Nations Unies A/53/500

Assemblée générale

Distr. générale
15 octobre 1998
Français
Original: anglais

Cinquante-troisième session
Points 30 et 112 de l'ordre du jour

Réforme de l'Organisation des Nations Unies : mesures et propositions

Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies

Budgétisation axée sur les résultats

Rapport du Secrétaire général

Résumé

L'adoption de la budgétisation axée sur les résultats a parfois été saluée comme une mesure révolutionnaire dans certaines administrations nationales, mais à l'ONU elle serait plutôt l'aboutissement d'un long processus. Des organes intergouvernementaux, des groupes d'experts, des séminaires techniques, le Corps commun d'inspection, le Comité administratif de coordination et le Secrétariat lui-même ont réexaminé la procédure et les pratiques budgétaires de l'ONU en vue de rendre transparent le processus de planification, de programmation, de budgétisation, de contrôle et d'évaluation. Malgré les améliorations apportées à la présentation et à la méthode d'établissement du budget, la corrélation entre les ressources et les résultats reste insuffisante, en partie parce qu'on a surtout mis l'accent jusqu'ici sur les dotations (budgétisation axée sur les moyens). Les États Membres ont exigé une transparence maximale dans l'emploi des ressources, ce qui est légitime, mais on ne s'est pas préoccupé de déterminer si les résultats attendus étaient ou non obtenus. Avec la budgétisation axée sur les résultats, le Secrétariat ne doit plus seulement s'attacher à réaliser des produits, il doit aussi obtenir des résultats.

La budgétisation axée sur les résultats, telle que le Secrétaire général propose de l'appliquer à l'ONU, est une procédure budgétaire dans laquelle a) la formulation des programmes s'articule autour d'un ensemble d'objectifs prédéfinis et de résultats attendus; b) les ressources nécessaires seraient déterminées à partir des résultats attendus, en fonction des produits requis pour obtenir ceux-ci; c) les résultats obtenus seraient mesurés à l'aide d'indicateurs objectifs.

98-30708 (F) 231098 241098

Au niveau intergouvernemental, la budgétisation axée sur les résultats aiderait les États Membres à orienter les politiques aux stades de la budgétisation des programmes et de l'exécution du budget-programme, et à décider, à la fin de l'exercice biennal, si les produits, sous-programmes et programmes sont efficaces et utiles et s'ils gardent leur validité, au vu des résultats obtenus. Le passage à une budgétisation axée non plus sur les moyens mais sur les résultats contribuerait également, à l'échelon du Secrétariat, à améliorer la gestion stratégique, à accroître l'efficacité au niveau de l'administration et des programmes et à responsabiliser davantage les directeurs de programme.

Dans le présent rapport, le Secrétaire général invite l'Assemblée générale à entériner ses propositions tendant à passer d'une budgétisation axée sur les moyens à une budgétisation axée sur les résultats et, tout en préparant l'ensemble du projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2000-2001 selon la méthode actuelle, à établir aussi, sous forme de fascicules, trois chapitres du budget selon la méthode de la budgétisation axée sur les résultats, qui serviront de prototype.

Table des matières

		Paragraphes	*Page*
I.	Introduction	1–2	3
II.	Rappel	3–12	3
III.	Budgétisation axée sur les résultats : proposition	13–27	6
IV.	Présentation du budget	28–30	9
V.	Conséquences de la budgétisation axée sur les résultats	31–33	9
VI.	Questions à examiner	34–39	10
VII.	Conclusions et recommandation	40–41	11
Annexe			
	Glossaire de termes se rapportant à la budgétisation axée sur les résultats		13

I. Introduction

Mandat

1. Dans son rapport intitulé «Rénover l'Organisation des Nations Unies : un programme de réformes», le Secrétaire général a proposé que les États Membres entament avec lui un dialogue en vue d'adopter pour le budget-programme de l'Organisation un système reposant non plus sur une comptabilité des moyens mais sur la justification des résultats (A/51/950, par. 46). Le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a par la suite demandé un rapport détaillé qui comprendrait une explication et une justification des modifications proposées et des nouvelles méthodes à utiliser ainsi qu'un modèle de budget de cette nature[1].

Note initiale

2. Une note a été établie pour expliquer le principe de base de la budgétisation axée sur les résultats et indiquer comment cette notion pourrait être appliquée à l'Organisation des Nations Unies (A/51/950/Add.6). Dans sa résolution 52/12 B du 19 décembre 1997, l'Assemblée générale a pris note de la recommandation du Secrétaire général et l'a prié de lui présenter, par l'intermédiaire des organes compétents, un rapport plus détaillé contenant une explication complète de la modification proposée et de la méthode à suivre, ainsi qu'un modèle d'un ou de plusieurs chapitres du budget, pour examen. Le présent rapport et le modèle proposé dans l'additif 1 font suite à cette demande.

II. Rappel

Préoccupations des États Membres

3. Les États Membres, les organes intergouvernementaux et les organes d'experts, en particulier le Comité du programme et de la coordination et le Comité consultatif, ont au fil des ans souligné à maintes reprises la nécessité de mieux énoncer les objectifs, de définir plus clairement les produits, de mettre en place des contrôles appropriés, d'établir des indicateurs de résultats et de rendre l'évaluation opérante afin qu'ils puissent se prononcer sur l'efficacité, l'intérêt et l'effet des programmes. Avec les arrangements budgétaires en vigueur, on s'est efforcé de couvrir tous les aspects du processus de planification, de programmation, de contrôle et d'évaluation mais, pour l'essentiel, on n'a pas résolu la question de savoir comment déterminer si les résultats escomptés ont été ou non obtenus.

Innovations dans les administrations nationales

4. Ces dernières années, les pratiques budgétaires des administrations nationales ont considérablement évolué, dans le cadre de la modernisation d'ensemble des structures et des méthodes visant à mieux déterminer les résultats obtenus. Les changements ont reflété la diversité des situations socioéconomiques. Dans chaque pays, la réforme des pratiques budgétaires a été conçue en fonction des besoins et des paramètres locaux et elle a pris en compte la structure nationale des recettes et des dépenses ainsi que le contexte politique et économique dans lequel celle-ci s'inscrit. À propos des nouvelles méthodes adoptées, on a parlé de budget de réalisation ou d'exécution, ou encore de budgétisation axée sur les résultats. Dans la plupart des cas, le mécanisme de contrôle portant sur les moyens a fait l'objet de modifications.

