



Assemblée générale

Distr. générale
15 octobre 2002
Français
Original: anglais

Cinquante-septième session

Points 112 et 122 de l'ordre du jour

Budget-programme de l'exercice biennal 2002-2003

Rapport du Secrétaire général sur les activités du Bureau des services de contrôle interne

Application de toutes les dispositions de la résolution 55/231 de l'Assemblée générale relatives à la budgétisation axée sur les résultats

Note du Secrétaire général*

1. En application des résolutions 48/218 B du 29 juillet 1994, 54/244 du 23 décembre 1999 et 56/253 (par. 153) du 24 décembre 2001 de l'Assemblée générale, le Secrétaire général a l'honneur de porter à l'attention de l'Assemblée générale le rapport ci-joint, qui lui a été communiqué par le Secrétaire général adjoint aux services de contrôle interne, sur l'application de toutes les dispositions de la résolution 55/231 de l'Assemblée générale, datée du 23 décembre 2000, relative à la budgétisation axée sur les résultats.
2. Le Secrétaire général prend note des conclusions énoncées dans ce rapport et souscrit aux propositions concernant les mesures à prendre pour poursuivre la mise en place de la budgétisation axée sur les résultats.

* Le présent rapport est soumis avec retard en raison des consultations approfondies qui ont lieu entre le Bureau des services de contrôle interne et le Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité.



Résumé

Le présent rapport contient une évaluation de l'application de l'ensemble des dispositions de la résolution 55/231 datée du 23 décembre 2000 relative à la budgétisation axée sur les résultats, effectuée par le Bureau des services de contrôle interne comme suite à la demande formulée par l'Assemblée générale au paragraphe 153 de sa résolution 56/253.

La résolution 55/231 traduisait, entre autres, la décision de l'Assemblée générale de voir la budgétisation axée sur les résultats appliquée progressivement et par étapes successives, dans le plein respect 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, ainsi que du Règlement financier et des règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies.

Pour faciliter l'évaluation, le Bureau des services de contrôle interne a regroupé les paragraphes de la résolution 55/231 par thèmes, correspondant aux principaux sujets de préoccupation des États Membres. Les principales sections du présent rapport reprennent ce découpage thématique. Les informations nécessaires à l'évaluation ont été recueillies lors d'entretiens avec des hauts fonctionnaires des départements concernés, des comités délibérants et d'autres organismes des Nations Unies, et à partir d'un examen approfondi du processus d'élaboration du budget-programme de l'exercice biennal 2002-2003, ainsi que des mesures prises pour continuer d'améliorer la procédure budgétaire. Le Bureau a également tenu compte des évaluations antérieures de la budgétisation axée sur les résultats et d'autres documents portant sur le même sujet.

Au terme de cette évaluation, le Bureau conclut que la mise en place de la budgétisation axée sur les résultats par l'Organisation s'effectue d'une manière conforme aux dispositions de la résolution 55/231 et confirme dans son rapport les points suivants :

- a) Depuis l'introduction de la budgétisation axée sur les résultats, des améliorations ont été apportées pour établir des liens logiques entre la formulation des objectifs et les réalisations escomptées et les indicateurs. Des liens ont également été établis entre le plan à moyen terme et le budget-programme;
- b) La mise en place de la budgétisation axée sur les résultats s'effectue conformément aux dispositions du Règlement et des règles régissant la planification des programmes;
- c) Les directeurs de programme disposent d'une certaine latitude pour procéder à des réaffectations de ressources dans les limites de l'enveloppe fixée, de façon à assurer l'exécution des programmes;
- d) Tout au long de l'élaboration du budget, la Division du budget a organisé des activités de formation et d'information visant à renforcer les compétences du personnel chargé d'élaborer les prévisions budgétaires dans une optique de résultats.

Le Bureau a également recensé certaines difficultés particulières auxquelles se heurte la mise en place de la budgétisation axée sur les résultats et qui tiennent aux raisons suivantes :

a) Le passage d'une démarche fondée sur les moyens et les produits à une conception axée sur les résultats – un changement de perspective qui ne peut s'effectuer du jour au lendemain;

b) La longueur et la complexité du cycle de planification, de budgétisation, de contrôle et d'évaluation et la nécessité d'en adapter les différents éléments à une logique de résultats;

c) Les difficultés inhérentes à la quantification et à la mesure de bon nombre des réalisations escomptées de l'Organisation;

d) La nécessité pour les fonctionnaires, à tous les échelons, de se familiariser avec les notions et la terminologie de la budgétisation axée sur les résultats.

