



Assemblée générale

Distr. générale
25 mai 2004
Français
Original: anglais

Cinquante-neuvième session
Point 112 de la liste préliminaire*
Planification des programmes

Choix des priorités

Rapport du Secrétaire général**

Résumé

Le présent rapport est présenté conformément au paragraphe 3 de la résolution 58/268 de l'Assemblée générale sur la planification des programmes en date du 23 décembre 2003, dans lequel l'Assemblée a réaffirmé les paragraphes pertinents de sa résolution 55/231 du 23 décembre 2000 relatif à la budgétisation axée sur les résultats et a prié le Secrétaire général de lui présenter, à sa cinquante-neuvième session, par l'intermédiaire du Comité du programme et de la coordination, un rapport sur la définition des priorités.

Le présent rapport contient l'historique de l'établissement des ordres de priorité depuis l'introduction de la planification et de la budgétisation des programmes, en 1974. Il récapitule brièvement les questions liées au choix des priorités, en particulier dans le cadre de la structure des documents de planification et de budgétisation, et examine les questions de définition, les critères appliqués à la désignation des priorités, les considérations d'ordre politique, les mécanismes de gestion, le niveau d'activité, les imprévus et les limites des ressources. À titre d'exemple de certaines questions examinées, le choix des priorités pour les plans à moyen terme pour les périodes 1998-2001 et 2002-2005, ainsi que pour les titres correspondants du budget-programme, sont présentés à l'annexe I. On trouvera à l'annexe II un extrait, relatif au choix des priorités, du Règlement et 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.

Le problème fondamental n'est pas tant de savoir comment exécuter la désignation des priorités que de savoir comment effectivement définir, arrêter et désigner les priorités.

* A/59/50 et Corr. 1.

** Le retard dans la présentation du présent document s'explique par la tenue de consultations internes approfondies.



I. Historique

1. Le mécanisme de choix des priorités à l'Organisation des Nations Unies émane de la résolution 2008 (LX) du Conseil économique et social du 14 mai 1978. Au sous-alinéa a) ii) du paragraphe 2 de l'annexe à cette résolution, le Conseil a chargé le Comité du programme et de la coordination (CPC), en tant que principal organe subsidiaire du Conseil et de l'Assemblée générale chargé de la planification, de la programmation et de la coordination, de recommander un ordre de priorité entre les programmes de l'Organisation des Nations Unies, tels qu'ils sont définis dans le plan à moyen terme.

2. La planification et la budgétisation des programmes ont été introduites en 1974. Le plan à moyen terme avait pour objet de définir un cadre dans lequel les États Membres puissent examiner l'activité de l'Organisation dans son ensemble et le Secrétaire général puisse établir ses budgets-programmes biennaux sur la base des directives de l'Assemblée générale. À ce propos, on se rappellera que tous les plans à moyen terme, de 1974 à 1991, contenaient des prévisions des ressources nécessaires. Cette pratique a été abandonnée comme suite à la résolution 41/213 de l'Assemblée générale du 19 décembre 1986, par laquelle une nouvelle procédure budgétaire a été instaurée avec l'introduction du plan général du budget, que l'Assemblée générale devait approuver un an avant l'approbation du projet de budget-programme du Secrétaire général. Le premier plan qui ne contenait plus de prévisions des ressources nécessaires portait sur la période 1992-1997.

3. Au cours des premières années de la planification des programmes, le CPC a attribué des notations aux programmes – « croissance largement inférieure à la moyenne », « croissance supérieure à la moyenne » et « croissance largement supérieure à la moyenne » – permettant de déterminer l'affectation des ressources dans les budgets-programmes. Toutefois, les critères du calcul des taux applicables à chaque programme ou grand programme étaient mal définis. Par ailleurs, il est apparu qu'il n'existait pas nécessairement de liens entre l'ordre de priorité de certaines activités et le volume des ressources nécessaires pour les mener à bien et que telles activités hautement prioritaires pouvaient exiger moins de ressources que d'autres dont la priorité était moindre. Le CPC a cependant affirmé que l'objectif pratique de l'établissement de priorités était d'indiquer quelles sont les activités auxquelles doivent être affectées en premier lieu les ressources et celles qui, avec l'accord des organes intergouvernementaux, pourraient être réduites ou éliminées au profit d'activités hautement prioritaires et exigeant un supplément de ressources.

4. Sur la base des recommandations du CPC relatives aux nouveaux critères et méthodes à appliquer à la définition des priorités des programmes, l'Assemblée générale a décidé, dans sa résolution 36/228 du 18 décembre 1981 relative à la planification des programmes, que l'établissement d'un ordre de priorité entre les programmes qui fait partie intégrante du processus général de planification et de gestion avait pour principal objectif de rationaliser et d'ordonner les activités et de servir de guide pour l'élaboration du budget-programme et que cet ordre de priorité devait être principalement fondé sur a) l'importance de l'objectif pour les États Membres; b) la capacité de l'Organisation à l'atteindre; et c) l'efficacité et l'utilité effectives des résultats.