La budgétisation des programmes à l'Organisation des Nations Unies

5. Au plan international, en l'occurrence à l'Organisation des Nations Unies, les pratiques budgétaires ont évolué sous l'influence des pratiques nationales, mais aussi par suite des décisions des organes intergouvernementaux et parce que la nature même des travaux de l'Organisation a changé. Les procédures et pratiques budgétaires de l'ONU, y compris la présentation du budget, ont fait l'objet de nombreux examens de la part des organes intergouvernementaux, du Comité consultatif, de groupes d'experts, de séminaires techniques, du Corps commun d'inspection, du Comité administratif de coordination et du Secrétariat. L'ONU a cessé de présenter des budgets axés uniquement sur les moyens en 1974, quand la budgétisation par programme a remplacé l'ancien mode de budgétisation par objet de dépense. Jusqu'alors, les chapitres du budget étaient conçus en fonction des principaux objets de dépense. Depuis, ils sont conçus essentiellement en fonction des programmes que doivent exécuter les principales unités administratives, programmes formulés dans le cadre d'un plan à moyen terme qui indique pour chacun d'eux les composantes, les textes portant autorisation des travaux et les objectifs. De grands efforts ont également été faits depuis 1974 pour mieux définir les programmes, les activités et les produits, ce qui a en 1987 permis de formaliser ces arrangements dans le Règlement et les règles régissant la planification des programmes, les aspects du budget qui ont trait aux programmes, le contrôle de l'exécution et les méthodes d'évaluation.

Présentation du plan à moyen terme et du budget-programme

6. Le champ et la nature des informations fournies dans le projet de budget-programme ont changé depuis 1987, ce qui s'est traduit par un certain nombre de modifications à la fois dans la présentation (regroupements d'objets de dépense, catégories d'activités/produits, fonds extrabudgétaires, contenu des tableaux, etc.) et dans la méthodologie (base de ressources, accroissement des ressources, réévaluation des coûts, etc.). À sa trente-troisième session, le Comité du programme et de la coordination, lors de ses débats sur la nouvelle présentation du plan à moyen terme et son articulation avec le budget-programme, a estimé que les textes explicatifs des sous-programmes de fond devraient consister en objectifs clairs, conçus de manière à donner lieu, dans la mesure du possible, à des changements observables[2]. On s'est efforcé, dans le plan à moyen terme pour la période 1998-2001, de mettre l'accent sur les objectifs plutôt que sur un exposé détaillé des activités et produits. On a aussi veillé à la concordance entre les programmes prévus dans le plan à moyen terme et les chapitres du budget, de façon à renforcer les mécanismes de l'obligation redditionnelle en faisant ressortir plus clairement l'articulation entre les programmes, les chapitres du budget et les unités administratives. S'agissant du budget-programme de l'exercice biennal 1998-1999, on a également cherché à formuler des objectifs clairs pendant l'exercice, mais les progrès dans ce sens ont été limités et l'exigence relative à «des changements observables» reste sans suite, puisque le projet de budget continue de présenter les activités et les produits à réaliser plutôt que les résultats à obtenir. En outre, le Comité du programme de la coordination a reconnu la nécessité de faire en sorte que les directeurs de programmes soient comptables de l'exécution des programmes prescrits. Il a souligné que la définition des responsabilités et des obligations ainsi que l'amélioration des méthodes d'évaluation et d'établissement des rapports sur l'exécution du budget-programme étaient indispensables pour que le budget-programme puisse être mis en oeuvre de façon efficace et pour que les États Membres puissent déterminer avec exactitude dans quelle mesure leurs directives et décisions ont été appliquées.

Contrôle des produits

7. Actuellement, le contrôle de «l'exécution du programme» prend la forme d'un rapport où l'on indique si le Secrétariat a ou non réalisé les produits qui étaient prévus dans le budget. Il s'agit là d'une opération essentiellement quantitative, qui fait apparaître le taux d'exécution des produits programmés, achevés, remaniés, reportés, éliminés ou ajoutés. Si ce type de contrôle fournit des indications sur la façon dont les ressources approuvées ont été utilisées pendant un exercice biennal donné, comme on l'avait réclamé, il ne permet pas, en revanche, de savoir si les résultats attendus ont été ou non obtenus. En d'autres termes, on dispose d'informations sur les produits, mais celles-ci ne sont pas complétées par des informations sur l'effet des activités et les résultats qui en découlent. Lorsqu'il avait examiné le rapport sur l'exécution du programme pour l'exercice biennal 1988-1989, le Comité consultatif avait estimé que ce rapport n'évaluait pas la qualité et l'utilité des produits et il avait recommandé que l'on suspende la publication des rapports sur l'exécution du programme de l'Organisation des Nations-Unies, en attendant qu'une méthode satisfaisante soit mise au point (A/45/617, par. 23). Lorsqu'il a examiné les modifications à la présentation du projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1992-1993, le Comité consultatif a souligné que l'efficacité du contrôle dépendait directement de la qualité du plan à moyen terme et du budget-programme; si ces documents donnaient des indications chiffrées précises sur les produits et les activités qui devaient être programmés et financés, le contrôle de l'exécution serait plus efficace[3]. À sa trente et unième session, en 1991, le Comité du programme et de la coordination a estimé que le rapport biennal sur l'exécution du programme devrait apporter, entre autres, des informations qui permettraient aux États Membres de discerner plus facilement les activités dépassées et sans résultat et d'aménager les programmes en fonction des nouveaux objectifs fixés[4]. Le Comité a également recommandé d'établir un système qui responsabilise les directeurs de programmes et les rende comptables des résultats obtenus. À sa trente-troisième session, le Comité, lorsqu'il a examiné la nouvelle présentation du plan à moyen terme, a recommandé que les rapports sur l'exécution du budget-programme présentent en détail les résultats en fonction des objectifs énoncés dans le cadre de programmation et des ressources du budget-programme[5]. À sa trente-huitième session en 1998, le Comité a conclu qu'il faudrait que ces rapports mettent davantage l'accent sur l'analyse quantitative afin de rendre compte du succès avec lequel les activités programmées avaient été menées et a reconnu la nécessité de contrôler et d'évaluer la qualité de l'exécution[6].

