

**RÉVISION DU PROCESSUS BUDGÉTAIRE
DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES**

*Victor Vislykh
M. Deborah Wynes
Muhammad Yussuf*

Corps commun d'inspection



**Organisation des Nations Unies
Genève
2003**

Conformément à l'article 11.2 du Statut du Corps commun d'inspection, le présent rapport a été « finalement mis au point après consultations entre les Inspecteurs de façon que les recommandations formulées soient soumises au jugement collectif du Corps commun ».

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
Sigles et acronymes		iv
RÉSUMÉ ANALYTIQUE: OBJECTIF, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.		v
INTRODUCTION	1 - 6	1
I. DÉFAUTS DU PROCESSUS BUDGÉTAIRE ACTUEL DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES.....	7 - 31	2
A. Planification et programmation	9 - 15	2
B. Budgétisation	16 - 20	3
C. Contrôle et évaluation	21 - 22	4
D. Entités intervenant dans le processus.....	23 - 31	4
II. OPTIONS PROPOSÉES POUR AMÉLIORER LE PROCESSUS BUDGÉTAIRE DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES.....	32 - 85	5
A. Option 1	33 - 45	6
1. Planification et programmation	33 - 45	6
2. Budgétisation	46 - 55	8
3. Surveillance et évaluation	56 - 58	9
4. Entités intervenant dans le processus budgétaire de l'Organisation des Nations Unies	59 - 78	9
B. Autres options	79 - 85	13
ANNEXE.....		14
GRAPHIQUE.....		16
NOTES		18

SIGLES ET ACRONYMES

AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
BAR	Budgétisation axée sur les résultats
CCI	Corps commun d'inspection
CCQAB	Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires
CPC	Comité du programme et de la coordination
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
NMP	Nouveau modèle de programmation
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OIT	Organisation internationale du Travail
OMI	Organisation maritime internationale
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel
PMT	Plan à moyen terme
UNITAR	Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche
UPU	Union postale universelle

RÉSUMÉ ANALYTIQUE:

OBJECTIF, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

OBJECTIF:

Évaluer l'efficacité et l'efficacité du processus budgétaire actuel de l'Organisation des Nations Unies et présenter à l'Assemblée générale différentes options pour améliorer la planification, la programmation, la budgétisation, le contrôle et l'évaluation au sein de l'Organisation, en tenant compte, dans une certaine mesure, de l'expérience et des pratiques d'autres organismes des Nations Unies.

A. Dans le document A/57/387, le Secrétaire général a fait valoir que le processus de planification et de budgétisation en vigueur à l'ONU souffrait de graves imperfections: complexité, longueur excessive, incohérence, lourdeur et rigidité. Les Inspecteurs estiment, tout comme le Secrétaire général, qu'une amélioration de ce processus s'impose. Il y a lieu, selon eux, d'en réviser les divers éléments, après avoir mis en évidence leurs insuffisances, afin qu'ils cadrent mieux avec le nouveau système de gestion et de budgétisation axées sur les résultats (BAR) auquel l'Organisation a décidé de passer et qu'ils facilitent cette réorientation.

B. La plupart des instruments actuellement utilisés tout au long du processus ne sont pas vraiment adaptés à une démarche axée sur les résultats et certains, liés qu'ils sont à une logique de budget-programme ou à des objectifs politiques atteints depuis longtemps, ont perdu leur raison d'être. La planification et la programmation en particulier pâtissent de l'absence d'orientation stratégique et de la mauvaise conception des programmes. De par son horizon temporel et sa rigidité, le plan à moyen terme (PMT) ne permet pas une programmation détaillée et c'est aussi un outil peu commode pour fixer les priorités. L'esquisse budgétaire, conçue dans un but essentiellement politique, pour faciliter l'adhésion à la pratique du consensus eu égard aux restrictions financières imposées à l'Organisation, n'a plus de raison d'être et n'est pas vraiment utile pour la fixation des priorités. Ces défauts et d'autres nuisent à l'efficacité et au bon fonctionnement des différentes entités intervenant dans le processus.

C. Le coût du processus budgétaire par exercice biennal dépasse 20 millions de dollars, ce qui représente en moyenne environ 0,75 % du budget, soit le montant du fonds de réserve. Ce coût serait toutefois sensiblement plus élevé

si les dépenses engagées au niveau national par les  tats Membres pour procéder à un contrôle interne et participer au processus étaient prises en compte. Pour les Inspecteurs, quelle que soit la réforme que l'on choisira d'appliquer, le processus budgétaire devra être plus efficace par rapport à son coût. Mais, parallèlement, il ne faudra pas restreindre les fonctions de contrôle exercées par les  tats Membres tout au long du processus.

D. Compte tenu de ce qui précède, et s'appuyant en partie sur une analyse des pratiques en vigueur dans un certain nombre d'autres organismes des Nations Unies et de l'expérience que ceux-ci ont acquise, les Inspecteurs proposent que l'Assemblée générale prenne en considération, en même temps que les propositions du Secrétaire général, les trois options exposées ci-après pour étudier les moyens d'améliorer la planification, la programmation, la budgétisation, le contrôle et l'évaluation à l'ONU. **Ils tiennent toutefois à souligner que l'option 1 représente à leurs yeux la meilleure ligne de conduite pour mettre en place un processus budgétaire d'une efficacité optimale.**

Option 1

- Un cadre stratégique
- Un budget-programme conçu dans une optique stratégique
- Un régime renforcé de contrôle et d'évaluation
- Une gouvernance améliorée

a)  laborer un cadre stratégique fondé sur les objectifs de développement du Millénaire et les résultats des grandes conférences et réunions au sommet organisées sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies. Le cadre stratégique devrait être concis; il devrait définir les buts globaux dans les domaines de compétence de l'Organisation, les objectifs stratégiques allant dans le sens des buts visés

et les critères à appliquer, pour classer par ordre de priorité les activités de l'Organisation. Le cadre stratégique devrait servir de guide pour la planification et la programmation à long terme, étant entendu qu'il pourrait être révisé en cas de changement important remettant en cause son contenu;

- b) Supprimer le plan à moyen terme (PMT) et l'esquisse de budget actuellement utilisés et faire du budget-programme, conçu dans une optique stratégique en fonction du cadre stratégique, le principal instrument de programmation de l'exercice biennal;
- c) Instaurer un régime renforcé de contrôle et d'évaluation; fournir aux directeurs de programme de meilleurs outils d'auto-évaluation et soumettre aux États Membres des rapports plus fréquents et de plus grande qualité;
- d) Améliorer la gouvernance de sorte que chacune des entités concernées exerce pleinement les fonctions et les responsabilités qui lui incombent dans le processus, cela valant aussi pour l'Assemblée générale qui se doit d'utiliser au mieux ses organes subsidiaires et ses organes d'experts.

Option 2

- Un cadre stratégique
- Un document de planification stratégique précisant le montant indicatif des ressources nécessaires pour l'exercice biennal
- Un budget-programme conçu dans une optique stratégique
- Un régime renforcé de contrôle et d'évaluation
- Une gouvernance améliorée

- a) Élaborer un cadre stratégique comme prévu dans l'option 1;
- b) Supprimer le PMT et l'esquisse de budget actuellement utilisés et les remplacer par un document de planification succinct pour l'exercice biennal, qui s'inspirera du cadre stratégique et sera élaboré au niveau des grands programmes. Ce document, qui précisera le montant indicatif des

ressources nécessaires pour l'exercice biennal, sera soumis aux États Membres deux ans avant le début de l'exercice biennal auquel il se rapporte;

- c) Le budget-programme, qui s'inspirera du cadre stratégique et sera fondé sur le document de planification visé à l'alinéa b ci-dessus, constituera le principal instrument de programmation détaillée pour l'exercice biennal;
- d) Instaurer un régime renforcé de contrôle et d'évaluation comme prévu dans l'option 1;
- e) Améliorer la gouvernance comme prévu dans l'option 1.

Option 3

- Un cadre stratégique
- Un PMT stratégique glissant sur quatre ans précisant le montant indicatif des ressources nécessaires
- Un budget-programme conçu dans une optique stratégique
- Un régime renforcé de contrôle et d'évaluation
- Une gouvernance améliorée

- a) Élaborer un cadre stratégique comme prévu dans l'option 1;
- b) Élaborer un PMT glissant sur quatre ans en remaniant les programmes dans une optique stratégique en fonction du cadre stratégique. Le nouveau PMT sera soumis pour adoption deux ans avant l'exercice biennal au cours duquel il entrera en vigueur, et sera mis à jour et reconduit tous les deux ans. L'esquisse budgétaire actuelle sera supprimée et remplacée par la mention dans le nouveau PMT du montant indicatif des ressources nécessaires;
- c) Le budget-programme sera essentiellement un document budgétaire utilisé pour mettre en œuvre une "tranche" du PMT correspondant à un exercice biennal. Il ne comprendra pas, en ce qui concerne les programmes, d'exposés justificatifs répétitifs et mettra l'accent sur les produits à obtenir au cours de l'exercice biennal en les rattachant aux objectifs stratégiques définis dans le cadre stratégique;
- d) Instaurer un régime renforcé de contrôle et d'évaluation comme prévu dans l'option 1;

- e) Améliorer la gouvernance comme prévu dans l'option 1.