5. Les critères applicables à la définition des priorités ont été incorporés aux Règlement et 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, que l'Assemblée générale a adoptés par sa résolution 37/234 du 21 décembre 1982. Les priorités globales étaient prises en compte dans l'introduction du plan à moyen terme et étaient désignées dans le plan au niveau des sous-programmes. Dans le contexte du budget-programme, les priorités étaient également définies au niveau des éléments de programme (qui étaient des subdivisions de sous-programmes). Lorsqu'il a examiné le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1984-1985, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a étudié la procédure de définition des priorités et relevé que l'affectation des ressources était déterminée par l'évaluation des ressources nécessaires à l'exécution d'un produit donné, et que la définition des priorités ne signifiait pas que les activités prioritaires recevaient davantage de ressources que les activités à faible priorité, mais qu'elles avaient la préséance pour ce qui était des ressources disponibles¹.

6. En 1986, le Groupe d'experts intergouvernementaux de haut niveau chargé d'examiner l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies a recommandé que, pour faciliter l'accord entre les États Membres sur le contenu et le montant du budget, les règles et règlements en vigueur touchant l'établissement des priorités devraient être appliquées rigoureusement par les organes intergouvernementaux concernés et par le Secrétariat. Dans sa résolution 41/213 relative à l'examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies, l'Assemblée générale a fait siennes les recommandations du Groupe et réaffirmé la nécessité d'améliorer le processus de planification, de programmation et d'établissement du budget. Dans la même résolution, l'Assemblée a également approuvé un nouveau processus budgétaire, dont l'un des éléments était la présentation par le Secrétaire général, les années où il n'est pas soumis de budget, d'un plan général du budget-programme de l'exercice biennal suivant, contenant, conformément à l'alinéa b) du paragraphe 1 de l'annexe I, une indication des priorités reflétant les orientations générales, par grands secteurs.

7. En conséquence, le Secrétaire général a présenté son premier plan général de budget-programme pour l'exercice biennal 1990-1991 à l'Assemblée générale lors de sa quarante-troisième session, en 1988, par l'intermédiaire du CPC et du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (A/43/524). Le Secrétaire général a indiqué que, pour des raisons d'ordre historique, les organes intergouvernementaux ne s'étaient pas encore prononcés sur l'ordre de priorité à établir entre les sous-programmes du plan à moyen terme, si bien que la façon la plus commode d'indiquer dans le plan général les priorités reflétant les orientations générales, par grands secteurs, était de le faire au niveau des titres du budget-programme (et non pas au niveau des programmes ou sous-programmes). À sa vingt-huitième session, le CPC a consacré des consultations approfondies à la question des priorités et estimé que la répartition des ressources entre les différents titres du budget ne représentait pas la définition des priorités entre les diverses activités de l'Organisation. Il a prié le Secrétaire général de présenter un rapport sur la formule, en particulier les aspects méthodologiques à adopter pour indiquer les priorités reflétant les orientations générales, par grands secteurs, dans les futurs plans généraux de budget-programme.

8. Dans son rapport sur les divers aspects de l'établissement des priorités dans les prochains plans généraux du projet de budget-programme (A/44/272*), présenté à

l'Assemblée générale à sa quarante-quatrième session en 1989 par l'intermédiaire du CPC et du Comité consultatif, le Secrétaire général a estimé que le point de départ de l'établissement de priorités reflétant les orientations générales, par grands secteurs, ne pouvait être que le plan à moyen terme et ses révisions. Les critères applicables à l'établissement des priorités ont été proposés au niveau du plan à moyen terme (programme, sous-programme), au niveau du plan général du budget (comme pour le plan à moyen terme, ou sa révision la plus récente, les récentes résolutions de l'Assemblée générale ou du Conseil économique et social indiquant les nouvelles orientations des priorités, et les tendances générales, par grands secteurs), et au niveau du budget-programme (sous-programme, éléments de programme et produits).

9. Le CPC n'est pas parvenu à un accord à sa vingt-neuvième session. Le budget-programme pour l'exercice biennal 1990-1991, présenté la même année à l'Assemblée générale à sa quarante-quatrième session, par l'intermédiaire du CPC, ne définissait pas les priorités au niveau des programmes ou sous-programmes. La liste des éléments de programme prioritaires et non prioritaires figurait à l'annexe à l'introduction de ce budget-programme. Dans sa résolution 44/194 du 21 décembre 1989, l'Assemblée générale a prié le CPC de poursuivre l'examen de l'établissement des priorités, notamment en ce qui concerne la corrélation entre priorités et fonds extrabudgétaires.

10. Comme suite à son examen de 1990 du projet de plan à moyen terme pour la période 1992-1997, premier plan où ne figuraient plus les prévisions de ressources nécessaires, le CPC a recommandé, à sa trentième session, de ne plus utiliser pour les sous-programmes, pour l'ensemble du plan à moyen terme, que le terme « prioritaire » au lieu des termes « priorité » ou « priorité absolue » et a recommandé de supprimer les mentions « faible priorité » ou « rang de priorité le plus faible ».

