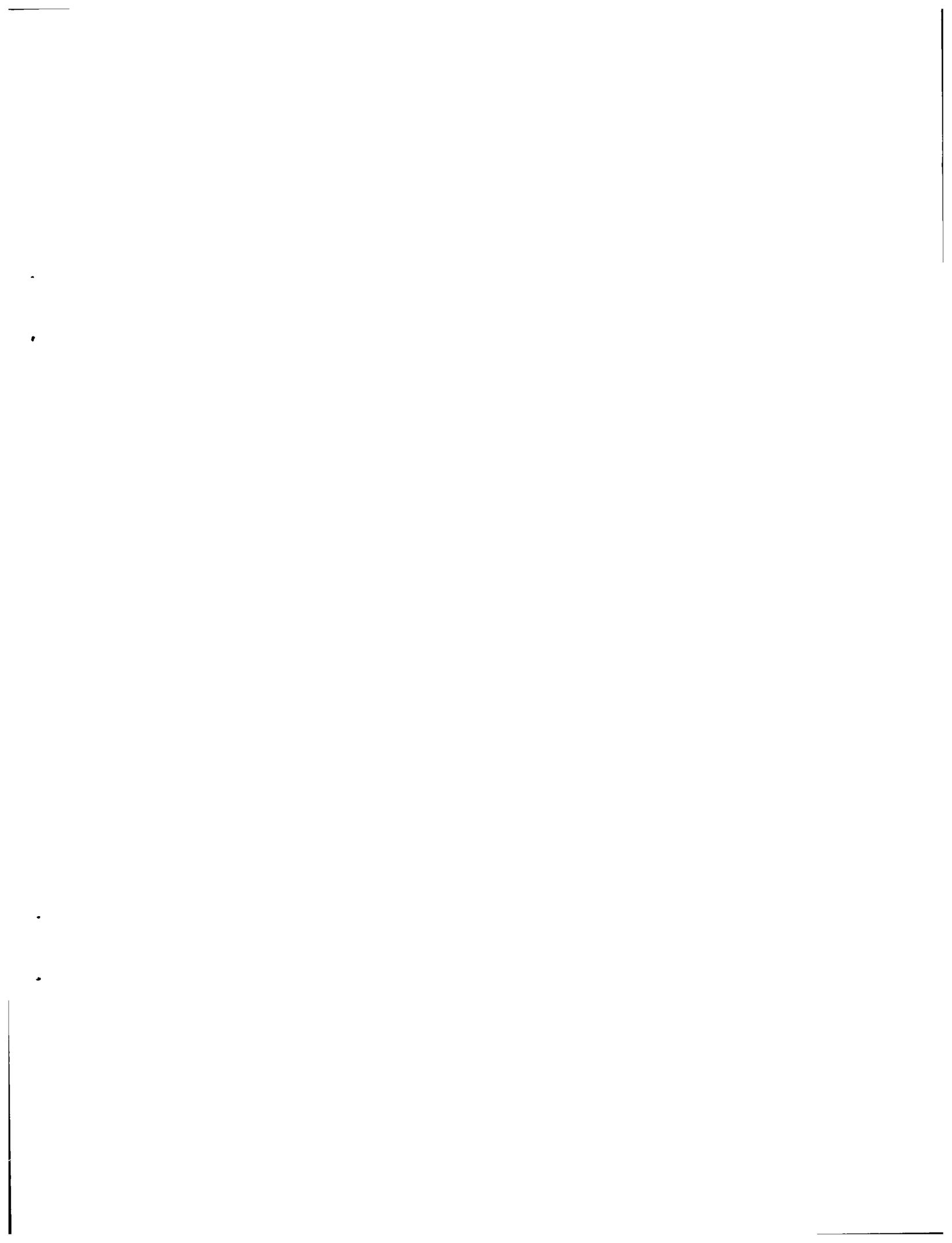


Note
sur l'harmonisation de la présentation
des budgets-programmes

par
Maurice Bertrand
Corps Commun d'Inspection

Genève
Février 1975



NOTE SUR

L'HARMONISATION DE LA PRESENTATION DES BUDGETS-PROGRAMMES

par

Maurice Bertrand
Corps Commun d'Inspection

Genève

Février 1975.



TABLE DES MATIERES

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	1
1. Objet de cette note	1
2. Esprit dans lequel l'harmonisation doit être recherchée	1
3. Plan de la note	1
I. LA DEFINITION DE LA NOTION DE "BUDGET-PROGRAMME"	2 - 5
4. Différence avec les anciens "budgets"	2
5. Raison d'être des "budgets-programmes"	2
6. Tentative de définition	2 - 3
7. Instrument juridique	3
8. Elément essentiel d'un système d'information	4 - 5
9. Instrument tendant à faciliter la mise en oeuvre et le contrôle de l'exécution des programmes	5
II. STRUCTURE GENERALE	6 - 11
10. Place relative des "programmes organiques" et des autres activités	6
11. Tableau montrant les difficultés d'une comparaison	6 - 7
12. Nature des difficultés rencontrées : problèmes de définition et d'identification	8 - 9
13. Méthode de présentation des programmes organiques : le problème de la conceptualisation du programme	9 - 11
14. La méthode de découpage	11
15. Les indications chiffrées en dollars et en effectifs : le problème des annexes	11
III. LA NATURE DES INFORMATIONS A FOURNIR	12 - 16
16. Les dépenses extra-budgétaires : méthode de description actuellement utilisée	12 - 13
17. Raisons et conditions d'une amélioration souhaitable de la présentation de ces dépenses	13 - 14
18. La description de frais de soutien des programmes extra-budgétaires	14 - 15
19. Le problème de la budgétisation des programmes du PNUD et de ceux des autres fonds extra-budgétaires	15 - 16
IV. LES EXPOSES EXPLICATIFS	17 - 21
20. Etat actuel de la question	17
21. Conditions de la qualité des exposés explicatifs : parti- cipation nécessaire des services et du personnel à la définition de la méthodologie	17 - 18
22. Critères à retenir pour la définition du contenu de ces exposés	18

23.	Degré de précision dans la définition des "produits" et besoins de flexibilité	18 - 20
24.	Les "programmes de travail détaillés" et le contrôle de la mise en oeuvre	20 - 21
V.	INTERET REEL ET LIMITES D'UNE HARMONISATION FORMELLE DES PRESENTATIONS	22 - 23
25.	Terminologie et présentation formelle	22
26.	Durée des cycles	22 - 23
VI.	CONCLUSION	24 - 25
27.	Nécessité d'un rapport	24
28.	Mesures d'ajustement	24
29.	Travail en profondeur d'amélioration des méthodes	25
30.	Les autres organisations du système des Nations Unies	25
ANNEXE		26 - 29
(a)	Extrait des observations du CAC	27
(b)	Recommandation No 1 du rapport JIU/REP/74/1	28
(c)	Paragrapes 33 et 34 du rapport JIU/REP/74/1	28 - 29

NOTE SUR L'HARMONISATION DE LA PRESENTATION DES BUDGETS-PROGRAMMES

INTRODUCTION

1. Objet de cette note

L'établissement d'une note sur l'harmonisation de la présentation des "budgets-programmes" m'a paru nécessaire pour dissiper un certain nombre de malentendus et pour apporter des précisions sur quelques points. L'on sait que cette question a fait l'objet de la recommandation No 1 du rapport JIU/REP/74/1 sur la planification à moyen terme, (recommandation qui renvoie aux paragraphes 33 et 34 qui représentent eux-mêmes la conclusion du chapitre II) et que d'autre part, le CAC a consacré à ce problème les paragraphes 25 à 27 des commentaires qu'il a établis sur ce rapport (A/9646, Add.1). 1/

2. Esprit dans lequel l'harmonisation doit être recherchée

Il est bien évident, comme le texte du CAC le souligne, que "l'harmonisation ne doit pas être recherchée simplement par souci d'uniformité" mais "qu'aucun effort ne devrait être ménagé pour parvenir dans la présentation des documents budgétaires, au degré d'uniformité nécessaire pour répondre aux exigences de la coopération interorganisations dans de nombreux secteurs dans lesquels plusieurs organisations, ou l'ensemble d'entre elles, ont des activités communes ou connexes". Mais peut-être n'est-il pas inutile, avant de déterminer les méthodes à mettre en oeuvre, de développer d'une façon un peu plus précise les raisons de cette recherche et, en particulier, d'essayer de définir ce que l'on entend exactement par "budgets-programmes".

3. Plan de la note

Les points suivants m'ont paru devoir retenir l'attention :

- 1) définition de la notion de "budget-programme";
- 2) la structure générale;
- 3) la nature de l'information qui doit être fournie;
- 4) les exposés descriptifs;
- 5) l'intérêt et les limites d'une harmonisation formelle.