Pourquoi le contrôle des produits ne suffit pas à garantir le succès des programmes

8. Dans l'idéal, si tous les produits prévus pour un programme étaient intégralement réalisés, on parviendrait au résultat que visaient les objectifs définis pour ce programme. Les produits en question auraient l'effet escompté et contribueraient donc à modifier la situation initiale qui deviendrait ainsi conforme à la situation jugée souhaitable dans l'énoncé

des objectifs. Toutefois, dans certains cas, alors même que tous les produits programmés ont été réalisés, les objectifs ne sont pas atteints et les résultats attendus ne sont pas obtenus. Cela peut tenir soit à des insuffisances inhérentes à la conception du programme, soit à des circonstances extérieures qui contredisent certaines des hypothèses implicites ou explicites retenues au stade de la planification. Les faiblesses inhérentes à la conception des programmes peuvent être imputables par exemple à un excès d'optimisme quant à l'effet que certains produits pourraient avoir sur une situation. Avec la budgétisation axée sur les résultats, on veille à mettre toujours l'accent sur la réalisation des objectifs et non pas seulement sur l'exécution de certains produits.

Évaluation

9. Dans le cycle de planification, de programmation, de budgétisation, de contrôle et d'évaluation, les possibilités qu'offre l'évaluation pour déterminer si les programmes et activités prescrits restent utiles et efficaces, n'ont pas encore été pleinement exploitées. Des études d'évaluation ont été effectuées périodiquement et soumises pour examen au Comité du programme et de la coordination; elles ont été centrées essentiellement sur la gestion et les recommandations en découlant ont mis l'accent sur l'analyse des besoins, la conception des programmes, la solution des problèmes, la qualité des produits, les délais d'exécution, les besoins des utilisateurs finals, entre autres choses. Toutefois, étant donné que les résultats attendus n'avaient pas été énoncés lors de l'établissement des prévisions budgétaires et qu'on n'a pas cherché à mesurer ce qui avait été accompli à la fin de l'exercice biennal, de telles études ne pouvaient guère répondre à la question de savoir si les résultats visés avaient été ou non obtenus. C'est là une lacune importante du processus de planification, de programmation, de budgétisation, de contrôle et d'évaluation que le Corps commun d'inspection avait discernée dès 1978 dans son rapport sur la programmation et l'évaluation à l'Organisation des Nations Unies (A/33/226). À l'époque, des recommandations précises avaient été formulées, tendant à ce que la présentation des objectifs des sous-programmes dans les documents de programmation soit faite d'une manière qui permette d'identifier clairement les résultats attendus [recommandation 1 c)] et que les objectifs à délais déterminés soient autant que possible la règle [recommandation 1 b)]. En outre, le Corps commun recommandait que des indicateurs de résultats intégrés dans la définition de chaque sous-programme soient établis en fonction des types d'objectifs et des types d'utilisateurs [recommandation 6 b)]. À sa trente-huitième session, le Comité du programme et de la coordination a souligné qu'il était important et nécessaire de continuer à améliorer le processus d'évaluation et de l'intégrer au cycle de planification, de programmation, de budgétisation et de contrôle afin d'améliorer et de renforcer la formulation et l'exécution des programmes[7].

Directives pour le contrôle et l'évaluation des programmes

10. Des directives pour le contrôle et l'évaluation des programmes ont été formulées en novembre 1997 à l'intention de tous les directeurs de programme, afin de les aider à passer d'une optique relativement passive, centrée sur les procédures administratives, à une conception plus dynamique axée sur la satisfaction des clients et les résultats. À sa trente-huitième session, le Comité du programme et de la coordination a estimé qu'un contrôle et une évaluation efficaces des programmes étaient des éléments importants de la gestion interne et des examens intergouvernementaux[7].

Dispositions relatives aux indicateurs de résultats

11. La notion d'indicateur de réalisation ou de résultat a été clairement définie dans le glossaire qui accompagne le Règlement et les règles régissant la planification des programmes, les aspects du budget qui ont trait aux programmes, le contrôle de l'exécution et les méthodes d'évaluation :

> «Les indicateurs mesurent les résultats ou changements que l'on attend d'une activité. Ils ont pour objet de constituer une échelle permettant d'apprécier avec objectivité et précision l'état d'avancement d'une activité ainsi que le degré effectif de réalisation des objectifs visés et l'effet qui en résulte.»

En outre, la règle 104.3 prévoit que dans le projet de budget-programme, les textes explicatifs concernant les programmes, où sont décrites les activités consistant à fournir des services, «comportent, lorsque cela est possible, des indicateurs quantitatifs évaluant les services fournis et faisant apparaître toute modification de la productivité prévue pendant l'exercice biennal». L'article 6 a) dispose que l'évaluation a notamment pour objet de déterminer «l'effet des activités de l'Organisation eu égard à leurs objectifs» et la règle 106.1 b) spécifie que «aux fins de l'évaluation, on utilise des données de base et des indicateurs des progrès accomplis pour déterminer l'effet du programme». Ces dispositions définissent le cadre théorique d'un système de mesure fondé sur les indicateurs mais dans la pratique, elles n'ont pas été appliquées.