E. Il convient de souligner qu'aucune des options proposées ci-dessus ne saurait être interprétée comme restreignant d'une quelconque façon les fonctions de contrôle exercées par les États Membres tout au long du processus budgétaire. La planification stratégique implique surtout que les ressources allouées pour l'exercice biennal soient mobilisées de façon à permettre à l'Organisation de se rapprocher de ses objectifs stratégiques et des buts qu'elle cherche à atteindre, tels qu'ils sont définis dans le cadre stratégique. Si, dans le cadre d'une gouvernance améliorée et d'un régime de contrôle et d'évaluation renforcé, le CPC s'intéressait davantage à l'exécution des programmes, cela permettrait de s'assurer que l'Organisation est sur la bonne voie et se traduirait par un renforcement des fonctions de contrôle exercées par les États Membres à cet égard. Parallèlement, en examinant les données budgétaires détaillées, le CCQAB continuerait de donner aux États Membres toutes les assurances voulues quant à la gestion et à la responsabilité financières du Secrétariat. En outre, avec l'établissement d'un lien plus clair entre les ressources allouées et les résultats escomptés et des rapports sur l'exécution des programmes plus pertinents, le CCQAB disposerait d'une base plus solide pour faire ses recommandations aux États Membres concernant l'affectation des ressources.

INTRODUCTION

1. Dans le document A/57/387, le Secrétaire général a présenté son programme pour poursuivre la réforme de l'Organisation des Nations Unies, et notamment du processus de planification et de budgétisation qui, selon lui, souffrait de graves imperfections: complexité, longueur excessive, incohérence, lourdeur et rigidité. Dans sa résolution 57/300¹, tout en se félicitant des efforts et initiatives du Secrétaire général visant à poursuivre la réforme de l'Organisation des Nations Unies, l'Assemblée générale a accueilli avec une certaine circonspection certaines propositions relatives au processus budgétaire, et a prié le Secrétaire général de préciser sa pensée et de lui faire rapport à ce sujet à la reprise de sa cinquante-septième session ou à sa cinquante-huitième session. Plus exactement, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de lui présenter à sa cinquante-huitième session, un rapport dans lequel il développerait sa proposition relative à l'adoption d'un plan à moyen terme plus court et davantage stratégique, qui s'articule avec l'esquisse budgétaire et, à la reprise de sa cinquante-septième session, un rapport clarifiant sa proposition visant à réorganiser l'examen intergouvernemental du budget-programme et du PMT afin qu'il se déroule en une seule étape. Le Secrétaire général a répondu à cette dernière demande dans son rapport A/57/786 daté du 15 avril 2003.

2. Tout comme le Secrétaire général, les Inspecteurs estiment nécessaire de réformer le processus budgétaire de l'Organisation des Nations Unies dans le but de faire de la planification et de la budgétisation de véritables instruments stratégiques au service des priorités et du programme de travail de l'Organisation. Il y a lieu, selon eux, de réviser les divers éléments du processus afin qu'ils cadrent mieux avec le nouveau système de gestion et de budgétisation axées sur les résultats (BAR) auquel l'ONU a décidé de passer et qu'ils facilitent cette réorientation. Toutefois ils sont d'avis que, pour pouvoir se prononcer en toute connaissance de cause, les États Membres devraient non seulement examiner les propositions du Secrétaire général, mais aussi envisager d'autres options fondées en partie sur l'expérience et la pratique d'autres organismes des Nations Unies qui ont revu leur processus budgétaire.

3. Dans le présent rapport, soumis à l'Assemblée générale à sa cinquante-huitième session, les Inspecteurs exposent les différentes options qu'ils ont étudiées après avoir mis en évidence les insuffisances du processus actuel. Ils passent en revue au chapitre premier les défauts relevés au niveau de chacun des éléments du processus budgétaire ainsi que dans le fonctionnement des entités intervenant dans ce processus et posent un diagnostic plus précis avant de proposer au chapitre II différentes options pour améliorer celui-ci.

4. Dans le cadre de cette étude, les Inspecteurs ont analysé l'expérience acquise et les pratiques suivies par un certain nombre d'institutions spécialisées et par l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), qui ont cherché à améliorer leur processus budgétaire au cours des trois derniers exercices biennaux. Les fonds et programmes des Nations Unies n'ont pas été pris en considération en raison principalement du caractère volontaire de leur financement et de la nature différente du contrôle budgétaire exercé par les organes délibérants chargés de la gouvernance.

5. Pour l'établissement du présent rapport, les Inspecteurs ont adressé un questionnaire aux institutions spécialisées des Nations Unies et à l'AIEA. Ils ont examiné les documents budgétaires pertinents de quelques-unes de ces organisations et se sont entretenus avec leurs responsables. Les Inspecteurs ont également passé en revue les éléments du processus budgétaire de l'Organisation des Nations Unies et rencontré les délégations d'États Membres et des responsables du Secrétariat.

6. Les Inspecteurs tiennent à exprimer leur gratitude à tous ceux, fort nombreux, qui les ont aidés à établir le présent rapport. Leur coopération a été très appréciée.

I. Défauts du processus budgétaire actuel de l'Organisation des Nations Unies

7. Le Secrétaire général a mis en lumière nombre des points faibles du processus budgétaire actuel de l'Organisation des Nations Unies². Ces insuffisances et d'autres ont été soulignées à l'occasion des entretiens que les Inspecteurs ont eus avec des responsables du Secrétariat de l'ONU et les délégations d'États Membres et confirmées par leur analyse du processus budgétaire d'un certain nombre d'organismes des Nations Unies.

8. Dans le présent chapitre sont récapitulés les principaux défauts relevés au niveau de chacun des éléments du processus budgétaire, ainsi que dans le fonctionnement des entités intervenant dans ce processus. Si certains ne sont pas nouveaux et sont même bien connus notamment de ceux qui participent au processus depuis quelques années, leurs incidences négatives deviennent flagrantes dans le contexte d'une budgétisation axée sur les résultats. Face à ce problème, les Inspecteurs vont s'attacher à poser un diagnostic plus précis avant de proposer au chapitre II différentes options pour améliorer le processus.

A. Planification et programmation

Un instrument conçu pour un autre usage

9. Le plan à moyen terme (PMT) est actuellement le principal instrument de planification et de programmation budgétaires de l'ONU. Bien que l'Organisation se soit réorientée vers une budgétisation axée sur les résultats, on n'a pas cherché à savoir si le PMT, conçu principalement pour faciliter le passage en 1974 d'une budgétisation par objet de dépense à une budgétisation par programme, demeurerait pertinent. On ne s'est pas non plus suffisamment interrogé sur le point de savoir si son contenu cadrerait avec la nouvelle démarche adoptée par l'Organisation.

Absence d'orientation stratégique et programmes mal conçus

10. Si la présentation du PMT pour la période 2002-2005 a bien été revue en fonction des techniques de budgétisation axée sur les résultats, les modifications apportées aux programmes ont concerné davantage la forme que le fond. Actuellement, aucune orientation stratégique n'est

fournie pour leur élaboration et, dans l'ensemble, les programmes restent mal conçus pour l'exécution des activités à court terme prescrites par les organes délibérants. La description détaillée de leur contenu, notamment au niveau des sous-programmes, fait du PMT un document volumineux, dont l'utilité en tant que cadre définissant la politique générale de l'Organisation est amoindrie par sa longueur même.

De par son horizon temporel et sa rigidité, le PMT ne permet pas une programmation détaillée

11. Les directeurs de programme sont tenus d'élaborer leur programme en détail trois ans avant sa mise en œuvre. Le PMT fait ensuite l'objet d'un examen intergouvernemental deux ans avant l'exercice biennal au cours duquel il entre en vigueur. Il arrive donc souvent qu'il y ait un décalage entre cet instrument et les directives des organes délibérants: en effet les directives données au moment de son adoption ou peu après ne peuvent être prises en compte que deux ans plus tard, au moment de sa révision, et, suivant le même cycle, le PMT révisé se trouve ensuite, à son tour, en décalage par rapport aux nouvelles directives données par les organes délibérants.

12. À ce sujet, le Secrétaire général a mis l'accent sur le fait que le PMT pour la période 2002-2005 n'avait pas pu prendre en compte le consensus politique et les incidences budgétaires de la Déclaration du Millénaire³. Plus récemment, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général, étant donné que le temps manquait pour apporter de nouvelles modifications au PMT à la cinquante-septième session, d'établir les prévisions budgétaires pour l'exercice biennal 2004-2005 relatives au programme 7 (Affaires économiques et sociales) en tenant compte de l'examen, à cette session de l'Assemblée générale, des résultats de la Conférence internationale sur le financement du développement et du Sommet mondial pour le développement durable⁴.

Un outil peu commode pour fixer les priorités

13. C'est à l'occasion de l'établissement du plan à moyen terme que l'ordre de priorité des programmes est censé être fixé pour la première fois. Mais cet exercice est resté largement théorique, l'établissement du PMT étant

découplé du processus d'affectation des ressources. Par exemple, alors qu'il a fallu des semaines de négociation pour parvenir à un consensus sur les priorités à retenir dans le PMT pour la période 1998-2001 (priorités qui ont été reprises dans le PMT pour la période 2002-2005), le montant des ressources affectées aux programmes correspondant à ces priorités n'a pratiquement pas varié au cours des exercices biennaux suivants.

Les États Membres examinent chaque année inutilement le détail des programmes

14. Actuellement, les États Membres examinent chaque année le détail des programmes dans le cadre du Comité du programme et de la coordination (CPC) et de la Cinquième Commission. Au cours d'un exercice biennal, les programmes sont examinés en détail au moment de la présentation du PMT ou de sa révision puis à l'occasion de la présentation du budget-programme, l'année suivante (les produits escomptés étant alors précisés). Or cela est inutile vu que, comme indiqué plus haut, de nombreux détails doivent être revus au cours de la seconde phase de l'examen.