1/ La recommandation No 1, les paragraphes 33 et 34 du rapport JIU/REP/74/1 et les paragraphes 25 à 27 des commentaires du CAC sont reproduits en annexe à cette note. [Il est signalé par ailleurs que l'annexe No II du rapport précité est consacrée à une comparaison du degré de précision dans la définition des objectifs dans les trois budgets-programmes de la FAO, de l'OIT et de l'UNESCO.]

I. LA DEFINITION DE LA NOTION DE "BUDGET-PROGRAMME"

4. Différence avec les anciens "budgets"

Les "budgets-programmes" dans les institutions internationales sont des instruments profondément différents des anciens "budgets". Le long travail et les efforts difficiles qui ont été mis en oeuvre pour aboutir à leur mise au point en font foi. Les "budgets" qui, dans la conception ancienne présentaient, dans la plupart des cas, les dépenses par nature, étaient des actes de prévision et d'autorisation de recettes et de dépenses. Ils ne prétendaient pas à d'autres fins : les secrétariats devaient remplir des tâches relativement simples ou en tout état de cause, bien connues (secrétariat de conférences, préparation de documents) et ils demandaient simplement pour les remplir, les moyens nécessaires à la couverture de leurs besoins en personnel, matériel et frais divers.

5. Raison d'être des "budgets-programmes"

C'est la transformation progressive mais profonde des missions confiées aux secrétariats par les Etats membres en raison du développement des programmes de recherche, de coopération internationale, d'assistance technique, etc. qui a rendu indispensable une méthode nouvelle de coopération entre les deux parties prenantes intéressées à la mise en oeuvre de ces programmes - c'est-à-dire les représentants des Etats membres d'une part, et les fonctionnaires des secrétariats de l'autre. Sans doute la mission des membres des délégations et celle des fonctionnaires des secrétariats ont-elles chacune leur spécificité et il ne saurait être créé de confusion entre elles. En revanche, la réalisation d'un très grand nombre de programmes importants exige une étroite coopération des Etats membres à leur mise en oeuvre, soit individuellement (par exemple contreparties des projets d'assistance technique ou financement supplémentaire accordé à tel ou tel programme), soit collectivement sous la forme de participation à des programmes intergouvernementaux. D'une manière plus générale encore, l'existence de mécanismes d'information plus modernes sur l'activité des organisations est devenu de plus en plus nécessaire afin d'éclairer les prises de décision. Les Etats membres sont devenus d'autre part de plus en plus préoccupés de vérifier si les programmes qu'ils ont adoptés et financés sont effectués correctement dans les délais prévus et s'ils répondent bien aux objectifs pour lesquels ils ont été entrepris. Les "budgets-programmes", instruments essentiels d'information et de décision, doivent donc contribuer au maximum à la satisfaction de ces besoins.

6. Tentative de définition

Ceci signifie que le "budget-programme" est un document qui doit être à la fois :

- a) un instrument juridique portant décision d'autorisation des recettes et des dépenses d'une organisation pour une période déterminée 2/,
- b) un élément essentiel d'un système d'information sur les activités de l'organisation pendant la période prévue,
- c) enfin, un instrument tendant à faciliter la mise en oeuvre et le contrôle de l'exécution des programmes.

Les trois aspects de cette définition exigent les commentaires suivants.

7. Instrument juridique

Contrairement à la définition généralement admise en France : "le budget est l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses d'une organisation pour une période déterminée", il semble que la conception anglo-saxonne distingue l'acte d'autorisation du document budgétaire lui-même. C'est en tout cas ce dont semblent témoigner les définitions acceptées par le CCQA dans son "glossaire des termes financiers et budgétaires". 3/ La définition du mot "budget" y est la suivante :

"Plan sous forme financière de l'exécution d'un programme d'activités au cours d'une période déterminée".

La notion d'approbation apparaît en revanche dans la définition du terme "projet de budget" :

"Estimation du coût d'activités projetées et des ressources destinées à les financer pendant un exercice donné; le projet de budget est établi à l'intention de l'autorité qui a compétence pour l'approuver".

Enfin, la notion de vote entraînant autorisation apparaît dans la définition de l'expression "résolution portant ouverture des crédits ou résolution sur le budget" qui est la suivante :

"Résolution de l'organe délibérant de l'Organisation approuvant les crédits budgétaires pour un exercice financier et leur financement".

Toutefois, il ne semble pas que cette légère différence dans les définitions puisse entraîner de difficulté majeure ni empêcher d'admettre qu'un "budget-programme", au même titre qu'un "budget", est un ensemble qui comprend à la fois la décision juridique d'autorisations de recettes et de dépenses et la partie descriptive nécessaire pour définir le détail d'application de cette autorisation.

2/ Une définition plus précise devrait peut-être faire apparaître ici la notion de "programme ordinaire". Mais dans ce cas, il faudrait aussi tenir compte des remarques faites au paragraphe 16 ci-dessous au sujet de la souveraineté des organes directeurs en ce qui concerne l'acceptation ou le refus d'entreprendre des activités financées sur fonds extra-budgétaires.

3/ CCQA/SEC/119(FB), juillet 1970.

8. Elément essentiel d'un système d'information

Le problème du rôle des "budgets-programmes" comme élément essentiel d'un système d'information est plus nouveau et beaucoup plus difficile à résoudre. Il s'agit ici de définir comment doit être conçue la description d'un programme portant sur la période budgétaire et celle des implications financières de ce programme.

Il ne semble pas que l'on puisse contester :

- que ces documents doivent aussi complètement et clairement que possible éclairer les décisions des organes directeurs des organisations;

- ni qu'ils doivent permettre de faciliter au maximum la coopération dans la mise en oeuvre des programmes économiques et sociaux entre les diverses organisations du système des Nations Unies ainsi qu'avec, éventuellement, les autres organisations internationales (mondiales ou régionales) et, bien entendu, avec les Etats membres.

Une conception aussi large aboutit en fait à admettre que le "budget-programme" est le document d'information qui devrait permettre à tous ceux qui sont appelés à coopérer avec l'organisation d'avoir une vue complète et précise de son activité pendant la période considérée. A cet égard, il est important de noter les termes de la résolution du Conseil économique et social relative au système d'information (E/RES/1889 (LVII)) du 7 août 1974. L'ECOSOC, en effet :

"8. Considère qu'aux fins des systèmes d'information, les concepts communs appliqués en vue d'appuyer la planification et la programmation et de préparer les plans financiers et la formulation des projets devraient être fondés sur les principes suivants :

a) Les projets, les programmes et les plans financiers qui s'y rapportent devraient être orientés vers les résultats à obtenir (sorties), plutôt que vers les ressources nécessaires (entrées) comme tel a été le cas jusque-là;

b) Les propositions relatives à des projets devraient indiquer expressément :

- (i) Les bénéficiaires;
- (ii) Les résultats escomptés;
- (iii) Un calendrier pour l'obtention de ces résultats;
- (iv) La manière dont les progrès réalisés dans l'obtention des résultats doivent être évalués.

9. Prie instamment le Secrétaire général et les chefs de secrétariat des institutions spécialisées et de l'Agence internationale de l'énergie atomique de mettre spécialement l'accent sur l'utilisation de concepts communs par leurs organisations, sur la base indiquée au paragraphe 8 ci-dessus."

Il est toutefois bien évident qu'une distinction doit être faite entre le rôle du "budget-programme" et celui du plan à moyen terme. Si l'on veut que les deux documents soient articulés utilement, qu'ils ne se répètent pas et qu'ils répondent chacun à une mission déterminée d'information facilitant les prises de décisions, il faut réserver aux plans l'exposé et la justification des objectifs à moyen terme, et aux "budgets-programmes", la description des "plans de travail" et, en particulier, des "produits" qui en sont attendus ("outputs") pendant la durée de la période considérée. Il faut enfin admettre que l'information distribuée serait partielle, incomplète et finalement difficile à utiliser, non seulement par les organes directeurs, mais par toutes les personnes ayant à coopérer avec l'organisation, si elle ne portait que sur les activités qui sont financées sur le programme ordinaire. Pour qu'elle ait un sens, cette information doit être comprise dans l'ensemble des activités et le document budgétaire doit donc présenter une description aussi claire que possible des activités financées sur fonds extra-budgétaire.

Nous reviendrons ci-dessous sur ce point.

