



BUREAU DE L'OBSERVATEUR PERMANENT
DE LA SUISSE AUPRÈS DES NATIONS UNIES

NEW YORK, N.Y. 10017, le 13 oct. 1977
757 Third Avenue, 21st Floor
Tél.: 421-1480

Réf.: 713.264 - SK/tm

Direction des organisations internationales
Département politique fédéral

3003 B e r n e

*Copie Adm. Fed. Finances ? 1/2
envoyé le
Oct → 1.2. 1978*

Réunion du Groupe de Genève
à New York, 6 et 7 octobre 1977

	GU	PI	PD	GR	Mi	MA	a/a
Cat.	113						
visa	113	113	113	113	113	113	113
EPD			17.10.77				-y
Ref.	0.718.21						

Monsieur l'Ambassadeur,

Le Groupe de Genève (général) s'est réuni les 6 et 7 octobre 1977 à la mission permanente des USA auprès de l'ONU. Vous trouverez ci-joint la liste des participants, le texte de la déclaration suisse et le texte agréé des conclusions et recommandations formulées au cours de la réunion. Une fois de plus, il est apparu qu'en dépit de ses faiblesses, le Groupe reste pour nous une précieuse source d'informations. Il est souhaitable que les réunions futures du Groupe général soient suivies de manière continue par un agent de la Centrale, auquel serait adjoint un représentant de la mission suisse concernée (Genève ou New York).

1) Apports positifs du Groupe

Constituée par des hauts fonctionnaires ayant une certaine influence sur la politique de leur gouvernement envers les

- 2 -

institutions spécialisées et par des experts appartenant aux organes qui examinent les problèmes administratifs et budgétaires du système tout entier des Nations Unies, la réunion du Groupe a donné lieu à plusieurs interventions de qualité et à des échanges d'informations utiles. Ces renseignements débordent souvent le cadre de travail que s'est assigné le Groupe. La délégation américaine a par exemple décrit à l'intention du Groupe le dernier état de la question à propos du retrait des USA de l'OIT (cf. ma lettre du 6 octobre à ce sujet). Par ailleurs, divers experts, s'exprimant comme si le Groupe était une sorte de WEO de toutes les enceintes onusiennes où sont examinés les problèmes d'administration, de budget, de coordination et de programmation, ont fournis des aperçus directs, des "inside views" sur les travaux actuels du CCQAB, du Comité du programme et de la coordination (CPC), du Corps commun d'inspection, de la Cinquième Commission, de la Commission de la fonction publique internationale (CFPI), etc. (à propos de cette dernière cf. ma lettre de ce jour sur les problèmes qui pourraient surgir à la suite des rapports de la CFPI et du Corps commun d'inspection concernant les conditions dans les services généraux à Genève, problèmes qui ont été longuement abordés lors de la réunion du Groupe de Genève). En d'autres termes, les réflexions qui ont nourri la réunion du Groupe s'appuient largement sur des analyses effectuées et des conclusions formulées dans des organes de l'ONU dont les travaux ont une influence croissante sur la gestion des institutions spécialisées. Il nous est cependant souvent difficile de suivre la

*) d'emploi

genèse de ces travaux, vu le caractère généralement privé des réunions des organes en question (CCQAB, CPC, CFPI, CCI), et la technicité des problèmes qui y sont étudiés. A cet égard, la réunion du Groupe de Genève a montré à nouveau que, faute de pouvoir disposer d'un expert en matière budgétaire, nous ne sommes en mesure ni de soumettre les projets de budget des institutions spécialisées à un examen critique approfondi, ni de tirer le meilleur parti des documents produits par le Groupe en matière de standardisation des méthodes d'analyse budgétaire.

2. Faiblesses du Groupe

Le Groupe ne peut atteindre son objectif - stabilisation des budgets et rationalisation de la gestion financière des institutions spécialisées - que s'il parvient à un certain degré de concertation entre tous ses membres. Or, il lui manque même moins que cela, à savoir une coordination efficace entre le Groupe général et les groupes locaux se réunissant au siège des organes dont ils s'occupent respectivement. Comme l'a fait remarquer un des participants, les Groupes locaux ont tendance à s'identifier avec les intérêts des institutions spécialisées qu'ils sont censés surveiller, ce qui amène parfois certaines délégations à adopter lors des conférences annuelles des institutions en question des positions qui sont en contradiction avec les vues exprimées par leur représentant au Groupe général. De plus, les représentants qui constituent les groupes locaux n'ont pas une compétence technique suffisante pour se livrer à un examen critique des méthodes de construction d'un budget; à cet