15. Cette pratique conduit à un accroissement inutile du volume de la documentation établie à l'intention des États Membres. Dans la plupart des cas, le texte explicatif dans lequel sont présentés les éléments détaillés des différents programmes dans le PMT est repris mot pour mot dans le budget-programme. Cette pratique entraîne aussi une augmentation des dépenses liées aux réunions du CPC et de la Cinquième Commission. Le coût du processus budgétaire par exercice biennal dépasse 20 millions de dollars des États-Unis⁵, ce qui représente en moyenne environ 0,75 % du budget, soit le montant du fonds de réserve. Ce coût serait toutefois sensiblement plus élevé si les dépenses engagées au niveau national par les États Membres pour procéder à un contrôle interne et participer au processus étaient prises en compte.

B. Budgétisation

L'esquisse budgétaire

Un outil qui a perdu sa raison d'être

16. L'esquisse budgétaire tenait une place importante dans le processus budgétaire institué par l'Assemblée générale dans sa

résolution 41/213 du 19 décembre 1986. Elle visait principalement à aider les États Membres à s'entendre à l'avance sur le montant global du budget de l'Organisation des Nations Unies, un consensus étant jugé souhaitable eu égard aux restrictions financières imposées à l'Organisation.

17. Depuis 1986, la pratique du consensus, recommandée pour l'adoption du budget de l'ONU par l'Assemblée générale, s'est imposée et l'établissement de facto de budgets à croissance zéro en valeur réelle fait que le montant global du budget des exercices biennaux à venir est largement prévisible.

Une occasion manquée de fixer les priorités de manière vraiment utile

18. La nature foncièrement politique de l'esquisse budgétaire et la place prépondérante qui tiennent les questions financières, expliquent en grande partie que cet instrument n'ait pas réussi à mettre en concordance les priorités concernant les programmes et l'affectation des ressources. En fait, dans le cycle budgétaire actuel, l'examen du PMT (ou sa révision) et l'examen de l'esquisse budgétaire ont lieu la même année. Mais les négociations portant sur les deux documents sont dissociées, les priorités arrêtées dans le PMT étant ensuite plaquées artificiellement sur une esquisse budgétaire déjà approuvée.

Le budget-programme

Absence de budgétisation stratégique

19. Le budget-programme procède du PMT et de l'esquisse budgétaire. Les défauts relevés dans le PMT – absence d'orientation stratégique et programmes mal conçus – se retrouvent donc dans le budget-programme et les modifications apportées à ce document concernent aussi plutôt la forme que le fond.

Données budgétaires sans intérêt pour une budgétisation axée sur les résultats

20. Continuent de figurer dans le budget des données qui ne sont pas nécessaires pour une bonne application du système de budgétisation axée sur les résultats. En outre le lien entre les produits à obtenir et les résultats à atteindre d'une part et les ressources prévues à cet effet d'autre part reste flou.

C. Contrôle et évaluation

Absence de mécanismes adéquats pour procéder à des auto-évaluations régulières

21. Les outils de contrôle et d'évaluation existants, notamment les systèmes d'information qui ont pu être mis en place, tels que le Système intégré de suivi (SIS), n'ont pas été conçus pour une budgétisation axée sur les résultats et se révèlent difficilement adaptables. Il est donc plus difficile pour les directeurs de programme de pratiquer des auto-évaluations régulières et de tenir compte des résultats de ces auto-évaluations dans leurs programmes et leurs plans futurs.

Les mécanismes d'établissement de rapports ne permettent pas de tenir compte de façon appropriée des résultats des évaluations dans les budgets-programmes suivants

22. Les mécanismes d'établissement de rapports sur l'exécution des programmes ne permettent pas de tenir compte en temps voulu et de façon systématique des résultats des évaluations dans le budget de l'exercice biennal à venir. L'absence de rapport intermédiaire sur l'exécution des programmes en cours d'exercice empêche de modifier rapidement, si nécessaire, l'orientation des programmes futurs et le mode actuel d'établissement des rapports (qui consiste à faire le point sur le degré de réalisation de milliers de produits) ne favorise pas un débat stratégique sur les plans futurs et l'affectation des ressources, cet exercice s'apparentant davantage à un simple décompte.

D. Entités intervenant dans le processus

Le Secrétariat

Nécessité d'améliorer encore la documentation

23. Certes, depuis qu'elle a été approuvée par l'Assemblée générale en décembre 2000, la budgétisation axée sur les résultats est mise en œuvre progressivement et par étapes successives et le Secrétariat fait des efforts louables pour améliorer la documentation établie à l'intention des États Membres, notamment la présentation du budget-programme⁶, mais il est nécessaire d'aller plus loin et d'apporter de nouvelles améliorations aux documents présentés tout au long du processus budgétaire.

24. Par exemple, en matière de planification et de programmation, comme on le verra plus en détail au chapitre II, un effort accru s'impose suivant l'exemple des secrétariats d'autres organismes des Nations Unies qui se sont attachés à revoir leurs instruments de planification et de programmation ainsi qu'à rationaliser, regrouper et remanier leurs programmes de manière stratégique et à définir des objectifs communs et intersectoriels.

25. Tout récemment, dans le cadre du CPC, l'opinion a été exprimée qu'il faudrait à l'avenir dans les projets de budget-programme faire apparaître plus clairement les liens entre les objectifs, les réalisations escomptées, les indicateurs de succès et les produits. On a relevé également que dans l'introduction au projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2004-2005, aucune indication n'était fournie quant aux efforts déployés pour éliminer les chevauchements en matière de programmes ou sur le plan administratif, comme l'avait demandé l'Assemblée générale. En outre, le Comité a recommandé que l'Assemblée générale prie le Secrétaire général de faire des propositions à l'Assemblée à sa cinquante-neuvième session en vue de mieux faire concorder les rapports sur l'exécution des programmes et les rapports d'évaluation avec le cycle budgétaire⁷.

Information tardive des États Membres et manque de confiance

26. Le Secrétariat ne cherche pas à faire valider suffisamment tôt par les États Membres ses idées et le fruit de ses réflexions concernant les différents aspects du processus budgétaire. Parfois, des propositions importantes sont faites avant d'avoir été suffisamment approfondies ou précisées et des initiatives sont prises en dépit des préoccupations exprimées par les États Membres. Cette façon de procéder provoque un certain scepticisme chez les États Membres et sape leur confiance dans le Secrétariat.

27. Par exemple, l'Assemblée générale a récemment prié le Secrétaire général de préciser sa proposition visant à réorganiser l'examen intergouvernemental du budget-programme et du PMT de façon qu'il se déroule en une seule étape. Les États Membres se sont également émus de l'initiative du Secrétariat tendant à présenter l'annexe au budget-programme pour 2004-2005, qui renferme les données techniques détaillées relatives aux coûts, au seul CCQAB, et le CPC a jugé important de souligner

que cette annexe pouvait également être fournie sur demande aux États Membres⁸.

Le Comité du programme et de la coordination

Des travaux qui paraissent faire des doubles emplois avec ceux de la Cinquième Commission et des méthodes fastidieuses

28. La principale critique couramment formulée au sujet du rôle du CPC dans le processus et reprise, quoique avec plus ou moins d'insistance, par les responsables du Secrétariat avec lesquels les Inspecteurs se sont entretenus et par quelques délégations, est double: les travaux de cet organe feraient double emploi avec ceux de la Cinquième Commission et ses méthodes sont jugées fastidieuses (comité de rédaction).

La Cinquième Commission

Cet organe s'acquitte de tâches qui sont du ressort du CPC et du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB), accorde trop d'attention à des points de détail et finit par arrêter au tout dernier moment un montant en dollars

29. Les principales critiques formulées à propos du rôle de la Cinquième Commission dans le processus budgétaire sont les suivantes: l'examen par les États Membres des aspects du budget-programme ayant trait aux programmes fait double emploi avec celui auquel procède le CPC; les États Membres s'occupent de points de détail (reclassement de postes, nombre de postes nécessaires pour l'exécution d'un sous-programme, etc.) au lieu de se concentrer sur les questions stratégiques; ils empiètent sur les fonctions du CCQAB en examinant les données budgétaires détaillées; le volume global de ressources finalement arrêté par les États Membres n'est pas en rapport avec les résultats de leur analyse, chapitre par chapitre,

du budget-programme et n'est pas non plus à la mesure du temps et des efforts qu'ils y ont consacrés. Ceux-ci finissent par arrêter au tout dernier moment un montant en dollars sans tenir compte des considérations qui sous-tendent les programmes ni des objectifs à atteindre au cours de l'exercice biennal.

Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires

Réunions presque incessantes

30. La lourdeur du processus budgétaire de l'Organisation des Nations Unies a eu également des répercussions fâcheuses sur le CCQAB. Celui-ci est désormais contraint de se réunir pratiquement en permanence, ce qui entraîne un surcroît de dépenses pour les États Membres.

Impossibilité pour le CCQAB de s'acquitter du mandat qui lui a été confié en vertu de l'Article 17 de la Charte des Nations Unies

31. En dépit des missions que ses membres effectuent périodiquement auprès des institutions spécialisées et de l'AIEA, la lourde charge de travail imposée par le processus budgétaire de l'Organisation des Nations Unies fait que les avis que le CCQAB adresse à l'Assemblée générale dans l'exercice de ses fonctions de contrôle des budgets des institutions spécialisées conformément à l'Article 17 de la Charte sont moins utiles et de moins grande portée que par le passé⁹. De l'avis de certaines délégations, c'est là une évolution très regrettable car elle empêche l'Assemblée générale, notamment, de se tenir informée des réformes budgétaires opérées par les institutions spécialisées et l'AIEA.