9. Instrument tendant à faciliter la mise en oeuvre et le contrôle de l'exécution des programmes

L'organisation des activités de ceux qui ont à exécuter les programmes et la démonstration que ces activités ont abouti aux résultats attendus dans les délais prévus, ne peuvent résulter que de l'établissement de "plans de travail" très précis. La liste des "produits" que ces plans se proposent de fabriquer doit donc être assez clairement présentée pour qu'une confrontation soit possible avec les résultats obtenus à la fin de la période considérée. Le degré de précision à fournir aux lecteurs du document budgétaire doit donc être assez grand pour qu'ils soient à même de comprendre quels sont les "produits" attendus et en quoi ils correspondent aux objectifs du plan. Toutefois, la formulation de ces indications doit être telle que le document puisse conserver des dimensions raisonnables.

Enfin, ce degré de précision devrait toujours permettre de passer, sans difficulté, de la lecture des "budgets-programmes" à celle des "plans de travail détaillés", documents indispensables à une bonne gestion, tels que ceux qui sont établis actuellement par la FAO, le BIT et l'UNESCO.

II. STRUCTURE GENERALE

10. Place relative des "programmes organiques" et des autres activités

Le coeur d'un budget-programme (en ce qui concerne sa partie dépenses) est évidemment constitué par les activités des services organiques, c'est-à-dire de ceux qui sont chargés de l'exécution du programme. Ce sont donc ces activités que le budget-programme doit mettre en valeur en faisant, autant que possible, apparaître leur prix de revient réel, c'est-à-dire en leur rattachant toutes les dépenses annexes que leur exécution peut entraîner. Toutefois, il est bien évident qu'un budget-programme ne saurait affecter toutes les catégories de dépenses à ses activités organiques et qu'en particulier, la tradition veut qu'un certain nombre de dépenses administratives soient présentées à part. Le problème de structure générale le plus important consiste donc à définir exactement selon quels critères on répartit les dépenses entre activités administratives ou activités organiques. A cet égard, s'il est relativement facile d'identifier les dépenses de gestion du personnel ou celles de gestion financière, des questions relativement délicates peuvent en revanche se poser à propos des services de conférences, des dépenses de publications ou d'information publique, des dépenses des services régionaux ou de celles des programmes opérationnels du budget ordinaire.

11. Tableau montrant les difficultés d'une comparaison

Nous avons tenté, dans le tableau ci-joint, de faire apparaître les difficultés d'une comparaison en l'état actuel de la présentation du budget-programme, des structures budgétaires des cinq grandes agences.

ESSAI DE COMPARAISON (STRUCTURELLE) DE QUELQUES BUDGETS PROGRAMMES

Classification	ONU (74/75)			OMS (76/77)			FAO (74/75)			UNESCO (75/76)			OIT (76/77)		
	Numéros	Millions de \$	Pourcentage	Numéros	Millions de \$	Pourcentage	Numéros	Millions de \$	Pourcentage	Numéros	Millions de \$	Pourcentage	Numéros	Millions de \$	Pourcentage
Organes directeurs et direction générale	1 et 2	14,7	7,84	1.1 à 2.2	15,0	5,84	1.1 à 1.3	7,5	7,39	I.1 à I.5	2,9	1,87	10 à 40	3,0	5,94
Programmes organiques (Activités économiques et sociales) (Autres programmes organiques) (Programme ordinaire d'assistance technique) (Gestion des programmes d'assistance technique)	6 à 18	162,8	31,48	2.3 à 7.1	162,4	62,72	2.1 à 2.6 + 4.1 à 4.4	59,9	59,1	II.1 à II.6	92,2	59,48	41 à 90	47,8	35,49
	3 à 5 20 à 26	42,9	8,29												
	19	17,4	3,36				3.1) à) 3.3)	8,7	8,57						
		Compris dans ac. éc. et soc.											100 à 104	22,0	16,33
Inf., doc., pub., bibliothèques	27 et 30	30,1	5,82	7,2 7,4	21,3	8,30	5.1 à 5.5	7,3	7,19	IV.1	2,7	1,74	120	15,7	11,66
Administration générale services généraux	28	84,6	16,36	7,5 à 8,4	32,0	12,47	6.1 à 6.3	17,2	16,95	III et V	35,4	22,84	140 à 160	23,2	17,22
Services des conférences	29	63,0	12,18							IV.2	9,0	5,81	110	5,7	4,23
Services régionaux				9.1 à 9.4	27,0	10,52									
Dépenses spéciales ou diverses	31.32	18,0	3,48				7 et 8	0,9	0,89	VI	7,9	5,10	170 à 180	10,9	8,09
Locaux et équipement	33	19,2	3,71							VII	4,7	3,03			
Contribution du personnel	34	64,0	12,37												
TOTAL		517,2	100,00		256,7	100,00		101,5	100,00		155,0	100,00		134,7	100,00

12. Nature des difficultés rencontrées : problèmes de définition et d'identification

La seule lecture de ce tableau et notamment de sa colonne des pourcentages met en évidence qu'une comparaison entre les budgets-programmes des grandes organisations est actuellement impossible ou en tout cas très difficile, parce que les mêmes rubriques ne recouvrent pas dans l'ensemble les mêmes types d'activités. Nous nous trouvons donc bien ici en présence d'un double problème de définition et de méthode d'identification. Il faut bien voir qu'il ne s'agit pas seulement d'un souci d'harmonisation formelle, mais d'un problème de clarté. Il peut exister et subsister entre organisations des différences de conception de la présentation budgétaire, quelquefois rendues nécessaires par des différences de structure administrative; cela ne présente pas beaucoup d'inconvénient si chacun sait exactement de quoi il est question, c'est-à-dire connaît le sens qu'il faut donner aux expressions utilisées.

La lecture du tableau ci-dessus suggère la liste suivante (non exhaustive) des rubriques pour lesquelles il faudrait résoudre des problèmes de définition et d'identification :

- base de calcul des dépenses de personnel : sans doute, ces dépenses sont dans l'ensemble présentées sur une base nette, mais on voit que l'indication en dépenses de la contribution du personnel dans le budget de l'ONU (chapitre 34) fausse les comparaisons de calcul en pourcentage par rapport au total du budget;
- dépenses de frais de soutien : nous verrons au paragraphe 17 ci-dessous que les différences dans le traitement budgétaire des recettes de frais de soutien faussent toutes les comparaisons. Sans doute les travaux relatifs à la comptabilité des prix de revient ont permis une définition assez précise de ces activités, mais le problème qui subsiste est celui de leur identification budgétaire;
- administration générale et services généraux : la définition exacte des opérations correspondant aux diverses rubriques de cette catégorie de dépenses est fondamentale. Il faudrait en particulier définir et identifier :
 - les dépenses de recrutement et de gestion du personnel, en établissant la liste des opérations auxquelles elles correspondent, que ces opérations soient effectuées par les services du personnel ou par les services organiques,
 - les dépenses de gestion financière : définition et identification des activités de préparation et de gestion des budgets-programmes et des plans, de la trésorerie, de la comptabilité et de la vérification des comptes,
 - les dépenses dites de "services généraux";

- locaux et équipement : distinction des dépenses d'investissement et des diverses dépenses de gestion;
- information : quelle est la partie de ces activités qu'il convient de considérer comme faisant partie des programmes organiques des organisations et quelle est celle qui est assimilée à des dépenses d'administration ?
- documentation, publications : quel critère retenir pour distinguer les dépenses directement rattachables à l'exécution des programmes de celles qui ne sont pas identifiables;
- bibliothèques : même type de questions;
- services des conférences : ces dépenses ne sont clairement individualisées que dans certaines agences seulement, le traitement budgétaire des services de langue et de répartition éventuelle de leurs dépenses entre les programmes d'activité est un problème difficile pour lequel il serait souhaitable qu'une solution progressive soit appliquée suivant un même rythme par toutes les agences;
- services régionaux : ils sont identifiés séparément à l'OMS en ce qui concerne leurs dépenses administratives et intégrés dans les programmes organiques à l'ONU;
- organes directeurs et direction générale : ce poste qui est présenté en tête de tous les budgets est évidemment défini de façon très différente suivant les organisations, puisque ses dépenses représentent 2,84 % à l'ONU et 7,39 % à la FAO;
- programmes organiques : il semble évident à première vue, que la définition du contenu des "programmes organiques" n'est pas la même dans toutes les agences. Alors que leur montant est de l'ordre de 60 % à l'OMS, à la FAO et à l'UNESCO, ce qui semblerait indiquer une conception assez proche dans ces trois agences, il est seulement de 36 % au BIT (52 % si l'on y ajoute les dépenses de gestion d'assistance technique) et de 43 % à l'ONU. En fait, il n'existera de définitions communes de ces activités que lorsque toutes les autres activités auront été définies.

13. Méthode de présentation des programmes organiques: le problème de la conceptualisation du programme

J'ai déjà consacré quelques développements à ce problème dans le chapitre II du rapport sur la planification à moyen terme. Ce que je voudrais souligner ici, c'est que la méthode de présentation et de découpage de l'ensemble des programmes en un certain nombre d'unités de base semble avoir une importance considérable à deux points de vue différents :

- celui de la "conceptualisation" générale du programme,
- celui de la méthode de découpage en unités de programme et de sous-programme jusqu'au niveau des moyens d'action.