Enfin, le Bureau a défini plusieurs mesures à prendre pour poursuivre la mise en place de la budgétisation axée sur les résultats; ces mesures sont exposées en détail dans le corps du rapport.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1–4	4
II. Méthode d'évaluation	5	5
III. Conclusions et observations	6–43	6
A. Mise en place du cadre logique, liens et terminologie	6–15	6
B. Respect 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.	16–22	10
C. Facteurs externes : rôle et utilisation	23–27	11
D. Calendriers de réalisation des objectifs	28–31	12
E. Capacités en matière d'évaluation	32–38	13
F. Délégation de pouvoir	39–41	14
G. Formation	42–43	15
IV. Conclusions	44–45	16
V. Suite du processus	46	16

I. Introduction

1. Dans son rapport relatif à la budgétisation axée sur les résultats (A/54/456 et Add.1 à 5), le Secrétaire général avait proposé différentes mesures visant à renforcer le processus d'établissement du budget-programme. Inspirées des propositions figurant dans son programme de réformes (A/51/950) et dans son précédent rapport relatif à la budgétisation axée sur les résultats (A/53/500 et Add.1), ces mesures consistaient à remplacer un système de décompte des moyens par un autre privilégiant la recherche de résultats. Ce changement supposait de définir dès le début du processus budgétaire les réalisations escomptées, et de substituer à une approche exclusivement quantitative, mettant l'accent sur les ressources et les activités, une démarche plus qualitative accordant la primauté à ces réalisations et à l'efficacité des activités de l'Organisation.

2. Il est à noter que, dans la partie II de sa résolution 55/234 du 23 décembre 2000, où il est question du rapport du Secrétaire général sur l'exécution du programme de l'Organisation des Nations Unies pour l'exercice biennal 1998-1999, l'Assemblée générale s'est dit consciente de la nécessité de préciser clairement, dans les plans à moyen terme et budgets-programmes futurs, les objectifs, les réalisations escomptées et les indicateurs de succès correspondants, ce qui permettrait de mieux évaluer les progrès des réalisations dans le contexte des rapports biennaux sur l'exécution des programmes, conformément au Règlement et aux 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).

3. Dans sa résolution 55/231 du 23 décembre 2000 concernant la budgétisation axée sur les résultats, l'Assemblée générale a approuvé la proposition du Secrétaire général tendant à utiliser des indicateurs de succès dans le budget-programme et a adopté différentes dispositions concernant la budgétisation des programmes, leur suivi et les informations à présenter à ce sujet. Dans la même résolution, l'Assemblée générale a également prié le Secrétaire général d'entreprendre une analyse détaillée des systèmes d'information, de contrôle de gestion et d'évaluation requis pour appliquer les propositions énoncées dans son rapport (A/54/456 et Add.1 à 5), ainsi que de la capacité et des limites des systèmes existants, et de lui soumettre un rapport sur cette question, par l'intermédiaire du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, lors de la présentation de son projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2002-2003. L'analyse figurant à l'annexe de l'introduction au projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2002-2003 répond à cette demande [A/56/6 (Introduction)]. Au paragraphe 153 de sa résolution 56/253 du 24 décembre 2001, l'Assemblée générale a notamment prié le Secrétaire général de charger le Bureau des services de contrôle interne de procéder à un examen de l'application de toutes les dispositions de sa résolution 55/231 concernant la budgétisation axée sur les résultats.

4. On notera en outre que le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2002-2003 (A/56/6) contenait les premières prévisions établies selon la méthode de la budgétisation axée sur les résultats. À sa quarante et unième session, en mai 2001, le Comité du programme et de la coordination a recommandé à l'Assemblée générale de prier le Secrétaire général d'encourager les directeurs de programme à poursuivre leurs efforts pour améliorer cette présentation. Le Comité a souligné qu'il importait que l'exécution des programmes soit efficace et de haute qualité, et il

a recommandé à l'Assemblée générale de prier le Secrétaire général de fournir des informations sur la façon dont les directeurs de programme examinent leurs produits pour aider les États Membres à déterminer si ces programmes restent pertinents et efficaces¹.