11. Les éléments de programme ont été éliminés du budget-programme de l'exercice biennal 1992-1993. Les priorités étaient définies au niveau des sous-programmes ainsi qu'à celui des activités et produits. Lors de l'examen du projet de budget-programme pour 1994-1995, à sa trente-troisième session, le CPC a émis des doutes quant à l'utilité de considérer certains produits ou activités comme prioritaires ou non prioritaires, ceux-ci ne représentant que 10 % des ressources, et a recommandé qu'il soit mis fin à cette pratique. Jusqu'alors, l'application de la définition des priorités, une fois que l'Assemblée générale s'était prononcée, était largement tributaire de la structure du plan à moyen terme et du budget-programme (programme, sous-programme, éléments de programme, produits). Par ailleurs, il n'y avait que peu ou pas de concordance entre le plan et les chapitres du budget. Les différentes questions étaient abordées dans le plan d'après les différents secteurs. Le budget était présenté par structures d'organisation.

12. Pour ce qui est de la désignation proprement dite des priorités et de l'allocation des ressources qui en découlait, la corrélation entre le plan (portant sur une période de quatre ans et structuré par secteur) et le budget biennal (dont chaque chapitre représente un département) n'était pas toujours claire non plus. Par ailleurs, étant donné qu'il s'agit de périodes de durée différente, le plan ne correspondait pas aux ressources demandées pour les budgets-programmes biennaux. L'Assemblée générale, agissant sur la recommandation du CPC, arrêta les priorités au niveau du plan à moyen terme indépendamment des décisions relatives au montant des

ressources. Afin de remédier à ce problème, il a été proposé de faire correspondre les structures de programme et les structures d'organisation du Secrétariat afin d'améliorer la corrélation entre le plan et le budget-programme. Cette corrélation devait aussi renforcer l'obligation redditionnelle en veillant à ce que la responsabilité de l'exécution d'un programme et de la réalisation des résultats escomptés soit clairement définie. Il n'empêche que le plan a continué de porter sur une période de quatre ans et le budget-programme, sur une période de deux ans.

13. Dans sa résolution 51/219 du 18 décembre 1996, l'Assemblée générale a adopté une nouvelle structure du plan à moyen terme pour la période 1998-2001 faisant apparaître une corrélation avec le budget-programme. Selon cette structure, il n'y aurait plus de grands programmes, le programme correspondrait à un département ou bureau, le sous-programme englobant les responsabilités confiées à une entité administrative, normalement du niveau de la division. Selon la nouvelle formule, il n'était pas jugé réaliste de désigner des priorités entre sous-programmes, par exemple entre développement durable et population (sous-programmes 4 et 6, respectivement, du programme des affaires économiques et sociales), d'autant plus que, par principe, de nombreux sous-programmes étaient gérés par des organes fonctionnels ou sectoriels distincts. La définition des priorités entre sous-programmes d'un même programme était donc impossible en l'absence de l'orientation générale émanant d'un organe fonctionnel ou sectoriel. De ce fait, les priorités n'étaient plus définies par l'Assemblée générale au niveau des programmes ou sous-programmes et n'étaient plus directement liées à tel ou tel chapitre du budget. Les priorités traduisaient plutôt des tendances générales, par grands secteurs, dans le cadre du plan à moyen terme (voir annexe I).

14. L'Assemblée générale a continué d'insister sur l'importance de l'établissement d'un ordre de priorité en tant que partie intégrante du processus de planification, de programmation et de budgétisation et a prié le Secrétaire général de présenter au CPC lors de sa trente-huitième session des recommandations sur l'établissement d'un ordre de priorité, notamment au niveau des sous-programmes, dans le plan à moyen terme pour la période 1998-2001. Dans son rapport sur l'établissement d'un ordre de priorité dans le plan à moyen terme (A/53/134), le Secrétaire général a rappelé le règlement régissant la planification des programmes et le nouvel élément de l'établissement des priorités introduit par l'Assemblée dans sa résolution 41/213, à savoir un ordre de priorité reflétant les orientations générales, par grands secteurs. Le Secrétaire général a noté que l'établissement des priorités à deux étapes, c'est-à-dire au moment de l'adoption du plan à moyen terme quadriennal (qui ne concerne pas les ressources) et de l'adoption du plan général du budget (qui porte effectivement sur les ressources) pouvait sembler faire double emploi ou conduire à la formulation de directives ambiguës à l'intention du Secrétaire général.

15. Comme on l'a vu plus haut, l'établissement des priorités au niveau des sous-programmes ne semblait ni possible ni utile, que les priorités soient définies au niveau du plan ou uniquement au niveau du plan général du budget. Le Secrétaire général a estimé, dans le rapport susmentionné, qu'il semblerait plus logique de retenir le plan général du budget-programme qui, contrairement au plan à moyen terme, se préoccupait des ressources. Il portait aussi sur une période plus courte et était établi peu de temps avant le début de l'élaboration du projet de budget-programme. Le plan à moyen terme, en revanche, portait sur une période de quatre ans et son élaboration prenait beaucoup plus de temps, au moins un an avant sa présentation à l'Assemblée générale pour adoption. Il n'était donc pas toujours

possible de tenir compte, dans le plan à moyen terme, de l'incidence que les décisions les plus récentes des organes délibérants pouvaient avoir sur l'ordre de priorité aux fins de l'allocation des ressources du budget-programme biennal.