C'est que l'on peut appeler le problème de la "conceptualisation" des programmes s'est manifesté très clairement avec l'apparition à la FAO et au BIT notamment, d'une présentation d'ensemble du programme différente de celle de la structure administrative existante. Ce que l'on appelle à la FAO comme au BIT, en anglais, les "area of emphasis", en français, les "dominantes" (au BIT) ou les "domaines d'action prioritaires" (à la FAO) ^{4/}, est un phénomène né du souci d'une présentation plus synthétique, plus cohérente et plus rationnelle de l'ensemble du programme pour la période du plan, et par voie de conséquence, pour celle du budget. Cette réflexion a conduit les deux agences précitées à des regroupements de nature différente. Nous avons signalé également que l'UNESCO, tout en conservant cette structure budgétaire traditionnelle correspondant aux secteurs organisationnels, avait fait place à des programmes "intersectoriels" qui recourent les divisions traditionnelles.

D'une façon plus générale, les organisations ont une certaine tendance à présenter différemment et à regrouper suivant des concepts nouveaux leurs activités traditionnelles dans la présentation de leurs plans à moyen terme. Il y a donc là un problème général et très sérieux. Je n'ai pas la prétention de proposer ici une étude approfondie, je voudrais seulement noter :

- qu'une présentation budgétaire nettement distincte de la structure administrative risque d'avoir plus d'inconvénients que d'avantages : double nomenclature, risques de confusion, etc.,
- qu'il est important pour les grandes organisations d'avoir une approche commune de ce problème pour faciliter la coopération interagences,
- que la méthode la plus rationnelle consiste à rester aussi proche que possible des structures administratives nationales des Etats membres et du classement par secteur d'activité qu'ils admettent généralement pour leurs propres services. Ce classement est en effet le plus aisé à comprendre et permet de faciliter la coordination.

Les diverses raisons qui viennent d'être énumérées signifient qu'en ce domaine il convient de se méfier des innovations (qui risquent d'entraîner des modifications fréquentes par souci de suivre la mode) ou de constructions trop imaginatives qui risquent de faire perdre le contact avec la réalité et ce, d'autant plus facilement qu'un très grand nombre de combinaisons et de classements différents peuvent être envisagés pour n'importe quel programme. En revanche, il est certain qu'aucune structure ne doit être considérée comme immuable et, comme à cet égard, il est plus aisé de modifier les structures de présentation des budgets que de transformer les structures administratives elles-mêmes, il peut être intéressant, lorsqu'on a l'intention de modifier ces dernières, de faire un essai de validité en modifiant d'abord les premières.

^{4/} Ou encore suivant les documents "domaines préférentiels" ou "domaines de concentration".

Incontestablement, les "dominantes" retenues par le BIT dans son dernier plan et dans son dernier budget-programme sont plus conciliables avec les critères qui viennent d'être définis que les "domaines d'action prioritaires" de la FAO qui sont très éloignés de la structure administrative de cette organisation.

14. La méthode de découpage

Le problème de la méthode de découpage en "programmes" et "sous-programmes" (ou secteurs, chapitres ou sections, suivant une autre terminologie) est aussi très important à résoudre pour satisfaire aux besoins de clarté et de complémentarité. Une description des méthodes suivies a été donnée dans le rapport du Corps Commun d'Inspection sur la planification à moyen terme (chapitre II, paragraphes 16 et 27 notamment). Il semble que le niveau du "grand programme" du BIT correspond en importance financière et pratique au "sous-programme" de l'UNESCO et à la division appelée "programme" à la FAO, à l'OMS (programme indiqué par deux chiffres) et à l'ONU (niveau de la première division interne d'un chapitre). Il y aurait intérêt à définir d'une façon précise ce niveau d'activité qui semble correspondre dans l'ensemble à celui d'une division organique d'une certaine importance. La méthode de découpage aux niveaux inférieurs (sous-programmes, éléments de programmes, etc.) mérite aussi quelque attention : il conviendrait d'aboutir, semble-t-il, à des définitions communes de ces échelons intermédiaires, mais surtout peut-être à celle de la plus petite unité de programme présentée dans le budget (qui me semblerait devoir se situer immédiatement au-dessus du niveau des "produits", appelée aussi quelquefois "moyen d'action").

15. Les indications chiffrées en dollars et en effectifs : le problème des annexes

Si les problèmes de structure mentionnés aux paragraphes précédents étaient résolus, il pourrait sembler secondaire de rechercher une méthode commune de présentation des indications chiffrées. En réalité, la nature et le type des indications de cette nature qu'il convient de fournir sont aussi un problème de structure qui a son importance. Il est en particulier important de déterminer quels types d'indications chiffrées doivent être fournis à chacun des niveaux de découpage du programme (dollars, effectifs, décomposition par nature des dépenses, activités extra-budgétaires, etc.) et quelles indications doivent être réservées aux annexes. Une grande diversité existe à ce sujet entre les diverses organisations. Une recherche commune qui n'exclut pas une certaine diversité de présentation (notamment dans la liste des annexes qui répondent quelquefois à des demandes précises des Comités exécutifs) devrait devoir permettre une certaine rationalisation, une économie de moyens et une plus grande clarté.

III. LA NATURE DES INFORMATIONS À FOURNIR

16. Les dépenses extra-budgétaires : méthodes de description actuellement utilisées

Un certain nombre d'organisations ont maintenant intégré dans leurs budgets-programmes la présentation des dépenses sur fonds extra-budgétaires. C'est le cas de l'OMS et de l'UNESCO.

La présentation des activités financées sur fonds extra-budgétaires est faite à l'OMS de manière fort complète, par l'indication dans le programme sanitaire international intégré des prévisions d'engagement des dépenses et des sources de fonds. On y trouve ainsi le montant des recettes estimées en provenance non seulement de la famille des Nations Unies (PNUD, PNUE, FNPA, Fonds des stupéfiants), mais aussi d'autres contributeurs (Fonds en dépôt, Fonds bénévoles pour la protection de la santé, Organisation panaméricaine de la santé, etc.). Un autre tableau fournit la décomposition des dépenses effectuées sur ces divers fonds, jusqu'au niveau du secteur de programme en dollars et en pourcentage. La même décomposition est fournie par niveaux organiques (siège, région, activités interrégionales). Par ailleurs, chaque exposé explicatif de sous-programmes est suivi d'une liste de projets par pays et des activités interrégionales financées dans le cadre de ce sous-programme.

Pour les activités interrégionales, les titres des projets sont indiqués; en revanche, les projets par pays sont simplement signalés par les noms de chacun des pays concernés. D'autre part, dans la grande annexe consacrée aux activités régionales (qui comporte 415 pages contre 360 seulement consacrées à la présentation du budget par secteur de programmes), les activités financées sur fonds extra-budgétaires sont décrites une deuxième fois dans chacun des programmes par pays : le tableau présenté à la fin de l'exposé concernant chaque pays permet d'identifier chacun des projets par son titre et selon la nature du financement. C'est au niveau des programmes par pays que l'on peut le mieux mesurer la place des fonds extra-budgétaires dans les activités d'ensemble de l'organisation, ainsi que le rôle dévolu aux programmes ordinaires.

La présentation des mêmes activités est faite par l'UNESCO d'une manière moins précise (puisque'il n'y a pas de programmes par pays), mais permet cependant de mesurer l'intégration du programme ordinaire et des fonds du PNUD. Un résumé budgétaire par article (appendice III) y indique le montant des fonds attendus du PNUD pour le biennium et par grands programmes, et dans le corps du budget, en tête des exposés de programmes par sous-chapitres et par sections. Des petits tableaux indiquent le montant des fonds pour le programme ordinaire et pour le PNUD. Enfin, des listes de projets du PNUD par pays, avec indication de leur objet et quelquefois de la durée, sont jointes, le cas échéant, à l'intérieur du paragraphe "Aide aux Etats membres" de chaque section.

