

RAPPORT SUR L'ETABLISSEMENT DES PRIORITES ET L'IDENTIFICATION  
DES ACTIVITES PERIMEES A L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

par  
Maurice Bertrand  
Corps commun d'inspection

Table des matières

|  | <u>Paragraphes</u> | <u>Pages</u> |
|--|--------------------|--------------|
| INTRODUCTION   | 1 - 6              | 1            |
| I. LA SITUATION ACTUELLE EN MATIERE D'ETABLISSEMENT<br>DE PRIORITES .....  | 7 - 33             | 3            |
| A. La notion de priorité et les divers niveaux<br>de détermination des priorités .....   | 7 - 17             | 3            |
| 1. Le problème : nécessité de réviser les<br>méthodes existantes et de préciser celles<br>qui sont envisagées .....  | 7 - 8              | 3            |
| 2. La notion de priorité : les transferts de<br>ressources et les niveaux auxquels ils se<br>situent à l'ONU .....   | 9 - 13             | 3            |
| 3. Les autres niveaux de détermination des<br>priorités : programmes extra-budgétaires,<br>système des Nations Unies, stratégie<br>internationale .....                                    | 14 - 17            | 5            |
| B. Les niveaux d'influence et la définition des<br>priorités par additions successives .....   | 18 - 21            | 7            |
| C. Les niveaux de décision et l'impossibilité<br>d'identifier les activités périmées .....   | 22 - 30            | 8            |
| D. Les "niveaux intermédiaires" : l'absence de<br>mécanisme d'identification à ces niveaux ....  | 31 - 32            | 10           |
| E. Résumé de la situation d'ensemble en matière<br>de priorités .....  | 33                 | 11           |
| II. LES DIVERS TYPES DE SOLUTIONS ENVISAGEABLES A<br>L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES .....  | 34 - 94            | 12           |
| L'objectif poursuivi et les trois conditions à<br>remplir pour l'atteindre .....   | 34 - 36            | 12           |
| A. Les divers éléments du problème et leurs<br>interrelations .....  | 37 - 38            | 13           |
| B. Moments où les décisions peuvent être prises<br>et niveaux auxquels elles peuvent se situer .   | 39 - 67            | 13           |
| 1. Activités pour lesquelles un transfert de<br>ressources est décidé pendant leur durée<br>de vie .....   | 42 - 55            | 14           |
| 2. Activités pour lesquelles un transfert de<br>ressources est décidé au moment de la<br>préparation du vote d'un nouveau plan à<br>moyen terme ou d'un nouveau budget-<br>programme ..... | 56 - 67            | 18           |

|   | <u>Paragrap</u> hes | <u>Pages</u> |
|---|---------------------|--------------|
| C. Les critères d'établissement des priorités et les informations nécessaires à leur application .....  | 68 - 77             | 22           |
| 1. Le choix des critères .....  | 68                  | 22           |
| 2. Premier critère : l'importance de l'objectif du grand programme pour les Etats membres .....   | 69 - 71             | 22           |
| 3. Deuxième critère : la capacité de l'Organisation .....   | 72 - 73             | 23           |
| 4. Troisième critère : le critère d'efficacité .....  | 74 - 75             | 24           |
| 5. Le problème des conflits entre critères  | 76 - 77             | 25           |
| D. Les instruments de diagnostic .....  | 78 - 81             | 25           |
| E. Les conditions rendant possibles les prises de décision .....  | 82 - 89             | 26           |
| 1. Politique du personnel .....   | 83 - 85             | 26           |
| 2. Problèmes propres à l'application du troisième critère .....   | 86 - 89             | 27           |
| F. La structure intergouvernementale de prise de décision .....   | 90 - 93             | 28           |
| G. Possibilité d'une session extraordinaire du Conseil économique et social ou de l'Assemblée générale sur le problème des priorités                | 94                  | 30           |
| III. QUELQUES REFLEXIONS SUR LA POSSIBILITE D'ETABLIR DES PRIORITES DANS LE CADRE DU SYSTEME DES NATIONS UNIES ET DES FONDS EXTRA-BUDGETAIRES ..... | 95 - 101            | 30           |
| IV. CONCLUSIONS ET PRINCIPALES RECOMMANDATIONS ....   | 102                 | 32           |

## INTRODUCTION

1. L'intérêt porté par les Etats membres aux conditions de fonctionnement des institutions internationales semble se concentrer de plus en plus sur la possibilité d'exercer un contrôle d'ensemble sur un système trop complexe et trop diversifié. Tout se passe comme si, à la phase d'expansion et de diversification qui correspond aux trois premières décennies de ces institutions, commençait à succéder une phase de réorganisation et de remise en ordre. Les intérêts des uns se portent surtout sur l'économie des ressources qui pourrait en résulter, ceux des autres sur l'efficacité des instruments de négociation, de recherche, de formation ou d'information que les programmes peuvent fournir pour le développement économique et social et pour le maintien de la paix. Mais cette divergence d'approche ne contredit pas la possibilité d'une convergence quant aux solutions. L'efficacité et l'économie ne sont pas forcément contradictoires.

2. Depuis une dizaine d'années environ, diverses voies de recherches ont été explorées et diverses méthodes ont commencé à être expérimentées. Des systèmes de planification-programmation-budgétisation-évaluation ont été mis en place et une restructuration des secteurs économique et social de l'ONU a été entreprise. De nombreuses études et rapports ont contribué à l'exploration de ces problèmes, de nombreuses réformes ont été adoptées, et des progrès considérables ont été faits. Mais au fur et à mesure que l'on progressait et que l'on mettait au point de nouveaux mécanismes, l'on découvrait de nouvelles lacunes à combler. En d'autres termes, la méthodologie de cette vaste opération de transformation continue d'être perfectionnée au fur et à mesure du développement de l'opération elle-même. En des domaines aussi complexes et difficiles que ceux des conditions optimum de fonctionnement des organes inter-gouvernementaux et de l'efficacité de la bureaucratie internationale, il n'y a rien d'étonnant à ce qu'il ait été nécessaire de recourir ainsi à la méthode des "essais et des erreurs".

3. Les plus récents progrès effectués à cet égard ont concerné en particulier, d'une part la création du poste de Directeur général du Développement et la réorganisation des unités du Secrétariat traitant des questions économiques et sociales, d'autre part, la réforme à peu près complète de la méthode d'établissement des plans à moyen terme, la mise au point d'un calendrier de préparation impliquant la participation de tous les organes techniques inter-gouvernementaux et régionaux, l'amélioration de la définition de la notion de "produit", une nouvelle conception des rapports sur l'exécution des budgets, la création de mécanismes d'évaluation, etc.

4. Le Corps commun d'inspection s'est efforcé d'apporter sa contribution à un certain nombre de ces réformes, dont le rythme et l'ampleur se sont très considérablement accrus récemment depuis que l'Office de planification et de coordination du programme à l'intérieur du Département des affaires économiques et sociales internationales a commencé à fonctionner. On peut donc avoir l'impression que l'accumulation de tous les progrès devrait permettre à l'ensemble de ces mécanismes de commencer à produire leurs premiers résultats. Or, l'attention des Etats membres s'est concentrée depuis quelques années sur deux importants problèmes qui n'ont pas encore, bien que posés clairement et à de nombreuses reprises, reçu de solution satisfaisante. Il s'agit des problèmes concernant :

- la définition des priorités (cf. résolution 35/9),
- et l'identification des activités considérées comme dépassées, d'une utilité marginale ou inefficaces (cf. résolutions 3534 (XXX), 31/93, 32/201, 32/211, 33/204, 34/225 et 35/9).

5. Cette situation peut sembler paradoxale. Déterminer les priorités et supprimer tout ce qui pourrait être périmé peut paraître en effet le but fondamental de toutes les réformes déjà faites. Le caractère paradoxal du phénomène s'atténue toutefois si l'on considère que la liste des problèmes mal résolus doit être complétée. Le Secrétaire général dans son rapport A/35/527 (et corr. 1) a indiqué qu'il était nécessaire d'apporter un certain nombre d'améliorations au fonctionnement des mécanismes prévus dans la partie VIII de l'annexe de la résolution 32/197; l'Assemblée générale par sa résolution 35/203 a de son côté demandé que des mesures complémentaires et des corrections soient proposées à ce sujet. Par ailleurs, les exercices d'évaluation commencent seulement à produire quelques résultats mais des difficultés sérieuses subsistent quand il s'agit d'en appliquer les conclusions. Enfin, la nouvelle méthodologie de planification à moyen terme commence seulement d'être appliquée.

6. D'une manière générale, l'établissement à côté d'un système de contrôle strictement budgétaire d'un système de contrôle des programmes eux-mêmes et, à fortiori l'intégration des deux systèmes ne sont pas encore achevés ni pour l'ONU elle-même, ni pour le système des Nations Unies. La situation paraît toutefois suffisamment mûre et l'enjeu suffisamment important pour que soit entrepris maintenant un effort décisif.

## I. LA SITUATION ACTUELLE EN MATIERE D'ETABLISSEMENT DE PRIORITES

### A. La notion de priorité et les divers niveaux de détermination des priorités

#### 1. Le problème : nécessité de réviser les méthodes existantes et de préciser celles qui sont envisagées

7. On sait que le Comité du programme et de la coordination a tenté depuis quelques années de traiter le problème des priorités en utilisant la méthode "des taux relatifs de croissance". Cette méthode introduite à l'occasion du plan 1978-1981 a été officialisée par les paragraphes 38 à 40 de la résolution 32/197 1/. Elle consistait à recommander pour chacun des grands programmes de l'Organisation et pour la période du plan à moyen terme (en fait avec la méthode du plan roulant cette recommandation s'appliquait à chaque période budgétaire), des taux de croissance différents. Le classement des grands programmes s'effectuait entre diverses catégories : "très au-dessous" ou "au-dessous de la moyenne" et "au-dessus" et "très au-dessus de la moyenne". Cette méthode s'est heurtée à un assez grand nombre de difficultés d'application pratique. Au surplus, les critères utilisés pour déterminer des taux applicables à chacun des grands programmes n'avaient pas été définis de façon claire et ceux qui étaient utilisés en fait ne recueillaient pas l'adhésion de toutes les délégations. Ces difficultés et ces réticences ont finalement abouti à la résolution 35/9 qui a décidé que "le Comité du programme et de la coordination ne devrait pas continuer à établir des taux relatifs de croissance" et qui lui a demandé "d'établir de nouveaux critères et de nouvelles méthodes pour l'établissement des priorités du programme."

8. Par ailleurs, une autre méthode de définition des priorités a été récemment recommandée. Elle consistait à demander au Secrétaire général, assisté à cette fin par le Directeur général du Développement, de fournir aux Etats membres des éléments d'information nécessaires à l'établissement de l'Introduction du plan à moyen terme. Le Comité du programme et de la coordination dans son rapport sur la 19<sup>ème</sup> Session 2/ a défini les conditions dans lesquelles l'introduction pouvait contribuer à indiquer des tendances qui reflètent les priorités élaborées par les organes intergouvernementaux. Toutefois, cette méthode n'a pas encore été expérimentée, elle n'a pas été mentionnée à nouveau par la résolution 35/9 précitée. Il est nécessaire d'examiner comment elle peut s'intégrer dans une méthode d'ensemble (voir par. 68 à 70 ci-dessous).

#### 2. La notion de priorité : les transferts de ressources et les niveaux auxquels ils se situent à l'ONU

9. Le terme "priorité" n'est clair qu'en apparence. Il peut être défini comme "ce à quoi l'on attache le plus d'importance" ou "ce qui doit recevoir le plus d'attention", mais ce genre de définition est très imprécise. Dire que sont prioritaires les programmes qui reçoivent ou doivent recevoir les montants de ressources les plus importants conduirait à une conception inexacte du problème : certains programmes peuvent recevoir plus de ressources que d'autres parce que leurs mécanismes de mise en oeuvre sont plus coûteux en eux-mêmes sans que pour autant ils soient considérés comme plus importants que d'autres

---

1/ Ces paragraphes précisaient que "les Comités intergouvernementaux responsables de la programmation et du budget devaient développer des approches thématiques dans l'intention d'assurer la mise en oeuvre par les services compétents du Secrétariat des priorités établies par l'Assemblée générale" et que "le CPC devrait ... formuler des recommandations pour la considération du Conseil économique et social et de l'Assemblée, sur les taux relatifs de croissance des grands programmes décrits dans le plan à moyen terme".

2/ Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-quatrième session, Supplément No 38 (A/34/38), par. 68 à 83 et 304 b).

dont les objectifs peuvent être atteints à moindre frais ; un sous-programme de formation peut coûter plus cher qu'un sous-programme de recherche sans que cela signifie que le premier soit prioritaire par rapport au second. Etablir un ordre de priorités ne signifie pas non plus qu'en cas de réduction des ressources existantes on serait prêt à supprimer totalement les programmes classés les derniers. En revanche cela peut signifier que dans une telle situation les réductions de ressources subies par les derniers programmes seraient plus importantes que celles subies par les premiers.

10. La notion de priorité est donc relative à une situation donnée. En matière de développement économique et social par exemple, il faut obligatoirement porter attention à la fois à l'ensemble des secteurs d'activité : industrie, commerce, agriculture, santé, problèmes sociaux, recueil des données de base, recherche, etc. La politique de l'ONU (et du système des Nations Unies) a consisté depuis l'origine à s'efforcer de couvrir l'ensemble des secteurs où l'on pensait que l'organisation internationale pouvait ou devait jouer un rôle. Compte tenu du montant limité des ressources cela conduit à accorder très peu à chacun des secteurs. A l'intérieur de chaque grand programme les services responsables se sont aussi généralement efforcés de couvrir tous les aspects possibles, parfois en émiettant exagérément leurs ressources.

11. On peut songer à corriger les excès d'une telle politique en supprimant les activités qui ne sont pas significatives ou efficaces et en transférant des ressources d'un programme à un autre ou d'un sous-programme à un autre, mais il n'est évidemment pas envisageable de supprimer brutalement plusieurs grands programmes pour concentrer les efforts sur seulement deux ou trois d'entre eux. Entre l'attitude qui consiste à se contenter d'apporter des modifications mineures et progressives à une situation donnée et celle qui chercherait à obtenir des changements drastiques, il y a place en revanche pour de nombreuses positions intermédiaires. En d'autres termes, on peut définir des priorités d'une façon modeste ou d'une façon audacieuse, mais dans tous les cas, déterminer des priorités consiste à déterminer des changements par rapport à une situation donnée.