II. Méthode d'évaluation

5. Pour évaluer l'application de toutes les dispositions de la résolution 55/231, on a procédé comme suit :

a) On a passé en revue tous les paragraphes du dispositif de la résolution, en les regroupant par thèmes, comme indiqué dans le tableau 1 ci-dessous :

Tableau 1

<i>Thèmes</i>	<i>Paragraphes de la résolution 55/231</i>
A. Mise en place d'un cadre logique, liens et terminologie.	7, 8, 9, 10 et 12
B. Conformité au Règlement et aux règles régissant la planification des programmes	6, 7, 11, 15, 20 et 22
C. Facteurs externes – rôle et prise en compte	9, 13 et 14
D. Calendrier de planification/objectifs	21 et 22
E. Capacités d'évaluation.	23, 26 et 27
F. Délégation de pouvoir/ressources	16, 17, 18, 19, 24 et 25
G. Formation.	28

b) On a procédé à des entretiens avec des hauts fonctionnaires du Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité, du Bureau de la gestion des ressources humaines, du Département des affaires économiques et sociales, du secrétariat de la Cinquième Commission et du Comité du programme et de la coordination. On a également sollicité le point de vue de hauts responsables de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), qui ont suivi de très près la mise en oeuvre de la budgétisation axée sur les résultats depuis son introduction dans cette organisation;

c) On a passé en revue les étapes de la procédure suivie pour définir les objectifs, les réalisations escomptées et les indicateurs de succès, afin de s'assurer que le Règlement et les règles régissant la planification des programmes avaient été respectés;

d) On a examiné le mode de présentation du budget de l'exercice biennal 2002-2003 pour déterminer si les réalisations escomptées et les indicateurs de succès qui y figuraient permettraient de mesurer plus facilement les résultats obtenus par les différents départements et services dans l'exécution de leurs programmes de travail;

e) On a passé en revue les documents pertinents afin de déterminer si des mesures avaient été prises pour que la formulation des objectifs, des réalisations escomptées et des indicateurs de succès s'améliore encore à l'avenir et veiller à ce

que ces améliorations se fassent avec l'entière participation des organes intergouvernementaux compétents.

III. Conclusions et observations

A. Mise en place du cadre logique, liens et terminologie (par. 7, 8, 9, 10 et 12)

6. Ce groupe de paragraphes de la résolution 55/231 met l'accent sur la définition des différents éléments du cadre logique, et les liens entre eux, ainsi que sur le caractère unique de l'Organisation des Nations Unies. L'Assemblée générale demandait que les réalisations escomptées et les indicateurs de succès soient directement et clairement liés aux objectifs définis dans le projet de budget-programme et le plan à moyen terme et que l'on continue d'en améliorer la formulation avec l'entière participation des organes intergouvernementaux compétents. L'Assemblée générale demandait également que l'on s'attache à mesurer les résultats obtenus par l'Organisation et non par tel ou tel État Membre. Le plan à moyen terme est le principal document de politique générale qui détermine le programme de travail de l'Organisation. C'est sur ce document que l'on se fonde pour élaborer le budget-programme de l'exercice biennal. Il s'agissait, en introduisant la budgétisation axée sur les résultats dans la planification des programmes à l'ONU, de passer d'une méthode centrée sur le décompte des moyens à un système de responsabilisation privilégiant la recherche de résultats. Pour faciliter cette réorientation, on a relié plus clairement les objectifs, les réalisations escomptées et les indicateurs de succès dans le plan à moyen terme et dans le budget-programme et on a présenté de façon plus cohérente les éléments de programme dans les documents budgétaires.

7. Le Bureau a relevé que la définition des termes utilisés par le Secrétariat de l'ONU dans la procédure de budgétisation axée sur les résultats était celle qui figurait à l'annexe du Règlement et des règles régissant la planification des programmes. Dans son rapport relatif à la budgétisation axée sur les résultats daté du 11 octobre 1999 (A/54/456 et Add.1 à 5), le Secrétaire général a indiqué que les « réalisations escomptées » étaient synonymes de « résultats escomptés ». Les résultats escomptés justifieraient les crédits demandés, qui seraient déterminés en fonction des produits nécessaires pour atteindre ces résultats (voir A/56/456, par. 25). Les réalisations escomptées sont les retombées de ces services ou produits, qui contribuent à la réalisation des objectifs. Dans son rapport, le Secrétaire général soulignait qu'il était possible et nécessaire de distinguer clairement entre les produits d'une part et, d'autre part, les résultats ou réalisations escomptés, tout en insistant sur le fait qu'une augmentation du nombre des produits ne garantissait pas nécessairement un meilleur résultat. Les annexes de ce rapport contenaient un glossaire des termes pertinents ainsi que des directives pour la formulation des objectifs et des réalisations escomptées. Après avoir examiné le rapport du Secrétaire général relatif à la budgétisation axée sur les résultats (A/54/456 et Add.1 à 5), le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a publié son propre rapport détaillé sur la question (A/54/543) dans lequel il fournissait des orientations pour l'application de cette méthode.