Les budgets-programmes des trois autres grandes agences sont beaucoup plus directs sur la situation des activités financées sur fonds extra-budgétaires :

- l'OIT consacre à la question dans le budget de 1976-1977 les paragraphes 64 à 67 de ses "Notes explicatives" qui donnent une liste des sources de fonds. Par ailleurs, une annexe d'information No 3 classe par grands programmes le montant estimé des activités opérationnelles et non opérationnelles provenant du budget régulier et d'"autres sources". Cette indication est d'ailleurs donnée également en tête de chaque grand programme. Il n'est fourni ni commentaire ni liste de projets.
- l'ONU (budget de 1974-1975) traite de la question dans le paragraphe 5 de la rubrique "Principales caractéristiques du nouveau projet de budget-programme". Des tableaux chiffrés par chapitres indiquent les montants attendus des sources extra-budgétaires en distinguant les projets opérationnels et les autres ressources, mais il n'est fourni aucune liste de projets ni aucun commentaire. En revanche, il est promis dans le paragraphe 5 précité de tenter de rendre plus complets à ce sujet les prochains projets de budget-programme.
- enfin la FAO (budget de 1974-1975) consacre les paragraphes 6 à 21 de ses "Notes explicatives" à ce problème, mais ne traite en réalité que de la question des conséquences que pourrait avoir la réduction éventuelle des programmes du PNUD et du montant correspondant des frais de soutien remboursés sur l'importance des effectifs et sur la charge que cela pourrait entraîner pour le budget ordinaire. Il ne s'agit pas de la description des programmes extra-budgétaires pour le prochain biennium. Le tableau annexe No 1 en fournit seulement une estimation globale, mais ne donne pas de décomposition par service ou par programme.

17. Raisons et conditions d'une amélioration souhaitable de la présentation de ces dépenses

Deux agences sur cinq seulement fournissent donc une description sérieuse des activités financées sur fonds extra-budgétaires. L'OMS, grâce à l'annexe présentant les programmes par pays, fournit la vision la plus complète et la plus satisfaisante. Une réflexion d'ensemble sur la méthode à adopter me paraît donc s'imposer dans la mesure où le principe de la nécessité d'une telle description serait unanimement retenu. Je crois personnellement souhaitable qu'il en soit ainsi au moins pour deux raisons :

- d'une part, il ne me paraît pas possible que les organes directeurs d'une organisation puissent définir en toute connaissance de cause la place, le contenu et le rôle exact du programme ordinaire de l'organisation, s'ils n'ont pas une vision claire de l'ensemble de ses activités,
- d'autre part, la théorie suivant laquelle les Conseils d'administration ou les Conférences générales d'une organisation n'auraient à prendre de décisions juridiques qu'en ce qui concerne le budget ordinaire ne me paraît pas exacte.

Un organe directeur a dans ses compétences la définition de la politique générale de l'organisation, et toute décision concernant l'acceptation ou le refus d'entreprendre telles ou telles tâches financées par les fonds extra-budgétaires me semble faire partie intégrante de la définition de cette politique générale. Au surplus, l'on sait clairement, depuis la publication par le CCQA des résultats des systèmes de mesure des coûts sur les frais de soutien des programmes extra-budgétaires, que ce sont les budgets ordinaires qui couvrent une partie non négligeable de ces dépenses. C'est une raison supplémentaire pour fournir aux conseils d'administration toutes informations sur les activités financées par les fonds extra-budgétaires et ceci non seulement pour les périodes écoulées, mais aussi et surtout pour la période couverte par le budget qu'ils doivent approuver.

Les méthodes à adopter me semblent devoir s'inspirer largement de la présentation faite actuellement par l'OMS et, en particulier, l'annexe présentant les programmes par pays me semble particulièrement précieuse pour faciliter la coopération interagences qui est l'un des buts principaux reconnus par le CAC dans l'exercice d'harmonisation. Toutefois, un effort particulier devrait être consacré à la réflexion relative à la mise en évidence des relations existant entre la conception du programme ordinaire et le contenu des programmes extra-budgétaires, et notamment des divers projets opérationnels.

18. La description des frais de soutien des programmes extra-budgétaires

Une attention particulière me paraît d'autre part devoir être apportée à la description dans le budget-programme des agences des frais de soutien des projets de programmes extra-budgétaires. J'avais déjà mentionné ce problème dans le rapport JIU/REP/74/7 sur les systèmes de mesure des coûts, et la première recommandation de ce rapport a insisté sur la nécessité de faire apparaître clairement les prévisions de dépenses relatives à ses activités de soutien dans les budgets réguliers 5/.

Le Comité consultatif sur les questions administratives et budgétaires a de son côté signalé les inconvénients qu'il trouve à ce que le traitement budgétaire des recettes des frais de soutien ne soit pas le même suivant les agences (intégration de ces ressources dans les recettes diverses du budget par l'OMS et l'UNESCO, exclusion par les trois autres grandes agences) et manifesté le désir de voir définir une approche commune à cet égard 6/.

5/ Cette recommandation est ainsi formulée : "Lorsqu'une formule de remboursement des frais de soutien aura été retenue par le Conseil d'administration du PNUD, les résultats des systèmes de mesure des coûts devraient permettre aux chefs des diverses organisations d'exposer à leurs conseils d'administration quelle est la part exacte des frais de soutien des projets qui reste à la charge de leur budget régulier, et une formule devrait être mise au point à l'avenir pour faire apparaître clairement ces prévisions de dépenses dans les budgets réguliers de ces organisations".

6/ Document A/8874 du 14 novembre 1972, paragraphes 30 à 33, 64 et 68, 79, 111, 112, 126 et 200.

Les résultats obtenus par les systèmes de mesure de coûts mis en place par la plupart des grandes agences en 1973 ayant montré que le montant réel des dépenses globales des frais de soutien des projets de programmes extra-budgétaires est toujours supérieur aux montants remboursés par le PNUD, la seule méthode claire de traitement budgétaire de ce problème me paraît être :

- de faire apparaître sur une ligne de recettes des budgets-programmes le montant des remboursements attendus du PNUD et, éventuellement des autres fonds extra-budgétaires. C'est la généralisation de la solution adoptée par l'OMS et par l'UNESCO,
- de faire apparaître clairement les dépenses correspondant à l'intégralité des frais de soutien des programmes extra-budgétaires dans tous les services et tous les programmes où de telles activités existent effectivement.

Les calculs effectués pour les exercices de mesure des coûts doivent permettre de localiser exactement ces dépenses dans tous les éléments de programme correspondant qu'il s'agisse des dépenses organiques ou administratives. Un tableau récapitulatif devrait faire apparaître quel est le montant exact des dépenses de cet ordre qui reste à la charge du budget ordinaire de l'organisation. Ainsi, verrait-on disparaître les pratiques des comptes annexes des frais de soutien qui sont gérés de façon discrète par les secrétariats et pour lesquels il ne semble pas, dans la majorité des agences, que l'on applique des règles strictes et équitables, pour distribuer les fonds et par suite les effectifs entre les services.

19. Problème de la budgétisation des programmes du PNUD et des autres fonds extra-budgétaires

Les agences qui présentent dans leur budget les activités financées sur fonds extra-budgétaires ne peuvent fournir que des indications approximatives.

Ainsi, par exemple, avant d'indiquer les listes des projets du PNUD, l'UNESCO utilise des formules telles que : "Il est à prévoir qu'en 1975-1976, si les Etats membres en font la demande et si le PNUD donne son accord, l'organisation poursuivra l'exécution de certains des projets en cours et s'en verra confier de nouveaux dont les grands projets ci-après ...". De leur côté, les organisations qui ne fournissent que peu ou pas d'indication sur les programmes extra-budgétaires pensent justifier leur position sur cette question en évoquant l'incertitude des informations dont elles disposent au moment où elles préparent leurs budgets-programmes biennaux. Je continue à penser qu'il est possible et nécessaire de fournir des indications, même estimatives et incertaines, sur les programmes extra-budgétaires. En revanche, il me semble évident que l'effort fait par les agences dans cette direction devrait être complété par un effort semblable de la part du PNUD ou des autres programmes extra-budgétaires. En ce qui concerne le PNUD, il est probable qu'un effort de ce genre exigerait une modification assez profonde des méthodes actuellement employées pour la préparation des divers

programmes par pays. Mais je crois qu'un tel effort est possible et qu'il doit être entrepris. La révision des méthodes de programmation par pays qui doit être abordée prochainement devrait intégrer dans ses problèmes de méthodologie celui de la consolidation précise de ses programmes dans des budgets-programmes de deux ans (budget de projet) représentant par rapport au programme par pays de plus longue durée le même effort de précision, mutatis mutandis, que celui que les agences effectuent dans leur propre budget-programme par rapport à la définition de leurs objectifs à moyen terme. Je crois aussi qu'une méthode du même genre devrait être étudiée par les autres grands programmes qui travaillent en relation avec les agences (FNPA, FISE, Stupéfiants, PNUE, etc.).

