en occupe qu'à titre provisoire, ou que dans la mesure où elle concerne l'un des vastes domaines plus particulièrement de son ressort. C'est ainsi que sous le titre général d'enseignement et de formation professionnelle, l'UNESCO comprend de

grandes divisions composées de toute une série de services spécialisés alors que l'OIT, qui n'est compétente que pour certaines fractions du même domaine, ne s'est dotée en la matière que d'un seul service spécial : le service de l'éducation ouvrière, et s'en remet, pour les questions relatives, par exemple, à la formation des cadres et à l'enseignement technique, à ses autres grandes subdivisions qui s'occupent, à l'occasion de leurs activités ordinaires, des problèmes liés à l'enseignement secondaire ou supérieur concernant directement le domaine de leur ressort; de même, la FAO possède deux services spécialisés : le service de l'enseignement agricole et celui de la vulgarisation agricole, mais elle laisse aux services de l'exploitation forestière, des pêcheries, de la nutrition, de l'économie ménagère, etc., le soin de traiter les questions d'enseignement, comme les autres, dans le cadre de leurs activités respectives. Dans le domaine général de l'industrialisation, l'Organisation des Nations Unies met maintenant sur pied un programme de travail correspondant aux objectifs définis par l'Assemblée générale et elle doit s'appuyer à cette fin sur une structure administrative appropriée; dans d'autres organisations, des départements ou services spécialisés - tels que, à l'OIT, le département des ressources humaines avec ses services de perfectionnement des cadres dirigeants, de la formation professionnelle, de la planification et de l'organisation de la main-d'oeuvre, à la FAO le département technique ou le département des relations avec le public et des affaires juridiques ou encore, à l'UNESCO, le département de l'application des sciences - sont appelés à organiser et à mener, dans le domaine spécialisé de chaque institution, des opérations d'une certaine envergure, qui contribuent de façons différentes, mais complémentaires, à atteindre les mêmes objectifs généraux. Dans chaque cas de ce genre, le cadre budgétaire qui permet le mieux à l'instance suprême de déterminer les ressources exigées par le travail en cause ainsi que la structure organique la plus favorable à la conduite rationnelle des opérations et à l'utilisation économique des fonds est nécessairement dicté par l'ampleur, la nature et la complexité des opérations et par la mesure variable dans laquelle ces opérations font appel à des types d'activité différents tels que la tenue de réunions spéciales ou périodiques, l'exécution de recherches, la publication de rapports spéciaux ou périodiques, la conduite et la surveillance d'activités sur le terrain, etc.

7. Ici encore, on a noté que quelques organisations travaillent dans des domaines techniques bien définis sur une base nécessairement très structurée et centralisée; cette situation se reflète dans leurs besoins financiers et dans leur système budgétaire. D'autres couvrent de vastes secteurs d'activités économiques, sociales ou autres, dans certains cas avec une décentralisation et une diffusion de leur travail si prononcées qu'une décentralisation administrative, financière et budgétaire est indispensable; cet état de choses se reflète tant dans le mode d'établissement, d'adoption et de gestion du budget que dans la structure effective du budget lui-même.
8. De plus, selon qu'elle entreprenait de nouvelles activités, développait des activités existantes ou réduisait d'autres activités, chaque organisation s'est souvent vue dans l'obligation d'ajuster en conséquence son organisation intérieure, ses méthodes de travail et la structure de son budget.
9. Ainsi, toute tentative de réaliser un cadre budgétaire unique se heurte à une double difficulté : en premier lieu, chaque instance suprême a besoin que les propositions de programme et de budget de son organisation lui soient soumises sous la forme particulière qui correspond le mieux à l'ampleur et à la nature de ses travaux et qui, partant, lui permettra le mieux de se prononcer sur la répartition des ressources; en second lieu, chaque organisation doit conserver suffisamment de souplesse pour pouvoir apporter à son cadre budgétaire tous changements que pourrait exiger l'évolution des programmes, des ordres de priorité ou des structures organiques. Le CAC a estimé qu'il ne serait pas possible de concilier ces exigences en adoptant un cadre uniforme pour la présentation des budgets aux différentes instances suprêmes et pour les opérations qui devront ensuite être exécutées et contrôlées financièrement dans les limites des crédits votés.
10. Toutefois, comme il ressort des propositions soumises au Conseil économique et social dans le document E/4156, le CAC a examiné en détail une méthode pratique qui, selon lui, pourrait aider le Conseil économique et social à saisir plus clairement

les ressources totales mises à la disposition de l'ensemble des organisations rattachées au système des Nations Unies et la manière dont ces ressources sont réparties entre différents secteurs d'activité. Le CAC espère que le rapport sur les dépenses par programme d'activité qu'il soumettra au Conseil économique et social à sa quarante et unième session apportera déjà à celui-ci une partie des renseignements essentiels de cette nature dont il a besoin.