- 4 -

égard, la discussion sur le cadre d'analyse budgétaire (point de l'ordre IB, IV de la réunion du Groupe général) a fait apparaître que cet instrument est trop complexe pour que les Groupes locaux puissent s'en servir. Enfin, il a été constaté que les déficiences des Groupes locaux sont variables d'un Groupe à l'autre: si ceux de Genève (OMS + OIT) fonctionnent relativement bien, ceux de Rome (FAO) et Paris (UNESCO) ne sont pas au clair sur leur rôle et échappent dans une certaine mesure à l'influence du Groupe général (cette situation reflète d'ailleurs l'appréciation générale du Groupe sur les politiques budgétaires des quatre grandes institutions spécialisées: celles de l'OMS et de l'OIT sont jugées raisonnables, alors que FAO et UNESCO sont taxées de laxisme).

Certaines délégations (France, Japon) ont souligné l'importance de l'approche technique comme moyen indirect de discipliner la croissance budgétaire (le fait que les experts nationaux analysent en détail et puissent comparer les méthodes de construction budgétaire des diverses institutions spécialisées devrait à lui seul inciter les auteurs des projets de budget à une plus grande rigueur dans leurs travaux). Toutefois, cette approche, sur laquelle tous les membres du Groupe sont à peu près d'accord, donne l'impression de servir dans une certaine mesure à masquer les divergences fondamentales qui séparent les membres du Groupe à propos de l'approche politique, à commencer par la fixation du taux de croissance budgétaire. Les uns, Japon et Canada entre autres, penchent vers la recherche d'un taux uniforme tendant vers zéro pour tous les organismes du

systeme des Nations Unies, y compris l'ONU elle-même. Les autres, Australie, RFA et nous-mêmes (sans parler de la Suède dont une des explications du statut d'observateur au Groupe de Genève est précisément le désir de se réserver une liberté d'action totale à cet égard) insistent sur la flexibilité, étant donné que les institutions spécialisées ne dépensent pas toutes leur argent de la même manière (le budget de l'OMS par exemple comporte une part plus élevée de dépenses opérationnelles d'assistance au développement et moins élevée de dépenses administratives; or, paradoxalement, c'est une des institutions spécialisées qui fait preuve actuellement de la plus grande modération en matière de croissance budgétaire).

Contributions volontaires: Aucun consensus ne s'est dégagé non plus sur ce point. Les uns souhaiteraient voir se généraliser un système d'annonces anticipées, estimant que c'est là le seul moyen de connaître à l'avance la totalité des ressources disponibles d'une institution spécialisée (ressources budgétaires et ressources extra-budgétaires), afin de pouvoir évaluer correctement les besoins. Les autres sont réticents, soit pour des raisons constitutionnelles internes (périodicité du budget), soit par crainte qu'un système d'annonces anticipées ne transforme peu à peu les contributions volontaires en contributions obligatoires.

Assistance technique par les institutions spécialisées: si tous les membres du Groupe sont d'accord pour que le PNUD continue à jouer un rôle central, plusieurs admettent que les institutions spécialisées puissent financer des activités d'assistance technique dans certaines limites. Les USA (cf. infra) et le Japon

- 6 -

sont toutefois très restrictifs à cet égard: pour le Japon, un tel financement devrait provenir de sources extra-budgétaires, ou alors être couvert par le budget ordinaire sans que celui-ci n'en subisse aucune augmentation. D'autres ont fait remarquer que ce problème est un véritable dilemme: dans certains cas il est plus rationnel et moins coûteux pour une institution spécialisée de financer directement un programme plutôt que de passer par le PNUD. Enfin, l'absence de définition exacte de l'assistance technique (d'où la difficulté de localiser les dépenses engagées à ce titre dans le budget d'une institution spécialisée) gêne aussi le Groupe de Genève dans la recherche d'un consensus sur cette question.