Contrôle financier détaillé et centralisé

12. Dans ses efforts pour exercer un contrôle financier, l'Assemblée générale a centré son attention sur les moyens, exigeant des précisions sur le nombre et la classe des postes et une ventilation détaillée pour les autres objets de dépense. La rigidité qui préside à l'emploi des fonds est une caractéristique de la budgétisation axée sur les moyens qui laisse peu de marge de manoeuvre aux directeurs de programme pour virer des crédits d'une ligne budgétaire à l'autre de façon à pouvoir répondre rapidement à l'évolution des besoins et des situations en cours d'exercice biennal. En dépit des améliorations apportées à la procédure budgétaire, l'articulation entre les ressources et les résultats reste insuffisante. On a continué de mettre l'accent sur l'utilisation des ressources au niveau des dotations (postes et autres objets de dépense), ce qui a occulté la nécessité de déterminer l'efficacité des programmes.

III. Budgétisation axée sur les résultats : proposition

13. C'est dans ce contexte que, dans son rapport intitulé «Rénover l'Organisation des Nations Unies : un programme de réformes» (A/51/950), le Secrétaire général a proposé aux États Membres d'entamer avec lui un dialogue en vue d'adopter pour le budget-programme de l'Organisation un système reposant non plus sur une comptabilité des moyens, mais sur la justification des résultats. Les États Membres préciseraient les résultats qu'ils attendent de l'Organisation compte tenu de l'enveloppe budgétaire; le Secrétariat serait tenu responsable de la mesure dans laquelle les objectifs spécifiés auraient été atteints et serait jugé à l'aune des résultats obtenus; et le Secrétaire général assumerait des pouvoirs plus importants dans la détermination du dosage précis de moyens à mettre en oeuvre pour obtenir les résultats spécifiés de la façon la plus efficace.

Adoption d'un système de budgétisation axée sur les résultats répondant aux besoins spécifiques de l'ONU

14. Il faut bien voir que pas un seul modèle de budgétisation axée sur les résultats ne peut être utilisé tel quel à l'ONU. Un modèle adapté aux besoins d'une administration nationale ne conviendra pas nécessairement à une autre. Les propositions formulées dans le présent rapport résultent d'une réflexion approfondie sur les modalités à retenir pour tenir pleinement compte à la fois de l'unicité et de l'universalité de l'Organisation et des préoccupations exprimées par les États Membres au fil des ans et pour respecter deux impératifs : les ressources doivent être utilisées de façon optimale et les directeurs de programme sont pleinement responsables devant tous les organes intergouvernementaux compétents, à qui ils doivent rendre compte.

Prise en compte des résultats

15. Si l'adoption d'un système de budgétisation axée sur les résultats a pu être saluée comme une mesure révolutionnaire dans certaines administrations, elle serait plutôt l'aboutissement d'un long processus à l'ONU. En effet, depuis plusieurs années déjà, cette approche informe les dispositions décrivant le cycle de planification, de programmation, de budgétisation, de contrôle et d'évaluation de l'Organisation. Le premier paragraphe du préambule est explicite à cet égard puisqu'il est spécifié à l'alinéa i) que l'un des buts du cycle consiste à «évaluer périodiquement les résultats obtenus». En outre, les préoccupations exprimées à maintes reprises par les États Membres, le Comité du programme et de la coordination et le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (voir par. 5 à 9 ci-dessus) témoignent de l'importance que les États Membres attachent aux notions de résultat de responsabilité. L'adoption d'une méthode de budgétisation axée sur les résultats dans le cadre du programme de réforme du Secrétaire général vise à répondre à ces préoccupations en renforçant le processus de planification, de programmation, de budgétisation, de contrôle et d'évaluation et s'inscrit dans la longue suite d'efforts déployés pour améliorer le style de gestion de l'Organisation et permettre à celle-ci d'atteindre plus facilement ses objectifs.

Finalité de la budgétisation axée sur les résultats

16. Les États Membres ont exigé une transparence maximale dans l'emploi des ressources, ce qui est légitime, mais on ne s'est pas préoccupé de déterminer si les résultats attendus étaient ou non obtenus. Avec la budgétisation axée sur les résultats, le Secrétariat ne doit plus seulement exécuter des produits, il doit aussi obtenir des résultats. Si, au stade de l'élaboration du budget, on définit plus précisément ce que l'Organisation entend accomplir au cours de l'exercice, au terme de celui-ci, les États Membres pourront plus aisément déterminer si les activités ont été exécutées efficacement et si elles restent utiles. La budgétisation axée sur les résultats viserait expressément à :

a) Aider les organes délibérants à s'intéresser de plus près aux incidences politiques des dépenses prévues;

b) Aider les États Membres à déterminer le degré d'efficacité des programmes, sur la base de résultats quantifiables;

c) Aider les États Membres à décider des mesures à prendre pour répartir les ressources de façon optimale entre les produits ou activités, les sous-programmes et les programmes du budget-programme;

d) Renforcer les moyens dont l'Assemblée générale et le Secrétariat disposent pour garantir que les programmes seront efficacement exécutés.

Définition de la politique à suivre

17. On a bien tenté de définir des objectifs pour chacun des chapitres du budget-programme, mais les efforts ont d'abord porté sur l'élaboration, à l'intention des États Membres, d'informations détaillées concernant les nombreux objets de dépense prévus pour l'exécution d'une multitude d'activités et de produits. L'attention portée aux propositions d'emploi des ressources (postes et autres objets de dépense) a fait perdre de vue la nécessité de déterminer les résultats que l'on voulait obtenir. La conséquence est que les États Membres n'ont pas défini comme il aurait convenu la politique à suivre pendant les deux années de l'exercice pour atteindre les objectifs de l'Organisation. En les libérant de l'obligation d'examiner les prévisions de façon détaillée sur la base d'une ventilation extrêmement fine des moyens à mettre en oeuvre, la budgétisation axée sur les résultats leur permettrait de se concentrer sur la définition de la politique devant guider l'exécution des programmes et activités approuvés, compte dûment tenu des objectifs spécifiés et des résultats attendus.