16. L'Assemblée générale n'en a pas moins décidé dans sa résolution 53/207 du 18 décembre 1998, sur la recommandation du CPC, qu'un ordre de priorité continuerait d'être établi dans le plan à moyen terme et que les priorités définies dans l'esquisse budgétaire devaient être conformes à celles énoncées dans le plan à moyen terme. Les priorités prises en compte dans les esquisses budgétaires pour 2002-2003 et 2004-2005 étaient donc identiques à celles du plan à moyen terme pour la période 2002-2005. À ce propos, on notera que le choix des priorités pour la période du plan à moyen terme 2002-2005 était la même que pour la période 1998-2001. On notera aussi que la quasi totalité des programmes de fond de l'Organisation relevaient des huit priorités définies pour le plan à moyen terme correspondant à ces deux périodes.

17. Du fait de l'introduction de la nouvelle présentation du plan pour la période 1998-2001 et des budgets-programmes biennaux correspondants, suivie de modifications supplémentaires essentiellement liées à l'introduction d'un cadre logique pour l'articulation des objectifs, les réalisations escomptées et les indicateurs de succès, conformément à l'introduction de la budgétisation axée sur les résultats, les Règlement et règles régissant la planification des programmes ont également été révisés (ST/SGB/2000/8 du 19 avril 2000). Les dispositions particulières relatives à la question des priorités sont restées pratiquement inchangées (voir annexe II).

18. Dans le souci d'améliorer la planification et l'établissement du budget, le Secrétaire général a proposé, dans le cadre de son programme de réformes visant à renforcer l'Organisation des Nations Unies, que le plan quadriennal soit remplacé par un cadre stratégique qui serait examiné tous les deux ans et comporterait deux volets, à savoir un plan biennal et une esquisse budgétaire (voir A/58/395 et A/58/600). Le but recherché était d'établir une corrélation nette entre le plan et l'affectation des ressources aux fins de décision par l'Assemblée générale avant que le Secrétaire général établisse le budget-programme biennal.

19. Toutefois, dans sa résolution 58/269 du 22 décembre 2003 relative au renforcement de l'Organisation des Nations Unies : un programme pour aller plus loin dans le changement, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général d'établir, à titre d'essai, un cadre stratégique sur deux ans destiné à remplacer l'actuel plan à moyen terme sur quatre ans, qui vient à expiration en 2005, composé d'un premier volet, un plan-cadre fixant les objectifs à long terme de l'Organisation et d'un deuxième volet, un plan-programme biennal. Le cadre stratégique pour la période 2006-2007, qui doit être présenté à l'Assemblée générale à sa cinquante-neuvième session par l'intermédiaire du CPC, devait contenir le projet de désignation des priorités du Secrétaire général.

20. L'Assemblée générale a également décidé que l'esquisse budgétaire serait présentée et examinée pour approbation une fois le cadre stratégique examiné et adopté. Étant donné que la période couverte est de deux ans, les priorités définies pour le cadre stratégique que le CPC devra recommander à l'approbation de l'Assemblée s'appliqueraient donc également à l'esquisse budgétaire, puis au budget-programme de l'exercice biennal 2006-2007.

21. Comme on l'a vu plus haut, l'application de l'établissement de priorités a longtemps été liée à la structure du plan à moyen terme et du budget-programme, à savoir au niveau du programme (équivalent soit à un secteur soit à une entité administrative), du sous-programme (équivalent à un secteur ou à un sous-secteur), des éléments de programme (subdivisions d'un sous-programme) et des produits. L'établissement des priorités dans l'esquisse budgétaire a été appliqué selon les titres du budget, c'est-à-dire à un niveau extrêmement global, et non pas au niveau de programmes ou de chapitres particuliers du budget-programme (voir annexe I).

22. Une fois mis en place, le choix des priorités est relativement facile à opérer. En revanche, la désignation effective des priorités est une question beaucoup plus complexe que sa corrélation avec la structure des documents de planification et des documents budgétaires.

II. Questions liées à la désignation des priorités

23. Les difficultés rencontrées à propos de la désignation effective des priorités concernaient des problèmes de définition, des considérations d'ordre politique, les mécanismes de décision, le niveau des activités, des imprévus et un volume de ressources qui limitait la capacité d'exécution de l'Organisation.

24. Le terme « priorité » a été appliqué à ce qui suit :

- a) Ce qui est considéré comme le plus important (par exemple, le développement économique et social);
- b) Ce qui est le plus urgent (par exemple, la prévention des conflits);
- c) Ce qui doit retenir la plus grande attention (par exemple, la préparation d'une conférence internationale);
- d) Ce qui doit faire l'objet du maximum de ressources;
- e) Ce qui doit faire l'objet du taux de croissance le plus élevé.

25. Dire que sont prioritaires les programmes qui reçoivent ou doivent recevoir le montant de ressources le plus important, c'est ignorer le fait qu'un programme plus coûteux n'est pas nécessairement un programme plus important qu'un programme dont l'exécution est moins onéreuse. Par exemple, si le sous-programme Développement durable reçoit plus de ressources que le sous-programme Politique sociale et développement, cela ne veut pas dire que les États Membres considèrent que le premier sous-programme est plus important que l'autre. De même, des activités de formation peuvent coûter plus cher que des activités de recherche sans que cela signifie que les premières soient prioritaires par rapport aux secondes. Établir un ordre de priorité ne signifie pas non plus qu'en cas de réduction des ressources, on serait prêt à supprimer totalement un programme ayant le rang de priorité le plus faible. En revanche, cela peut signifier que la réduction, absolue ou relative, des ressources affectées aux programmes non prioritaires serait plus élevée que dans le cas des programmes classés hautement prioritaires.