IV. LES EXPOSES EXPLICATIFS

20. Etat actuel de la question

Une description des méthodes suivies pour l'établissement des "exposés explicatifs" a été faite dans les paragraphes 17 à 22, 23 et 27 du rapport du Corps Commun d'Inspection sur la planification à moyen terme. Cette description devrait être actualisée, compte tenu du fait que les nouveaux projets de budget 1976-1977 ont été publiés par l'OIT et par l'OMS notamment, que le budget 1975-1976 de l'UNESCO est maintenant disponible et que des méthodes différentes sont appliquées pour la préparation du budget de l'ONU pour 1976-1977. Des progrès importants semblent avoir été réalisés par ces diverses agences vers des exposés explicatifs plus clairs et plus précis. On peut, à cet égard, citer notamment l'effort fait par l'OIT pour présenter avec la plus grande clarté possible les programmes correspondant à ses activités "dominantes" (area of emphasis), et le très sérieux effort fait par l'OMS dans la description des activités correspondant à ses principaux programmes, ainsi que dans la rédaction de ses annexes par pays. Le nouveau budget de l'ONU, de son côté, n'est pas encore disponible au moment où nous rédigeons cette note, mais ce que nous avons vu des travaux préparatoires laisse présager une présentation sensiblement différente de celle des précédents budgets-programmes et beaucoup plus précise. Ainsi, peut-on constater une amélioration continue de la méthodologie des exposés explicatifs. Pour qu'elle se poursuive, il faudrait maintenant que se dégage une doctrine précise en la matière.

21. Conditions de la qualité des exposés explicatifs : participation nécessaire des services et du personnel à la définition de la méthodologie

Il est incontestable que "l'exposé explicatif" d'un programme est un genre difficile. Mais il est certain aussi que les qualités de ces exposés, leur clarté, l'intérêt qu'ils peuvent susciter chez le lecteur ne dépendent pas seulement des capacités de rédaction de leurs auteurs. En réalité, ces exposés reflètent à la fois la qualité et l'importance des efforts faits pour la préparation de leurs programmes par les services responsables et le degré d'organisation du travail dans chacun de ces services. Ceci signifie qu'il ne suffit pas de définir de bons "modèles" d'exposés explicatifs dans les instructions envoyées aux services pour la préparation des budgets.

Les directeurs de budgets et de plans dans chacune des grandes agences font tous à cet égard la même expérience. En réalité, il est nécessaire que soit adoptée une véritable discipline par chacun des services pour la préparation des programmes. Cette discipline implique non seulement que soit réservé le temps nécessaire à la réflexion sur le programme de travail à venir, mais aussi une organisation du travail qui tienne compte de cette préoccupation permanente d'intégration des activités quotidiennes dans une vision des objectifs poursuivis.

Elle exige aussi le souci de formuler clairement ces objectifs afin que tous les fonctionnaires qui collaborent à leur poursuite aient une parfaite compréhension de leur travail et que les personnes extérieures au service puissent aussi comprendre aisément les buts qu'ils poursuivent. La "transparence budgétaire" à laquelle se référait récemment le Directeur général de l'UNESCO dans une circulaire adressée à ses services 7/, me paraît à cet égard une notion fort importante. Or, une telle discipline ne pourra être acceptée que si elle est définie par les services eux-mêmes. C'est pourquoi il me paraît absolument fondamental qu'une concertation soit organisée à ce sujet entre les services organiques et les directions de budgets et de programmes. Non seulement les chefs de service doivent pouvoir exposer leurs points de vue sur les méthodes de présentation et sur les méthodes de travail qui y sont liées, mais il est également très important que les fonctionnaires eux-mêmes, à quelque niveau qu'ils se situent dans la hiérarchie, se sentent associés à ce travail. Des formules de concertation sur la méthodologie de la programmation existent déjà dans diverses agences mais généralement elles restent limitées aux échelons les plus élevés de la hiérarchie.

Une réflexion sur les méthodes qui permettraient une association plus étroite de tous les participants (par des systèmes de groupes de travail ou de comités multiples qui se communiqueraient leurs résultats) me paraît extrêmement importante et urgente. Il ne serait peut-être pas non plus inutile que, dans certains cas, et de façon informelle, des membres des conseils exécutifs soient invités à assister ou à participer à certains de ces travaux.

22. Critères à retenir pour la définition du contenu de ces exposés

En ce qui concerne la conception des exposés explicatifs eux-mêmes, je crois devoir rappeler ce que j'ai déjà indiqué dans le rapport sur la planification à moyen terme à ce sujet. Un budget-programme devrait être un "plan de travail pour deux ans", la justification des objectifs à moyen terme devant être réservée aux documents de plan à moyen terme. Ceci signifie qu'à mon avis, les principaux critères à retenir pour la conception de ces exposés explicatifs consisteraient :

- à donner la plus grande place à la description aussi précise que possible des plans de travail et des "produits" que l'on en attend ainsi que des dates auxquelles ils seront disponibles,
- à réduire au maximum, sans toutefois les supprimer, les références permettant d'établir les liens entre le plan de travail de deux ans et les objectifs définis dans le plan à moyen terme, et au rappel de ce qui a été fait et terminé dans la période budgétaire précédente.

23. Degré de précision dans la définition des "produits" (outputs) et besoin de flexibilité

Le degré de précision à donner aux "plans de travail" est sans doute l'un des problèmes les plus difficiles à résoudre. Il est certain que c'est sur ce

7/ DG/Note/74/5 du 20 décembre 1974.

point que la résistance des services organiques risque d'être la plus grande et pour arriver à une solution satisfaisante, peut-être faut-il en analyser les raisons. Il est évident qu'aucun service n'aime généralement prendre des engagements précis et publics sur la nature des résultats qu'il se propose d'atteindre. La tendance naturelle est de chercher à conserver le maximum de liberté et d'initiative afin de pouvoir changer d'orientation en cas de nécessité et de rester maître à tout instant de la tactique à suivre pour aboutir au meilleur résultat. Il est au surplus très difficile et très astreignant de prévoir la nature exacte des activités auxquelles on se livrera deux ans, et compte tenu des délais de préparation, parfois trois et quatre ans à l'avance. Enfin, la meilleure manière de pouvoir prolonger la durée d'exécution d'un travail déterminé est d'éviter de fixer des délais précis. La discipline dont j'évoquais la nécessité au paragraphe précédent est incontestablement difficile à instituer et à accepter. A cette tendance naturelle, à la "rétention du pouvoir" et au refus de "transparence" et de contrôle, on ne saurait opposer seulement des arguments d'autorité. En réalité, il s'agit de définir une philosophie différente de la conception du travail dans les organisations internationales. Cette philosophie, qui ne concerne évidemment que le domaine des activités économiques et sociales, s'exprime à travers les notions de clarté dans l'information, de publicité donnée aux objectifs, de participation aussi large que possible à la poursuite de ces objectifs. La traduction des résolutions votées par les organes directeurs dans des plans de travail n'est pas une opération qui gagne en efficacité en restant aussi discrète que possible et en étant réservée à la sagesse de quelques chefs de division.

Il y a, au contraire, un gain évident en réalisme, donc en efficacité, à montrer aux Etats membres comment se traduisent pratiquement leurs résolutions, à leur permettre de comprendre comment sont faits les choix de types d'études, de réunions, de publications, de projets sur le terrain, etc., qui constituent les activités quotidiennes des secrétariats, à leur indiquer les limites et l'intérêt des divers moyens d'action envisageables, à les associer pleinement à cette définition. Il y a aussi un gain en efficacité à ce que tous les fonctionnaires d'exécution comprennent très exactement ce que l'on attend d'eux et se sentent associés à la définition des objectifs et des plans de travail. Il est également fondamental que l'opinion publique puisse être informée des activités des organisations internationales et qu'elle puisse en évaluer de façon aussi concrète que possible le rendement effectif. Des budgets précis peuvent contribuer considérablement à l'obtention de ces résultats, et c'est pourquoi je pense que le degré de précision dans la description des "produits" que l'on entend fabriquer au cours de la période budgétaire doit être le plus grand possible.

Il faut ici préciser que la contrepartie nécessaire d'un tel degré de précision devrait se trouver dans l'acceptation d'une certaine flexibilité. En d'autres termes, une procédure de modification des engagements qui ont été pris devrait être mise au point et les Conseils exécutifs devraient être informés de l'importance du degré de flexibilité que l'on considère comme nécessaire en ce domaine. De cette manière, au moment de l'examen des rapports sur l'exécution des budgets-programmes, il ne serait pas fait grief aux secrétariats d'avoir dû modifier un certain nombre de leurs activités et modifier la liste de leurs "produits". Mais il vaut mieux que les choses soient claires à ce sujet entre toutes les parties prenantes. Il est préférable que les

budgets présentent des engagements précis mais modifiables dans des limites admises plutôt que de voir les services essayer d'échapper à toute précision et à tout contrôle par l'utilisation de formules vagues qui entretiennent la confusion et l'obscurité.