Responsabilités et obligations

18. Telle que le Secrétaire général propose de l'appliquer à l'ONU, la budgétisation axée sur les résultats devrait entraîner une amélioration du processus de planification, de programmation, de budgétisation, de contrôle et d'évaluation. En effet :

a) Le Secrétariat serait effectivement tenu comptable des résultats obtenus puisque : i) le projet de budget-programme s'articulerait autour d'un ensemble d'objectifs prédéfinis et de résultats escomptés; ii) les ressources nécessaires seraient déterminées à partir des résultats attendus, en fonction des produits requis pour obtenir ceux-ci; iii) les résultats obtenus seraient mesurés à l'aide d'indicateurs objectifs, et il en serait rendu compte;

b) Les directeurs de programme seraient individuellement et directement responsables de la gestion des ressources humaines et financières mis à leur disposition, selon un système de délégation de pouvoirs soigneusement structuré, identique à celui réservé jusqu'à présent pour les services centraux au Siège.

Résultats attendus

19. Si le terme «objectif» est défini et utilisé dans le Règlement et les Règles mentionnés au paragraphe 5 ci-dessus, son emploi, comme celui d'autres termes, n'est pas uniforme. Comme indiqué plus haut, l'alinéa i) du paragraphe 1 du préambule de ces dispositions stipule que l'un des buts du cycle de planification, de programmation, de budgétisation, de contrôle et d'évaluation consiste à «évaluer périodiquement les *résultats obtenus*» (italiques ajoutés). À l'alinéa c) du paragraphe 2, il est dit que l'un des instruments prévus est le système d'évaluation «qui permet un examen critique continu des *réalisations*» (italiques ajoutés). Il est donc proposé de préciser le sens des termes employés et d'ajouter la notion de «résultats attendus» à celle d'«objectifs». Les résultats attendus sont ceux auxquels doit aboutir la réalisation des produits (voir en annexe le glossaire des termes relatifs à la budgétisation axée sur les résultats). Il convient donc de distinguer entre ce que le Secrétariat entend accomplir au cours d'un exercice biennal (l'objectif) et les avantages concrets qui en découleront pour les utilisateurs finals et les clients (les résultats attendus). Avec la budgétisation axée sur les résultats, les objectifs ne peuvent être considérés comme atteints que si les résultats attendus ont été obtenus. La distinction est indispensable pour donner davantage de cohérence aux programmes et rendre possible une véritable évaluation.

Amélioration de la gestion stratégique

20. La budgétisation axée sur les résultats obligerait les directeurs des programmes à mieux concevoir ceux-ci dans la mesure où la stratégie de gestion devrait viser non plus seulement à exécuter un produit mais aussi à obtenir un résultat. Il faudrait commencer par analyser soigneusement les objectifs poursuivis et les résultats attendus avant de déterminer quels produits permettraient le mieux d'atteindre les buts fixés. Cette approche stratégique de la gestion suppose de mieux cerner les besoins des utilisateurs finals ou clients pour concevoir des produits adaptés.

Délégation de pouvoirs

21. Exiger des directeurs de programme une approche stratégique de la gestion suppose de leur donner une plus grande latitude dans l'utilisation des ressources affectées à l'exécution de leurs programmes. Il est prévu pour cela d'assouplir les modalités d'allocation de crédits, tout en respectant rigoureusement les décisions de l'Assemblée générale concernant les crédits ouverts à chaque chapitre et les tableaux d'effectifs. La délégation de pouvoirs plus importants aux directeurs de programmes ne doit pas être

perçue comme une déresponsabilisation des services centraux ou un relâchement de la discipline, mais comme un moyen de faciliter la prise de décisions à l'échelon d'un programme ou d'un chapitre du budget, dans le respect du règlement et des règles en vigueur.

Exécution du budget-programme

22. Dans un système de budgétisation axée sur les résultats, les directeurs de programme seraient libérée des servitudes imposées par un contrôle centralisé des dotations et pourraient concentrer leurs efforts sur la recherche des meilleurs moyens d'obtenir les résultats escomptés. N'ayant que peu de poids dans le choix du dosage optimal des ressources à mettre en oeuvre pour exécuter le budget et dans la gestion des ressources financières et humaines affectées à leurs programmes, ils ne sont guère incités à faire preuve d'initiative, ni à réagir rapidement à l'évolution – d'ailleurs inévitable – des conditions de leur action. Un élargissement de leurs pouvoirs dans le contexte de la budgétisation axée sur les résultats leur donnerait une plus grande latitude pour prendre, au stade de l'exécution et dans le cadre de l'enveloppe budgétaire approuvée et du règlement et des règles établis, les décisions concernant la meilleure manière de procéder pour obtenir les résultats attendus.

Accroissement de l'efficience administrative et de l'efficacité des programmes

23. Dans une organisation où les résultats attendus seraient clairement définis et où les décisions concernant l'utilisation des ressources seraient confiées aux directeurs de programme, les services centraux pourraient s'attacher à définir les politiques, simplifier les procédures, rationaliser les méthodes, optimiser l'emploi des innovations techniques et renforcer les systèmes d'information, en vue de faciliter le respect des règlements, règles et directives établis, d'apporter l'appui nécessaire à une exécution efficace des programmes et de maîtriser les dépenses.

Renforcement des liens entre les éléments du cycle de planification, de programmation, de budgétisation, de contrôle et d'évaluation

24. Un moyen de renforcer l'obligation de rendre compte des résultats obtenus est de resserrer les liens entre les différents éléments du cycle de planification, de programmation, de budgétisation, de contrôle et d'évaluation : en définissant les résultats attendus au stade de l'élaboration du budget, on pourrait directement en assurer le suivi aux stades du contrôle et de l'évaluation. Le contrôle de l'exécution du programme ne serait plus une simple opération de dénombrement des produits, mais l'occasion d'examiner les résultats obtenus pour pouvoir appeler l'attention des directeurs de programme sur les mesures correctives éventuellement nécessaires – redéfinition des moyens à mettre en oeuvre ou modification des produits. Les évaluations gestionnaires serviraient aussi à déterminer dans quelle mesure les résultats attendus ont été obtenus; il serait alors plus facile aux États Membres de se prononcer sur l'efficacité et l'intérêt des sous-programmes et des programmes et déterminer s'ils gardent leur validité.