12. De telles décisions sont difficiles. En fait, il faut bien comprendre que la définition des priorités concerne plusieurs terrains de négociations : celui des négociations entre gouvernements dont les points de vue sont évidemment divergents en matière de priorités, celui des négociations entre spécialistes des divers domaines d'intérêt (les experts de diverses nationalités s'entendent aisément sur l'importance du secteur qui les concerne), enfin le domaine des relations entre les pouvoirs de décision du Secrétariat et celui des organes inter-gouvernementaux. Si des procédures précises ne sont pas mises au point pour clarifier les problèmes et pour faciliter ces négociations, il y a de fortes chances pour que les priorités continuent à ne pas être explicitement définies. Il paraît important dans ces conditions de souligner que ces changements peuvent se matérialiser à la fois en définissant de nouveaux objectifs pour les périodes du plan et du budget et en modifiant les propositions d'affectation de ressources entre grands programmes, programmes et sous-programmes. Les décisions sur les objectifs et sur les programmes sont évidemment fondamentales, mais elles ne prennent tout leur sens que lorsqu'elles sont traduites en décisions financières. Celles-ci concernent tout d'abord le volume global de l'enveloppe financière du plan et des budgets, donc le taux de croissance d'ensemble qui est accepté. Mais une fois ce taux de croissance d'ensemble déterminé, les décisions qui entraînent l'établissement des priorités sont celles concernant les affectations, donc dans la plupart des cas, surtout quand le taux de croissance accepté est faible ou nul, les transferts de ressources. Nous considérerons donc dans ce rapport que pour l'essentiel l'expression "établissement des priorités" signifie en définitive "transferts de ressources nécessaires à des modifications importantes du programme de l'Organisation". 3/

13. A première vue, ces transferts peuvent s'effectuer à trois niveaux différents :

- entre grands programmes et programmes à l'intérieur de l'Organisation,
- entre sous-programmes à l'intérieur d'un programme ou d'un grand programme,
- entre éléments de programmes à l'intérieur d'un sous-programme.

En fait, on ne supprime pas de grand programme ou de programme sauf cas absolument exceptionnel. Par conséquent, c'est le niveau du sous-programme qui est essentiel. C'est à ce niveau qu'il est significatif de prendre des décisions de suppression d'activités inutiles, peu utiles ou périmées, ou de créer des activités nouvelles à la poursuite d'objectifs nouveaux, que ces transferts s'effectuent à l'intérieur d'un même grand programme ou d'un grand programme à un autre. Le "petit élagage" des éléments de programme ou produits inutiles ou périmés peut aussi fournir quelques résultats mais il n'a pas d'influence réelle sur la politique générale de l'organisation.

3. Les autres niveaux de détermination des priorités : programmes extra-budgétaires, système des Nations Unies, stratégie internationale

14. Ce qui vient d'être exposé ne concerne que le programme ordinaire de l'organisation. Or il est souvent question de détermination de priorités à d'autres niveaux que celui du programme de l'ONU. Ce programme n'a d'ailleurs de sens que parce qu'il s'intègre dans un ensemble d'activités plus complètes qui comprennent celles financées sur les fonds extra-budgétaires et celles de toutes les autres organisations du système des Nations Unies. Tout ceci à son tour se juxtapose à, ou vient s'insérer dans, des ensembles plus vastes et notamment en matière de développement économique et social des activités des aides bi-latérales et surtout celles des Etats membres eux-mêmes.

15. Or, il est impossible de parler sérieusement de priorités pour l'ONU sans considérer cet ensemble au niveau mondial. Les organisations internationales s'efforcent en effet d'exercer leur influence sur la définition des priorités à ces niveaux, soit à travers leurs efforts de collecte de fonds, soit à travers les exercices destinés à dégager un consensus des Etats membres sur les principales orientations souhaitables (Stratégie internationale du développement, résolutions des diverses grandes conférences spéciales, des Conférences générales des Organisations spécialisées, et de l'Assemblée générale elle-même). Il s'agit là aussi d'un classement de priorités. La différence est que dans le cas du vote des budgets réguliers et de l'approbation des plans à moyen terme les organes dirigeants des Organisations internationales prennent des décisions alors que dans les autres domaines qui viennent d'être évoqués ils peuvent seulement s'efforcer d'exercer une influence sur les décisions qui sont ou seront prises par d'autres. Cette distinction comporte des nuances et des degrés que nous nous sommes efforcés de faire apparaître dans le tableau suivant.

---

3/ Le terme "transferts de ressources" ainsi entendu ne doit pas être confondu avec les petites modifications d'utilisation des crédits budgétaires qui peuvent être, au terme du Règlement financier, effectuées par le Secrétaire général de sa propre autorité à l'intérieur de chaque chapitre budgétaire, et après consultation du CCQAB entre chapitres (Article 4.5, et Règle 104.4 du Règlement financier). En fait, ces facilités ne sont utilisées que pour des besoins de gestion et non pas pour modifier le contenu des programmes.

| Types de niveaux       | Niveaux   | Qui prend les décisions?  | Influence exercée sur les décisions  |  |
|------------------------|---|---|--|--|
|                        |   |   | Par l'ONU  | Par les Organisations du système des Nations Unies               |
| Niveaux de décision    | Budget ordinaire et plan à moyen terme ONU<br>a) Fonds du programme régulier                              | CPC + ECOSOC + Assemblée générale avec l'aide du CCQAB  |  | Consultées en vue d'une coordination mais résultats très faibles |
|                        | b) Fonds de coopération technique (du budget régulier)  | CPC + ECOSOC + Assemblée générale pour le montant des fonds et l'objectif général. Pays bénéficiaires et Secrétariat pour projets précis  |  | Consultations informelles  |
|                        | Budgets réguliers des autres organisations du système des Nations Unies<br>a) Fonds du programme régulier | Organes législatifs de chaque organisation aidée par leurs organes subsidiaires   | Le CCQAB est consulté. Rapport fait à l'ECOSOC et à l'Assemblée générale mais peu d'effets pratiques   | Coordination inter-organisation faible                           |
|                        | b) Fonds de coopération technique (budget régulier)   | Organes législatifs de chaque organisation pour montant des fonds et objectif général; pays bénéficiaires et Secrétariat pour projet précis   | Procédure de consultation et coordination faible sauf exception  | Coordination inter-organisation faible                           |
| Niveaux intermédiaires | Fonds extra-budgétaires<br>a) PNUD  | Montant des fonds décidés par Etats membres contributeurs. Utilisation par Etats membres bénéficiaires dans le cadre des CIP et des programmes par pays. Conseil exécutif du PNUD entérine les programmes par pays. | ONU et autres organisations et notamment leurs Secrétariats suggèrent des projets aux Etats bénéficiaires.   |  |
|                        | b) Autres fonds extra-budgétaires : UNICEF, Fonds de la Population, etc.                                  | Montant des fonds décidés par Etats contributeurs. Utilisation résultant de négociations entre fonds ou organisations, guidées par leurs organes dirigeants et Etats bénéficiaires.                                 | Coordination faible  |  |
|                        | Niveau global du système des Nations Unies (total de tous les niveaux précédents)                         | Les décisions dépendent d'un nombre de décideurs ; peu de vues d'ensemble.  | Influence très indirecte. Aucun mécanisme de détermination des priorités.  | Coordination faible  |
| Niveaux d'influence    | Aides bilatérales   | Négociations entre Etats membres donateurs et Etats membres bénéficiaires   | Influence variable à travers les orientations fournies par la stratégie internationale et les autres résolutions de l'Assemblée générale, des grandes conférences spéciales et des conférences générales des diverses organisations. Quand les actions en vue de l'introduction de nouvelles politiques entraînent la création de nouveaux grands programmes ou de nouvelles organisations internationales, les priorités sont modifiées dans les programmes réguliers (renvoi aux niveaux de décision). |  |
|                        | Budgets et plans nationaux  | Etats membres concernés et leurs institutions nationales de décisions (Gouvernements, Parlements, etc.)   |  |  |

16. Ce tableau distingue essentiellement trois types dans les divers niveaux de détermination des priorités

a) les niveaux où les organes législatifs des organisations internationales ont un pouvoir de décision à travers le vote des budgets programmes et l'appropriation des plans à moyen terme,

b) les niveaux où le système des Nations Unies en tant que forum de négociations pour les Etats membres et instrument de définition d'un consensus ne dispose d'aucun pouvoir de décision mais tente d'exercer une influence sur les priorités que les Etats membres eux-mêmes établissent soit dans leurs politiques nationales, soit dans leurs activités de coopération bilatérale,

c) entre les deux, les niveaux des fonds extra-budgétaires des organisations internationales et celui de la coordination entre ces organisations, où les systèmes de décision sont complexes et les jeux d'influence difficiles à déterminer.

17. L'étude de ces divers niveaux révèle curieusement

a) que le système des Nations Unies est plus efficace et plus innovateur aux "niveaux d'influence" qu'aux niveaux où les organes législatifs peuvent prendre des décisions;

b) qu'aux "niveaux intermédiaires", des priorités s'établissent et des changements s'effectuent, mais sans aucun contrôle centralisé,

c) qu'aux "niveaux de décision" enfin, les pouvoirs dont disposent les Etats Membres ne sont pas pleinement utilisés.

Les raisons de cette situation paradoxale méritent examen.

#### B. les niveaux d'influence et la définition des priorités par additions successives

18. La capacité d'influence innovatrice du système des Nations Unies sur la politique des Etats membres et sur les priorités qu'ils adoptent dans leurs plans et dans leurs budgets ne saurait être niée. Elle s'est manifesté historiquement dans un grand nombre de domaines. Des recherches plus approfondies seraient nécessaires pour mesurer le degré et l'étendue de cette influence, déterminer les domaines où l'impact a été le plus important, les types de pays qui ont été les plus réceptifs, la nature des modifications de structure des budgets ou des plans nationaux et des transformations de méthode de gestion qui se sont produites

19. Il n'est toutefois pas indispensable de disposer de toutes ces données pour admettre que les Nations Unies ont contribué considérablement dans les années 50 à recadrer la pratique de la planification dans les pays en développement, ou que les conférences des Ministres de l'Education réunies par l'UNESCO ont contribué au développement de la scolarisation et à la définition des politiques d'éducation d'un grand nombre de pays. Des analyses plus approfondies seraient nécessaires pour déterminer si les Nations Unies ont joué dans le développement d'un certain nombre de tendances et de méthodes nouvelles un rôle entièrement innovateur ou seulement un rôle d'appui et d'amplification. Mais il est certain qu'elles ont joué un rôle important dans la manière dont de nombreux Etats membres ont conçu leur politique d'industrialisation, de planification familiale, de défense et de stabilisation des prix de leurs matières premières. Les Nations Unies n'ont pas non plus été étrangères à l'attention que les gouvernements ont apporté aux problèmes de l'exploitation des ressources de la mer, aux problèmes de l'environnement, au rôle des sociétés transnationales dans les processus de développement et à la transformation des politiques de santé par la méthode des "soins de santé primaires", et la possibilité d'atteindre un certain niveau de développement social (soins de santé pour tous, eau potable pour tous, etc.) dans des délais raisonnables sans attendre d'avoir atteint le

niveau de développement économique considéré jusqu'alors comme un préalable.

20. Ces quelques exemples sont seulement illustratifs, mais dans tous les cas et sans doute avec des succès divers les organisations internationales ont contribué à modifier les priorités dans les plans et les budgets nationaux. Mais cette influence s'est exercée dans l'ensemble beaucoup plus à travers des procédures spéciales du type conférences spéciales, groupe de personnalités éminentes, conférences des ministres, etc., qu'à travers le travail normal des organes intergouvernementaux ou les exercices globaux de synthèse du type stratégie internationale (dont l'objet essentiel est davantage de consolider les résultats déjà obtenus que de promouvoir des idées nouvelles). Les noms et les dates des grandes conférences qui ont contribué à l'exercice de cette influence jalonnent l'histoire des Nations Unies.

21. Cette capacité d'innovation a eu dans un assez grand nombre de cas pour conséquence d'entraîner la création de nouveaux grands programmes ou de nouvelles organisations. Il en est résulté la modification des pourcentages relatifs d'importance des divers grands programmes de l'ONU elle-même au fur et à mesure des créations nouvelles. En ce sens, on peut dire que les priorités du programme ordinaire ont bien été modifiées (création de la CNUCED en décembre 1964, du Centre de développement industriel en 1961, transformé en organisation autonome - ONUDI - en 1965, création du Programme de l'environnement en 1972, du Centre sur les sociétés transnationales en 1975, etc.) mais elles l'ont été seulement par additions successives.

C. Les niveaux de décision et l'impossibilité d'identifier les activités périmées

22. Il y a donc entre les "niveaux d'influence" et les "niveaux de décision" une relation fondamentale. Quand les Etats membres des organisations internationales décident qu'un secteur ou un problème nouveau est important pour l'ensemble de la Communauté Internationale et qu'il doit se traduire par l'apparition de priorités nouvelles dans les politiques nationales, ils modifient les priorités des programmes des organisations internationales par additions. En revanche, dans l'exercice normal de leur fonction budgétaire et de planification, ils ne procèdent généralement à aucune révision, suppression ou modification profonde des programmes existants.

23. Le caractère conservateur des budgets ordinaires des organisations a déjà été porté à diverses reprises à l'attention des Etats membres. Un des premiers rapports du Corps commun d'inspection en 1969 (A/7822) avait dans une analyse sommaire des programmes des cinq principales organisations montré le caractère stable des proportions relatives à leurs divers grands programmes. Il avait attribué ce phénomène à une rigidité des structures qui risquait d'empêcher de re-orienter facilement et rapidement l'ensemble du programme en cas de nécessité.