8. Lorsqu'il a présenté la budgétisation axée sur les résultats dans le document A/54/456, le Secrétaire général a insisté sur le cadre logique qui devrait la sous-tendre, en mettant en évidence la séquence selon laquelle s'articulent les objectifs, les réalisations escomptées, les produits et les résultats. Les entretiens avec des hauts fonctionnaires du Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité et l'examen des documents pertinents de l'Assemblée générale ont permis au Bureau des services de contrôle interne d'établir que le budget-programme pour l'exercice biennal 2002-2003 avait bien été élaboré dans le cadre du plan à moyen terme pour la période 2002-2005 et qu'il découlait des priorités, des objectifs et des activités prescrits par les États Membres. Le Bureau a constaté que les programmes de travail des départements, tels qu'ils ont été approuvés par les États Membres, couvrent de par leur nature et leur portée, une large gamme d'activités qui doivent permettre à l'Organisation de relever les défis auxquels elle est confrontée pendant la période du plan à moyen terme.

9. Le cadre logique évoqué ci-dessus implique que les objectifs d'ensemble définis dans le plan à moyen terme se concrétisent au cours de la période quadriennale dans les réalisations escomptées, ce qui suppose que l'on définisse des indicateurs qui permettent d'évaluer dans quelle mesure ces réalisations ont été effectives au cours de la même période. Les objectifs, les réalisations escomptées et les indicateurs définis dans le plan à moyen terme pourraient s'appliquer également au budget-programme. Toutefois, dans le cas du budget-programme, les produits ne sont définis que pour la période de l'exercice biennal : on pourrait donc définir aussi des réalisations escomptées et des indicateurs pour l'horizon biennal. Les réalisations devraient être considérées comme autant d'éléments concourant au but d'ensemble formulé dans le plan à moyen terme. Cependant, pour des raisons diverses, les liens entre les objectifs et les réalisations escomptées dans le budget-programme et ceux qui figurent dans le plan à moyen terme n'apparaissent pas toujours clairement.

10. En avril 2000, le Règlement et les règles régissant la planification des programmes ont été révisés, les objectifs et les réalisations escomptées étant redéfinis dans les règles 104.7 et 105.4, respectivement. Ces définitions ont été par la suite affinées dans les instructions aux directeurs de programme concernant l'établissement du budget-programme pour l'exercice biennal 2002-2003. La définition des termes employés dans la budgétisation axée sur les résultats, ainsi que le cadre logique et l'importance de l'articulation entre les ressources (moyens) et les résultats (produits) ont été expliqués aux directeurs de programme lors d'ateliers tenus en 2000. Actuellement, le Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité considère que la méthodologie et les directives correspondantes sont en place et qu'elles sont claires, mais que leur application n'en est encore qu'à ses débuts et devrait s'améliorer au fur et à mesure des cycles de planification. Diverses initiatives sont en cours dans le cadre de l'élaboration du projet de budget-programme pour l'exercice 2004-2005 : elles seront examinées plus loin dans le présent rapport. À ce sujet, le Bureau des services de contrôle interne relève que les rôles et les responsabilités respectifs des directeurs de programme, du Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité et de ses propres services demandent à être clairement définis dans l'optique de la budgétisation axée sur les résultats.