II. Options proposées pour améliorer le processus budgétaire de l'Organisation des Nations Unies

32. Vu les défauts du processus actuel analysés au chapitre I et vu également l'expérience acquise et les pratiques suivies par un certain nombre d'autres organismes des Nations Unies, les Inspecteurs estiment que l'Assemblée générale pourrait envisager essentiellement trois options pour améliorer le processus de planification,

de programmation, de budgétisation, de surveillance et d'évaluation de l'Organisation des Nations Unies. Ces options, et la logique qui les sous-tend, sont exposées ci-après.

A. Option I

1. Planification et programmation

Nécessité de mettre en place un cadre stratégique

33. L'Organisation des Nations Unies est passée à une budgétisation axée sur les résultats sans disposer d'un cadre stratégique clairement établi ni d'objectifs pour orienter son action future. Les responsables du Secrétariat et les délégations de certains États Membres, avec lesquels les Inspecteurs se sont entretenus aux fins du présent rapport, se sont montrés quelque peu sceptiques quant à l'intérêt d'établir des plans à long terme ou des plans stratégiques dans le cas de l'Organisation des Nations Unies, celle-ci devant s'adapter à un environnement mondial dynamique et en constante évolution. D'aucuns ont dit craindre également que cet exercice ne donne lieu à de laborieuses et interminables négociations.

34. En revanche, de l'avis général des délégations et des responsables du Secrétariat, les objectifs de développement énoncés dans la Déclaration du Millénaire combinés aux buts et objectifs définis à l'occasion des grandes conférences et réunions au Sommet organisées sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies depuis le début des années 90 pourraient servir de cadre directeur pour la planification d'ensemble de l'action à long terme de l'Organisation. La nécessité de rattacher les travaux et activités de l'Organisation aux objectifs de développement du Millénaire et aux autres buts et objectifs arrêtés au niveau mondial a été aussi clairement reconnue. Les Inspecteurs estiment donc qu'il existe un consensus suffisant pour permettre au Secrétariat d'élaborer, en concertation étroite avec les États Membres et en les associant très tôt au processus, un document stratégique qui indiquerait suivant quel axe planifier le programme de travail de l'Organisation à plus long terme.

35. L'expérience des autres organismes des Nations Unies qui ont entrepris de passer à une budgétisation axée sur les résultats en s'appuyant sur un cadre stratégique qui inspire et oriente de façon générale l'action de l'organisation à long ou à moyen terme, conforte les Inspecteurs dans leur opinion. L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a élaboré et adopté un cadre stratégique pour la période 2000-2015; l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a défini une stratégie institutionnelle et l'AIEA une stratégie à moyen terme (SMT) pour la

période 2001-2005. D'autres organisations, telles que l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), l'Organisation internationale du Travail (OIT), l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et l'Union postale universelle (UPU), ont fait de même (voir l'annexe). L'Organisation maritime internationale (OMI) est en train de mettre sur pied un plan stratégique sur six ans.

36. En adoptant ces documents stratégiques, les États Membres ont cherché à donner à leur organisation un cadre d'action à long terme clair et précis propre à l'aider à planifier ses programmes pendant la période considérée. Ils se sont interrogés sur ses buts et sur l'action qu'elle devait mener. La plupart de ces documents présentent un certain nombre de caractéristiques communes: ils sont relativement concis, exposent le contexte général et indiquent les buts vers lesquels l'organisation doit tendre et les objectifs stratégiques qu'elle doit atteindre pour s'en rapprocher. Nombre d'entre eux définissent les critères à appliquer pour fixer les priorités, cette opération intervenant plus tard lors de la première étape du processus d'affectation des ressources. Il a été admis dès le départ que ces documents seraient suffisamment souples pour pouvoir s'adapter à l'évolution de la situation et à toute circonstance nouvelle, cela ne diminuant en rien leur valeur en tant qu'instruments nécessaires pour guider la planification dans un système de budgétisation axée sur les résultats.

37. D'ailleurs l'Assemblée générale a elle-même implicitement reconnu l'intérêt des documents d'orientation stratégique en recommandant que le rapport du Secrétaire général intitulé «Plan de campagne pour la mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire»¹⁰ soit considéré comme un guide utile pour l'application de cette déclaration¹¹. Même si ce document présente indiscutablement des points faibles dans l'optique de l'Organisation des Nations Unies¹², les directeurs de programme de l'Organisation ont été encouragés à en tenir compte pour revoir les activités exécutées au titre de leur programme en vue de l'établissement du budget-programme pour l'exercice biennal 2004-2005¹³.

38. Les Inspecteurs sont convaincus que l'élaboration d'un cadre stratégique, suivant les indications données plus haut, est essentielle pour passer véritablement à une budgétisation axée sur les résultats et que l'on aurait grand besoin d'un tel cadre pour améliorer les

autres éléments du processus budgétaire de l'Organisation des Nations Unies.

Programmation

39. L'élaboration d'un cadre stratégique devrait aider à remanier les programmes dans une optique stratégique, c'est-à-dire en allant au-delà de ce que prescrivent à court terme certaines directives des organes délibérants. Les objectifs stratégiques devraient être repris au niveau des différents programmes et sous-programmes sous la forme d'objectifs correspondants. On aurait ainsi l'assurance qu'il existe un lien véritable entre n'importe quelle activité entreprise à l'échelon le plus bas du programme de travail de l'Organisation et les objectifs stratégiques et que le produit de cette activité contribue à la réalisation des objectifs généraux de l'Organisation. Il est également nécessaire de mettre davantage l'accent sur les objectifs intersectoriels et communs à plusieurs programmes. Cette révision est cruciale pour améliorer le processus budgétaire de l'Organisation des Nations Unies.

40. La plupart des autres organismes des Nations Unies ont signalé que c'était surtout en rationalisant, restructurant ou remaniant leurs programmes qu'ils avaient amélioré leur processus budgétaire. La FAO a adopté un nouveau modèle de programmation, conçu pour répondre aux besoins d'une budgétisation axée sur les résultats. Dans le cadre de son nouveau système de programmation, cette organisation a également défini 16 domaines prioritaires pour une action interdisciplinaire. À l'OMS, où le passage à une budgétisation stratégique s'est véritablement amorcé au cours de l'exercice biennal 2002-2003, les programmes ont été regroupés et la distinction opérée jusque-là entre l'action au niveau mondial, l'action au niveau régional et l'action au niveau des pays a été supprimée, les objectifs généraux, les résultats escomptés et les indicateurs étant désormais les mêmes pour les trois. L'OIT a remanié et regroupé ses programmes autour de 4 objectifs stratégiques et de 10 objectifs opérationnels, qui s'ajoutent à 6 objectifs de politique générale intersectoriels ou communs. Quant à l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), elle a mis sur pied deux grands programmes à partir de son Plan de travail.

41. Les Inspecteurs sont convaincus de la nécessité de remanier, restructurer ou rationaliser de même les programmes de l'Organisation des Nations Unies en fonction d'objectifs/d'orientations

stratégiques afin que les États Membres privilégient désormais une programmation dictée par les résultats à atteindre, comme le veut la BAR. La présentation du budget-programme s'en trouverait améliorée et le lien entre les divers éléments du processus renforcé.

L'instrument de programmation

42. De l'avis des Inspecteurs, le PMT, principal instrument de programmation de l'Organisation des Nations Unies, devrait être supprimé, vu ses défauts, mis en lumière au chapitre premier.

43. La programmation devrait plutôt se faire directement dans le cadre du budget-programme. Les programmes pourraient ainsi être élaborés à une date aussi rapprochée que possible de celle de leur exécution tout en conservant l'orientation stratégique définie dans le cadre stratégique. En outre, cette approche éviterait aux États Membres d'avoir à examiner le détail des programmes chaque année de l'exercice biennal et devrait permettre d'envisager ceux-ci dans une optique plus stratégique grâce, notamment, à une évaluation méthodique du lien entre les produits proposés dans le budget-programme et les objectifs stratégiques et buts généraux de l'Organisation.

44. La plupart des autres organismes des Nations Unies, notamment l'AIEA, l'OMPI et l'OMS, ont choisi de procéder ainsi, l'OMS déclarant à cet égard que la meilleure façon de traduire les politiques dans la pratique était de faire en sorte que le budget-programme et les plans opérationnels soient établis à une date plus proche de l'exécution des activités¹⁴.

45. En fait, cette approche a été partiellement suivie à l'ONU même dans le budget-programme pour l'exercice 2004-2005 afin de tenir compte, dans le programme relatif aux affaires économiques et sociales, de l'examen par l'Assemblée générale à sa cinquante-septième session des résultats de la Conférence internationale sur le financement du développement et du Sommet mondial pour le développement durable. Cette procédure appliquée de façon ponctuelle a néanmoins valeur d'exemple et il faudrait l'institutionnaliser et l'ériger en principe de programmation.

2. Budgétisation

L'esquisse budgétaire

46. Les Inspecteurs estiment que l'esquisse budgétaire, conçue dans un but essentiellement politique, n'a plus de raison d'être. Le passage à une budgétisation axée sur les résultats exige à la base qu'entre les États Membres et le Secrétariat la confiance soit totale, surtout pour ce qui concerne la planification et la discipline financières. Les prévisions concernant les ressources nécessaires devraient, en principe, être établies en fonction du montant global du budget-programme précédent.