24. Une très intéressante réflexion sur la croissance et les changements de priorités, présentée par le Secrétaire général en 1975 dans l'Introduction du plan à moyen terme pour la période 1976-1979 <sup>4/</sup> montrait notamment que sur une période de sept ans prise par exemple (1966-1972) la part des divers grands programmes en pourcentage était demeurée stable. Une étude des chiffres jusqu'au dernier budget programme montrerait que cette stabilité est restée un trait constant pour le programme régulier. Il est donc clair que les pouvoirs de décision dont disposent les organes législatifs au moment du vote des budgets ne sont dans l'ensemble pas utilisés pour établir les priorités. L'analyse de ce paradoxe apparent est fondamentale. Sans doute s'agit-il d'un phénomène classique de conservatisme bureaucratique. On sait que tous les services administratifs ont une tendance naturelle à accroître leur importance. Quand les ressources qui les font vivre sont limitées et que leur croissance est contenue par la résistance des contributeurs, la lutte

<sup>4/</sup> Documents officiels de l'Assemblée générale, trentième session, Supplément No 6 A (A/10006/Add.1), chap. I.

que se livrent les divers services pour le partage de la croissance ne laisse généralement ni vainqueur ni vaincu. Le même taux de croissance s'applique à peu près uniformément à tous sans différence notable, et ceci quelle que soit l'efficacité réelle des programmes exécutés et quel que soit l'intérêt que peuvent présenter les objectifs qu'ils sont chargés d'atteindre.

25. Quand de telles situations se perpétuent, elles entraînent la sclérose et l'inefficacité. Il est inévitable que les programmes qui se prolongent eux-mêmes indéfiniment sans qu'un contrôle sérieux soit exercé sur la mesure dans laquelle ils atteignent leurs objectifs ne viennent à s'enliser dans la routine.

26. Toute la méthodologie de la planification et de la programmation patiemment mise au point depuis quelques années a pour but essentiel d'éviter que de tels phénomènes puissent se produire. En particulier, les recommandations relatives à la distinction des activités continues et des activités à durée déterminée, à la révision systématique et périodique des activités continues à l'exposé des stratégies alternatives permettant le choix entre divers types de sous-programmes, à la définition très précise des objectifs grâce notamment à la distinction des objectifs des Etats membres et de ceux du Secrétariat, ont pour objet d'établir les disciplines nécessaires; si ces disciplines sont respectées à l'avenir elles permettront aux Etats membres de se prononcer en connaissance de cause sur le maintien et le développement ou au contraire la réduction ou la suppression de parties importantes des programmes. Cette méthodologie de planification vient seulement malheureusement d'être mise en application pour l'essentiel dans les dernières instructions concernant le prochain plan à moyen terme. Il n'est pas possible de savoir encore si leur application permettra ou non de commencer à ébranler le conservatisme décrit ci-dessus.

27. La capacité de résistance aux changements comme à l'application de nouvelles disciplines ne saurait bien entendu être sous-estimée. A cet égard, le phénomène de l'impossibilité dans laquelle on s'est trouvé d'identifier des activités considérées comme dépassées, d'une utilité marginale ou inefficaces paraît exemplaire. On sait que le problème de l'identification des activités sus-mentionnées a été posé pour la première fois en 1975 à la 30e Session de l'Assemblée générale par la Résolution 3534. Ce texte montrait clairement que la demande qu'il formulait devait s'intégrer dans le cadre d'un cycle de planification et de programmation : il mentionnait le désir "d'améliorer la présentation des budgets-programmes et d'assurer l'utilisation optimale des ressources financières disponibles, d'avoir une base de comparaison plus solide et des arguments bien fondés lorsqu'il est proposé d'accroître éventuellement ces ressources". Il indiquait le souci de trouver "les moyens budgétaires voulus pour financer les nouveaux programmes en utilisant les ressources libérées". Il établissait enfin une relation entre ces préoccupations et la décision de faire figurer dans les futurs budgets-programmes des Nations Unies des renseignements sur la durée probable de tous les nouveaux programmes, projets ou activités.

28. On sait aussi que malgré la répétition régulière des termes de cette résolution, dans une série de résolutions ultérieures (Résolutions 31/93, 32/201, 32/211, 33/204, 34/225), les rapports établis par le Secrétariat à ce sujet n'ont pas donné satisfaction à l'Assemblée générale. Historiquement, les efforts du Secrétariat ont pris la forme de cinq rapports s'étalant de 1976 à 1980 <sup>5/</sup> et de l'introduction d'un paragraphe spécial dans les stratégies de tous les sous-programmes du plan à moyen terme 1980/1983 (A/33/6. Rev. 1).

<sup>5/</sup> a) A/C.5/31/27 du 13 octobre 1976. b) A/C.5/33/13 du 15 novembre 1978. c) A/C.5/34/4 du 15 août 1979. d) Deuxième partie du rapport d'exécution du budget 1978/1979. A/C.5/35/1 et addendum du 19 mars 1980. e) A/C.5/35/40 du 1er novembre 1980.

29. L'ensemble de ces documents, des débats des comités inter-gouvernementaux qui les ont examinés et des résolutions qui les ont conclus semble bien constituer une succession de malentendus. Les directeurs de programmes invités par le Secrétaire général à identifier les activités d'une utilité marginale ont dans l'ensemble déclaré que leurs programmes n'en contenaient pas. Alors que les résolutions visaient expressément "les programmes projets ou activités" (paragraphe 1 de la résolution 3534 (XXX), les informations fournies ont porté dans l'ensemble uniquement sur les "éléments de programme" (et non sur des programmes ou des sous-programmes). Une confusion certaine a été créée par le fait qu'on a mis sur un même plan les activités exécutées (completed) et les activités supprimées (terminated). Les calculs souvent complexes de redéploiement des effectifs ainsi rendus possibles n'ont conduit à aucune décision. La distinction des activités continues (donc reportées de budget en budget), et dont la cessation pourrait réellement dégager des ressources, et les activités devant être exécutées dans des délais déterminés (dont l'achèvement ne dégage pas de ressources nouvelles) n'a été faite à aucun moment.

30. Un certain nombre de rapports, et surtout le dernier, ont sans doute souligné les difficultés rencontrées et laissé espérer que les progrès faits patiemment dans la méthode de planification-budgétisation-surveillance-évaluation, pourraient à l'avenir rendre le problème soluble. Mais aucune solution n'a réellement été proposée, si bien que dans sa dernière résolution (résolution 35/9), l'Assemblée générale a finalement demandé au CPC d'entreprendre dans le contexte de sa considération du problème de l'établissement des priorités une étude en profondeur de ce problème des activités périmées. Il paraît bien en effet indispensable que des instruments tout-à-fait différents de ceux qui sont actuellement à leur disposition soient proposés aux organes inter-gouvernementaux s'ils veulent utiliser le pouvoir de décision dont ils disposent pour effectuer réellement les transferts de ressources. Avant de commencer l'examen des remèdes possibles, il est toutefois nécessaire de compléter la description de la situation par l'examen des niveaux qualifiés "d'intermédiaires" dans le tableau de la page 6.

D. Les "niveaux intermédiaires" : l'absence de mécanisme d'identification à ces niveaux

31. On peut ici se limiter à des constatations rapides mais importantes.

a) Il n'existe actuellement aucun mécanisme permettant de déterminer les priorités dans le cadre du système des Nations Unies entre les secteurs d'activités pris en charge par chacune des organisations. Les résolutions existantes ne parlent guère à cet égard que de coordination et la politique de chaque organisation reste très indépendante aussi bien en ce qui concerne les efforts d'expansion ou de restriction budgétaire que pour la recherche des financements extra-budgétaires. Les mécanismes de coopération inter-agences comme le Comité administratif de coordination n'ont jamais abordé l'examen de ces problèmes et les organes inter-gouvernementaux comme le Conseil économique et social qui reçoivent des rapports sur les budgets programmes des organisations ne disposent pas des instruments nécessaires pour se former un jugement sur le problème des priorités entre les secteurs répartis entre les organisations.

b) Les programmes extra-budgétaires subissent des changements importants et rapides dans le temps mais aucun système centralisé ne permet aux organes législatifs des Nations Unies (Conseil économique et social ou Assemblée générale) ni de contrôler ces changements, ni de définir les ordres de priorités. Les politiques de "collecte de fonds" auprès des Etats membres, des diverses organisations, du PNUD, de l'UNICEF, du Fonds de la population, du Haut Commissariat pour les réfugiés, en dépit de l'organisation des conférences d'engagement (pledging) communes ne sont pas, sauf exception, réellement coordonnées. De son côté, le partage des projets entre les diverses organisations ou les divers grands programmes s'effectuent auprès des Etats membres bénéficiaires par des méthodes de propagande où la compétition joue un plus grand rôle que la coordination.

32. Les questions posées par ces deux constatations sont importantes pour l'ensemble du problème des priorités. Elles conduisent en particulier à se demander s'il est vraiment bien utile de contrôler l'établissement des priorités au niveau des budgets de chacune des organisations sans avoir au moins quelques instruments de contrôle à ces deux autres niveaux. Elles mettent donc dans une perspective particulière le problème défini aux paragraphes 22 à 30 ci-dessus.

E. Résumé de la situation d'ensemble en matière de priorités

33. Le bilan d'ensemble de la manière dont est traité ce problème des priorités peut, après cet examen rapide, s'établir ainsi. Les modifications d'importance relative des divers grands programmes de l'ONU se sont effectuées à peu près exclusivement depuis l'origine par additions successives de nouveaux programmes et non par transfert de ressources dégagées par la suppression de parties de programmes peu utiles ou périmées dont l'identification par le Secrétariat s'est révélée à peu près impossible. Les Etats membres ne disposent pas des instruments qui leur permettraient en exerçant leur pouvoir de décision au moment du vote des budgets et des plans d'établir des priorités pour le programme ordinaire de l'Organisation. Ils disposent d'encore moins de possibilités, en l'absence de tout mécanisme pour définir les priorités au niveau des fonds extra-budgétaires et à l'échelle du système des Nations Unies entre les secteurs dont sont responsables les diverses organisations. Ce rapport se bornera à faire des recommandations au sujet de l'établissement des priorités dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies. Un chapitre final évoquera toutefois les conditions dans lesquelles il serait possible ultérieurement d'étudier le problème des priorités dans le cadre du système des Nations Unies tout entier.

## II. LES DIVERS TYPES DE SOLUTIONS ENVISAGEABLES A L'ONU

### L'objectif poursuivi et les trois conditions à remplir pour l'atteindre

34. L'exposé qui vient d'être fait des problèmes existants en matière de détermination des priorités montre à l'évidence que la mise en oeuvre de solutions exigera des efforts importants, difficiles et s'étendant sur une période assez longue. Il est peut-être raisonnable de se demander avant de s'engager dans ce processus si l'objectif poursuivi vaut vraiment cette peine. En fait, il s'agit d'un choix décisif auquel tous les Etats membres sont intéressés et qui met en cause l'avenir des institutions internationales elles-mêmes. Il n'est pas exagéré de dire qu'il s'agit d'un choix entre des institutions peu coûteuses et efficaces, capables de rendre aux Etats membres des services appréciés par tous, et des organisations dont la crédibilité diminuerait en fonction même de la croissance de leurs budgets. C'est un problème que les administrations nationales connaissent bien elles aussi, mais qui prend une allure particulièrement aigue au niveau des organisations internationales, en raison même de la complexité de leurs missions.

35. Il s'agit en réalité de ne pas laisser ces organisations se perdre dans le vague, l'imprécision et le verbalisme, à la poursuite d'objectifs mal définis, en utilisant des méthodes imprécises. Il s'agit donc de pouvoir élaguer toutes les branches mortes ou non-productives pour rendre l'arbre plus vigoureux. Pour rendre cela possible, il faut essentiellement remplir trois conditions, c'est-à-dire disposer :

a) d'un système rigoureux de définition d'objectifs précis et à délais déterminés;

b) d'un mécanisme d'établissement de diagnostics impartiaux et sans concessions, utilisant des critères reconnus et débouchant sur des recommandations de transfert de ressources,

c) d'un processus de décisions à l'échelon inter-gouvernemental capable de mettre à exécution des opérations ainsi recommandées quand elles sont reconnues nécessaires.

36. Pour l'ONU elle-même il est possible de dire :

a) que la première condition est sur le point d'être réalisée grâce aux progrès faits dans les techniques de planification-programmation-évaluation-budgétisation, et grâce aux structures mises en place par la résolution 32/197,

b) que les deuxième et troisième conditions en revanche, en dépit des progrès faits en matière de planification du programme et d'évaluation, sont encore loin d'être remplies.

Ce rapport va examiner essentiellement les mesures qui permettraient de remplir ces deuxième et troisième conditions à l'ONU. Mais, avant de le faire, il paraît indispensable de recommander que les progrès déjà faits sur la méthodologie de planification soient consolidés. Puisque grâce à l'attention portée à ces problèmes par l'ensemble des délégations des Etats membres, aux travaux du Comité du programme et de la coordination, et aux efforts conjugués de l'Office de planification et de coordination du programme et de la Direction du budget, des formulations de plus en plus précises de la méthodologie ont été approuvées (notamment dans les principales résolutions, dans les rapports du CPC et dans les dernières instructions concernant la préparation du plan à moyen terme), il serait maintenant opportun de rassembler toute cette méthodologie dans un seul document. Un règlement du type Règlement financier ou Règlement du personnel devrait être soumis le plus tôt possible à l'approbation de l'Assemblée générale. Peut-être serait-il d'ailleurs encore plus souhaitable d'intégrer les règles relatives à la planification, à la programmation et à l'évaluation avec les règles de gestion financière. Il est recommandé que la préparation d'un rapport du Secrétaire général sur ce sujet soit commencée très rapidement.

A. Les divers éléments du problème et leurs inter-relations

37. Ce qui vient d'être dit sur les conditions à remplir conduit à identifier comme éléments du processus de décision à mettre au point :

- les critères de détermination des priorités;
- les moments auxquels les décisions peuvent être prises et les instruments permettant de les prendre,
- les niveaux entre lesquels les priorités sont établies (grand programme, programme, sous-programme, etc.),
- les données d'information de base permettant le travail de détermination,
- les mécanismes institutionnels permettant l'établissement des diagnostics,
- les structures des organes inter-gouvernementaux permettant les prises de décision.