11. Dans l'introduction du projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2002-2003 (A/56/6), le Secrétaire général indique qu'en ce qui concerne les

objectifs, les réalisations escomptées et les indicateurs de succès, les liens avec le plan à moyen terme sont très clairs, et ajoute qu'à la demande du Comité consultatif, on a veillé à ce que les objectifs retenus dans le plan à moyen terme pour la période 2002-2005 soient fidèlement reflétés dans le budget-programme de l'exercice biennal 2002-2003. Les objectifs représentent les résultats d'ensemble que les programmes et sous-programmes devraient permettre d'obtenir et se trouvent à la base de la conception des programmes. Les réalisations escomptées sont plus précises et indiquent ce qu'il sera possible d'améliorer ou de changer en atteignant les objectifs arrêtés. Les produits sont les produits ou services qui seront fournis, concrètement, dans le cadre des programmes; ils doivent conduire à la concrétisation des réalisations escomptées. Les indicateurs de succès servent à évaluer dans quelle mesure les réalisations escomptées se sont concrétisées. Les instructions relatives à l'élaboration du budget indiquent clairement que, conformément à l'article 4.2 du Règlement 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 objectifs découlent des buts et orientations de politique générale arrêtés par les organes intergouvernementaux. Les objectifs des programmes représentent les buts que l'Organisation se propose d'atteindre au cours de l'exercice biennal. Les instructions soulignent en particulier qu'au niveau des sous-programmes, les objectifs retenus doivent figurer dans le plan à moyen terme pour la période 2002-2005 (tel qu'approuvé par l'Assemblée générale). L'intégration des objectifs dans le cycle de planification des programmes est clairement expliquée dans l'introduction du projet de budget-programme (A/56/6, par. 34 à 38).

12. Lors de l'élaboration du projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2002-2003, le Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité a examiné de près les projets des directeurs de programme pour s'assurer que les liens avec le plan à moyen terme pour la période 2002-2005 étaient clairs. En février 2001, la Division du budget a, en collaboration avec le Bureau des services de contrôle interne, encore révisé les objectifs, réalisations escomptées et indicateurs de succès du projet de budget-programme pour 2002-2003, et le Comité du programme et de la coordination a approuvé les changements à sa quarante et unième session, en 2001. Comme il est indiqué dans le rapport du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (A/56/7), certains objectifs et certaines réalisations escomptées ayant été jugés trop vagues et peu cohérents, le Comité consultatif avait lui aussi passé en revue différents éléments. Certains objectifs étaient repris directement du plan à moyen terme, d'autres non. Le Comité du programme et de la coordination a rappelé que les objectifs, réalisations escomptées et indicateurs de succès devaient être clairement indiqués dans les futurs plans à moyen terme et budgets-programmes. Les réalisations escomptées qui ne correspondaient pas avec le chapitre pertinent du plan à moyen terme ont été modifiées conformément à la résolution 56/253 de l'Assemblée générale et le Secrétaire général a été prié de veiller à ce que le prochain projet de budget-programme soit établi dans le plein respect des directives.

13. Comme l'Assemblée générale l'en avait prié dans sa résolution 55/231, le Secrétaire général s'est efforcé d'améliorer continuellement la façon dont les objectifs, réalisations escomptées et indicateurs de succès sont formulés. Tous les directeurs de programme ont récemment suivi une formation ayant pour but de leur faire mieux comprendre les principes de base de la budgétisation axée sur les

résultats, y compris la structure logique, et de les aider à mettre au point une méthode de collecte des données. On a particulièrement insisté sur le fait que les réalisations escomptées (ou résultats) constituent le lien indispensable entre les objectifs généraux des programmes et le processus d'exécution. Le manuel de formation explique que la gestion axée sur les résultats a cela de pratique qu'elle permet de déterminer si les activités sont efficaces et demeurent utiles, et d'obtenir des renseignements qui orienteront l'action future. La budgétisation axée sur les résultats favorise l'efficacité des programmes et permet de déterminer les progrès accomplis dans la concrétisation des objectifs ultimes.

14. Au paragraphe 12 de sa résolution 55/231, l'Assemblée générale a insisté sur le fait qu'il importait de disposer d'un ensemble convenu de termes et a demandé que la question soit portée à l'attention du Comité consultatif pour les questions administratives. En février 1999, l'ancien Comité administratif de coordination (CAC) a décidé de se pencher à nouveau sur la question d'une mise à jour du glossaire de termes financiers en accordant une attention particulière à la nouvelle terminologie relative à la budgétisation axée sur les résultats. L'ancien Comité consultatif pour les questions administratives (finances et budget) a établi un document de travail², qui contenait un glossaire de termes relatifs à la budgétisation axée sur les résultats utilisés dans le système des Nations Unies. En 2000, le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination a remplacé le CAC et le Comité de haut niveau chargé des questions de gestion a remplacé le Comité consultatif pour les questions administratives (finances et budget). Depuis lors, pour diverses raisons, il n'a plus vraiment été question d'adopter un ensemble de termes clefs et de principes convenus. Toutefois, dans le cadre du nouveau Réseau finances et budget, il a été créé des pages Web permettant aux organismes d'échanger des informations sur la budgétisation axée sur les résultats, et la question de définitions communes sera très probablement inscrite à l'ordre du jour de la prochaine réunion des membres du Réseau.