26. Au surplus, le fait qu'un sous-programme puisse recevoir moins de ressources qu'auparavant s'explique peut-être par une sous-utilisation systématique des ressources, l'application de techniques plus efficaces ou une modification de son plan de travail, si bien que l'on peut considérer qu'une réduction de ses ressources

est indiquée afin de mieux répondre aux besoins effectifs, et non pas que le thème est devenu moins prioritaire. Par ailleurs, le fait que les ressources au titre d'un sous-programme donné ont été réduites après l'achèvement d'un grande manifestation peut s'expliquer par l'achèvement de certaines activités, sans que cela signifie pour autant que la question est désormais considérée comme moins prioritaire. De même, on peut augmenter les ressources au titre d'un sous-programme à cause de l'augmentation du niveau d'activités, par exemple l'organisation d'une grande conférence ou l'introduction de nouveaux mandats au lieu qu'elles soient liées au degré de priorité affecté. Ainsi, le choix du niveau de financement serait fonction d'une meilleure gestion et d'une utilisation plus efficace des ressources ou du niveau d'activité requis au cours d'un exercice biennal donné pour exécuter le programme en question.

27. La base du choix des priorités, c'est-à-dire a) l'importance de l'objectif pour les États Membres; b) la capacité de l'Organisation de l'atteindre; et c) l'efficacité et l'utilité effectives des résultats, n'est pas facile à appliquer. Pour ce qui est du premier point, si certains objectifs sont importants aux yeux de certains États Membres, d'autres le sont pour d'autres États Membres. De plus, certains États Membres considèrent que le choix des priorités ne devrait pas se limiter aux problèmes nouveaux et que les priorités ne devraient pas être désignées au détriment de la recherche de solutions à des problèmes chroniques. La décision quant à ce qui constitue l'importance d'un objectif est une décision politique, qui doit être négociée entre les États Membres. À ce propos, on constate que les décisions prises sont généralement traduites par la désignation de priorités pour un large éventail de problèmes couvrant la quasi totalité des programmes de fond.

28. Le deuxième point soulève une autre difficulté. Si la capacité de l'Organisation de réaliser un objectif donné est considérée comme faible, l'activité est réputée non prioritaire. L'affectation d'un rang de priorité peu élevé sous-entend que l'Organisation ne sera pas en mesure d'améliorer sa capacité de réaliser l'objectif, ce qui ne fera que réduire le rang de priorité de l'activité. Quant au troisième point, l'efficacité et l'utilité effectives des résultats, il est déterminé par l'existence et l'examen en temps voulu des conclusions des rapports sur l'exécution et l'évaluation des programmes.

29. Il n'y a pas de directives quant à un ordre d'importance entre les trois questions fondamentales susmentionnées et à la manière de régler un conflit entre ces questions, pas plus qu'au sujet de la question de savoir s'il y a lieu de les appliquer de la même façon à chaque niveau du plan à moyen terme. Si l'Organisation a du mal à prendre une décision au sujet de la désignation des priorités, il lui est encore plus difficile d'établir un ordre de priorité. C'est pourquoi il n'y a jamais eu de gradation dans le choix des priorités, ce qui a peu de chances d'être le cas, puisque les décisions relatives aux priorités et au montant des budgets de l'Organisation des Nations Unies doivent être prises par consensus. La désignation de huit priorités immuables dans les plans à moyen terme pour les périodes 1998-2001 et 2002-2005, couvrant la quasi-totalité des programmes techniques, montrait clairement combien il était difficile d'opérer un choix et qu'il était impossible de déterminer l'ordre de priorité.

30. Les Règlements et règles régissant la planification des programmes prévoient la tenue de consultations avec les organes intergouvernementaux sectoriels, techniques et régionaux, mais la complexité du calendrier des réunions ne permet pas toujours

de respecter les exigences en matière de calendrier pour l'établissement du plan à moyen terme, les révisions au plan et le budget-programme. De plus, rares sont les organes, même parmi les organes centraux chargés des examens, qui se servent suffisamment des rapports sur l'exécution des programmes ou des rapports d'évaluation comme guide pour l'établissement des priorités, d'une part à cause des délais s'écoulant entre la publication de ces rapports et l'examen du projet de budget-programme suivant et, d'autre part parce que les améliorations recommandées concernent généralement des questions d'exécution plutôt que des questions de planification ou de budget.