24. Les "programmes de travail détaillés" et le contrôle de la mise en oeuvre

La programmation des activités d'une organisation perdrait toute signification et tout intérêt si elle ne se traduisait pas par une meilleure organisation du travail d'exécution, si elle n'avait pas pour effet de rendre cette exécution plus facile.

J'ai déjà indiqué dans le rapport sur la planification à moyen terme (paragraphe 54), ainsi que dans le rapport JIU/REP/74/7 sur les systèmes de mesure des coûts (paragraphe 30 et paragraphe 70) ^{8/} que trois organisations avaient donné une application concrète au principe qui vient d'être rappelé sous la forme des programmes détaillés de travail, l'UNESCO avec les "programme activity details", l'OIT avec les "programme decision minutes" et la FAO avec ses "programme element proposals" et qu'en revanche, l'ONU, l'OMS et le PNUD ne semblaient rien avoir de comparable. Le système de la FAO est décrit dans une circulaire du 30 décembre 1971 (Programme Management Circular No 1.5). A l'UNESCO où le système est en vigueur depuis plusieurs années, une circulaire récente publiée sous le sigle "CAB/1/74, mémo. 159 du 9 décembre 1974" propose une méthode de simplification des mécanismes en vigueur. Les trois systèmes sont comparables en ce sens, qu'ils descendent à un niveau de précision plus grand que le budget et qu'ils indiquent généralement des durées d'exécution (hommes/mois ou dates ou indication des responsables) des divers "work items", élément le plus précis possible des plans de travail. Ils comportent toutefois un certain nombre de différences, et il n'est pas certain en particulier qu'ils permettent dans tous les cas de suivre aussi facilement que ce serait souhaitable la bonne exécution des plans de travail ainsi définis.

A cet égard, j'ai signalé dans le rapport sur le système de mesure des coûts, l'intérêt qu'il y aurait à généraliser les études sur les "charges de travail" et à mettre au point des systèmes souples et précis de contrôle de l'exécution (cf. paragraphe 28 de ce rapport). J'ai également mentionné qu'à cet

^{8/} Il me paraît utile de rappeler ici le texte de la résolution No VI du rapport précité :

78. Recommandation No VI

Des formules devraient être étudiées et appliquées le plus rapidement possible pour associer directement à l'intérieur de chaque Organisation les directeurs des divisions organiques et les représentants des fonctionnaires chargés de remplir les rapports de temps de travail à la conception même des systèmes de mesure des coûts et des rendements. La collaboration qui leur est demandée devrait concerner en particulier la conception de "programmes de travail détaillés", des méthodes de contrôle de l'exécution de ces programmes et les relations entre ces mécanismes et les systèmes de mesure des coûts et des rendements (cf. paragraphes 30 à 32).

égard le Bureau de planification des ressources du programme du Département des Affaires Economiques et Sociales de l'ONU avait établi un projet de système de contrôle de l'exécution qui me paraît devoir retenir l'attention. C'est pourquoi l'examen de ce problème, étroitement et directement relié à celui de la conception des budgets-programmes, me semblerait devoir comporter :

- une comparaison détaillée des mérites respectifs des systèmes de programmes de travail détaillés actuellement en vigueur,
- l'étude de la possibilité d'application d'un projet du type de celui étudié par l'ONU et que nous venons de mentionner,
- l'étude par l'OMS, l'ONU et le PNUD de la possibilité d'adopter un système comparable à celui des trois autres organisations.

V. INTERET REEL ET LIMITES D'UNE HARMONISATION FORMELLE DES PRESENTATIONS

25. Terminologie et présentation formelle

Les développements qui précèdent ont certainement contribué à montrer que l'exercice d'harmonisation des présentations des budgets-programmes devrait avoir essentiellement pour but une amélioration générale de la méthodologie. L'adoption de structures générales comparables, par exemple, n'a d'intérêt que dans la mesure où elle permet de mieux définir en quoi consistent exactement les divers types de programmes, à quoi correspond, de façon précise, chaque ligne budgétaire. La définition des meilleurs types d'exposés descriptifs de programmes, de méthodes pour associer étroitement les services organiques à la préparation des budgets-programmes, de la meilleure manière de montrer les relations existantes entre programme ordinaire et activités financières sur fonds extra-budgétaires, de la manière la plus claire de présenter les renseignements chiffrés, enfin et peut-être surtout, l'adoption d'une méthode commune pour "conceptualiser" les programmes des diverses agences, sont également des questions importantes. Savoir si ce perfectionnement des méthodes pourra se traduire par une harmonisation formelle de la terminologie ou de la présentation typographique est évidemment d'une importance beaucoup moindre. Disons seulement que si l'harmonisation "par simple souci d'uniformité" serait un exercice futile, en revanche il pourrait paraître aussi discutable de refuser une harmonisation formelle par simple souci d'originalité. Si par exemple il apparaissait évident, après les travaux qui ont été ici recommandés, que certains termes, jusqu'ici différents, désignent exactement le même objet, il ne semble pas qu'il y aurait des raisons valables pour refuser d'adopter une terminologie identique. Tel pourrait être le cas par exemple des termes désignant les grandes divisions de programmes (chapitres, sections, programmes, grands programmes, sous-programmes, etc.).

26. Durée des cycles

La question de la coïncidence des cycles budgétaires est, en apparence seulement, un problème purement formel. Il ne faudrait pas de longs développements pour démontrer que l'adoption d'un même rythme de travail devrait considérablement faciliter la coordination entre agences et la définition d'objectifs communs. Dans ces conditions, il ne semble pas que l'on puisse considérer comme seulement secondaire l'étude de mesures telles que celle qui permettrait à l'UNESCO de choisir un cycle budgétaire commençant par une année paire. Le Conseil d'administration du PNUD est actuellement saisi d'un projet d'adoption pour le budget administratif de cette organisation d'un cycle biennal coïncidant avec celui de la majorité des agences,

Le premier budget biennal devant être celui de 1976-1977. L'étude de mesures du même ordre dans un certain nombre d'autres agences spécialisées (et en particulier à l'Agence internationale de l'énergie atomique qui a pour l'instant un budget annuel) devrait également être envisageable 9/.

9/ La question paraît en revanche plus difficile pour les agences qui ont des budgets dont la période est de plus de deux ans (ICAO, 3 ans; UPU, 5 ans; OMM, 4 ans). Il est vraisemblable toutefois que des périodes très longues doivent faire apparaître des difficultés de gestion, ne serait-ce qu'en raison de l'instabilité monétaire.

VI. CONCLUSION

27. Nécessité d'un rapport

L'objet principal de cette note était d'expliciter le contenu d'une recommandation qui préconisait l'établissement d'un rapport commun des cinq organisations et du PNUD sur les budgets-programmes. Elle prétend donc seulement apporter une contribution préliminaire à l'établissement d'un tel rapport, qui exigera de la part de ses auteurs des recherches approfondies dans les divers domaines qui ont été ici mentionnés et probablement dans quelques autres. Un certain nombre de remarques me paraissent s'imposer en conclusion.

28. Mesures d'ajustement

En ce qui concerne les cinq organisations dont nous avons ici examiné les budgets-programmes, ainsi que pour le PNUD, il suffirait, semble-t-il, d'un certain nombre de mesures assez simples pour obtenir rapidement une plus grande facilité dans le rapprochement des divers budgets-programmes. Parmi ces mesures, on peut citer :

- l'adoption par l'UNESCO et par le PNUD pour son budget administratif d'un cycle biennal commençant par les années paires,
- l'adoption par le PNUD d'un "budget des projets" pour une période de deux ans identique à celle des budgets-programmes des agences,
- la description plus précise et plus complète des programmes extra-budgétaires dans les budgets de l'OIT, de l'ONU et de la FAO,
- l'adoption par la FAO de plans d'exposés descriptifs des programmes plus proches de ceux déjà adoptés par les autres organisations et donnant à la description des "produits" (outputs) dans les plans de travail, une place plus considérable,
- l'adoption d'un système de "plans détaillés de travail" d'un modèle comparable à ceux déjà existants à la FAO, au BIT, à l'UNESCO, par l'ONU, l'OMS et le PNUD.

Si l'on ajoutait à ces mesures celles consistant par exemple, en l'adoption d'une terminologie identique pour désigner un certain nombre des divisions des budgets-programmes et le choix d'une liste d'annexes communes, on arriverait ainsi à une définition relativement simplifiée des objectifs possibles d'un exercice d'harmonisation.