15. Des responsables du Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité et de l'OMPI ont indiqué lors d'entrevues qu'à leur avis, la terminologie actuelle était satisfaisante et il n'était pas impératif de l'uniformiser. Ils estimaient que les divers organismes avaient chacun leurs propres buts et activités, et que les modalités selon lesquelles ils recevaient des directives des organes intergouvernementaux variaient, et qu'ils utilisaient donc une terminologie différente. Les responsables du Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité ont souligné que l'adoption d'un système de budgétisation axée sur les résultats visait à ce que les cadres et les autres fonctionnaires de l'ONU adoptent une perspective plus large, allant au-delà des produits et services à fournir; le Bureau des services de contrôle interne souscrit à ce point de vue. Quelle que soit la terminologie utilisée, l'Organisation doit se concentrer sur ce qu'elle entend accomplir plutôt que sur les activités qu'elle compte entreprendre.

B. Respect 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 (par. 6, 7, 11, 15, 20 et 22)

16. Le respect 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 est, de l'avis du Bureau des services de contrôle interne, une des principales considérations de la résolution 55/231. Celle-ci précise, entre autres, que ses dispositions doivent être appliquées dans le plein respect du Règlement et des règles en question. Le Bureau a donc examiné la question de façon approfondie.

17. Le Bureau a confirmé que les instructions relatives à l'établissement du projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2002-2003 indiquent clairement que conformément à l'article 4.2 du Règlement 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 objectifs découlent des buts et orientations de politique générale arrêtés par les organes intergouvernementaux. Les objectifs des sous-programmes représentent les buts que l'Organisation se propose d'atteindre au cours de l'exercice biennal. Les directives soulignent qu'au niveau des sous-programmes, les objectifs retenus doivent figurer dans le plan à moyen terme pour la période 2002-2005 (tel qu'approuvé par l'Assemblée générale). L'intégration des objectifs dans le cycle de planification des programmes est clairement expliquée dans l'introduction du projet de budget-programme (A/56/6, par. 34 à 38).

18. Le cycle de planification, de budgétisation, de contrôle et d'évaluation des programmes décrit dans l'annexe au présent rapport a tout d'abord été mis au point par le Secrétaire général dans son rapport sur les dispositions à prendre pour que les programmes et activités approuvés soient intégralement exécutés, pour s'assurer de leur qualité, pour mieux rendre compte de ces éléments aux États Membres et pour permettre à ceux-ci de mieux les évaluer (A/55/85). Il met en évidence le rôle que jouent les organes intergouvernementaux aux stades de la planification et de la budgétisation, notamment par le biais des liens établis entre le plan à moyen terme et le budget-programme. Le cycle de planification est examiné plus avant aux paragraphes 28 à 31.

19. Le Bureau des services de contrôle interne a confirmé que, depuis l'adoption du système de budgétisation axée sur les résultats, des efforts avaient été faits pour que les objectifs et réalisations escomptées soient mieux formulés au niveau des sous-programmes du projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2002-2003. Ces améliorations, apportées en tenant compte du Règlement et des règles régissant la planification des programmes, ont fortement consolidé les éléments de base de la budgétisation axée sur les résultats.

20. Le Bureau des services de contrôle interne a aussi confirmé que, tout au long de l'élaboration du budget, la Division du budget avait continué à donner régulièrement aux départements et bureaux des conseils et des directives visant à renforcer les compétences des fonctionnaires participant à la formulation des objectifs des sous-programmes dans le cadre de la budgétisation axée sur les

résultats et conformément au Règlement et aux règles régissant la planification des programmes (voir aussi par. 42 et 43).

21. Le Bureau a constaté que le Secrétariat s'était systématiquement efforcé d'établir clairement le lien entre les éléments de base du budget axé sur les résultats et le plan à moyen terme. L'examen du budget-programme de l'exercice biennal 2002-2003 révèle qu'il est fait référence au plan à moyen terme dans la partie « Vue d'ensemble » de chaque chapitre et sous-programme. La façon dont les réalisations escomptées et les indicateurs de succès sont formulés, ainsi que les produits énumérés pour chaque chapitre et sous-programme, sont conformes au plan à moyen terme. Ce lien entre le plan à moyen terme et le budget-programme permet d'asseoir sur des bases solides les autres étapes du cycle de la planification, de la budgétisation, du contrôle et de l'évaluation.