38. Les liens qui existent entre ces divers éléments ne permettent pas de traiter chacun d'eux de façon séparée. On ne peut pas discuter des critères sans savoir à quel niveau on a l'intention de les appliquer. L'hésitation au sujet des critères à retenir qui a marqué toute la période d'application par le CPC de la méthode des "taux relatifs de croissance" est à cet égard caractéristique. On ne peut pas non plus appliquer des critères, même s'ils sont clairement définis, si l'on ne dispose pas des éléments d'information qui les rendent instrumentaux. Il faut donc commencer par définir les mécanismes capables de rassembler les éléments d'information et les moyens d'utiliser l'information existante avant de mettre les critères en application. Enfin, la détermination des moments auxquels on peut prendre des décisions de suppression d'activités ou de transferts de ressources est également essentielle à la compréhension d'ensemble de l'exercice. L'un des moyens de débrouiller cet écheveau semble être de commencer par clarifier la question des moments où les décisions peuvent être prises en liaison avec celle des niveaux entre lesquels les priorités doivent être établies, puis de lier le problème de critères à celui des informations nécessaires à leur application.

B. Moments où les décisions peuvent être prises et niveaux auxquels elles peuvent se situer

39. L'une des raisons principales de la confusion qui a régné depuis quelques années au sujet de l'identification des activités périmées, si évidemment essentielle à la détermination des priorités, tient au fait qu'il n'a jamais été clairement indiqué à quel moment l'on devait se placer pour la faire.

40. Les rapports du Secrétariat sur ce sujet, y compris le dernier, ont surtout donné comme exemple (voir les annexes de ces rapports) des activités qui s'étaient périmées en cours d'exécution d'un budget déjà voté. Au surplus, le niveau auquel on devait se situer pour identifier ces activités a toujours été plus ou moins implicitement situé au niveau des "produits". On n'a pas envisagé sérieusement que des sous-programmes par exemple, sans parler des programmes et des grands programmes, puissent devoir être considérés comme périmés. D'une manière plus générale on a aussi discuté du problème en supposant implicitement que toutes les activités de l'ONU étaient continues ou permanentes. Toutes les distinctions élaborées dans la méthodologie de planification en ce qui concerne la détermination de sous-programmes poursuivant des objectifs à délai déterminé, ainsi que les instructions concernant la présentation des éléments de programmes et l'indication de la date de leur achèvement semblent avoir été oubliées quand on a exposé les méthodes possibles d'identification.

41. En fait, si l'on veut que le problème de l'identification des activités dépassées, d'une utilité marginale ou inefficaces puisse être traité sérieusement, c'est-à-dire être intégré à celui de la détermination des priorités et donc du transfert possible de ressources d'un type d'activité à un autre, il est indispensable d'introduire une distinction très nette entre les acti-

vités dont l'inutilité peut être identifiée pendant leur durée de vie (c'est-à-dire après qu'elles aient été votées, en cours d'exercice budgétaire ou en cours d'application d'un plan), et celles dont l'inutilité peut être identifiée au moment de la préparation et du vote d'un nouveau plan ou d'un nouveau budget programme.

1. Activités pour lesquelles un transfert de ressources est décidé pendant leur durée de vie

42. Les transferts de ressources entre activités déjà votées ou approuvées ne peuvent être décidés qu'au moment où l'on révisé les budgets programmes ou les plans existants, c'est-à-dire pratiquement au moment du vote de ce qui est appelé propositions supplémentaires et révisées d'un budget en cours, en fait annuellement (article 3.7, 3.8 et 3.9 du Règlement financier). Les problèmes essentiels qui sont ici posés concernent :

a) la rapidité de l'information sur l'inutilité de poursuivre l'exécution de certaines activités, c'est-à-dire la continuité de la surveillance de l'exécution,

b) le partage de l'autorité pour effectuer des transferts de ressources d'activités abandonnées vers des activités nouvelles entre le Secrétariat et les organes inter-gouvernementaux,

c) les méthodes à suivre pour le transfert des ressources quand il est décidé par les organes inter-gouvernementaux.

i) Le problème de la surveillance continue de l'exécution

43. Le dernier rapport sur l'exécution du budget 1978-79 (A/C.5/35/1, 19 mars 1980) a apporté aux Etats membres des informations importantes dont il ne semble pas jusqu'ici que toutes les conséquences aient été aperçues. L'information essentielle ainsi fournie était que les programmes financés par le budget n'ont été que partiellement exécutés. D'une manière plus précise l'analyse des résultats fournis 6/ par le rapport donne les chiffres suivants : sur 91 programmes pour lesquels il a été possible de calculer le pourcentage du nombre des produits exécutés conformément au programme, on trouve : - seulement 1/4 des programmes (24 programmes soit 26%) pouvant être considérés comme à peu près complètement exécutés,  
- 35 programmes (soit 38%) exécutés entre 60 et 90%,  
- enfin 32 programmes (soit 35%) exécutés à moins de 60%,  
dont 4 entre 0 et 10%, 4 entre 10 et 30% et 15 entre 30 et 50%. 7/

44. La gravité et l'importance des informations ainsi apportées ont pu être cachées par les critiques qui ont été faites au sujet de leur précision. 8/ On a en particulier remarqué que la valeur relative ou le "poids" de chaque produit ainsi comptabilisé n'était pas connu à l'avance et que de ce fait des

6/ La méthodologie d'identification permettait de distinguer (paragraphe 47 du rapport A/C.5/35/40) les éléments de programme :

- exécuté conformément au programme,
- exécuté avec déviation,
- en cours d'exécution conformément au programme,
- en cours d'exécution avec déviation,
- supprimé,
- non commencé et remis à plus tard.

Le rapport a fourni des résultats précis en valeur absolue pour toutes les catégories sus-mentionnées et en pourcentage pour celles des produits "exécutés conformément au programme".

7/ Ces résultats ne concernent pas tous les grands programmes : l'exécution des programmes de la CNUCED en particulier n'a pas été examinée dans ce rapport.

8/ Voir page suivante.

pourcentages portant seulement sur le nombre de produits étaient faussés. Cet argument est très en faveur d'une amélioration du système budgétaire qui permettrait d'indiquer dans le budget-programme le coût estimé en homme-mois ou en pourcentage du montant du sous-programme des divers éléments de programme. Mais il ne permet pas de dire que les ordres de grandeur ainsi fournis n'ont pas de signification. Si l'on avait connu la valeur relative des produits, les chiffres dont on dispose auraient sans doute été modifiés, mais aussi bien en hausse qu'en baisse.

45. Il est d'ailleurs vraisemblable qu'une méthodologie plus élaborée et plus précise aurait apporté un diagnostic plus sévère encore. Le calcul des pourcentages par sous-programme aurait certainement révélé qu'un certain nombre d'entre eux n'avait pas eu de commencement d'exécution 9/. Quoiqu'il en soit, l'information qui a été ainsi fournie aux Etats membres est d'une importance fondamentale. Elle montre en effet qu'un nombre important de programmes ne sont exécutés que de façon si partielle qu'ils perdent en fait à peu près toute signification. Elle montre aussi que la plupart des programmes ne sont pas exécutés à 100%.

46. Elle conduit donc à l'alternative suivante :

- ou bien les parties de programme non exécutées n'étaient pas très utiles : dans ces conditions on aurait pu éviter de les financer et c'était bien là que se trouvaient "les activités dépassées, d'une utilité marginale ou inefficaces" qu'il paraît si difficile en général d'identifier;

- ou bien ces parties non exécutées étaient utiles et même nécessaires et les services n'ont pas accompli la mission qui leur avait été confiée, ce qui est difficilement admissible et aurait dû déclencher, dans un certain nombre de cas, une enquête administrative.

De telles remarques paraissent d'autant plus fondées que les justifications fournies pour la non-exécution de parties importantes du programme ne sont très souvent pas satisfaisantes. Ceci a été noté également par le Comité du programme et de la coordination. Dans ces conditions, les réactions qui se sont manifestées au sujet de la nécessité de faire autoriser à l'avenir les changements apportés aux programmes par les Etats membres paraissent amplement justifiées.

47. Mais ceci pose surtout le problème de la rapidité avec laquelle les informations sont fournies aux Etats membres. La méthode actuelle des rapports sur l'exécution du programme fournit ces informations trop tard pour que des décisions puissent être prises en temps utile. L'ampleur du phénomène conduit à penser qu'il serait extrêmement utile d'assurer une surveillance permanente de l'exécution du programme afin non seulement de contrôler l'exécution mais de fournir à temps l'information nécessaire à la prise de décision. L'institution d'une telle fonction pourrait procurer des économies importantes. Elle a au surplus déjà été rendue possible par un certain nombre de dispositions et notamment celle concernant l'individualisation précise des produits dans le budget programme, l'établissement de délais pour leur exécution et l'institution des plans internes de travail (fiches d'information sur les éléments de

---

8/ Les pourcentages fournis concernent l'exécution des programmes et non la consommation des crédits affectés à ces programmes. Dans la plupart des cas, sauf quand la cause principale de la non-exécution est due à des vacances d'emploi les crédits, en fin d'exercice, sont consommés à 100%. C'est la différence entre les deux pourcentages qui mesure la gravité de la situation.

9/ Cf. rapport du Corps commun d'inspection sur l'évaluation du programme de l'administration publique (A/33/227).

programme) qui, utilisés pour la préparation du budget 1980/81 dans les secteurs économiques et sociaux, ont été étendus aux secteurs humanitaire, politique, juridique et d'information publique pour la préparation du budget 1982/1983. Une fonction de ce genre devrait normalement pouvoir être assurée par la Division de la planification des programmes et de l'évaluation du Bureau de planification des programmes et de la coordination, en collaboration avec le Bureau des services financiers. Un renforcement des effectifs de la Section d'évaluation qui pourrait devenir la Section de la surveillance et de l'évaluation, de l'ordre de grandeur de deux postes d'administrateur devrait pouvoir suffire à assurer l'essentiel des tâches nécessaires <sup>10/</sup>.

48. Les services organiques devraient être invités à produire régulièrement des comptes rendus sur l'exécution des produits prévus au programme. Les fiches d'exécution des programmes internes de travail devraient être établies, centralisées, et contrôlées par le service de surveillance et d'évaluation à des intervalles raisonnables : par exemple, la première année après les 9 premiers mois puis régulièrement tous les trois ou quatre mois. Les auditeurs internes pourraient au surplus être associés au contrôle de l'exécution des programmes ("programme auditing"); une formation en matière de programmation devrait pouvoir être donnée à cet égard au moins à un certain nombre de membres de l'audit interne.

49. D'autre part, pour que les informations sur les pourcentages d'exécution de programmes deviennent un peu plus exactes, il serait nécessaire d'attribuer à chaque produit dans le budget programme une valeur en homme-mois ou préféralement en pourcentage du montant des sous-programmes. Cette proposition qui a déjà été faite par le Corps commun d'inspection dans son rapport sur les méthodes pour déterminer les besoins en personnel <sup>11/</sup> devrait maintenant être prise sérieusement en considération. Elle permettrait de comptabiliser les proportions d'exécution des programmes de deux manières, en pourcentage du nombre des produits et en pourcentage du temps consacré à l'exécution de l'ensemble de ces produits. Il faut toutefois considérer que ces éléments objectifs d'information n'ont pas besoin d'être extrêmement précis pour pouvoir être utilisés. Ce qui est important ce n'est pas la précision des pourcentages, c'est leur ordre de grandeur. Par exemple, toute proportion d'exécution inférieure à 50% exige évidemment qu'une attention particulière soit apportée à l'examen des causes de cette situation. Mais en dernier recours, ce qu'il s'agit de savoir c'est si l'objectif du sous-programme lui-même va être atteint ou non. Ceci relève d'un jugement qualitatif, que les éléments quantitatifs précités aident à établir.

ii) Nécessaire partage d'autorité entre le Secrétariat et les organes inter-gouvernementaux pour effectuer les transferts de ressources

50. Le service chargé de la surveillance ne devrait pas avoir pour seule mission d'informer les Etats membres sur la situation en matière d'exécution du programme. Un partage de responsabilités entre le Secrétariat et les organes inter-gouvernementaux est nécessaire. Il faut admettre en effet que les responsables de l'exécution du programme doivent disposer d'un certain degré de flexibilité. On sait que la préparation d'un budget commence à l'ONU environ 15 mois avant le début d'un exercice budgétaire qui dure lui-même deux ans. Il

<sup>10/</sup> Il est évident que la fonction de surveillance devrait s'étendre à l'ensemble des services et ne pas se limiter aux seuls programmes économiques et sociaux. Ceci peut poser des problèmes au sujet de l'extension éventuelle de la compétence du Bureau de la planification des programmes et de la coordination, et des modalités de coopération avec le Département de l'administration des finances et de la gestion. Mais l'on peut espérer que de tels problèmes pourront être aisément résolus.

<sup>11/</sup> Rapport JIU/REP/81/1 établi par M. Mark Allen, reproduit sous la cote A/36/168.

est évident qu'il est peut-être souvent difficile de prévoir aussi longtemps à l'avance et de façon définitive une liste d'éléments de programme et de produits. En exiger l'exécution sans possibilité de modification serait contraire aux conditions d'une bonne gestion.

51. Les mécanismes à mettre au point devraient donc concilier des impératifs contradictoires. Ils devraient permettre d'identifier les activités abandonnées en temps utile pour que l'on puisse utiliser à d'autres tâches les ressources qui leur ont été affectées, et ils doivent en même temps laisser aux administrateurs de programmes la marge de manoeuvre nécessaire pour leur permettre d'atteindre les objectifs qui leur ont été fixés : un tel résultat ne peut être atteint que si le service chargé de suivre en permanence l'exécution du programme reçoit aussi les pouvoirs nécessaires pour autoriser éventuellement et dans une limite à définir les modifications aux programmes en cours.