31. Par le passé, lorsque la structure du plan à moyen terme différait de la structure actuelle, les organes intergouvernementaux spécialisés participaient à l'établissement des priorités entre les « sous-programmes ». Par exemple, la Commission de statistique pouvait décider qu'aux fins du programme de statistique, trois de ses cinq sous-programmes devaient être déclarés hautement prioritaires : mise au point de concepts et de méthodes statistiques à l'intention des États Membres (sous-programme 1); coordination des programmes de statistiques internationales (sous-programme 4); et appui aux activités de coopération technique en matière de statistiques et de traitement des données statistiques (sous-programme 5); cela n'était toutefois pas le cas de l'application des techniques de pointe à la collecte, au traitement et à la diffusion de statistiques intégrées (sous-programme 2); ou de la collecte, de la compilation et de la diffusion de statistiques internationales (sous-programme 3). Il convient de noter que les ressources affectées pendant la période 1992-1993 au sous-programme 3 (non prioritaire) représentaient un pourcentage de ressources plus élevé que pour les sous-programmes 4 et 5 (prioritaires) combinés. Cela prouve à l'évidence que la désignation de priorités ne signifiait pas nécessairement que les activités prioritaires recevaient davantage de ressources sur le plan quantitatif que les activités à degré de priorité moins élevé.

32. Selon la structure actuelle du plan, les statistiques constituent un sous-programme, sans autres subdivisions, du programme des affaires économiques et sociales. De ce fait, il serait impossible à un organe sectoriel tel que la Commission de statistique d'attribuer un degré de priorité élevé au sous-programme Statistiques, ou encore à la Commission de la population et du développement de désigner le sous-programme Population comme un programme prioritaire faisant partie du programme des affaires économiques et sociales. Comme on l'a indiqué plus haut, la désignation de priorités dans le cas de sous-programmes donnés faisant partie de programmes existants ne saurait raisonnablement être effectuée en l'absence d'une directive générale émanant d'un organe technique ou sectoriel et couvrant l'ensemble du programme. Même si un seul organe fonctionnel ou sectoriel supervise un programme, comme c'est le cas par exemple de la Commission des droits de l'homme, on ne peut guère raisonnablement attendre de lui qu'il désigne des priorités entre les sous-programmes du programme Droits de l'homme, étant donné les aspects politiques de ce domaine d'activité et la structure actuelle des sous-programmes. Les modifications apportées à la structure du plan à moyen terme ont eu pour effet de concentrer la désignation des priorités à l'échelon du CPC et de la Cinquième Commission.

33. Pour ce qui est des structures de décision susceptibles d'appliquer des priorités à l'allocation des ressources, les organes intergouvernementaux spécialisés ou d'autres organes subsidiaires de l'Assemblée générale n'ont pas pour règle d'examiner les ressources nécessaires des différents programmes relevant de leur

compétence. Ces organes s'intéressent à des questions de fond, telles que les tendances démographiques, les taux de fécondité, ou les migrations internationales. D'une manière générale, il n'est pas jugé opportun de débattre de la question des ressources. Une fois de plus, il y a une disjonction entre la planification et l'allocation des ressources. Dans sa résolution 45/248 du 21 décembre 1990, l'Assemblée générale a encore renforcé cette séparation en réaffirmant que la Cinquième Commission était celle de ces grandes commissions à laquelle incombait le soin des questions administratives et budgétaires. L'Assemblée générale s'est de surcroît inquiétée de la tendance manifestée par les commissions chargées des questions de fond et d'autres organes intergouvernementaux à s'ingérer dans les questions administratives et budgétaires.

34. Les priorités liées à l'affectation des ressources du budget ordinaire ne changent généralement pas et il n'est pas opéré d'aménagement pendant un exercice biennal lorsque, par exemple, il se produit des événements imprévus, comme dans le cas de missions politiques spéciales, qui peuvent constituer une situation d'urgence ou qui appellent une intervention urgente ou immédiate. La question de l'urgence n'est pas liée aux priorités déjà désignées. Des procédures ont été instituées pour faire face à des dépenses imprévues et extraordinaires et l'affectation de ressources à cette fin ne se fait pas au détriment de désignations prioritaires ni même de programmes non considérés comme prioritaires. De même, les ressources additionnelles qui doivent être affectées à des activités insuffisamment financées, par exemple en matière de sécurité et de sûreté, sont dégagées sans que les désignations de priorité en souffrent. Au surplus, les activités nouvelles ou supplémentaires demandées par des États Membres après l'adoption du budget-programme n'ont pas d'incidence sur les désignations de priorité. Des procédures ont également été prévues pour l'ouverture de crédits additionnels.

35. Les considérations qui précèdent concernaient essentiellement le budget ordinaire, mais il y a d'autres activités considérées comme étant de la plus haute importance ou qui doivent retenir la plus grande attention, à savoir les opérations de maintien de la paix et les tribunaux, dont le budget est mis en recouvrement séparément. Leurs budgets n'ont pas nécessairement une incidence directe sur les priorités désignées pour le budget ordinaire, mais ils pourraient influencer sur la prise des décisions relatives au montant des ressources du budget ordinaire du point de vue de la charge que les États Membres peuvent supporter pour ce qui est des contributions mises en recouvrement pour tous les budgets des Nations Unies. En d'autres termes, les décisions relatives au montant du budget ordinaire peuvent être influencées par le montant des budgets des opérations de maintien de la paix et des tribunaux. S'il est décidé de réduire le montant des ressources au titre du budget ordinaire à cause d'une hausse des budgets de maintien de la paix ou des tribunaux, la désignation des priorités concernant le budget ordinaire est d'autant plus critique lorsque les ressources s'amenuisent. Dans ce cas, le Secrétaire général demande aux États Membres de lui donner des instructions afin de déterminer les programmes prioritaires pour l'affectation des ressources limitées.