29. Travail en profondeur d'amélioration des méthodes

En réalité, toute cette note a tenté de montrer que par-delà les mesures de pur ajustement qui viennent d'être rappelées, c'est un exercice en profondeur d'amélioration du système de programmation lui-même qui devrait être entrepris si l'on ne veut pas faire seulement de l'harmonisation purement formelle. Cet exercice devrait, me semble-t-il, comporter :

- une réflexion relative à la structure budgétaire qui devrait aboutir à un certain nombre de définitions précises,
- la recherche d'une approche commune en matière de conceptualisation du programme,
- la mise au point d'une méthode de description des relations entre programme ordinaire et programme financé sur fonds extra-budgétaires,
- la définition du meilleur type possible d'exposés descriptifs de programme, et notamment du niveau de précision qu'ils doivent comporter dans la description des "produits" (outputs),
- l'étude des mécanismes les mieux adaptés pour associer les services organiques à la préparation du budget-programme,
- l'établissement de méthodes facilitant l'exécution et le contrôle de l'exécution de l'activité des services, notamment par une meilleure utilisation des systèmes de "programmes détaillés de travail".

Cet ensemble de recherches me paraît avoir infiniment plus d'importance que les "mesures d'ajustement" examinées au paragraphe précédent, encore que les unes et les autres soient parfaitement compatibles.

30. Les autres organisation du système des Nations Unies

Je ne voudrais pas terminer cette note sans mentionner que c'est seulement par manque de temps que j'ai dû limiter les réflexions qu'elle contient aux cinq organisations précitées et au PNUD. Je pense qu'une grande partie des remarques qu'elle propose seraient applicables "mutatis mutandis" au budget des autres organisations du système des Nations Unies et notamment à l'UPU, à l'OMCI, à l'AIEA, à l'OMM, à l'OACI et même, depuis le 17 décembre 1974, à l'OMPI. Je pense ici non seulement aux diverses "mesures d'ajustement" du type de celles décrites au paragraphe 25 ci-dessus, mais aussi et surtout à la réflexion d'ensemble sur les méthodes que j'ai tenté de résumer au paragraphe 29 précédent.

A N N E X E

ANNEXE

A/9646/Add.1
Français
Page 9

a) Extrait des observations du Comité
administratif de coordination

III. OBSERVATIONS SUR LES DIVERSES RECOMMANDATIONS DE L'INSPECTEUR

Recommandation I

Harmonisation des présentations des budgets-programmes

25. Dans cette recommandation, l'inspecteur suggère que soient entrepris les travaux nécessaires à l'amélioration des présentations des budgets-programmes, ainsi que des négociations interorganisations tendant à l'harmonisation de la présentation des budgets-programmes des cinq organisations et du budget d'administration du PNUD. Il recommande qu'un rapport soit établi en commun par les secrétariats des cinq organisations et du PNUD, portant sur les sujets suivants : terminologie, présentation des tableaux et des dépenses imputées sur des fonds extra-budgétaires, exposés descriptifs des éléments de programmes, programmation par pays, harmonisation des annexes, et harmonisation des périodes correspondant aux cycles biennaux.

26. S'agissant de cette recommandation, les secrétariats seraient prêts à établir un rapport commun sur l'harmonisation de la présentation des budgets-programmes. Ils pourraient commencer leurs travaux à la prochaine réunion des fonctionnaires chargés de la planification des programmes, qui doit avoir lieu au début de 1975.

27. A cet égard, il convient de noter qu'une présentation entièrement normalisée des budgets-programmes des cinq organisations et du budget d'administration du PNUD n'est peut-être pas possible ni même souhaitable, mais qu'il y a accord général sur la nécessité de présenter les différents documents budgétaires de telle sorte qu'ils soient facilement comparables. Pour harmoniser progressivement les budgets-programmes, on pourrait s'inspirer des grands principes ci-après :

a) Aucun effort ne devrait être ménagé pour parvenir, dans la présentation des documents budgétaires, au degré d'uniformité nécessaire pour répondre aux exigences de la coopération interorganisations dans de nombreux secteurs dans lesquels plusieurs organisations, ou l'ensemble d'entre elles, exécutent des activités communes ou étroitement connexes;

b) En revanche, il ne faudrait pas chercher à harmoniser les budgets-programmes simplement par souci d'uniformité;

c) Enfin, il faudrait répondre pleinement aux besoins particuliers des organes chargés de l'examen des programmes et de la gestion interne de chaque organisation.

b) Recommandation No 1 du rapport du Corps Commun d'Inspection sur la planification à moyen terme (JIU/REP/74/1)

Harmonisation des présentations des budgets-programmes

Il est recommandé qu'en s'inspirant des suggestions contenues dans les paragraphes 33 et 34 du rapport, soient entrepris :

- les travaux nécessaires à l'amélioration des présentations des budgets-programmes;
- des négociations interorganisations tendant à l'harmonisation de la présentation de ses documents.

En particulier, un rapport devrait être établi en commun par les Secrétariats des Organisations et du PNUD, pour être présenté, si possible avant la fin de l'année 1974, à leurs Conseils d'administration (et pour l'ONU au CCQAB et au CPC). Le PNUD est concerné par cette recommandation pour son budget administratif.

c) Paragraphes 33 et 34 du rapport du Corps Commun d'Inspection sur la planification à moyen terme (JIU/REP/74/1)

33. Présentation d'un rapport commun des cinq Organisations (et du PNUD) sur les budgets-programmes

Il me paraît fondamental que les Conseils des Organisations prennent position sur cet aspect du problème : leur doctrine collective devrait pouvoir sans difficulté se rapprocher dans l'ensemble de la conception des budgets-programmes du type UNESCO, OIT, OMS, où les plans de travail tiennent la place la plus importante. Cette orientation pourrait se compléter par des exigences relatives à la quantification des objectifs immédiats ^{1/}, à la présentation des dépenses sur fonds extra-budgétaires de manière à montrer leur relation avec le programme financé sur le budget ordinaire, à l'harmonisation des vocabulaires et des schémas de présentation.

34. Schéma du rapport envisageable

Ce rapport qui devrait être présenté au Conseil exécutif de chaque Organisation, au CCQAB et au Conseil d'administration du PNUD d'une part, au CPC et au Conseil économique et social avec les observations des Comités et Conseils précités, d'autre part, devrait porter sur :

- 1) L'harmonisation des présentations des budgets-programmes des cinq Organisations et du budget administratif du PNUD en vue d'une amélioration générale, réalisable à brève échéance, sur les points suivants :
 - a) terminologie, adoption de termes identiques pour désigner les diverses parties des programmes (sections, chapitres, grands programmes, sous-programmes, ou éléments de programmes, etc.) ayant un même ordre de grandeur financier et correspondant à des objectifs de même niveau;

1/ Cf. les critères retenus dans l'Annexe II.

- b) présentation des tableaux d'effectifs, de décomposition des éléments de programmes par nature de dépense, etc. choix des types de tableaux les plus clairs et des niveaux (chapitres ou grands programmes, sous-programmes, etc.) auxquels doivent être présentés tel ou tel type de tableaux;
 - c) présentation des dépenses sur fonds extra-budgétaires. Les dépenses sur fonds extra-budgétaires devraient être décrites de façon précise en relation avec les éléments de programmes auxquels elles sont reliées. Chaque projet devrait être identifié par l'indication de son but, de son montant en dollars, de ses effectifs et de sa durée. Une méthode devrait être mise au point pour éviter des répétitions avec les renseignements fournis dans l'annexe proposée ci-dessous (e) sur la programmation par pays. L'utilisation des fonds perçus sur frais de soutien des dépenses extra-budgétaires devrait par ailleurs être identifiée dans chaque élément de programme;
 - d) exposés descriptifs des éléments de programmes. La part respective à accorder à l'exposé des objectifs généraux et à la description des perspectives à moyen terme d'une part et à l'exposé des "programmes de travail" de l'exercice en cours d'autre part, devrait être clairement définie de façon à donner la place la plus importante à la description des programmes de travail. Pour ceux-ci, il devrait être fait choix de critères identiques pour définir les résultats recherchés en matière de recherche, de formation, de promotion d'idées ou de normes, de coopération technique, etc., autant que possible d'une façon quantifiée;
 - e) programmation par pays. Une annexe importante devrait présenter une récapitulation des dépenses par pays sur fonds budgétaires et extra-budgétaires et justifier au moins sommairement la politique par pays de l'Organisation;
 - f) annexes diverses. Une liste d'annexes dont les modèles devraient être harmonisés, devrait être établie et comprendre notamment la liste des publications (avec indication de tirage), la liste des fonds perçus sur frais de soutien des programmes extra-budgétaires, un tableau d'ensemble de toutes les sources de fonds gérées par l'Organisation, un résumé budgétaire par nature de dépense, etc..
- 2) L'harmonisation des périodes correspondant aux cycles biennaux en ce qui concerne en particulier l'UNESCO (décalage d'un an du cycle actuel) et le budget administratif du PNUD (passage d'un budget d'un an à un budget-programme de deux ans).