52. Le système à prévoir pour assurer un certain degré de flexibilité tout en laissant à l'autorité législative ses prérogatives pourrait être le suivant :

- il serait prévu de laisser aux directeurs de programme ou de sous-programme un degré de flexibilité d'environ 10%. Ceci signifierait que dans la limite de 10% du nombre des éléments de programme prévus par sous-programme 12/ il serait possible de supprimer des éléments de programme et de les remplacer par d'autres considérés comme plus utiles pour atteindre les objectifs du sous-programme considéré, sans demander d'autorisation spéciale, mais en informant le service de contrôle du programme;

- dans une limite supplémentaire de 20% (c'est-à-dire qu'en la cumulant avec la précédente, on obtiendrait un total de 30%), des changements seraient possibles pour les directeurs de programme avec l'accord du service précité;

- au-delà de cette limite de 30%, aucun changement ne serait possible sans l'accord de l'autorité législative. Celui-ci pourrait être obtenu présentation des justifications nécessaires à la fin de la première année de l'exercice budgétaire;

- mais, bien entendu, les organes inter-gouvernementaux ayant voté le budget auraient aussi la possibilité de tirer les leçons des informations qui leur seraient apportées quand la limite de 30% serait dépassée, en particulier quand il serait démontré que l'exécution de tel ou tel sous-programme n'arrive pas à un niveau suffisant pour permettre d'espérer qu'il atteigne au moins une partie significative de ces objectifs.

iii) Méthodologie à suivre pour effectuer les transferts de ressources quand ils sont décidés par les organes inter-gouvernementaux

53. C'est le vote des "estimations révisées" (supplementary estimates) à la fin de chaque année qui devrait fournir aux Etats membres l'occasion de tirer les conclusions financières de la non-exécution de parties du programme prévues au budget et d'effectuer les transferts de ressources consécutifs. En fait, il s'agit actuellement dans la plupart des cas d'ajouter des dépenses et non d'en retrancher. Or, il devrait être possible si l'on disposait des informations nécessaires en temps utile de réduire le montant total des crédits prévus au budget en cours en supprimant les crédits alloués :

- aux sous-programmes qui n'ont été exécutés que dans une proportion manifestement insuffisante,

- aux produits (ou éléments de programme) dont on a décidé la suppression (après refus de transfert de ressources à l'intérieur d'un même sous-programme au-delà de la limite des 30% prévue au paragraphe précédent).

---

12/ Pour les raisons indiquées au paragraphe 49 ci-dessus, la comptabilisation des pourcentages en nombre d'éléments de programme est finalement aussi significative que celle qui peut être effectuée en homme-mois ou en dollars et elle est plus facile à établir.

54. Ces suppressions devraient pouvoir dégager des ressources qui pourraient être utilisées à couvrir au moins une partie des demandes de crédits nouveaux présentées à l'Assemblée générale comme implications financières des nouvelles décisions en matière de programme survenu en cours de budget. Pour que ceci soit possible, il faut toutefois que l'information parvienne aux Etats membres :

- soit à la fin de la première année de l'exécution du budget, si le compte rendu fourni par le service de surveillance de l'exécution du programme permettait de déterminer, dès ce moment-là des parties de programme qui ne seront certainement pas exécutées;

- soit vers le milieu de la deuxième année où il serait encore temps de prendre des décisions de ce genre; pour cela, il faudrait que l'information puisse être fournie conjointement au CPC et au CCQAB à leur session de mai-juin de la deuxième année et qu'ils reçoivent délégation de pouvoir de l'Assemblée générale pour prendre les décisions nécessaires au moins provisionnellement.

55. Le redéploiement des ressources ainsi dégagées n'est toutefois concevable que s'il se traduit réellement par des économies de dépenses de personnel. Nous traitons de ce problème dans les paragraphes 82 à 89 ci-dessous. Il faut enfin noter que cette procédure de transferts de ressources dans le budget en cours ne pourra de toute manière porter que sur des montants faibles. Les résultats les plus importants d'un mécanisme de définition des priorités sont à attendre de l'examen des nouveaux plans et des nouveaux budgets.

2. Activités pour lesquelles un transfert de ressources est décidé au moment de la préparation du vote d'un nouveau plan à moyen terme ou d'un nouveau budget programme

i) Notion du degré de continuité entre plans et budgets successifs

56. La notion de transfert de ressources mérite d'être clarifiée et précisée quand elle est appliquée aux plans et aux budgets futurs. Ce qu'elle signifie dépend en effet directement du degré de continuité qui existe entre plans ou entre budgets successifs ou à l'inverse du degré de nouveauté que comporte un nouveau plan ou un nouveau budget. En dépit des progrès faits dans la méthodologie de planification et de budgétisation, il n'est pas absolument certain que ce problème ait été complètement clarifié. Cela tient d'ailleurs en grande partie au fait que la méthodologie nouvelle de planification vient seulement d'entrer en application.

57. On sait qu'en ce qui concerne les budgets programmes (mais ceci pourrait aussi bien s'appliquer au plan à moyen terme) une théorie qui fut un certain temps à la mode préconisait l'établissement des budgets à partir d'une base "zéro" (zero base budgeting). Le caractère absolu et paradoxal de cette théorie avait le mérite d'attirer l'attention sur la nécessité de réexaminer à fond toutes les justifications présentées pour l'établissement d'un nouveau budget. Elle permettait même de prétendre que l'on remettait ainsi en cause, à chaque nouvelle période budgétaire, l'existence même de tous les services administratifs. Bien qu'intellectuellement séduisante, cette théorie est évidemment trop éloignée du réel pour être aisément applicable dans une organisation internationale (et d'ailleurs dans toute bureaucratie structurée) 13/. En revanche, la méthode routinière et traditionnelle qui consiste à admettre comme allant de soi que chaque budget programme peut reproduire et continuer le budget programme précédent (ou que chaque nouveau plan continue le plan précédent) pourvu que soient présentées des justifications pour les augmentations de dépenses proposées, et notamment pour les accroissements de postes, n'est plus en accord avec les progrès qui ont été faits dans les méthodes de programmation.

13/ Il est évidemment possible de concevoir que la théorie ne s'applique qu'aux dépenses "non-renouvelables" et d'admettre que, dans cette acception, elle est effectivement appliquée à l'ONU. Mais c'est réduire son champ d'application à une très faible partie du budget.

58. Si l'on veut pouvoir établir correctement des priorités, et par conséquent appliquer réellement la notion de transfert de ressources à des plans ou des budgets futurs, il faut définir ce que l'on considère comme degré de continuité admissible entre deux plans ou deux budgets successifs. En fait, la continuité est constituée par :

- l'ordre de grandeur de l'enveloppe financière accordée aux grands programmes ou aux programmes; ce qui correspond à un certain volume d'activités sans engagement sur son contenu (cet ordre de grandeur reste à peu près le même d'un budget à l'autre : le degré de changement est mesuré par le taux de croissance);

- les activités continues ou permanentes qui sont acceptées comme faisant partie de la mission du service et qui sont en fait assimilables à des fonctions (par exemple la production de l'annuaire statistique par le service des statistiques et les autres publications régulières); (ces activités sont, sauf décision de suppression, identiques de budget en budget);

- la poursuite des objectifs généraux du grand programme à l'aide de sous-programmes (ou parties de sous-programme) à délais déterminés (la continuité est ici représentée par le fait que, lorsqu'un sous-programme à délai déterminé a atteint ses objectifs, il est remplacé par un autre de type comparable. Le degré de continuité devrait être ici plus facilement contrôlable, l'acceptation ou le refus de nouveaux sous-programmes pouvant être effectué par les méthodes qui sont exposées dans les paragraphes suivants.

ii) Méthodes à suivre pour effectuer les transferts de ressources

59. Les méthodes à suivre pour effectuer les transferts de ressources devraient semble-t-il consister :

- à considérer l'enveloppe financière existante (celle adoptée dans le budget qui précède celui que l'on est en train de voter) comme une hypothèse de travail dans le cadre de laquelle les services sont invités à présenter leurs propositions. Mais cette hypothèse ne devrait plus être utilisée comme elle l'est actuellement, c'est-à-dire comme une sorte de base fixe à laquelle les services auraient droit de toute manière, les seules justifications qui leur soient demandées concernant les dépenses (postes supplémentaires, etc.) qui dépassent les limites ainsi fixées;

- à procéder de façon différente à l'examen des propositions contenues dans cette enveloppe financière, selon qu'il s'agit de l'examen d'un projet de plan à moyen terme ou d'un projet de budget programme.

iii) Examen d'un plan à moyen terme

60. L'examen d'un plan à moyen terme devrait être l'occasion de fixer l'ordre de grandeur de l'enveloppe financière globale 14/ essentiellement par un examen critique de l'intérêt et de la qualité des sous-programmes proposés. Cet examen devrait être conduit de manière à entraîner le refus d'approbation des sous-programmes dont les objectifs ne paraîtraient pas suffisamment précis ou correctement reliés à la stratégie d'ensemble du grand programme. Il devrait s'attacher à l'examen des stratégies alternatives présentées par les responsables de programmes. Nous verrons ci-dessous en vertu de quels critères et à l'aide de quels instruments cet examen pourrait être fait utilement. Ce qu'il faut ici noter c'est que l'étude du plan devrait être la première et la plus importante occasion de supprimer au niveau le plus élevé où l'on puisse porter un jugement précis, c'est-à-dire à celui du sous-programme, les activités considérées comme dépassées, d'une utilité marginale ou inefficaces.

---

14/ La fixation d'un ordre de grandeur pour l'enveloppe financière globale d'un plan à moyen terme de 6 ans pose en temps d'inflation et de variations rapides des taux de change des problèmes difficiles qui ne doivent pas être sous-estimés. La meilleure méthode pour disposer d'un étalon fixe  
(suite page suivante)

61. Ce sont ces suppressions qui devraient permettre de dégager les ressources nécessaires à des transferts vers des activités plus utiles, c'est-à-dire de permettre de financer d'autres sous-programmes et d'accroître ainsi l'importance accordée à d'autres grands programmes. Pour que de tels transferts puissent être faits correctement, il est bien entendu indispensable que l'importance relative de chaque sous-programme dans l'enveloppe financière de chaque grand programme soit indiquée dans le projet de plan (au moins en pourcentage).

62. C'est donc en définitive à travers les jugements d'acceptation ou de refus portés sur les sous-programmes que devraient s'établir des priorités entre grands programmes, puisque le montant approuvé de l'enveloppe financière d'un grand programme résulterait de l'addition de celle des sous-programmes retenus. Une telle procédure conduit à suggérer que chaque responsable de programme devrait être invité à proposer un nombre de sous-programmes légèrement supérieur à celui que son enveloppe financière - hypothèse de travail - lui permet de financer. Ces sous-programmes en excès seraient normalement destinés à être rejetés, mais les transferts de ressources dégagées par le rejet d'autres sous-programmes considérés comme périmés pourraient permettre d'en approuver quelques-uns. Ce système complété par la pratique des stratégies alternatives que nous avons déjà recommandée dans notre précédent rapport permettrait d'entretenir une compétition utile en matière de qualité de la programmation et de la gestion entre responsables de programmes et donnerait à l'exercice d'approbation du plan toute sa signification. 15/

---

Suite Note 14/: serait peut-être de fixer cette enveloppe financière en "homme-mois" ou en nombre de postes. On peut aussi se demander si la négociation sur l'enveloppe financière ou sur le taux de croissance globale des budgets pendant la période du plan ne devrait pas être séparée de la négociation sur les priorités à l'intérieur de cette enveloppe. Actuellement la discussion sur les propositions concernant un nouveau programme ou l'extension d'un programme existant porte à la fois sur deux problèmes différents: celui de l'intérêt de la proposition elle-même, et celui de la manière dont cette proposition doit être financée. En fait, en général, les propositions nouvelles entraînant de nouvelles dépenses sont combattues par les Etats membres qui pensent que l'enveloppe financière globale doit être maintenue dans les limites déjà prévues, et soutenue par ceux qui espèrent qu'un financement supplémentaire pourra être trouvé. Mais le débat est faussé par le fait que ceux qui sont partisans de la proposition nouvelle essaient de démontrer l'intérêt des programmes en question alors que ceux qui s'y opposent ne sont intéressés que par les problèmes de financement. Ce serait introduire un élément de clarification si les négociations sur les deux points étaient traitées séparément.

15/ Cette méthode pourrait globalement se traduire de la manière suivante : - l'enveloppe financière globale du plan serait déterminée à l'avance par les organes inter-gouvernementaux ainsi que le nombre maximum de sous-programmes, soit par exemple x centaines de millions de dollars ou de dizaines de milliers d'homme-mois et 350 sous-programmes;

- le total des propositions présentées par les services serait de x + y centaines de millions de dollars ou de dizaines de milliers d'homme-mois et 450 sous-programmes par exemple.

Il faudrait donc que les organes inter-gouvernementaux réduisent obligatoirement les propositions faites de y centaines de millions de dollars ou de dizaines de milliers d'homme-mois et de 100 sous-programmes au minimum. Dans cet exercice, les sous-programmes les mieux présentés et les plus convaincants et dont les performances précédentes des unités administratives responsables garantiraient la crédibilité seraient seuls conservés et les priorités apparaîtraient plus aisément.

iv) Examen des budgets programmes

63. L'examen des budgets programmes tous les deux ans assorti de ces projets de révisions en cours, devrait fournir l'occasion supplémentaire d'effectuer des transferts de ressources pour permettre d'effectuer un examen plus détaillé des activités de l'Organisation, puisque les budgets fournissent la liste complète des produits et des sous-programmes, ce qui devrait conduire à apporter à la carte nationale des priorités déjà établies en plan les corrections et les révisions nécessaires.

64. L'examen de ces listes devrait permettre l'identification des sous-programmes peu utiles qui n'auraient échappé à l'examen annuel de l'approbation ou plan. Les rôles des deuxième et troisième budgets nationaux inclus dans la période de planification à moyen terme devraient particulièrement entraîner l'identification des sous-programmes qui n'auraient pas été exécutés correctement conformément aux programmes prévus au cours de la période budgétaire. Les infractions fournies, soit par les rapports sur l'exécution des budgets, soit plus régulièrement par le service de suivi et d'évaluation du programme dont la création a été recommandée, devraient en effet faciliter l'identification des sous-programmes mal exécutés et dont la continuation apparaîtrait de ce fait injustifiable. Le vote des budgets pourrait ainsi être une autre occasion importante d'identifier les activités dépassées, d'une utilité marginale ou inefficaces. Cette identification pourrait d'ailleurs s'étendre au niveau des éléments de programme notamment ce qui concerne les activités correspondant à des fonctions continues.