Mesures des résultats

25. La budgétisation axée sur les résultats suppose de définir un nombre très limité d'indicateurs qui serviraient à mesurer les résultats. C'est aux directeurs de programme qu'il incomberait d'établir ces indicateurs, et de les inclure dans le texte explicatif du programme figurant dans le projet de budget-programme. Outre qu'ils serviraient à déterminer si les résultats ont été obtenus, ces indicateurs fourniraient aux directeurs de programme les informations nécessaires pour améliorer la conception des programmes, les services fournis aux utilisateurs finals et la gestion stratégique.

Rapport sur les résultats obtenus

26. Il est proposé que, six mois après la fin de l'exercice budgétaire, les directeurs de programme établissent, à partir des indicateurs de ressources, un rapport sur les résultats obtenus, dans lequel ils rendraient compte également de l'emploi des ressources . L'actuel «rapport sur l'exécution des programmes» pourrait ultérieurement être fondu dans ce «rapport sur les résultats», qui donnerait également des renseignements sur les dépenses. En tant que responsables de l'exécution des programmes, les directeurs de programme seraient comptables des résultats obtenus. Le rapport serait présenté au Comité du programme et de la coordination et au Comité consultatif, dont les recommandations seraient transmises à l'Assemblée générale.

Modifications requises

27. Les arrangements proposés ci-dessus supposent de modifier les dispositions régissant actuellement la planification, la programmation, la budgétisation, le contrôle et l'évaluation, afin de prévoir, au stade de l'élaboration du budget-programme, la définition des résultats attendus et l'établissement des indicateurs qui serviront à mesurer les réalisations. Il faudrait également modifier les délégations de pouvoirs concernant l'administration des fonds qui, dans l'ensemble, est actuellement centralisée jusque dans les moindres détails au Siège. Il va de soi que certaines décisions,

comme celles concernant le montant des dépenses pouvant être engagées à chaque chapitre du budget, resteraient centralisées, mais celles concernant des aspects aussi détaillés que la ventilation des allocations budgétaires par objet de dépense seraient prises au sein du département ou du bureau concerné, là où la proximité avec les responsables de l'exécution du programme donne les meilleures chances de prendre rapidement les bonnes décisions.

IV. Présentation du budget

28. Instrument permettant aux représentants des États Membres de prendre leurs décisions, le projet de budget est aussi un document sur lequel se fondent les organes intergouvernementaux pour l'examen des programmes, un moyen pour les gouvernements des États Membres d'expliquer les grandes orientations de l'Organisation et un outil de gestion indispensable pour les directeurs de programme. Une fois approuvé, le budget-programme est en outre un instrument important qui permet au Secrétaire général d'exercer ses pouvoirs en tant que Chef de l'administration et sur la base duquel il doit rendre compte des résultats obtenus.

29. L'adoption de la méthode de la budgétisation axée sur les résultats nécessiterait de modifier quelque peu la présentation du budget. Les directeurs de programme devront en effet faire la distinction entre les objectifs fixés pour l'exercice biennal, les résultats attendus, les produits et les ressources nécessaires (ou apports), la formulation de ces différents éléments ainsi que leur articulation les uns avec les autres étant régies par des critères rigoureux. À titre purement indicatif, un prototype de chapitre du budget illustrant cette nouvelle présentation est reproduit dans l'additif 1. Le projet de budget dans sa version modifiée comprendrait :

a) *Une introduction et des tableaux récapitulatifs*. L'introduction contiendrait un résumé succinct des activités programmées par chapitre du budget, des informations sur la méthode budgétaire appliquée, une indication des principaux changements par rapport au budget-programme de l'exercice en cours, et des tableaux de ressources. Pour les postes, les tableaux d'effectifs indiqueraient le nombre total de postes dans chaque catégorie par chapitre, avec une ventilation provisoire par classe à l'intérieur de chaque catégorie. Les autres dépenses seraient présentées par chapitre et ventilées, à titre indicatif, selon les 11 principaux objets de dépense actuellement utilisés dans le budget;

b) *Chapitres du budget*. Chaque chapitre du budget (voir le prototype dans l'additif 1) contiendrait des informations sur les éléments suivants :

i) Objectifs fixés pour l'exercice biennal;

ii) Résultats attendus;

iii) Indicateurs de résultats;

iv) Produits;

v) Ressources nécessaires :

– Tableaux d'effectifs simplifiés (administrateurs/agents des services généraux);

– Objets de dépense autres que les postes.

30. Selon la méthode de budgétisation axée sur les résultats proposée dans le présent rapport, les ressources nécessaires pour chaque chapitre du budget seraient dorénavant indiquées sous forme d'une enveloppe globale, déterminée à partir des produits requis pour parvenir aux résultats attendus. La ventilation détaillée par objet de dépense, conforme au schéma actuel, serait fournie dans une annexe technique qui permettrait au Comité consultatif de passer au crible les prévisions de dépenses.

V. Conséquences de la budgétisation axée sur les résultats

Organes intergouvernementaux et organes de contrôle

31. L'adoption de la budgétisation axée sur les résultats nécessiterait de repenser la façon dont s'effectue l'examen du budget-programme, puisque les organes intergouvernementaux et les organes de contrôle devraient faire porter leur attention sur les résultats attendus plutôt que sur les moyens. On peut prévoir que le Comité du programme et de la coordination jouerait un rôle accru : outre les résultats visés qu'il passerait en revue, lors de l'examen du projet de budget-programme soumis par le Secrétaire général, il examinerait aussi, une fois l'exercice biennal terminé, le rapport sur les résultats afin de déterminer ce qui a été accompli, et c'est sur cette base que l'esquisse budgétaire pour l'exercice biennal suivant serait approuvée. Il convient de noter à ce sujet que les informations sur les résultats générées par les contrôles et les évaluations seraient traitées par le Secrétariat de la même manière que tous les matériels de contrôle et d'évaluation. Le Secrétariat établirait des rapports à l'intention des États Membres, qui continueraient de formuler des appréciations sur les activités menées et de décider des mesures de suivi à prendre pour la formulation et l'exécution ultérieures des programmes.