36. Il y a aussi la question des ressources extrabudgétaires. Dans le cadre du budget-programme de l'Organisation des Nations Unies, plusieurs secteurs ont été déclarés prioritaires alors que la part des ressources du budget ordinaire qui leur est affectée est relativement modeste par rapport aux contributions volontaires (Programme des Nations Unies pour l'environnement, ONU-Habitat, Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues, Haut Commissariat

des Nations Unies pour les réfugiés, Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, Bureau de la coordination des affaires humanitaires). La question de savoir si les affaires prioritaires doivent être largement financées au moyen de contributions volontaires est également d'ordre politique.

37. Il convient également de garder à l'esprit qu'il y a plusieurs activités dont on ne peut faire l'économie, pour lesquelles la désignation de priorités n'aurait guère de sens. En effet, les organes créés par la Charte doivent bénéficier de services de conférence, les situations d'urgence et les crises touchant la coopération internationale exigent des services, la sécurité et la sûreté doivent être assurées de manière efficace et les bâtiments et installations doivent être entretenus. Tous ces services sont essentiellement des services d'appui qui n'ont jamais été déclarés prioritaires et pourtant, le montant des ressources peut être augmenté en raison par exemple du niveau et de la portée des activités de fond à financer.

III. Conclusions et recommandations

38. Le CPC, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires et l'Assemblée générale se sont penchés à de nombreuses reprises, depuis l'introduction de la planification des programmes, en 1974, sur la question du système de choix des priorités afin de déterminer l'importance accordée aux questions qui, de l'avis des États Membres, doivent retenir spécialement l'attention et d'allouer les ressources. Les difficultés rencontrées étaient liées à la structure des documents de planification et des documents budgétaires ainsi qu'à des questions de définition, aux critères appliqués à la désignation des priorités, à des considérations d'ordre politique, aux mécanismes de décision, au niveau des activités, aux imprévus et au caractère limité des ressources. Différents critères ont été appliqués au cours des années, mais le problème ne consistait pas tellement à savoir comment appliquer les priorités désignées qu'à définir, arrêter et désigner effectivement les priorités. La désignation des priorités est essentiellement une décision politique.

39. Si la désignation des priorités a pour objet de guider l'affectation des ressources budgétaires et extrabudgétaires, la corrélation entre les priorités et le montant des ressources n'est pas toujours évidente. Comme on l'a vu plus haut, le budget-programme, présenté plus en détail que l'esquisse budgétaire, peut faire apparaître par exemple une augmentation des ressources au titre d'un sous-programme liée au financement intégral de nouveaux postes approuvés et financés en partie au cours de l'exercice biennal précédent, et non pas au fait qu'un degré de priorité plus élevé a été attribué à ce programme ou sous-programme particulier. Dans d'autres cas, il peut y avoir des réductions nettes pour un programme ou sous-programme relevant d'une désignation prioritaire, à cause de dépenses non renouvelables correspondant à l'exercice biennal antérieur. Il y a d'autres facteurs, comme les fluctuations monétaires et l'inflation, qui peuvent influencer le montant des ressources affectées aux programmes. Il s'agit de questions budgétaires techniques n'ayant rien à voir avec le choix des priorités pour les programmes mais qui pourraient avoir une influence sur les affectations relatives de ressources.

40. Au niveau du budget-programme, il faut donc procéder à une étude attentive avant de déterminer si les priorités fixées par les États Membres ont été correctement prises en compte. Il est arrivé que les États Membres mettent en cause le non-respect apparent des priorités par le Secrétaire général alors qu'en fait, la décision d'augmenter ou de réduire les ressources était totalement étrangère à la question du choix des priorités entre programmes ou sous-programmes. C'est pour cette raison que le Secrétaire général a proposé, dans ses rapports sur les améliorations du processus actuel de planification et de budgétisation (A/58/395 et A/58/600) que l'esquisse budgétaire soit développée et contienne des renseignements complémentaires afin d'établir une distinction entre les changements liés à des facteurs techniques et les changements ayant trait au niveau d'activités ou aux priorités des programmes. L'Assemblée générale n'en a pas moins décidé, dans sa résolution 58/269, que le niveau de détail de l'esquisse budgétaire resterait inchangé. Que des renseignements complémentaires soient communiqués ou non, il ne s'agit que de l'application de la désignation des priorités et non pas de la désignation proprement dite des priorités.

41. Malgré les difficultés rencontrées, le Secrétaire général a appliqué la désignation des priorités pour le budget ordinaire : a) une fois fixé par l'Assemblée générale, dans l'allocation des ressources dans le contexte de l'esquisse budgétaire, à un niveau global; et b) une fois que l'Assemblée générale a pris une décision au sujet du montant de l'esquisse, dans le contexte des ressources demandées pour chaque chapitre du budget, compte dûment tenu des priorités, du niveau d'activité et d'autres facteurs budgétaires.