65. En d'autres termes, les méthodes d'examen d'un projet de budget programme par les comités d'experts compétents et par les délégations des Etats membres (CCQAB, CFC, 5e Commission) avant son adoption devraient comporter

- non pas seulement comme la conception et la présentation du budget actuel y conduit à une comparaison des effectifs proposés avec ceux qui existaient dans le budget précédent, mais aussi,

- un examen de la conformité du budget-programme avec l'objectif à moyen terme dont il est une trame biennale,

- un examen de l'efficacité des services et de la création de listes d'éléments de programme qu'il propose à l'intérieur de chacun des sous-programmes, en utilisant pour cela les informations fournies par les rapports d'exécution du budget programme le plus récent. C'est une raison supplémentaire de réviser la conception et la date de présentation de ce rapport, ce que nous l'avons proposé dans le dernier paragraphe de la présente précédente.

66. Il devrait être en particulier vérifié

- que les éléments de programme limités dans le temps qui n'ont pas dû être exécutés au cours de l'exercice biennal précédent ne sont pas simplement reportés sans autorisation et avec de nouveaux délais d'exécution dans le prochain nouveau budget programme;

- si les éléments de programme proposés correspondent bien aux objectifs à durée limitée définis dans le plan pour chaque sous-programme;

- quels éléments de programme correspondent à des activités continues et quelle est la justification de leur continuation.

67. En résumé, l'examen de la justification de la continuation ou de l'interruption des activités continues ne peut se faire utilement si, au lieu de l'examen d'un projet de nouveau budget-programme que si elle ne s'accompagne d'une procédure d'examen régulier et systématique sous une forme plus grande nombre d'années. C'est à travers elle en particulier que devrait être réalisée l'identification des activités dépassées non limitées dans le temps. Une telle procédure devra être mise en œuvre

- les études d'évaluation en profondeur de programmes à soumettre présentées annuellement au CFC.

- une méthode permettant chaque année d'examiner une certaine catégorie d'activités continues de manière à ce que toutes les activités de ce genre qui se perpétuent de budget en budget aient été complètement revues au moins une fois tous les 6 ans.

C. Les critères d'établissement des priorités et les informations nécessaires à leur application

1. Le choix des critères

68. Le problème des critères à appliquer pour établir les priorités et plus précisément pour refuser des ressources à des sous-programmes proposés et effectuer des transferts vers d'autres sous-programmes, a fait l'objet de réflexion tout au long de l'expérience des "taux relatifs de croissance". Si l'unanimité ne semblait pas très difficile à faire sur l'idée qu'il faut tenir compte de l'importance politique attachée par les Etats membres à un grand programme déterminé, même si le consensus sur ce degré d'importance n'est pas toujours aisé à obtenir, des hésitations se sont manifestées en revanche pour savoir s'il fallait ou non tenir compte de l'efficacité réelle des programmes. Fallait-il ou non "pénaliser" par une réduction de son taux de croissance un grand programme manifestement mal exécuté ou peu efficace, même si par ailleurs on considérait qu'il était par lui-même d'une importance considérable? Aucune réponse précise ne semble avoir été donnée à cette question. Ce problème de conflit entre critères possibles mérite un examen particulier mais le critère d'efficacité ne saurait à mon avis être exclu de ce qu'il faut retenir pour établir les priorités. Il est au contraire l'un des plus importants. En fait, les trois critères qui devraient, me semble-t-il être utilisés sont les suivants :

- a) le critère d'importance des objectifs du grand programme,
- b) le critère de la capacité de l'organisation,
- c) le critère d'efficacité des services chargés de la mise en oeuvre.

A chacun de ces critères correspondent des instruments d'information spécifique sans lesquels les Etats membres ne pourraient les mettre en application.

2. Premier critère : l'importance de l'objectif du grand programme pour les Etats membres

69. L'expérience des taux relatifs de croissance a bien montré combien il était difficile de déterminer si le programme des statistiques était par exemple plus important que celui de l'administration publique ou inversement, ou si le programme des "matières premières" devait avoir le pas sur celui des sociétés transnationales. En fait, cette révision de la nature des objectifs que doit se proposer l'organisation internationale ne doit s'effectuer qu'une fois tous les six ans, au moment du vote de chaque nouveau plan (ou sur des points particuliers au moment de l'adoption tous les deux ans des modifications du plan en cours). Un exercice aussi important ne peut être effectué correctement que si les instruments d'analyse appropriés sont mis à la disposition des Etats membres. Or, jusqu'ici le seul instrument d'analyse qui ait été proposé est celui de l'introduction du plan à moyen terme. Dans son rapport sur la planification à moyen terme à l'Organisation des Nations Unies (JIU/REP/79/5, mars 1979), le Corps commun d'inspection avait expliqué (paragraphe 105) quel pourrait être le contenu de ce document. Le Directeur général du développement a, à la 19ème Session du CPC, exposé ses vues au sujet de la préparation et de la mise en oeuvre de l'introduction en 4 phases successives. Le CPC enfin a indiqué dans son rapport l'importance qu'il attache à cet exercice, tout en précisant que la question devrait être examinée ultérieurement plus à fond. Mais l'examen approfondi du problème des priorités auquel il est maintenant procédé, doit être l'occasion de préciser davantage la conception de ce document et la fonction essentielle qu'il doit remplir.

70. Il s'agit en fait de justifier les changements que le plan va apporter aux programmes existants de l'Organisation en fonction d'une analyse qui intègre tout ce que l'on sait des nouveaux objectifs ou des changements d'orientation que les Etats membres ont défini dans les grandes résolutions de l'Assemblée générale des conférences générales des organisations spécialisées et dans les exercices tels que la stratégie internationale du développement, ainsi que dans les travaux des Commissions économiques régionales et des organes spécialisés. Il ne s'agit pas seulement de faire un rappel et une synthèse des mandats législatifs existants. Il s'agit de proposer aux Etats membres de modifier ces mandats en fonction d'une analyse de la situation mondiale, notamment sur le plan économique et social et d'une évaluation globale des résultats obtenus par les programmes de l'Organisation dans la période de planification précédente. Il s'agit d'établir un diagnostic sur le rôle de l'Organisation qui se traduise en propositions précises de suppression de programmes et de parties de programme, de création de programme ou de sous-programme nouveaux. Le travail d'analyse nécessaire à l'établissement d'un tel document est donc finalement très important. Il nécessite la synthèse d'un très grand nombre de données, l'analyse éventuelle avec l'aide de consultants de très haut niveau, des raisons qui militent en faveur du développement ou de la réduction des divers programmes, l'entretien d'un dialogue permanent avec tous les chefs de services organiques. Il s'agit en réalité de disposer d'une fonction permanente d'analyse des priorités. Il serait donc nécessaire de considérer d'une part la possibilité d'associer à cet exercice tous les moyens d'analyse et de réflexion disponibles à l'intérieur même de l'ONU, et notamment le Département des affaires économiques et sociales internationales, d'autre part de renforcer si nécessaire les moyens en personnel dont dispose le Directeur général du Développement à cette fin.

71. Une autre conséquence importante de ce qui vient d'être indiqué concerne les méthodes d'examen de l'introduction et du plan lui-même par les organes inter-gouvernementaux. Nous verrons aux paragraphes 88 à 91 quelle modification de structure paraît souhaitable à cet égard au niveau du CPC et du CCQAB. Mais en ce qui concerne les grandes commissions de l'Assemblée générale, il paraît nécessaire de souligner dès maintenant que le plan et son introduction devraient être examinés à la fois par la 5ème Commission comme c'est le cas actuellement et par chacune des grandes commissions de programme, au moins pour la partie des programmes qui concerne leurs domaines respectifs de compétence, avant que l'Assemblée générale plénière n'adopte finalement l'ensemble du plan.

### 3. Deuxième critère : la capacité de l'Organisation

72. La capacité d'une organisation internationale d'agir dans un domaine déterminé doit être démontrée. Il faut expliquer quels services l'Organisation peut fournir, et montrer son rôle spécifique en tenant compte de ce qui est déjà fait dans ce domaine au niveau international par d'autres institutions. Ceci requiert une analyse de situation, un historique des efforts déjà faits, une définition précise des objectifs poursuivis et des délais dans lesquels ils peuvent être raisonnablement atteints, une description des instruments que l'Organisation se propose de fabriquer pour les mettre au service des Etats membres et les aider dans leurs tâches de négociations et de développement.

73. Appliquer le critère numéro 2 revient donc à examiner la qualité et la valeur de l'exercice de planification pour chaque programme, à se demander dans quelle mesure les sous-programmes proposés sont à la fois justifiés par leur relation directe à l'objectif poursuivi et valables qu'entre les instru-

ments qu'ils se proposent de fabriquer. 16/ Il n'y a aucune raison qui puisse s'opposer à ce que l'on détermine le niveau des ressources affectées à un programme en fonction de la qualité de la partie du plan qui le concerne. La valeur des explications, le caractère convaincant de la relation entre objectifs et instruments proposés, la précision et la valeur de ces instruments eux-mêmes, sont des moyens de juger de la valeur de la gestion et de la capacité réelle du service. C'est l'examen détaillé du plan lui-même, sous-programme par sous-programme, qui permet de s'en assurer.

#### 4. Troisième critère : le critère d'efficacité

74. La remarque qui vient d'être faite s'applique également au troisième critère, celui de l'efficacité réelle des unités administratives concernées. Il est totalement inutile en effet de financer des unités qui seraient incapables d'atteindre les objectifs qu'elles se sont proposées. Or, les Etats membres disposent ici de moyens d'appréciation qui pourraient et devraient être encore perfectionnés. Nous avons déjà exposé ci-dessus les leçons que l'on pouvait tirer du rapport sur l'exécution du budget pour effectuer des transferts de ressources en cours d'exercice budgétaire. Les informations ainsi fournies permettent aisément d'identifier les services qui n'exécutent pas leur programme correctement. Ces informations devraient être systématiquement utilisées au moment de la prise de décision au sujet de l'acceptation ou de refus d'approbation des futurs sous-programmes.

75. La surveillance permanente de l'exécution du programme devrait permettre de disposer au moment de l'examen du nouveau plan et des nouveaux budgets d'un état statistique précis des performances d'exécution sous-programme par sous-programme. C'est en appliquant cette grille d'analyse aux propositions des divers services que les organes inter-gouvernementaux pourraient apprécier leur degré de crédibilité. Ceci pourrait les conduire à réduire systématiquement le nombre des sous-programmes proposés par les unités les moins crédibles et donc à réduire leurs ressources. Bien entendu, un rappel des résultats des exercices d'évaluation, soit en résumant les études en profondeur déjà faites, soit en appliquant les indicateurs de résultats disponibles pour établir un bilan d'ensemble, serait aussi un instrument précieux d'estimation de la crédibilité des programmes proposés. 17/

16/ Les instructions internes envoyées par le Directeur général au développement et à la coopération économique internationale pour la préparation du prochain plan 1984-1989 précisent en particulier à cet égard : "A sa vingtième session, le CPC a formulé les recommandations suivantes : Dans les cas où un programme a des objectifs qui exigent une action intergouvernementale, ces objectifs devraient être reproduits dans le plan de telle manière qu'il soit facile de les distinguer nettement des objectifs. Les objectifs du Secrétariat devraient, dans toute la mesure du possible, être concrets et à délai déterminé et pouvoir servir aussi bien pour établir des objectifs chiffrés que comme instruments d'évaluation. En vertu de ces recommandations, il conviendrait, dans la plupart des cas, de présenter deux types d'objectif dans le texte explicatif des sous-programmes :

i) L'objectif de l'action gouvernementale, tel qu'il est formulé dans les textes portant autorisation des travaux, qui devrait être de modifier la situation décrite sous la rubrique "problèmes traités" ou d'atténuer ces problèmes.

ii) L'objectif concret et à délai déterminé des activités du Secrétariat, qui est lié à l'objectif de l'action intergouvernementale et qui vise à faciliter sa réalisation."

Des exemples précis d'application de cette méthode sont fournis à l'annexe 7 des instructions.

17/ Aux trois critères ainsi proposés correspondent donc trois instruments mis à la disposition des organes inter-gouvernementaux :

- 1) importance de l'objectif : introduction du plan à moyen terme;
- 2) capacité de l'Organisation : le plan lui-même (appréciation du caractère convaincant des moyens proposés pour atteindre les objectifs);
- 3) efficacité : état statistique des performances d'exécution des services.

## 5. Le problème des conflits entre critères

76. Bien que comme nous l'avons souligné, l'utilisation des trois critères ci-dessus doive être étroitement imbriquée, il est possible de concevoir au moins un type possible de conflit entre ces critères : tel serait le cas si dans un secteur considéré comme primordial par les Etats membres (premier critère) les indications relatives à la qualité de la planification et à l'efficacité des unités administratives concernées conduisaient au contraire à recommander une réduction d'activités. Des cas de ce genre se sont déjà présentés dans le passé à la suite d'études d'évaluation montrant la faiblesse des résultats obtenus par certains services. Des rapports d'évaluation de ce genre ne conduisent pas facilement aujourd'hui à des prises de décision faute de procédure précise permettant d'y aboutir. C'est la raison pour laquelle l'institution de procédures spéciales devrait être envisagée.

77. Avant de les suggérer, il me paraît toutefois nécessaire de tenter maintenant d'apporter une réponse à deux questions fondamentales :

-- qui est capable de proposer aux Etats membres les diagnostics leur permettant d'identifier les activités à réduire ou à supprimer et de désigner celles qui pourraient être développées?

-- quels mécanismes inter-gouvernementaux peuvent permettre aux Etats membres de prendre les décisions qui apparaîtraient nécessaires?

### D. Les instruments de diagnostic

78. Je crois qu'une des principales causes de l'échec de l'identification des activités dépassées, d'une utilité marginale ou inefficaces réside dans le fait que l'on a demandé aux responsables des services d'effectuer cette identification. Cette méthode peut difficilement donner des résultats, ceux qui proposent des activités ne pouvant en même temps porter un jugement critique à leur sujet. En fait les Etats membres ne pourront identifier les activités à supprimer que si l'on établit une distinction entre la fonction de proposition des programmes et la fonction de critique de ces propositions. Diverses formules sont à cet égard imaginables.