22. Le Bureau a confirmé que le Secrétaire général s'était acquitté de sa responsabilité de fournir des renseignements complets à l'appui des aspects financiers de ses projets de budget en présentant des données aussi détaillées qu'auparavant dans le projet de budget-programme pour 2002-2003, bien que celui-ci soit davantage axé sur les résultats et comprenne notamment des objectifs, des réalisations escomptées et des indicateurs de succès.

C. Facteurs externes : rôle et utilisation (par. 9, 13 et 14)

23. Dans sa résolution 55/231, l'Assemblée générale a souligné que les facteurs externes indiqués dans le cadre logique devaient influencer directement sur les objectifs et réalisations escomptées. Elle a aussi décidé que les facteurs externes importants devraient être recensés lors de l'établissement des futurs plans à moyen terme. Le Bureau des services de contrôle interne a examiné la façon dont les facteurs externes avaient été utilisés dans le processus de budgétisation et a analysé l'information disponible. Les facteurs externes servent à fixer les limites des responsabilités en précisant ce qui pourrait favoriser ou entraver la concrétisation des réalisations escomptées. Comme l'a indiqué le Secrétaire général, les facteurs externes doivent, avec les objectifs, les réalisations escomptées, les indicateurs de succès et les produits indiqués au niveau des sous-programmes, constituer les éléments interdépendants d'un ensemble répondant à une structure logique, et permettre de délimiter les responsabilités des directeurs de programme. Les facteurs externes sont donc les circonstances ou les événements qui, tout en échappant au contrôle de l'Organisation, auront une incidence sur les résultats obtenus par rapport aux objectifs du sous-programme et aux réalisations escomptées, et dont il faudra donc éventuellement tenir compte au stade de l'évaluation³.

24. Les facteurs externes ont pour la première fois été recensés dans le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2002-2003. Toutefois, ils ne figuraient pas dans les modèles publiés par la Division du budget, ni dans la nouvelle version du plan à moyen terme pour la période 2002-2005. Bien qu'il n'y ait pas eu de directives sur les facteurs externes dans les instructions relatives à l'établissement du projet de budget-programme pour 2002-2003, des directives ont par la suite été données aux directeurs de programme pour les aider à utiliser le Système intégré de suivi aux fins de la formulation des programmes du budget.

25. Le Bureau a constaté que les programmes recensaient, au titre des facteurs extérieurs, divers facteurs susceptibles d'influer sur la concrétisation des

réalisations escomptées. Dans certains cas, il était indiqué que si les États Membres et les organes délibérants prenaient ou ne prenaient pas certaines mesures, les réalisations escomptées risquaient de ne pas se concrétiser. Au nombre des facteurs externes cités figuraient aussi la coopération d'autres organes ou organismes des Nations Unies et de tiers, les décisions des États parties à certains instruments et d'organes créés en vertu de traités, la situation dans le pays où le programme devait être mis en oeuvre, l'appui des États Membres et des institutions spécialisées, la situation sur le terrain, la volonté de la société civile d'instituer des partenariats et la stabilité du prix des publications.

26. Dans le budget-programme, il est souvent établi un lien de subordination entre les réalisations escomptées des programmes et les décisions des États Membres. Dans sa résolution 55/231, l'Assemblée générale a clairement souligné que les facteurs externes devraient être recensés et que l'évaluation des résultats ne devrait pas se trouver faussée par l'effet de facteurs externes imprévus. Le Bureau convient avec le Corps commun d'inspection (voir A/54/287, par. 58 à 60) qu'en vue de réduire l'impact des facteurs externes, tout au moins ceux qui tiennent aux actions des Membres de l'Organisation, le Secrétariat et les États Membres devraient s'employer ensemble à définir les facteurs relatifs à chaque programme et s'efforcer de les arrêter d'un commun accord.

27. Une telle démarche permettrait d'évaluer non seulement la qualité des travaux du Secrétariat, mais aussi l'effet des activités de tous les intéressés sur les bénéficiaires. Les États Membres et le Secrétariat obtiendraient ainsi l'information dont ils ont besoin quant à l'utilité et à l'efficacité des programmes.