42. Le consensus entre gouvernements au niveau général, c'est-à-dire pour ce qui est des tendances générales, par grands secteurs, peut être plus facile à réaliser qu'au niveau particulier, c'est-à-dire à l'échelon des produits, étant donné l'ampleur et l'étendue des produits et services fournis. En fait, au niveau particulier, la prise des décisions incombe aux responsables de l'exécution des programmes de travail conformément au mandat assigné par les organes délibérants. Étant plus proches de l'exécution des produits, ils sont mieux placés pour établir un ordre de priorité afin que les réalisations escomptées soient obtenues de la manière la plus efficace.

43. La corrélation précise entre la désignation des priorités et le montant des ressources a toujours été impossible à établir, pour les raisons évoquées plus haut. Il n'empêche que, dans un contexte de restrictions budgétaires, il faut prendre des décisions au sujet du montant approprié des ressources à affecter à chaque programme, quels que soient les aménagements techniques. L'Assemblée générale, tenant compte des recommandations qu'elle a formulées dans sa résolution 58/269 et ayant à l'esprit les changements les plus récents apportés à la procédure de planification et de budgétisation, voudra peut-être décider ce qui suit :

a) Les priorités traduisant les tendances générales par grands secteurs continueront d'être établies pour le cadre stratégique, sur la recommandation du Comité du programme et de la coordination;

b) Les priorités énoncées dans l'esquisse budgétaire seront conformes aux priorités figurant dans le cadre stratégique;

c) Le cadre stratégique et l'esquisse budgétaire, après avoir été approuvés, serviront de base au projet de budget-programme du Secrétaire général.

Notes

¹ Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-huitième session, Supplément n° 7* (A/38/7).

Annexe I

Priorités du plan à moyen terme et des titres correspondants du budget-programme pour les périodes 1998-2001 et 2002-2005

<i>Priorités désignées</i>	<i>Titres du budget programme</i>	
Non désignées	Titre I	Politique, direction et coordination d'ensemble
Maintien de la paix et de la sécurité internationales	Titre II	Affaires politiques
Désarmement		
Promotion de la justice et du droit international	Titre III	Droit international et justice internationale
Promotion d'une croissance économique soutenue et du développement durable conformément aux résolutions pertinentes de l'Assemblée générale et des récentes conférences des Nations Unies	Titre IV	Coopération internationale pour le développement
Développement de l'Afrique		
Lutte contre la drogue, prévention du crime et lutte contre le terrorisme international sous toutes ses formes et manifestations		
Promotion d'une croissance économique soutenue et du développement durable conformément aux résolutions pertinentes de l'Assemblée générale et des récentes conférences des Nations Unies	Titre V	Coopération régionale pour le développement
Développement de l'Afrique		
Promotion des droits de l'homme	Titre VI	Droits de l'homme et affaires humanitaires
Coordination efficace des opérations d'assistance humanitaire		
Non désignées	Titre VII	Information
Non désignées	Titre VIII	Services communs d'appui
Non désignées	Titre IX	Contrôle interne
Non désignées	Titre X	Activités administratives financées en commun et dépenses spéciales

<i>Priorités désignées</i>	<i>Titres du budget programme</i>	
Non désignées	Titre XI	Dépenses d'équipement (ne figurant pas dans le plan)
Non désignées	Titre XII	Contributions du personnel (ne figurant pas dans le plan)
Non désignées	Titre XIII	Compte pour le développement (ne figurant pas dans le plan en tant que programme distinct)

Annexe II

Choix des priorités

[Extrait des Règlement et 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 (ST/SGB/2000/8)]

a) L'esquisse du budget-programme contient une indication des priorités reflétant les orientations générales, par grand secteur [voir art. 3.2];

b) Le plan à moyen terme reflète clairement les priorités des États Membres qui sont énoncées dans les résolutions et décisions adoptées par les organes intergouvernementaux techniques et régionaux dans leurs domaines de compétence respectifs et par l'Assemblée générale, sur les conseils du Comité du programme et de la coordination [voir art. 4.2];

c) Le plan à moyen terme contient les propositions du Secrétaire général relatives à l'ordre de priorité [voir art. 4.6];

d) L'établissement d'un ordre de priorité aussi bien entre les programmes de fond qu'entre les services communs fait partie intégrante du processus général de planification et de gestion, sans préjudice des arrangements et procédures actuellement en vigueur et du caractère spécifique des services communs. L'établissement de cet ordre de priorité est fondé sur l'importance que l'objectif présente pour les États Membres, sur la capacité de l'Organisation d'atteindre ledit objectif et sur l'efficacité et l'utilité des résultats escomptés [art. 4.14];

e) Les organes intergouvernementaux spécialisés et les organes d'experts, lorsqu'ils examinent les programmes pertinents du plan à moyen terme qui relèvent de leurs domaines de compétence respectifs, s'abstiennent d'établir un ordre de priorité qui ne serait pas conforme aux priorités générales définies dans le plan à moyen terme [art. 4.15];

f) L'ordre de priorité établi par l'Assemblée générale lors de l'examen du plan à moyen terme sert de guide pour l'allocation des ressources budgétaires et extrabudgétaires dans les budgets-programmes subséquents. Après l'adoption du plan à moyen terme par l'Assemblée générale, le Secrétaire général porte les décisions relatives à l'ordre de priorité à l'attention des États Membres et des conseils d'administration des fonds de contributions volontaires [art. 4.16].