47. S'il estime nécessaire et justifié de modifier le montant global du budget à venir par rapport au précédent, le Secrétariat devrait, à un stade précoce du processus budgétaire et dans la plus grande transparence, engager des consultations avec les États Membres et les groupes d'États Membres pour les avertir de cette modification et leur en expliquer les raisons, puis tenir compte de leurs réactions pour mettre au point la version définitive du projet de budget-programme. Cette procédure appliquée avec succès à l'AIEA s'inscrit dans la logique des mesures recommandées plus loin par les Inspecteurs pour améliorer les méthodes de travail du Secrétariat et renforcer la confiance entre celui-ci et les États Membres.

48. Si, comme il est préconisé, le budget-programme devient le principal instrument de programmation de l'Organisation, l'établissement de ce document sera la première occasion de mettre en concordance les priorités concernant les programmes et l'affectation des ressources. Les Inspecteurs recommandent donc que l'esquisse budgétaire ne fasse plus partie du processus budgétaire de l'Organisation des Nations Unies.

49. En fait, les Inspecteurs n'ont relevé aucune pratique comparable dans les organismes des Nations Unies considérés aux fins du présent rapport. À la FAO, il y avait bien au début des années 90 un schéma de programme de travail et de budget, mais celui-ci a été supprimé en 1997 sur la recommandation du Conseil de la FAO, qui a jugé qu'il faisait double emploi avec d'autres éléments du processus budgétaire¹⁵. L'adoption d'une décision analogue par l'Assemblée générale, qui permettrait de rationaliser le processus

budgétaire, est vivement recommandée par les Inspecteurs.

Le budget-programme

50. La nature et la qualité du budget-programme sont fonction des méthodes de planification et de programmation appliquées par l'Organisation. En conséquence, des programmes de conception stratégique et bien formulés, avec des objectifs intersectoriels et communs, devraient conduire à l'élaboration d'un budget stratégique amélioré dans lequel les ressources allouées pour l'exercice biennal seraient mobilisées de manière à permettre à l'Organisation de se rapprocher de ses objectifs stratégiques et de ses buts, tels qu'ils sont définis dans le cadre stratégique. Comme il est recommandé dans cette première option, le budget-programme deviendrait le principal instrument de programmation de l'Organisation des Nations Unies et c'est dans ce document que les programmes pour l'exercice biennal seraient exposés en détail pour la première fois.

51. Quant à la quantité de données budgétaires fournies dans le document principal, il est clair que, dans la logique de la nécessaire réorientation des États Membres vers une programmation dictée par les résultats à atteindre et d'une présentation rationalisée du budget-programme, une analyse du budget axée sur les résultats nécessite par nature un nombre restreint de données financières.

52. C'est ainsi que dans de nombreuses organisations (AIEA, OIT, OMS, etc.) la quantité de données budgétaires (notamment de données concernant les ressources en personnel présentées dans la version imprimée du budget-programme) a été sensiblement réduite. Ce type d'information peut aussi être communiqué aux États Membres par d'autres moyens. À l'AIEA, des données budgétaires plus détaillées sont fournies (dans une partie destinée aux gestionnaires et disponible sous forme électronique) sur le site Web de l'Agence où les États Membres peuvent les consulter. En outre, le secrétariat de cette organisation communique de façon informelle les données financières à tous les États Membres qui en font la demande.

53. Dans le cas de l'Organisation des Nations Unies, les données financières très détaillées continueraient d'être fournies au CCQAB, ce qui ne signifie pas que les États Membres ne pourraient ni ne devraient avoir accès à cette information; ceux-ci pourraient demander

que les données en question soient affichées sur un site Web, comme à l'AIEA, ou étudier d'autres moyens de diffusion. Il leur faudra aussi tirer parti au mieux des compétences techniques du CCQAB pour examiner ce type de données.

54. Mais, à l'évidence, supprimer dans le budget-programme les données financières très détaillées est tout à fait dans la logique de la BAR, qui conduit à mettre l'accent désormais sur la notion de responsabilité et sur les résultats à atteindre avec les ressources allouées. À cet égard, les Inspecteurs soulignent qu'il est absolument nécessaire que s'instaure entre les États Membres et le Secrétariat un climat de confiance qui, actuellement, fait cruellement défaut et qui est indispensable pour faciliter le passage à la budgétisation axée sur les résultats, qui relève d'une autre culture.

55. Fournir toujours plus de données financières n'est pas la solution. Il est crucial d'établir une documentation de meilleure qualité, davantage ciblée et de conception plus stratégique, qui soit claire pour tous les États Membres. Cela serait en outre conforme aux intérêts de la majorité des États Membres, qui ne disposent pas de ressources en personnel suffisantes pour examiner toutes les activités de l'Organisation des Nations Unies en détail. Enfin, et c'est là un point fondamental, il faut bien voir que le contrôle exercé par les États Membres tout au long du processus budgétaire ne serait en aucune façon réduit par suite de cette modification ni d'aucune autre modification que les Inspecteurs recommandent d'apporter au processus actuel.

3. Surveillance et évaluation

56. Le Secrétaire général a fait part de son intention d'instaurer un régime renforcé d'évaluation et de contrôle¹⁶. De l'avis des Inspecteurs, il faudrait, pour ce faire, commencer par mettre sur pied à l'échelle du Secrétariat un solide dispositif de contrôle et d'évaluation interne avec, notamment, des systèmes d'information appropriés et un personnel d'encadrement bien formé, conscient de la nécessité et de l'intérêt de l'auto-évaluation. La pratique d'une auto-évaluation méthodique améliorée par les directeurs de programme devrait constituer la pierre angulaire d'un tel régime, à compléter, à des fins de contrôle, par des évaluations internes et externes périodiques.

57. En outre, grâce à ce régime renforcé, le Secrétariat devrait pouvoir rendre compte aux États Membres de l'exécution des programmes et de leurs résultats à des intervalles plus rapprochés et leur fournir en temps voulu des indications quant à l'orientation à donner aux plans futurs et aux décisions à prendre en ce qui concerne l'affectation des ressources. C'est là un point crucial si l'on veut que le programme de travail et le budget continuent de répondre aux besoins du moment. Les États Membres ne peuvent se permettre de financer des programmes en bout de course, dépassés, d'une utilité très limitée ou inefficaces. Un régime de contrôle et d'évaluation des programmes renforcé permettrait de repérer plus aisément les programmes qui sont dans ce cas, et de réaffecter les ressources de façon rationnelle.

58. Plusieurs organisations ont reconnu dès le départ que le passage à la BAR exigeait l'instauration d'un régime de contrôle et d'évaluation renforcé. À l'OMPI, le secrétariat élabore, parallèlement au budget-programme, un plan de travail annuel utilisé pour la planification et le contrôle des activités pendant l'exercice biennal. Avec ce plan de travail annuel, dont l'emploi est systématique, cette organisation dispose au plan interne d'un outil qui facilite le suivi, par le bureau du contrôleur notamment, de l'état d'avancement des activités prévues dans l'ensemble de l'organisation. Enfin et surtout, le secrétariat de l'OMPI fait rapport aux États Membres sur l'exécution des programmes et leur déroulement à plusieurs reprises au cours du cycle biennal. Grâce à ces rapports, les États Membres ont plus souvent l'occasion de tenir compte au cours du processus budgétaire des résultats des évaluations réalisées pour décider des activités à entreprendre à court et à plus long terme, ainsi que des ressources à leur consacrer. Des systèmes du même genre, qui permettent de présenter aux États Membres des rapports plus fréquents et de qualité, sont en train d'être mis en place dans des organisations telles que l'AIEA¹⁷ et la FAO.

4. Entités intervenant dans le processus budgétaire de l'Organisation des Nations Unies

59. L'élaboration du budget-programme pour l'exercice biennal suivant commence, au plan interne, au mois de septembre de la première année de l'exercice biennal en cours (septembre 2002 pour l'exercice biennal 2004-2005), soit environ 16 mois à l'avance.

Le délai est à peu près le même dans la plupart des autres organismes des Nations Unies¹⁸.

60. Les États Membres participent au processus budgétaire dans le cadre, principalement, du CPC et de la Cinquième Commission (Commission des questions administratives et budgétaires), ce qui correspond également à la pratique suivie dans la plupart des autres organismes des Nations Unies, où l'examen intergouvernemental des aspects du processus ayant trait aux programmes ou au financement se déroule en deux temps¹⁹. En outre, la Cinquième Commission est aidée dans sa tâche par les experts du CCQAB, qui procèdent à un examen du budget-programme.

Le Secrétariat

Qualité de la documentation

61. On a déjà évoqué plus haut, en passant en revue les différents éléments du processus budgétaire, la nécessité pour le Secrétariat de fournir une documentation de meilleure qualité et plus adaptée, ainsi que les possibilités qui s'offrent à cet égard. D'après les Inspecteurs, les mesures recommandées en matière de planification, de programmation, de budgétisation, de contrôle et d'évaluation devraient contribuer à améliorer sensiblement la qualité de la documentation présentée par le Secrétariat pour chacun des éléments du processus et permettre à celui-ci de soumettre aux États Membres des documents plus clairs et mieux ciblés.