79. A l'intérieur même du Secrétariat, en dépit de la fiction juridique de son unité (tous les documents, rapports, projets de plans ou de budgets sont présentés par le Secrétaire général), il est possible d'imaginer une certaine séparation entre les fonctions de proposition et celles de diagnostic critique. Cette distinction a d'ailleurs toujours existé en ce qui concerne les aspects financiers entre la direction du budget et les services dépensiers. Mais elle a aussi commencé d'exister en matière de programmes depuis la création de l'Office de planification du programme et de la coordination et depuis que des exercices d'évaluation ont été organisés. Les rapports d'évaluation établis par le Secrétariat sur un certain nombre de services organiques, avec parfois recours à l'arbitrage d'un "steering committee" ne reflétaient pas seulement les vues des chefs de services concernés. L'institution de la fonction de surveillance permanente de l'exécution du programme à l'intérieur des services d'évaluation renforcerait la fonction de critique des propositions et alimenterait le dialogue souhaitable entre les chefs de services organiques et l'Office de planification du programme et de la coordination.

80. D'une façon plus générale, cette fonction critique relève aussi directement du Directeur général au Développement, notamment au moment où ces services préparent et établissent les documents qui servent de base à l'introduction du plan à moyen terme, comme nous l'avons vu au paragraphe 70 ci-dessus. La question de savoir si cette fonction critique pour les secteurs autres que les secteurs économiques et sociaux doit être exercée au niveau du Directeur général au Développement et de l'Office de planification du programme et de la coordination ou à un autre niveau relève d'une étude de restructuration que ce rapport n'aborde pas.

81. A l'extérieur du Secrétariat, les organes inter-gouvernementaux pourraient aussi disposer s'ils le jugent utile d'instruments de diagnostic à l'intérieur du Secrétariat. A cet égard, la collaboration qui s'est instituée entre le Comité du programme et de la coordination et le Corps commun d'inspection a permis l'établissement d'un certain nombre de rapports d'évaluation sur des grands programmes et de rapports méthodologiques, mais l'utilisation d'un organe tel que le Corps commun d'inspection pour la critique d'ensemble des propositions faites dans un plan à moyen terme ou dans un budget ne paraît pas entrer dans les attributions statutaires de ce corps. En revanche, il devrait être possible de constituer des groupes de consultants extérieurs, recrutés parmi des personnalités compétentes en matière de programmation et connaissant bien les organisations internationales qui pourraient proposer aux Etats membres des commentaires sur les programmes. Il ne serait même pas impossible d'imaginer la constitution de groupes mixtes comprenant quelques fonctionnaires du Secrétariat, des personnalités extérieures et des représentants des corps de contrôle ou d'inspection (auditeurs externes, Corps commun d'inspection). Toute formule permettant d'associer la compétence, la capacité de diagnostic critique et l'indépendance de jugement pourrait être envisagée. Le choix des membres de ces équipes devrait bien entendu être fait par les organes inter-gouvernementaux.

E. Les conditions rendant possibles les prises de décision

82. L'absence de diagnostic critique suggérant les modifications de programme et des transferts de ressources est sans doute une des causes les plus importantes du conservatisme des décisions en matière de vote des budgets. Mais il est douteux que ce soit la seule. Les raisons qui ont aussi joué dans le même sens sont bien connues; il s'agit d'une part de la rigidité de la structure bureaucratique existante et en particulier de la défense des positions acquises par le personnel, d'autre part des possibilités dont disposent les parties du Secrétariat qui sont soumises à la critique de mobiliser pour leur défense suffisamment de soutien parmi les délégations des Etats membres et d'éviter ainsi qu'une décision de suppression, réduction ou même de réforme puisse être prise. Si ces deux phénomènes ne sont pas étudiés objectivement et si des solutions pour supprimer les blocages qu'ils comportent ne leur sont pas apportées, il n'y a aucun espoir que l'on puisse identifier des activités périmées, déterminer des priorités et effectuer les transferts de ressources correspondants.

1. Politique du personnel

83. L'un des aspects les plus importants de la situation actuelle est que jusqu'ici les modifications apportées aux programmes ne se sont faites comme nous l'avons vu que par additions. Les seuls problèmes de personnel qui se sont ainsi posés ont été ceux concernant la nécessité de recruter de nouveaux agents. Si les nouveaux mécanismes proposés conduisaient au contraire à des suppressions de sous-programmes, à des réductions de certains programmes ou grands programmés et à des transferts notables de ressources, les problèmes de personnel qui seraient posés concerneraient les possibilités de licenciement, de non-renouvellement de contrats à durée déterminée ou de transferts de personnel d'un type d'activité à un autre type d'activité, souvent assez différent. Il serait irréaliste de sous-estimer l'importance de ce problème. La capacité de résistance de toute bureaucratie aux possibilités de changement tient essentiellement à la défense des intérêts des droits acquis du personnel existant. Cette défense des intérêts du personnel est normale et légitime, mais il ne faut pas que les bases réglementaires à partir desquelles elle s'exerce la conduisent à bloquer le fonctionnement normal des institutions. Il faut donc, en cas de suppression de parties importantes des programmes, prévoir les procédures précises qui permettraient d'organiser le redéploiement du personnel.

84. D'autre part, l'efficacité des programmes dépend évidemment en grande partie de la qualité du personnel recruté pour les mettre en oeuvre, et en particulier de la qualité du personnel placé à des grades élevés dans les postes de responsabilité. Or la structure et la composition des équipes d'administrateurs et d'agents des services généraux affectés à l'exécution des programmes est bien souvent déterminée en ce qui concerne les grades offerts et les qualifications requises en fonction d'une estimation faite par les chefs de service d'un programme nouveau sans méthode bien précise et surtout en l'absence de directives communes à tous les services.

85. Les services existants de classification de postes pourraient sans doute contribuer à l'élaboration de ces directives; mais les fonctions qu'ils exercent en classifiant les postes existants ou les postes nouveaux dont ils reçoivent les descriptions des services substantifs, consistent seulement à photographier la structure existante. Ils ne contribuent pas, --ils n'auraient d'ailleurs pas qualité pour le faire--, à la définition de la structure administrative nécessaire pour exécuter les programmes. C'est cette fonction de définition actuellement dispersée entre un grand nombre de centres de décisions dans les services organiques qu'il faut maintenant instituer de manière centralisée. Les directives à établir devraient concerner en particulier la manière de définir les types de postes nécessaires à l'exécution d'un programme déterminé, les structures de grades envisageables et les types de contrats à offrir. Nous reviendrons sur ce problème à l'occasion de notre prochain rapport sur la question de carrières, mais il nous a paru nécessaire de mentionner dès maintenant la nécessité de créer une fonction qui n'existe pas aujourd'hui aux Nations Unies. En ce qui concerne les services économiques et sociaux cette fonction de "définition du type de personnel nécessaire pour exécuter les programmes" paraît relever d'une collaboration entre le Directeur général au Développement, le Directeur du Département de l'Administration des finances et de la gestion et le Directeur de l'Office du personnel. 18/

## 2. Problèmes propres à l'application du troisième critère

86. Le renforcement des instruments de diagnostic risque de rendre encore plus fréquents les conflits entre le critère numéro 1 (importance attachée par les Etats membres aux objectifs d'un programme) et le critère numéro 3 (efficacité des services). Ce problème (que nous avons évoqué au paragraphe 75 ci-dessus) est particulièrement difficile à résoudre dans le cas d'un diagnostic très critique pouvant à la limite conduire ses auteurs à recommander la suppression des services examinés.

87. Les difficultés d'une telle situation tiennent aux éléments suivants :

- l'utilisation du critère d'efficacité pour réduire des programmes mal exécutés est légitime dans la mesure où elle permet d'éviter de consommer inutilement des ressources. Mais l'application systématique de ce critère pourrait dans le cas de services particulièrement inefficaces conduire à recommander la suppression des programmes considérés comme essentiels par les Etats membres. Il faut donc dans des cas de ce genre pouvoir utiliser d'autres procédures;

- ces procédures devraient conduire à un examen objectif et complet des raisons de l'inefficacité constatée;

- elles devraient garantir aux équipes d'administrateurs ainsi mises en cause les moyens de présenter leur défense et de faire examiner leurs arguments dans les conditions qui garantissent le maximum d'objectivité aux décisions qui seront prises;

18/ Le Service de gestion administrative (AMS) qui aurait pu étudier ces problèmes ne semble pas jusqu'ici y avoir songé et ne semble pas non plus équipé pour le faire.

- enfin, en contre-partie, l'examen des problèmes ainsi posés devrait pouvoir conduire à des décisions portant sur l'importance et le contenu des programmes eux-mêmes et sur le sort du personnel affecté à leur exécution (y compris si nécessaire des propositions de sanctions). Il devrait être possible en particulier de définir les nouvelles conditions qui permettent le développement des programmes en question quand ce développement est jugé nécessaire en fonction des deux premiers critères.

88. Des procédures de ce genre n'existent pas actuellement à l'intérieur du Secrétariat. Quand on se trouve en présence d'un diagnostic sévère concernant l'efficacité d'un service par exemple à la suite d'un rapport d'évaluation interne ou externe, les méthodes à suivre pour aboutir à des décisions ne sont pas clairement définies. Il en résulte des situations embarrassantes dans lesquelles les administrateurs incriminés n'ont pas l'impression de disposer de tous les moyens de défense nécessaires et qui ne se concluent généralement pas dans des prises de décision satisfaisantes.

89. L'établissement de procédures spéciales devrait donc être mis à l'étude. Ces procédures pourraient comporter :

- la création par le Secrétaire général d'une commission permanente d'examen de ces problèmes 19/ composée pour l'essentiel par un petit groupe de très hauts fonctionnaires de l'Organisation et qui pourrait être présidée par le Directeur général au Développement; et la définition :

- des attributions de cette commission en matière d'investigation, de mise en oeuvre des recommandations faites par les rapports de surveillance et d'évaluation, de propositions de solutions en matière d'affectations de personnel et de réorganisation,

- des conditions dans lesquels les responsables de la surveillance et de l'évaluation pourraient proposer de saisir cette commission et,

- des méthodes par lesquelles les Etats membres seraient informés des conclusions des enquêtes ainsi effectuées.

#### F. La structure inter-gouvernementale de prise de décision

90. Le problème concernant la structure inter-gouvernementale de prise de décision peut être ainsi posé : toute détermination des priorités implique une vision globale de l'ensemble des activités de l'Organisation. Il exige un traitement des problèmes posés qui intègre les aspects de programmation et les aspects financiers. Or, en l'état actuel des choses, il n'existe pas d'organe inter-gouvernemental en dehors de l'Assemblée générale plénière dont la compétence s'étende à l'ensemble ainsi défini. 20/ Le problème revient donc à se demander si le partage d'attributions organisé par la structure actuelle peut être conservé ou si des procédures doivent être envisagées en vue de sa modification.

---

19/ L'établissement d'un tel comité ne ferait que développer et rendre plus permanent le système qui a été déjà expérimenté par la création le 2 novembre 1978 d'un Comité d'examen (Steering Committee) pour établir les directives et les méthodes de procédures pour l'évaluation interne en connexion avec l'évaluation du programme des sociétés transnationales. Ce Comité comprenait le Directeur général au Développement, le Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion, le Secrétaire général adjoint aux affaires économiques et sociales internationales, le Directeur du Centre des sociétés transnationales, le Directeur de l'Office de planification du programme et de la coordination.

20/ Au niveau des grandes commissions de l'Assemblée générale, les questions de programme sont examinées principalement par les 1ère, 2ème, 3ème et 4ème Commissions, les questions financières par la 5ème. Au niveau des organes subsidiaires, les questions de programme sont examinées par le CPC, organe inter-gouvernemental, les questions financières par le CCQAB, organe d'experts.

91. Ce problème a été posé depuis fort longtemps par le Secrétaire général dans un de ses premiers rapports au sujet du remplacement des budgets par nature de dépenses par des budgets programmes (document A.C.5/1429 de 1972).

La suggestion faite était la suivante : "Des mesures devraient être prises au niveau inter-gouvernemental pour rationaliser le présent système de prises de décision... A cette fin, le Secrétaire général, dans des documents précédents, a déjà indiqué le besoin de prendre des mesures concrètes pour concentrer l'autorité de détermination et d'approbation des questions de programme et de budget dans un aussi petit nombre d'organes inter-gouvernementaux que possible de façon idéale dans un seul comité".

92. Cette suggestion n'a jusqu'ici été ni reproduite dans des rapports ultérieurs du Secrétaire général, ni rappelée officiellement par aucune délégation. En revanche, le rôle du Comité du programme et de la coordination s'est considérablement accru. La résolution 32/197 dans ses paragraphes 39, 40, 41 et 46 de son annexe (partie VI) a redéfini le rôle de ce comité en matière de planification-programmation-budgétisation-évaluation, et elle a précisé que ses termes de référence pourraient être revus régulièrement par l'ECOSOC et l'Assemblée générale. Le paragraphe 48 de la même résolution a recommandé qu'une coopération étroite soit organisée entre le CPC et le CCQAB et que leurs programmes de travail soient harmonisés. Par ailleurs, la durée des sessions du CPC a été allongée et il est vraisemblable qu'il faudra considérer la possibilité de les allonger encore dès l'année prochaine si l'on souhaite que le plan à moyen terme 1984/1989 soit examiné avec toute l'attention désirable (c'est-à-dire comme nous l'avons suggéré ci-dessus, sous-programme par sous-programme).

93. Cette coopération plus étroite a paru jusqu'ici difficile à mettre en pratique. Mais elle indique le sens d'une évolution souhaitable qui devrait être poursuivie. Il faudrait même avoir dans l'esprit dès maintenant sa conclusion logique qui devrait être l'établissement d'un "Comité unique" qui remplacerait à la fois le CPC et le CCQAB. La formule qu'il paraît à cet égard le plus souhaitable d'étudier est celle de l'établissement d'un "Conseil d'administration" comparable aux organes de ce genre qui existent dans toutes les autres agences du système des Nations Unies. De tels organes comprennent généralement une trentaine de membres environ, disposent d'un sous-comité du programme et d'un sous-comité budgétaire et financier. Une formule de ce genre offre beaucoup plus de facilités pour traiter des questions aussi essentielles que la définition des priorités et le transfert des ressources que celles qu'offre la structure actuelle des organes inter-gouvernementaux ou d'experts à l'ONU. Sans doute serait-il nécessaire de procéder à une étude préalable très précise avant de prendre une décision aussi importante. Il conviendrait en particulier d'étudier les relations de ce Conseil d'administration avec les grandes commissions de l'Assemblée générale et avec le Conseil économique et social, les attributions et les conditions de fonctionnement des sous-comités, la date et la durée possible des sessions, le nombre des membres, <sup>21/</sup> le rôle et les prérogatives du Président du Conseil et des Présidents des sous-comités, les conditions de fonctionnement du Secrétariat, les attributions à confier à ce conseil en vertu des articles 17, paragraphe 3, et 63 paragraphe 2 de la Charte (cf. paragraphe 99 ci-dessous), l'établissement éventuel d'une période et de procédures de transition entre la présente structure et la structure nouvelle, etc. Un rapport pourrait éventuellement être demandé au Secrétaire général sur l'ensemble de ces questions.