Relation avec le système de notation

32. En ce qui concerne le Secrétariat, les directeurs de programme seraient individuellement tenus de justifier les résultats obtenus. L'exécution des programmes pourrait être prise en compte dans la notation des directeurs de programme et des responsables opérationnels, une fois que les indicateurs utilisés pour mesurer ce qui a été accompli seraient devenus suffisamment fiables. Ce processus prendra nécessairement du temps et le premier exercice biennal pendant lequel on utilisera les indicateurs de résultats devrait être considéré comme une phase d'expérimentation ou de mise à l'essai.

Modification du Règlement et des règles régissant la planification des programmes, les aspects du budget qui ont trait aux programmes, le contrôle de l'exécution et les méthodes d'évaluation

33. La budgétisation axée sur les résultats pourrait également nécessiter une révision du Règlement et des règles, mais pas dans l'immédiat. On se rappellera que la budgétisation par programme a été appliquée pendant environ 13 années avant qu'on élabore un règlement et des règles sur la question. Aucune des dispositions du Règlement financier et des règles de gestion financières ni du Règlement et des règles régissant la planification des programmes n'interdirait l'adoption de la budgétisation axée sur les résultats telle qu'elle est préconisée dans le présent rapport. D'ailleurs, comme on l'a souligné plus haut au paragraphe 9, un certain nombre de dispositions du Règlement et des règles régissant la planification des programmes laissent entrevoir l'adoption d'une telle méthode. Étant donné que la nature des changements à effectuer évoluera nécessairement en fonction de l'expérience acquise, le Secrétariat estime qu'il serait opportun à ce stade de procéder en se fondant uniquement sur les résolutions ponctuelles de l'Assemblée générale et non pas en modifiant de façon hâtive les dispositions du Règlement et des règles. Une fois que les nouvelles méthodes auront fait leurs preuves dans la pratique, les dispositions correspondantes des résolutions sur lesquelles elles s'appuient pourraient aisément être codifiées lors de révisions ultérieures du Règlement et des règles.

VI. Questions à examiner

34. L'Assemblée générale voudra peut-être examiner un certain nombre de questions que pose le passage de la méthode actuelle à un mode de budgétisation axée sur les résultats, comme il est indiqué ci-après.

Modifications apportées à la présentation des chapitres du budget

35. Étant donné que chacun des chapitres du budget continuerait de contenir des informations sur les produits et les objectifs, le fait d'y ajouter les résultats attendus et les indicateurs de résultats devrait contribuer à une présentation d'ensemble plus structurée. Mais cela rendrait aussi le projet de budget-programme plus long. Si l'on met l'accent, non plus sur les moyens, mais sur les résultats, il ne serait pas nécessaire de fournir dans le projet de budget des informations aussi détaillées sur les apports. En conséquence, celui-ci contiendrait des informations simplifiées sur les postes et les autres dépenses. Toutefois, pour que le Comité consultatif puisse disposer d'informations aussi détaillées que celles qui figurent actuellement dans le projet de budget, on propose de lui fournir des renseignements complémentaires sur les ressources nécessaires pour chaque chapitre du budget. Il pourrait ainsi continuer de passer au crible les prévisions de dépenses, jusqu'à ce que l'expérience ait démontré que la budgétisation axée sur les résultats est une méthode meilleure que les arrangements budgétaires actuellement en vigueur.

36. La présentation des apports dans les deux principales catégories de dépenses serait modifiée comme suit :

a) *Postes*. Les postes nécessaires seraient dénombrés, dans le tableau récapitulatif de chaque chapitre du budget, selon quatre groupes : secrétaires généraux adjoints et sous-secrétaires généraux, directeurs (D-1/D-2), administrateurs (P-1 à P-5), services généraux. Cette ventilation serait conforme à celle qu'utilisent nombre d'institutions spécialisées, dont les budgets ne spécifient pas la classe de tous les postes requis;

b) *Autres dépenses*. Les objets de dépense autres que les postes seraient regroupés en trois catégories :

i) Émoluments des non-fonctionnaires;

ii) Dépenses de représentation;

iii) Autres dépenses de fonctionnement.

37. On notera que, dans le prototype figurant dans l'additif 1, toutes les dépenses autres que les postes sont regroupées dans une seule rubrique, mais celle-ci pourrait facilement être subdivisée selon la ventilation proposée ci-dessus.

Familiarisation

38. Le budget nouvelle manière qui traduirait le passage à une budgétisation axée sur les résultats contiendrait un énoncé des objectifs à l'horizon biennal ainsi que des résultats attendus, les indicateurs de résultats et les données financières simplifiées. Ces changements doivent être envisa-

gés avec prudence et réalisme; en effet, les tentatives pour formuler des objectifs, définir les résultats escomptés et établir les indicateurs correspondants ne seront pas toutes immédiatement couronnées de succès. La mise au point d'indicateurs appropriés et pertinents est une opération difficile qui doit tenir compte des caractéristiques et des impératifs de chaque programme de fond. Tout en étant parfaits en théorie, certains indicateurs pourraient s'avérer peu maniables dans la pratique. Il est à prévoir que le personnel de l'Organisation devra se familiariser progressivement avec le processus qui permettra d'affiner, de modifier ou de remplacer l'énoncé initial des résultats attendus et les indicateurs correspondants. C'est pourquoi on a élaboré un guide de la budgétisation axée sur les résultats qui aidera les directeurs de programme à formuler les descriptifs de programme et à mettre au point des indicateurs de résultats. Des séances d'information et de formation seront également organisées.

Un changement par étapes

39. Compte tenu de ces considérations, le Secrétariat estime qu'il serait souhaitable, tout en établissant l'ensemble du projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2000-2001 selon la méthode actuelle, de présenter aussi sous forme de fascicules trois chapitres du budget établis selon la méthode de budgétisation axée sur les résultats, en tant que prototype. Le Secrétariat et les États Membres pourraient ainsi tester les changements proposés dans des conditions réalistes. Les réactions des États Membres fourniraient des éléments supplémentaires pour affiner et améliorer davantage la nouvelle présentation du budget. Comme cela a été le cas lorsqu'on a adopté la formule actuelle du budget-programme en 1974, cette innovation gagnerait à être précédée d'une période d'adaptation et d'initiation pratique, pendant laquelle des efforts systématiques seraient faits pour développer parmi le personnel du Secrétariat l'expertise nécessaire.