62. Pour établir le programme de travail et le budget et pour concevoir et élaborer les différents programmes, le Secrétariat pourrait envisager des procédures plus ouvertes au niveau tant des départements que de l'Organisation considérée dans son ensemble afin que toutes les parties concernées soient associées au processus. L'OMPI a mis en place une équipe spéciale chargée de replacer l'établissement du programme de travail et du budget dans une perspective plus large et de mieux coordonner les programmes. Une procédure du même genre est en vigueur à l'OACI, où un conseil de direction appuie l'ensemble du processus au plan interne en veillant à ce qu'il cadre avec les orientations stratégiques et en donnant des conseils au sujet des objectifs opérationnels.

L'information des États Membres et la question de la confiance

63. Si l'amélioration de la documentation présentée par le Secrétariat faciliterait l'instauration d'un climat de confiance entre celui-ci et les États Membres, il est essentiel que ces derniers soient associés de bonne heure à l'élaboration des documents, notamment du cadre stratégique et du programme de travail et budget. Pour cela, il est impératif que le Secrétariat soumette le fruit de ses réflexions aux États Membres à un stade précoce et sollicite leurs réactions notamment en organisant, en temps voulu, des consultations informelles et des séances d'information et en établissant à leur intention des documents de réflexion et des notes explicatives. Outre celles siégeant à la Cinquième Commission, les délégations des États Membres aux autres grandes commissions de l'Assemblée générale devraient participer à ce dialogue informel pour discuter de la manière de concevoir et de remanier dans une optique stratégique les programmes relevant de leurs commissions respectives. Cela garantirait la transparence du processus tout en permettant au Secrétariat de mieux cerner les préoccupations et les priorités des États Membres.

64. Cette démarche s'est révélée extrêmement fructueuse dans plusieurs autres organisations, en particulier à l'AIEA, à la FAO et à l'OMPI, qui ont, toutes trois, fait savoir que si le mécanisme de consultation et d'information qu'elles avaient instauré aux fins de l'application de la BAR avait très probablement entraîné une augmentation des coûts internes – du fait surtout du temps que les fonctionnaires avaient dû au départ consacrer à sa mise en place²⁰ –, les échanges plus nombreux avec les États Membres à différents stades du processus avaient permis de mieux cerner leurs besoins et leurs priorités. Cette meilleure connaissance des besoins et des priorités se traduit, aujourd'hui à son tour, par des progrès dans l'élaboration et l'exécution des programmes, progrès auxquels concourt un régime de contrôle et d'évaluation amélioré. En outre, ces organisations ont toutes insisté sur le fait que, grâce à cette démarche, les États Membres leur témoignaient désormais une confiance accrue et s'investissaient davantage dans leur action.

Comité du programme et de la coordination

Double emploi avec la Cinquième Commission et méthodes de travail fastidieuses (comité de rédaction)

65. En ce qui concerne le premier point (double emploi avec la Cinquième Commission), les délégations de nombreux États Membres et quelques responsables du Secrétariat ont souligné qu'à partir de 1997 tous les programmes prévus dans le PMT avaient fait l'objet d'un consensus au CPC, à l'exception d'un ou deux sur lesquels le consensus n'avait pas été possible faute de volonté politique. Ces programmes étaient donc ensuite adoptés par la Cinquième Commission sans grande discussion.

66. Les Inspecteurs ont du mal à voir comment, vu la composition universelle de cet organe, l'examen direct par la Cinquième Commission de tous les aspects ayant trait aux programmes conduirait à plus d'efficacité dans le processus budgétaire. Par exemple, comme il ressort des renseignements que le Secrétariat a fournis aux Inspecteurs au sujet des coûts, les dépenses liées aux réunions officielles de la Cinquième Commission représentent plus d'un tiers du coût annuel du processus budgétaire, estimé à 10 millions de dollars des États-Unis (soit 3,5 millions de dollars des États-Unis). Or on ne peut que craindre une augmentation sensible de ces dépenses si la Cinquième Commission doit examiner officiellement et officieusement les aspects ayant trait aux programmes en partant de rien.

67. En outre, quelques délégations se sont demandé si la Cinquième Commission avait bien compétence pour examiner sur le fond le programme de travail des autres commissions de l'Assemblée générale. Elles ont fait observer que les États Membres étaient encouragés à se faire représenter au CPC, organe subsidiaire de l'Assemblée, «à un niveau adéquat pour améliorer la compétence technique de cet organe»²¹. C'est aux membres du CPC et à l'Assemblée générale, qui élit tous les trois ans les membres de son «principal organe subsidiaire» pour la planification, la programmation et la coordination, qu'il incombe de veiller à la qualité de cette représentation²².

68. Quant à ses méthodes de travail, jugées fastidieuses, le CPC a entrepris ces dernières années de les revoir. Mais il ressort de l'étude menée aux fins du présent rapport que si

les méthodes appliquées par le Comité pour examiner les programmes de l'Organisation laissent à désirer, cela tient pour beaucoup à la qualité et à la nature même de la documentation qui lui est soumise.

69. Pour examiner les programmes, les membres du CPC ont suivi la méthode synthétique appliquée aux fins de l'établissement du PMT (méthode du «couper-coller», qui consiste à reprendre tels quels dans le PMT les mandats assignés par les organes délibérants), transformant dans une large mesure le CPC en comité de rédaction. Il faut donc espérer que l'élaboration par le Secrétariat de programmes de conception stratégique amènera les États Membres à débattre de la stratégie et permettra de mieux orienter l'action de l'Organisation.

70. En outre, une fois le cadre stratégique recommandé au titre de l'option 1 adopté, la suppression du PMT et l'utilisation du budget-programme comme principal instrument de programmation de l'Organisation, suivant la proposition des Inspecteurs, conduiraient à n'examiner qu'une seule fois au cours de l'exercice biennal les aspects ayant trait aux programmes. Cela permettrait au Comité de consacrer plus de temps à ses fonctions d'évaluation (et de coordination) et de s'attacher à les développer surtout la première année de l'exercice biennal (années paires).

71. La nécessité de donner au CPC un rôle accru en matière de contrôle et d'évaluation est d'ailleurs largement admise. Mais cela ne pourrait se faire que dans le cadre d'un renforcement, comme on l'a vu plus haut, du régime de contrôle et d'évaluation considéré dans son ensemble. Les fonctions de contrôle et d'évaluation du CPC ne peuvent être utiles aux fins du processus budgétaire qu'à condition que les résultats des évaluations soient pris en compte dans le programme à venir et les suivants. En conséquence, on voit mal comment le CPC pourrait contribuer efficacement aux activités de contrôle et d'évaluation sans être associé dès le départ aux aspects du processus budgétaire ayant trait à la planification et à la programmation.

72. Il importe donc de permettre au CPC de jouer pleinement le rôle qui lui a été assigné en tant que principal organe subsidiaire de l'Assemblée générale pour la planification et la programmation. Or, pour cela, il est indispensable que les États Membres, conscients de leurs responsabilités, s'imposent une certaine discipline

et acceptent de se conformer à des pratiques qui excluent tout risque de double emploi entre le CPC et la Cinquième Commission en matière de planification et de programmation, comme on va le voir ci-dessous.

Cinquième Commission

73. La question du double emploi entre la Cinquième Commission et le CPC a été partiellement traitée ci-dessus. Si, sur le plan juridique, il n'est peut-être pas possible ni souhaitable d'éliminer tout chevauchement, il est d'évidence nécessaire que les délégations siégeant à la Cinquième Commission fassent preuve d'une certaine autodiscipline et d'un sens des responsabilités pour éviter de fait tout risque de double emploi. Comme on a pu le vérifier, cela est possible s'il existe une véritable volonté politique. Par exemple, la pratique du consensus pour l'adoption du budget de l'Organisation des Nations Unies a été tacitement prévue dans la résolution 41/213 de l'Assemblée générale, qui dispose que tous les efforts doivent être faits pour parvenir à «un accord aussi large que possible» sans préjudice du processus de prise de décisions régi par les dispositions de la Charte des Nations Unies et par le règlement intérieur de l'Assemblée générale.

74. En outre, lors de l'examen du budget-programme 2002-2003, et malgré les réticences de quelques délégations, la présentation classique du document, chapitre par chapitre, à la Cinquième Commission, a été purement et simplement abandonnée, étant entendu que les directeurs de programme se tiendraient prêts à répondre à toutes les questions précises qui pourraient être soulevées au cours des consultations informelles. Au cours de ces consultations informelles, les délégations devraient s'abstenir de répéter les déclarations générales qu'elles ont déjà prononcées au cours des réunions officielles et de réaffirmer les positions qu'elles y ont exposées, et s'attacher plutôt à rapprocher les différents points de vue. L'Assemblée générale devrait encourager les États Membres à se conformer à de telles pratiques afin d'améliorer et de rationaliser le processus de négociation se rapportant au budget-programme.

75. Pour l'examen des aspects financiers du budget-programme, il est d'usage depuis longtemps à la Cinquième Commission de se fonder sur les rapports et les recommandations du CCQAB. Mais, ces dernières années, il a été dérogé à cette pratique, ce qui s'est traduit par

des débats plus longs et laborieux, une tendance à trop entrer dans les détails et une dérive des débats qui, dans un système de budgétisation axée sur les résultats, devraient être centrés sur l'analyse des fins et des moyens. Il faudrait encourager les États Membres à revenir autant que possible à la pratique antérieure. À défaut, ceux-ci auront besoin de se pencher très sérieusement sur les facteurs qui ont conduit à s'en écarter si l'on veut que l'Assemblée générale utilise au mieux cet organe d'experts et lui assure une efficacité optimale.