---

<sup>21/</sup> Il est extrêmement important pour l'efficacité et le bon fonctionnement d'un tel organisme que le nombre de ces membres soit le moins élevé possible de l'ordre d'une trentaine au maximum.

G. Possibilité d'une session spéciale de l'ECOSOC ou de l'Assemblée générale sur le problème des priorités

94. Quand les organes inter-gouvernementaux compétents auront examiné les problèmes des priorités et des transferts de ressources dont il est question dans ce rapport, et qui sont également traités dans le rapport présenté par le Secrétaire général sur le même sujet, il pourrait être envisageable en raison de l'importance des questions posées et l'ampleur des réformes qu'il faudrait mettre en oeuvre pour les résoudre, qu'une session spéciale du Conseil économique et social, et peut-être de l'Assemblée générale, leur soit consacrée.

III. QUELQUES REFLEXIONS SUR LA POSSIBILITE D'ETABLIR DES PRIORITES DANS LE CADRE DU SYSTEME DES NATIONS UNIES ET DES FONDS EXTRA-BUDGETAIRES

95. Les arguments en faveur d'un contrôle central de l'établissement des priorités au niveau des fonds extra-budgétaires du système des Nations Unies sont à première vue très convaincants : à quoi peut-il servir d'établir les priorités au niveau des budgets-programmes de l'ONU (et éventuellement à celui de chacun des organisations du système) si les mouvements incontrôlés des fonds extra-budgétaires viennent bouleverser les résultats ainsi obtenus et si les priorités entre les diverses organisations ne sont pas au moins grossièrement établies? Compte tenu des secteurs d'activité qui sont communs à plusieurs organisations (par exemple la science et la technique ou les problèmes concernant l'eau potable) on pourrait même aboutir à des situations contradictoires si un contrôle d'ensemble n'était pas organisé. Les difficultés d'une entreprise de ce genre sont toutefois elles aussi évidentes. Les décisions actuelles sur les fonds extra-budgétaires sont les résultats des négociations entre les pays donateurs et les chefs d'organisation ou les responsables de grands programmes. Il est difficile d'envisager des mesures qui réduiraient la capacité d'initiative des pays qui fournissent les fonds. Le système élaboré en ce qui concerne le PNUD à travers le consensus de 1972 a donné d'autre part satisfaction aux pays bénéficiaires dans la mesure où ce sont eux qui décident des programmes par pays les concernant. Enfin, l'on peut se demander si un système d'établissement des priorités entre organisations aussi différentes que l'OIT, l'OMS ou l'UNESCO est vraiment possible compte tenu de la diversité considérable des grands programmes dont chacune d'elles est responsable. Il semble donc certain qu'en ces domaines la situation n'est pas encore mûre pour permettre d'envisager réellement une solution. En revanche des efforts qui bien que modestes ne sont pas négligeables ont été faits dans la direction d'une solution.

96. On peut compter au nombre de ces efforts tous les travaux effectués dans le sens d'une harmonisation des présentations budgétaires et ceux concernant l'établissement des plans pour une période commune (1984/1989). Les dispositions de la résolution 32/197 dans le paragraphe VII de son annexe concernant la coordination inter-agence insistent sur l'importance de la concertation nécessaire pour l'application des directives et priorités émanant du Conseil économique et social et de l'Assemblée générale sur la planification commune, sur la réorganisation de la machinerie de la coordination inter-agence sur l'association possible des présidents de comités inter-gouvernementaux et du CAC, etc. De nombreuses mesures ont été prises notamment en ce qui concerne la révision de la machinerie de coopération et elles devraient permettre des progrès ultérieurs. Si l'on souhaitait aller plus loin et plus vite de manière à ce qu'un jour les organes inter-gouvernementaux puissent avoir une vue d'ensemble du système et puissent mettre au moins un peu d'ordre en ce qui concerne les orientations essentielles, un certain nombre de recherches complémentaires pourraient être envisagées.

Ces recherches pourraient concerner :

L'élaboration d'une réglementation commune de planification et de programmation à l'échelle du système

97. Il y aurait un intérêt considérable à tenter d'étendre la réglementation dont nous avons recommandé l'établissement pour l'ONU elle-même (para. 37 ci-dessus) à l'ensemble des organisations du système des Nations Unies, dont beaucoup ont également effectué des progrès importants dans ce domaine. On peut ici se demander si la constitution d'un groupe de travail sous l'autorité du Directeur général au Développement ne serait pas la voie la meilleure pour tenter d'aboutir à un projet de réglementation commune.

La centralisation des informations sur la surveillance et l'évaluation

98. On peut admettre que des progrès ont été faits dans toutes les organisations du système des Nations Unies en matière de surveillance et d'évaluation. Ces progrès sont souvent lents et inégaux. Le Corps commun d'inspection a dans plusieurs rapports spéciaux rendu compte de ce qui a été fait. Dans la mesure où ces efforts d'évaluation commencent à fournir quelques résultats, il serait extrêmement utile que les informations qu'ils produisent, même incomplètes ou sporadiques commencent à être centralisées, en particulier en ce qui concerne les secteurs économiques et sociaux au niveau du Bureau du Directeur général au Développement. Cette centralisation permettrait peut-être de renforcer les efforts méthodologiques du Corps commun d'inspection <sup>22/</sup> et permettrait d'accélérer les progrès en ce domaine, en attendant qu'il soit possible de fournir aux Etats membres quelques données sur l'efficacité d'ensemble du système des Nations Unies.

La possibilité d'un rapport d'ensemble du Secrétaire général, préparé par le Directeur général au Développement sur les plans des organisations du système des Nations Unies

99. Si le service d'analyse des priorités, comme nous avons proposé ci-dessus la création, était établi afin d'aider en particulier le Directeur général au Développement sur la préparation de l'introduction du plan à moyen terme de l'ONU, il pourrait aussi servir en un autre genre d'exercice consistant à analyser à l'échelle du système l'ensemble des efforts faits par toutes les organisations à travers les programmes réguliers et les fonds extra-budgétaires. Cette synthèse d'ensemble des programmes, au moins dans les secteurs économiques et sociaux, pourrait permettre de dire si les orientations essentielles des divers programmes et les niveaux des ressources affectées aux divers secteurs paraissent être conformes aux orientations d'ensemble fournies aux organisations par les grandes résolutions de l'Assemblée générale et de leurs conférences générales. Un tel rapport ne permettrait pas sans doute aux Etats membres de prendre des décisions de transfert de ressources entre organisations, mais il leur donnerait l'occasion de faire des recommandations d'ensemble qui permettraient peut-être de corriger les anomalies les plus apparentes sur un certain nombre de points.

L'examen du rôle d'un organe quel 'Comité unique' de l'ONU à l'égard du système des Nations Unies

100. Si la recommandation de la section précédente est possible d'un comité unique de l'ONU l'année prochaine, il serait important de définir de façon précise les attributions que ce comité devrait avoir à l'égard des programmes et des budgets des organisations du système des Nations Unies. Il conviendrait d'examiner comment l'on pourrait mettre réellement en

---

<sup>22/</sup> Le Corps commun d'inspection a établi depuis 1981 un système informel de communication et de re-distribution des documents concernant les problèmes d'évaluation entre organisations intéressées (Informal Clearing House), mais il ne s'agit pas d'établir comme il l'est suggéré ici un bilan d'ensemble des résultats obtenus au niveau de la surveillance et de l'évaluation.

exécution les articles 17 paragraphe 3 et 63 paragraphe 2 de la charte des Nations Unies qui prévoient que l'Assemblée générale examinera les budgets des agences spécialisées afin de leur faire des recommandations et que le Conseil économique et social doit coordonner les activités des agences spécialisées. Sans doute le Comité du programme et de la coordination, en tant que principal organe subsidiaire du Conseil économique et social et de l'Assemblée générale pour la planification, la programmation et la coordination, dispose actuellement de pouvoirs d'examen assez larges sur les programmes des agences; le CCQAB de son côté examine régulièrement les budgets de la plupart des organisations du système des Nations Unies. Mais ces attributions pourraient être combinées et renforcées si le "Comité unique" était institué. Elles devraient lui permettre, en particulier, s'il avait à statuer sur le rapport d'ensemble recommandé au paragraphe précédent, de définir les orientations précises en matière de politique de planification, programmation et budgétisation qui, transmises au Conseil économique et social et à l'Assemblée générale, pourraient fournir à l'ensemble du système un cadre d'orientation politique et technique qui lui fait actuellement défaut.

101. Les orientations de recherche qui viennent d'être évoquées dans ce chapitre ne font l'objet d'aucune recommandation formelle dans ce rapport. Elles pourraient faire l'objet de rapports ultérieurs soit du Secrétaire général soit du Corps commun d'inspection si elles retiennent l'attention et l'intérêt des délégations des Etats membres. S'il nous a paru nécessaire d'y consacrer un chapitre de réflexion c'est parce que l'exposé des problèmes d'établissement des priorités à l'ONU ne nous aurait pas paru complet sans un examen assez précis du cadre d'ensemble à l'intérieur duquel il se situe.

#### IV. CONCLUSIONS ET PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

102. L'enjeu représenté par la solution qu'il est ou non possible d'apporter au problème de la détermination des priorités est important. Il s'agit de savoir s'il est possible de transférer des ressources, en supprimant des activités peu utiles ou périmées vers les activités vraiment utiles et efficaces. Il n'est pas exagéré de dire que c'est dans une certaine mesure la crédibilité même de l'Organisation internationale qui est ainsi mise en question. Les progrès faits jusqu'ici dans la mise en place des structures adéquates et dans la méthodologie de la planification, programmation, budgétisation, évaluation, constituent une étape très importante vers la solution du problème, mais il reste à faire des efforts décisifs. Ces efforts pourraient comporter les mesures suivantes :

A. Officialisation de la réglementation concernant la planification et la programmation et l'étude de quelques modifications à y apporter

Recommandation No. 1 : Etablissement, en vue de son approbation par l'Assemblée générale, d'une réglementation officielle (du type Règlement financier ou Règlement du personnel) des méthodes de planification, programmation, budgétisation, surveillance et évaluation (cf. paragraphe 36).

Recommandation No. 2 : Indication dans les budgets-programmes de la valeur, en pourcentage des sous-programmes, ou en homme-mois, de chaque élément de programme ou produit (cf. paragraphes 44 et 49).

Recommandation No. 3 : Adoption de règles concernant les méthodes de modification de la liste des produits prévus au budget : partage d'autorité entre le Secrétariat (pour les premiers 30% du nombre des produits) et les organes inter-gouvernementaux (au-delà de la limite de 30%) (cf. paragraphes 50, 51 et 52).

B. Adoption de nouvelles procédures et de nouvelles méthodes

Recommandation No. 4 : Envoi du plan à moyen terme pour examen et

approbation à toutes les Grandes Commissions de l'Assemblée générale pour les parties qui les concernent (cf. paragraphe 71).

Recommandation No. 5 : Adoption de nouvelles procédures permettant de réduire dès la fin de la première année de l'exercice budgétaire ou au plus tard vers le milieu de la deuxième année les crédits alloués dans les budgets programmes en cours d'exécution aux sous-programmes exécutés dans des proportions manifestement insuffisantes.

Recommandation No. 6 : Adoption d'une méthode d'examen du plan à moyen terme conduisant au rejet d'une certaine proportion des sous-programmes proposés (cf. paragraphes 60 à 62).

Recommandation No. 7 : Adoption d'une méthode d'examen des budgets complétant l'examen critique des sous-programmes déjà fait à l'occasion de l'approbation du plan (cf. paragraphes 63 à 66).

Recommandation No. 8 : Adoption d'une méthode d'examen systématique et régulier des activités continues (cf. paragraphe 67).

Recommandation No. 9 : Adoption de trois critères (d'importance de l'objectif, de la capacité de l'organisation et de l'efficacité des services) pour le classement des priorités (cf. paragraphes 70 à 75).

C. Création de nouvelles fonctions et de nouveaux mécanismes

Recommandation No. 10 : Adoption de procédures spéciales pour le règlement des conflits entre critères (cf. paragraphes 76 et 77).

Recommandation No. 11 : Distinction des fonctions de proposition et de diagnostic critique à l'intérieur du Secrétariat (cf. paragraphes 78 et 79) et la mise en place des moyens nécessaires pour l'analyse des priorités notamment pour la préparation de l'Introduction du plan à moyen terme (cf. paragraphe 70).

Recommandation No. 12 : Constitution de "groupes de diagnostic" indépendants à l'extérieur du Secrétariat (cf. paragraphe 81).

Recommandation No. 13 : Mise à l'étude de la possibilité d'instituer une "fonction d'analyse des types de personnel nécessaire à l'exécution des programmes" (cf. paragraphe 84).

Recommandation No. 14 : Création d'un comité permanent à l'intérieur du Secrétariat capable de porter un jugement et de tirer les conséquences des rapports d'évaluation ou de diagnostic critique particulièrement sévères (cf. paragraphes 86 à 89).

D. Mise à l'étude de la réorganisation de la machinerie inter-gouvernementale traitant du programme et des budgets

Recommandation No. 15 : Mise à l'étude de la possibilité de créer à l'ONU un "comité inter-gouvernemental unique" pour l'examen des plans programmes et budgets (cf. paragraphes 90 à 93).

Recommandation No. 16 : Examen de la possibilité d'organiser une session spéciale du Conseil économique et social ou de l'Assemblée générale sur le problème des priorités (cf. paragraphe 101).