VII. Conclusions et recommandation

40. On peut résumer comme suit les conclusions de l'exposé ci-dessus :

a) Les arrangements budgétaires existants marquent un progrès par rapport à l'ancien mode de budgétisation uniquement axée sur les moyens, mais les possibilités d'optimisation de la productivité des programmes et de l'utilisation des ressources qu'ils offrent n'ont pas encore été pleinement exploitées;

b) Le passage à un système de budgétisation axée sur les résultats serait une nouvelle étape du processus reposant sur l'actuel cycle de planification, de programmation, de budgétisation, de contrôle et d'évaluation;

c) Il serait possible de satisfaire l'obligation de définir plus clairement les objectifs et de déterminer les résultats visés en modifiant la présentation du budget de façon à y inclure les objectifs fixés pour l'exercice biennal, les résultats attendus et des indicateurs de résultats;

d) Le passage à la budgétisation axée sur les résultats faciliterait l'analyse de l'exécution des programmes et, partant, la prise de décisions, non seulement pour les États Membres, qui doivent définir la politique à suivre, mais également pour les directeurs de programme, qui doivent déterminer la portée et la nature des activités à entreprendre et des produits à exécuter pour atteindre les objectifs;

e) La budgétisation axée sur les résultats s'inscrit dans la ligne des efforts déployés pour répondre aux préoccupations des États Membres, puisqu'elle permettrait non seulement d'accroître l'efficacité de l'Organisation et de mesurer à l'aide d'indicateurs les résultats obtenus par rapport aux résultats attendus, mais également d'améliorer le style de gestion, en renforçant les pouvoirs, les responsabilités et les obligations des directeurs de programme;

f) Les directeurs de programme seraient tenus de s'intéresser de près aux résultats, de gérer activement les ressources nécessaires à l'exécution de leurs programmes et de rendre compte de leurs décisions en la matière;

g) Les directeurs de programme ne pourront être tenus comptables des résultats de leurs programmes que si leur marge de manoeuvre dans la gestion des ressources n'est pas limitée à l'excès par les services centraux;

h) Le passage à un système de budgétisation axée sur les résultats ne peut se faire en une fois et ne peut être envisagé pour le projet de budget-programme de l'exercice biennal 2000-2001. Au vu des réformes entreprises par les administrations nationales, on sait que l'adoption et le perfectionnement de nouvelles méthodes prennent du temps. Tout nouveau système doit être modifié, ajusté et affiné à la lumière de l'expérience acquise avant de pouvoir fonctionner de manière optimale.

41. Compte tenu de ce qui précède, il est recommandé que l'Assemblée générale approuve la proposition tendant à ce que le Secrétaire général joigne au projet de budget-programme complet pour l'exercice biennal 2000-2001 préparé selon la méthode actuelle, trois chapitres du budget établis, sous forme de fascicules, selon la méthode de la budgétisation axée sur les résultats, qui serviront de prototype.

Notes

[1] *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-deuxième session, Supplément No 7* (A/52/7), par. 30 b).

[2] Ibid., *quarante-huitième session, Supplément No 16* (A/48/16), par. 235.

[3] Ibid., *quarante-sixième session, Supplément No 7* (A/46/7), par. 83.

[4] Ibid., *Supplément No 16* (A/46/16), par. 398.

[5] Ibid., *quarante-huitième session, Supplément No 16* (A/48/16), par. 236.

[6] Ibid., *cinquante-troisième session, Supplément No 16* (A/53/16), par. 33.

[7] Ibid., par. 219.

Annexe

Glossaire de termes se rapportant à la budgétisation axée sur les résultats

Activité	S'entend des mesures prises pour transformer les ressources (moyens) en produits.
Budgétisation axée sur les résultats	Mode d'établissement du budget-programme dans lequel : a) la formulation des programmes s'articule autour d'un ensemble d'objectifs prédéfinis et de résultats attendus; b) les ressources nécessaires sont déterminées à partir des résultats attendus, en fonction des produits requis pour obtenir ceux-ci; c) les résultats obtenus sont mesurés à l'aide d'indicateurs objectifs.
Contrôle	Opération consistant à déterminer si les produits ont effectivement été obtenus, compte tenu des engagements pris à cet égard dans le budget-programme.
Efficacité	Mesure dans laquelle les résultats attendus ont été obtenus.
Efficience	Mesure dans laquelle les moyens sont transformés en produits.
Évaluation	L'évaluation a pour objet de déterminer l'intérêt, l'efficacité et l'effet des produits, projets, sous-programmes ou programmes, compte tenu des objectifs visés et des résultats attendus.
Indicateur de résultats	Élément ou critère servant à déterminer si les résultats attendus ont été obtenus.
Mesure des résultats	Détermination de la valeur des indicateurs de résultats pour une période ou à une date données.
Moyens	Ensemble des ressources, humaines et autres, requises pour obtenir un produit ou un résultat.
Objectif	Situation souhaitable qu'est censée produire un processus dynamique visant à répondre dans un délai donné à certains besoins des utilisateurs finals/clients spécifiés. Un objectif peut être considéré comme atteint quand certains résultats ont été obtenus.
Produit	Produit ou service final que l'exécution d'un programme ou d'un sous-programme permet de fournir aux utilisateurs finals/clients.
Résultats (attendus)	Réalisations escomptées au bénéfice des utilisateurs finals/clients, exprimées en termes quantitatifs (norme, unité de valeur ou taux). Les résultats découlent directement de l'activité menée pour obtenir les produits devant permettre d'atteindre l'objectif visé.
Utilisateur final/client	S'entend du destinataire ou du bénéficiaire d'un produit ou d'un résultat.