76. Enfin, en établissant le présent rapport, les Inspecteurs ont noté que certains représentants d'États Membres à la Cinquième Commission connaissaient très mal le processus budgétaire ou étaient très peu au fait des impératifs du passage à la BAR, ce qui est normal vu que ceux-ci changent régulièrement. Dans son rapport intitulé «Budgétisation axée sur les résultats: expérience des organisations du système des Nations Unies»²³, le Corps commun d'inspection (CCI) a recommandé que l'École des cadres des Nations Unies et l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche (UNITAR) soient invités à organiser des séminaires et des ateliers pour aider le personnel et les représentants des États Membres à se familiariser avec les techniques de BAR.

77. Si, comme les Inspecteurs en ont été informés, une certaine formation à la BAR a été effectivement dispensée aux directeurs de programme et à d'autres catégories de personnel, aucune mesure n'a encore été prise pour éclairer et orienter les représentants des États Membres siégeant à la Cinquième Commission. L'organisation d'ateliers à leur intention pourrait faciliter la réorientation souhaitée vers une démarche axée sur les résultats. Le Bureau de la Cinquième Commission pourrait jouer à cet égard un rôle plus actif en prenant des dispositions pour que de tels ateliers aient lieu avant le début de chaque nouvelle session de l'Assemblée générale et en s'attachant à promouvoir l'organisation par le Secrétariat de séances d'information informelles à l'intention des délégations des États Membres.

Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires

78. Il faut espérer que l'élaboration d'un budget de conception stratégique et l'amélioration du processus budgétaire suivant les propositions formulées plus haut, de même que le perfectionnement régulier des techniques

de BAR, auront pour effet d'alléger la charge du travail que le processus budgétaire de l'Organisation des Nations Unies impose au CCQAB, ce qui pourrait éventuellement permettre à cet organe de rationaliser les travaux de ses sessions et de consacrer plus de temps à l'exécution du mandat qui lui a été assigné en vertu de l'article 17 de la Charte des Nations Unies. À cet égard, le CCQAB pourrait être invité à rendre compte à l'Assemblée générale des résultats de ses missions auprès des institutions spécialisées et de l'AIEA, notamment des dernières réformes budgétaires opérées par ces organisations ainsi que des pratiques ou techniques qui pourraient être utiles dans le contexte du budget de l'Organisation des Nations Unies.

B. Autres options

79. La plupart des propositions faites au titre de l'option 1 pour améliorer le processus budgétaire de l'Organisation des Nations Unies valent aussi pour les options 2 et 3 exposées ci-après, les différences par rapport à la première option concernant principalement l'instrument de programmation et la façon dont il s'articule avec l'affectation des ressources:

Option 2

80. Dans cette option, le budget-programme resterait le principal instrument de programmation détaillée, le PMT étant, là encore, supprimé. Mais avant d'élaborer le budget-programme, le Secrétariat soumettrait à la Cinquième Commission, par l'intermédiaire du CPC et du CCQAB, un document de planification succinct pour l'exercice biennal suivant établi à la lumière du cadre stratégique recommandé au titre de l'option 1, dans lequel il indiquerait l'orientation et la conception stratégiques des grands programmes pour cet exercice.

81. Dans ce document, le Secrétariat préciserait aussi le montant indicatif des ressources nécessaires pour l'exercice biennal, par grand programme (il s'agirait en quelque sorte d'une esquisse budgétaire adaptée). Soumis deux ans avant l'exercice biennal auquel il se rapporte, le document de planification succinct servirait de point de départ pour l'établissement du budget-programme détaillé. Il servirait également à fixer les priorités concernant les programmes en les mettant en concordance avec l'affectation des ressources. Une procédure analogue est appliquée à l'AIEA.

82. Si elle peut présenter l'avantage de donner de bonne heure aux États Membres des indications quant aux orientations des programmes et aux ressources nécessaires pour l'exercice biennal, de l'avis des Inspecteurs, cette procédure va à l'encontre d'une rationalisation du processus budgétaire et du renforcement de son efficacité, vu que le nouveau document devrait encore faire l'objet d'un examen minutieux dans le cadre du CPC et du CCQAB deux ans avant l'exercice biennal correspondant, ce qui imposerait un surcroît de travail à ces deux organes au détriment, peut-être, d'autres tâches.

Option 3

83. Dans cette option, le Secrétariat concevrait et remanierait dans une optique stratégique les programmes prévus dans le PMT quadriennal en s'inspirant du cadre stratégique recommandé au titre de l'option 1, et préciserait dans le PMT le montant indicatif des ressources nécessaires pour les quatre années de façon à faire le lien entre l'ordre de priorité des programmes et les ressources correspondantes (même si leur montant est purement indicatif). Le PMT serait considéré comme un plan glissant et son texte serait révisé et mis à jour tous les deux ans.

84. Dans le budget-programme, établi sur la base du PMT, l'information budgétaire prendrait le pas sur les exposés justificatifs relatifs aux programmes, et les liens entre les produits proposés pour l'exercice biennal, les ressources nécessaires pour les obtenir et les objectifs stratégiques qu'ils devraient permettre d'atteindre seraient mis davantage en évidence. Ce document servirait essentiellement à mettre en œuvre une «tranche» du PMT correspondant à un exercice biennal. C'est la démarche suivie par la FAO²⁴.

85. Cette option obligerait à améliorer sensiblement la qualité des instruments actuels de programmation et de budgétisation de l'Organisation des Nations Unies, mais ne permettrait guère d'alléger le processus actuel: examen annuel par les organes compétents du détail des programmes prévus dans le PMT, suivi de l'examen du budget-programme. Les Inspecteurs n'y sont donc pas favorables dans le cas de l'Organisation des Nations Unies.

ANNEXE

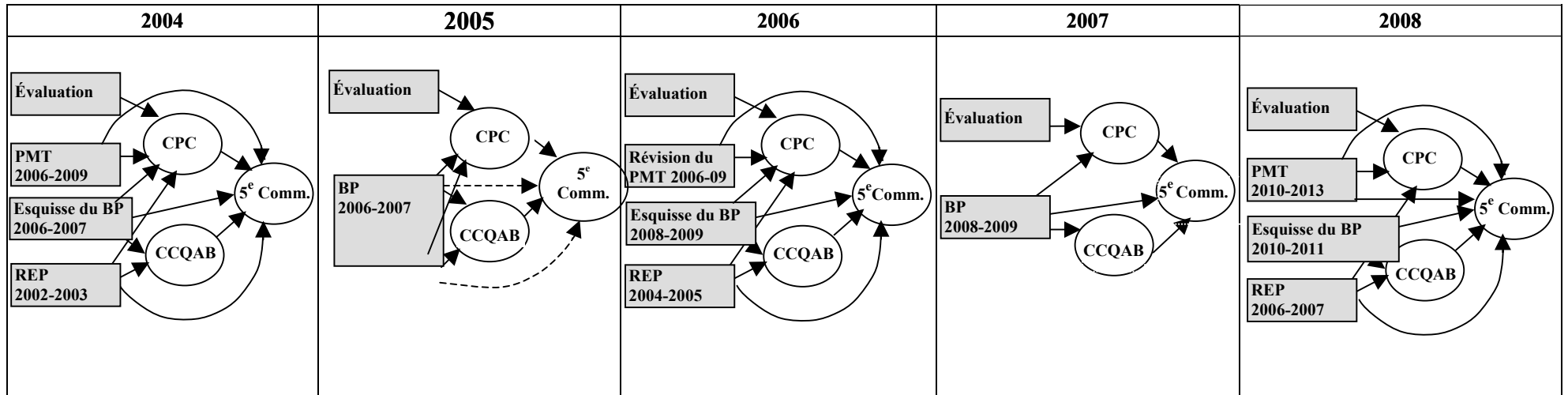
Éléments du processus budgétaire dans un certain nombre d'organismes des Nations Unies

Organisation	Planification et programmation		Budgétisation (budget ordinaire 2002-2003*)			Contrôle et évaluation		Organes intervenant dans le processus budgétaire	Observations
	Documents	Volume (Nombre approx. de pages)	Documents	Volume (Nombre approx. de pages)	Montant du budget en millions	Documents	Fréquence		
ONU	Plan à moyen terme pour 2002-2005	330	Budget-programme	2 300	USD 2 890,8	Rapport sur l'exécution du programme (REP)	Rapport biennal	CPC CCQAB Cinquième Commission Assemblée générale	
FAO	Cadre stratégique 2000-2015 Plan à moyen terme 2004-2007	60 200	Programme de travail et budget	300	USD 736,1	Rapport d'évaluation du programme Rapport sur l'exécution du programme Évaluations thématiques	Rapport biennal Rapport biennal Documents ponctuels	Comité du programme Comité financier Conseil Conférence	Le PMT continu portant sur une période de six ans est établi sur la base du NMP conçu pour tenir pleinement compte d'un mode de budgétisation axé sur les résultats
AIEA	Stratégie à moyen terme 2001-2005 Document de planification pour l'exercice biennal auquel se rapporte le budget-programme	23 30	Programme et budget	200	USD 443,6	Rapport sur l'exécution à mi-parcours Rapport sur l'exécution du programme (REP)	Rapport intermédiaire Rapport biennal	Comité du programme et du budget Conseil des gouverneurs Conférence générale	REP institué pour l'exercice biennal 2002-2003
OACI	Plan d'action stratégique (PAS)	9	Budget-programme «triennal» (2002-2004)	240	CAD 174,8	Rapport d'évaluation de la performance	Rapport annuel	Comité financier et divers autres comités (selon que de besoin) Conseil Assemblée	
OIT	Cadre stratégique de politique (2002-2005)	34	Programme et budget	180	USD 434,0	Rapport sur l'exécution du programme	Rapport intermédiaire et biennal	Commission du programme, du budget et de l'administration Conseil d'administration Conférence de l'OIT	