3) Les USA et le Groupe de Genève

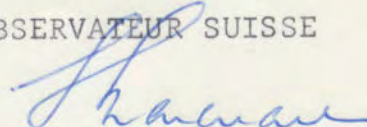
La réunion qui vient d'avoir lieu a souligné le rôle prépondérant que ce pays joue au sein du Groupe. Le co-président britannique s'est montré effacé. Les Américains ont donné le ton en prenant des positions susceptibles d'avoir une incidence directe sur les prochains budgets des institutions. Le chef de la délégation américaine a en effet rappelé que le Président Carter, lors de ses entrevues récentes à New York avec les directeurs généraux des principales institutions, a mis en garde ceux-ci à propos de la croissance de leurs budgets: il ne pourra pas, a-t-il dit, proposer au Congrès d'approuver des augmentations s'il n'est pas en mesure de prouver l'utilité des dépenses supplémentaires. A propos du PNUD, M. Maines a fait savoir que si les contributions de son gouvernement aux programmes d'assistance technique des institutions spécialisées devaient augmenter,

- 7 -

celle au PNUD diminuerait d'autant (cette attitude confirme exactement les craintes que la délégation suisse avait exprimées lors de la session de printemps 1977 du Groupe de Genève). De façon générale, la délégation américaine a fait comprendre au Groupe que son gouvernement va devoir affronter ces prochains temps un durcissement du Congrès envers la politique budgétaire de tous les organes du système des Nations Unies.

Veillez agréer, Monsieur l'Ambassadeur, l'assurance de ma considération distinguée.

L'OBSERVATEUR SUISSE



(S. Marcuard)

Annexes ment.

Copies, avec annexes, à:

- Mission suisse près les O.I., Genève
- Service de la coopération technique, DPF

Déclaration faite à la Réunion du Groupe de Genève
(réunion à haut niveau) ayant eu lieu à New York,
les 6 et 7 octobre 1977

Monsieur le Président,

Ma délégation tient tout d'abord à vous remercier du soin pris à organiser cette réunion du groupe de Genève ici à New York.

Le gouvernement suisse, je tiens à le souligner, suit pour sa part les travaux du groupe avec beaucoup d'attention et beaucoup d'intérêt. Il partage le double souci des autres Etats représentés ici, tous préoccupés par leur propre situation budgétaire, de contenir la croissance des budgets des institutions spécialisées dans des limites raisonnables et de veiller à ce que les moyens mis à disposition de la coopération multilatérale soient utilisés de la manière la plus efficace possible.

Je voudrais aussi relever l'avantage que nous retirons des documents préparés par certaines délégations du groupe de Genève. Un travail important de recherche et d'investigation a été fait par le groupe, travail qu'une petite administration comme celle de mon pays ne serait pas en mesure d'effectuer elle-même.

./.

- 2 -

Ces documents ont été examinés avec soin par les administrations fédérales compétentes, encore que certains d'entre-eux - je le mentionne en passant - n'aient pas été sans nous poser quelques problèmes en raison de leur technicité.

La conclusion très générale que nous en tirons est que l'effort devrait porter maintenant en premier lieu sur la coordination. A cet égard, nous voyons pour notre part deux objectifs principaux:

D'une part, comme le relève notre ordre du jour, il y a un problème de coordination au sein même des administrations nationales. Pour ce qui concerne la Suisse, nous admettons volontiers que la situation n'est pas entièrement satisfaisante. Aussi avons-nous l'intention de proposer à notre gouvernement, en nous fondant sur les travaux du groupe de Genève, d'adopter des lignes directrices à l'intention des offices fédéraux compétents pour les institutions spécialisées. Nous en escomptons une plus grande "unité de doctrine" de nos délégations dans les organes compétents des organisations concernées et, partant, un soutien plus efficace des efforts du groupe de Genève.

D'autre part, il nous semble que la coordination mériterait également d'être améliorée entre le groupe de Genève général et les groupes de Genève locaux. Ceux-ci ne sont peut-être pas toujours

./.

- 3 -

très au fait des intentions et des objectifs du groupe général, de sorte que leur activité ne porte pas toujours les fruits souhaitables. Nous nous demandons dès lors s'il ne pourrait pas être envisagé qu'un représentant du groupe général assiste non pas à toutes, mais pour le moins aux réunions importantes des groupes locaux, notamment lorsque ceux-ci mettent au point leur programme d'activités. Il nous semble que par ce moyen, et sans toucher aux structures existantes, le "follow up" des décisions et directives du groupe général pourrait être mieux assuré.

En ce qui concerne le taux de croissance réel des budgets des agences spécialisées, nous pensons que la suggestion canadienne recommandant de prendre en considération dans ce secteur le taux de croissance du budget de l'Organisation des Nations Unies est sans doute une suggestion pratique et utile. Il nous semble toutefois que le cas particulier de chaque institution spécialisée devra simultanément être examiné, compte tenu de ses mérites propres. Nous sommes d'avis que ce double examen fait, il se révélera difficile d'appliquer dans ce domaine éminemment délicat une approche trop schématique.

Je vous remercie, Monsieur le Président.