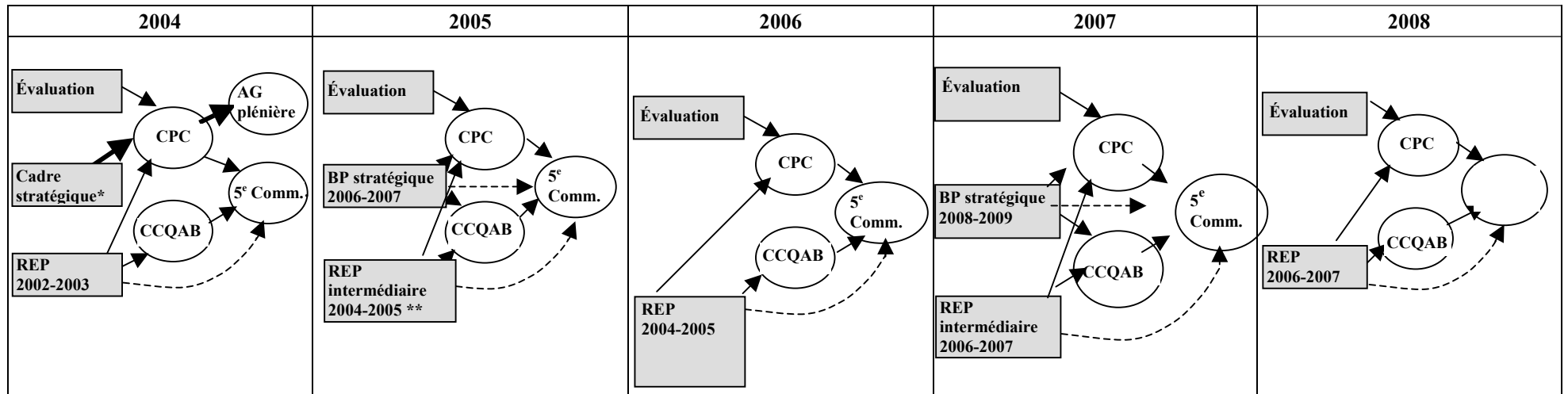
Organisation	Planification et programmation		Budgétisation (budget ordinaire 2002-2003*)			Contrôle et évaluation		Organes intervenant dans le processus budgétaire	Observations
	Documents	Volume (Nombre approx. de pages)	Documents	Volume (Nombre approx. de pages)	Montant du budget en millions	Documents	Fréquence		
OMI	Plan stratégique (en cours d'élaboration)		Programme de travail et budget	300	GBP 39,9	Rapport sur l'état d'avancement des grands programmes	Rapport intermédiaire et biennal	Conseil Assemblée	
ONUDI	Plan de travail	3	Programme et budgets	100	Euros 133,7	Rapport financier et sur l'exécution du programme	Rapport intermédiaire et biennal	Comité du programme et du budget Conseil du développement industriel Conférence générale	
UPU	Mission, objectifs, stratégie, tactiques (MOST)	n.d.	Programme et budget (2003-2004)	110	CHF 71,4	Rapport d'évaluation du programme (en cours de révision)	Rapport annuel	Conseil d'exploitation postale (Comité de coordination et Comité de gestion) Conseil d'administration	
OMS	Stratégie institutionnelle	10	Budget-programme	120	USD 855,7	Rapports d'évaluation de l'exécution du budget-programme	Rapports biennaux	Comité du développement du programme et Comité de l'administration, du budget et des finances	Le PGT, établi en fonction de la stratégie institutionnelle, définit les priorités du budget-programme
	Programme général de travail (PGT), 2002-2005	10				Rapports d'évaluation par programme et par thème	Rapports ponctuels	Comités régionaux Conseil exécutif Assemblée	
OMPI	Vision d'avenir et orientation stratégique	12	Programme et budget	260	CHF 672,2	Rapport sur l'exécution du programme Aperçu de l'exécution du programme	Rapport intermédiaire et biennal Rapport semestriel (1 ^{er} semestre)	Comité du programme et du budget Assemblées des États membres (17)	Le programme et budget comprend des indicateurs financiers pour l'exercice biennal 2004-2005 et les quatre années suivantes

* Sauf indication contraire.

PROCESSUS BUDGÉTAIRE ACTUEL



PROCESSUS BUDGÉTAIRE PROPOSÉ (OPTION 1)



* Le cadre stratégique serait soumis, par l'intermédiaire du CPC, à la plénière de l'Assemblée générale.

** Régime de contrôle et d'évaluation renforcé.

*** Le CPC mettrait davantage l'accent sur le contrôle et l'évaluation les années paires.

----- examen sur la base essentiellement des rapports et des recommandations du CPC et du CCQAB.

Notes

¹ A/RES/57/300 du 20 décembre 2002.

² Rapport du Secrétaire général intitulé «Renforcer l'ONU: un programme pour aller plus loin dans le changement» (A/57/387 du 9 septembre 2002, par. 155 à 165).

³ Ibid., par. 160.

⁴ A/RES/57/282. Voir également le «projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2004-2005, titre IV, chap. 9, affaires économiques et sociales» (A/58/6, chap. 9, du 9 avril 2003).

⁵ A/57/387 du 9 septembre 2002, par. 162.

⁶ Dans sa résolution 56/253 du 24 décembre 2001, l'Assemblée générale a noté avec satisfaction que le projet de budget-programme était clairement présenté et s'est félicitée que le Secrétaire général ait continué de s'efforcer d'améliorer la présentation de ce document. De nouveaux éléments destinés à améliorer la présentation du budget-programme ont été introduits dans le projet de budget-programme pour 2004-2005 (A/58/6, Introduction, par. 88).

⁷ Rapport du Comité du programme et de la coordination A/58/16 du 10 juillet 2003, quarante-troisième session (9 juin-3 juillet et 9 juillet 2003), par. 41, 53 et 71.

⁸ Ibid., par. 90.

⁹ Cette question a également été soulevée dans le rapport du CCI intitulé «Renforcement des fonctions de contrôle des organes délibérants chargés de la gouvernance: Le traitement des rapports relatifs au contrôle: structure, méthodes de travail et pratiques» (A/57/58 du 18 mars 2002).

¹⁰ Rapport du Secrétaire général (A/56/326 du 6 décembre 2001).

¹¹ Résolution 56/95 de l'Assemblée générale en date du 14 décembre 2001.

¹² Comme suite à la demande formulée par l'Assemblée générale dans sa résolution 56/95 du 14 décembre 2001, le rapport a été établi sous la forme d'un plan de campagne à long terme pour la mise en œuvre de la Déclaration du Millénaire dans le système des Nations Unies. En conséquence, les buts et stratégies qui y sont définis dépassent évidemment les capacités de la seule Organisation des Nations Unies. En outre, le rapport qui, à la demande de l'Assemblée générale, est centré sur les objectifs de développement du Millénaire, laisse de côté les buts et objectifs arrêtés dans le cadre des conférences mondiales et ne propose donc pas de stratégie pour les atteindre.

¹³ The United Nations Budget Instructions for 2004-2005, Introduction.

¹⁴ «Une stratégie institutionnelle pour le secrétariat de l'OMS: Rapport du Directeur général» (EB/105/3, 10 décembre 1999). Voir également le document EB/105/2000/REC/2.

¹⁵ Rapport de la Conférence de la FAO, vingt-neuvième session, Rome, 7-18 novembre 1997 (C/97/REP, par. 119).

¹⁶ Document A/57/387 du 9 septembre 2002, par. 167 e).

¹⁷ En 2001, le Directeur général de la FAO a exposé, dans un bulletin (DGB n° 2001/33 daté du 5 novembre 2001) les éléments d'un système d'évaluation renforcé, précisant notamment les points suivants: objet et portée du système d'évaluation, champ d'application, participation des fonctionnaires au processus, présentation de rapports aux responsables de la gestion, aux organes directeurs et aux autres parties concernées. À l'AIEA, les éléments d'un nouveau régime d'évaluation renforcé ont été présentés aux États Membres en 2002 dans le document intitulé «Reporting on programme results in the framework of the results-based budgeting» (Présentation de rapports sur les résultats des programmes dans le cadre de la budgétisation axée sur les résultats) (GOV/INF/2002/5).

¹⁸ Dans les organisations considérées, la phase d'élaboration du projet de budget-programme pour chaque exercice biennal varie entre 15 (OMPI) et 19 mois (AIEA). L'UPU fait exception (huit mois).

¹⁹ Voir l'annexe. Pour plus de détails sur la structure de contrôle au sein des organismes des Nations Unies, voir le rapport du CCI intitulé «Renforcement des fonctions de contrôle des organes délibérants chargés de la gouvernance: le traitement des rapports relatifs au contrôle: structure, méthodes de travail et pratiques» (A/57/58 du 18 mars 2002).

²⁰ Aucune organisation ne s'est dotée d'un système de comptabilité analytique.

²¹ Résolution 3392 (XXX) de l'Assemblée générale, datée du 20 novembre 1975.

²² Voir le mandat du CPC, publié en annexe à la résolution 2008 (LX) du Conseil économique et social, datée du 14 mai 1976.

²³ JIU/REP/99/3; A/54/287.

²⁴ La FAO a un PMT continu couvrant une période de six ans.