D. Calendrier de réalisation des objectifs (par. 21 et 22)

28. L'Assemblée a reconnu dans sa résolution 55/231 qu'il était difficile d'atteindre dans des délais précis les résultats prévus pour des activités politiques complexes et de longue haleine. Elle a donc réaffirmé que, conformément à l'alinéa b) de la règle 104.7 des Règlements et règles régissant la planification des programmes, ces objectifs à plus long terme devaient être assortis d'objectifs plus précis à atteindre au cours de la période du plan à moyen terme. Celui-ci constitue la pierre angulaire du cycle de planification des programmes, de budgétisation, de contrôle et d'évaluation de l'Organisation. Principal document de politique générale, il traduit les directives des organes délibérants en programmes de travail. Le plan à moyen terme pour la période 2002-2005 est conforme aux modalités de présentation définies dans les Règlements et règles régissant la planification des programmes. Chaque programme comporte une introduction décrivant son orientation générale, ses objectifs et la stratégie qui sera suivie pour l'exécuter. Si l'orientation générale porte sur une période plus longue que celle du plan, des objectifs précis à atteindre pendant celle-ci sont également arrêtés à l'échelon du programme. Enfin, pour chaque sous-programme, le plan à moyen terme décrit les objectifs visés, la stratégie à suivre, les réalisations escomptées et les indicateurs de succès pour la période du plan.

29. Les objectifs représentent la situation souhaitable à laquelle est censée aboutir l'exécution de chaque programme et sous-programme. Dans la formulation retenue, un objectif n'est plus décrit comme une activité continue, mais comme l'aboutissement d'un processus devant produire un changement observable.

Conformément à l'article 4.2, les objectifs découlent des buts et orientations de politique générale arrêtés par les organes intergouvernementaux. Lorsqu'un programme est constitué d'activités continues, il peut être difficile de définir des objectifs à un horizon limité à quatre ans.

30. Le Bureau des services de contrôle interne a constaté que le Secrétariat avait eu du mal à formuler des réalisations escomptées et des indicateurs de succès comportant à la fois des résultats intermédiaires et des résultats finaux, en particulier dans le cas des programmes dont les résultats ne peuvent pas toujours être déterminés dans le cadre d'un seul cycle budgétaire ou d'un seul cycle de planification à moyen terme. La situation devrait s'améliorer au cours des prochains exercices biennaux, à mesure que l'on accumulera de l'expérience dans la formulation des éléments du cadre logique.

31. Le Bureau constate que dans le récent rapport du Secrétaire général intitulé « Renforcer l'ONU : un programme pour aller plus loin dans le changement » (A/57/387), il est proposé de modifier le processus de planification et d'élaboration du budget, notamment d'adopter un plan à moyen terme plus stratégique et plus court, portant sur deux ans plutôt que quatre. Cette modification devrait en principe faciliter la mise en concordance des réalisations escomptées figurant dans le plan à moyen terme avec celles prévues dans le budget-programme.

E. Capacités en matière d'évaluation (par. 23, 26 et 27)

32. Dans sa résolution 55/231, l'Assemblée générale a souligné que le Secrétariat devait continuer à renforcer ses capacités en matière d'évaluation des programmes, en cherchant à compléter les systèmes d'évaluation existants. L'examen effectué par le Bureau des services de contrôle interne a confirmé qu'il était possible d'améliorer ces capacités en se conformant aux dispositions actuelles des Règlement et règles régissant la planification des programmes, mais que la révision des méthodes ou dispositifs en vigueur exigée par l'adoption d'un nouveau système axé sur les résultats n'avait pas sensiblement progressé. Le Bureau des services de contrôle interne a de nouveau constaté que la capacité globale d'évaluation des départements et bureaux avait diminué ces dernières années, comme il le signalait déjà dans son précédent rapport sur le renforcement de cette fonction (A/57/68).

33. Le Bureau estime qu'il faut effectivement améliorer les capacités d'évaluation à l'échelle du système. Dans son rapport sur le renforcement de l'Organisation, le Secrétaire général juge lui aussi nécessaire de disposer d'un système d'évaluation et de contrôle plus puissant qui permette de mieux mesurer l'impact des activités de l'Organisation. De l'avis du Bureau, il est particulièrement important que les méthodes d'évaluation utilisées par les départements et bureaux aux fins des autoévaluations et de la budgétisation axée sur les résultats soient mises au point simultanément et normalisées pour tirer parti de l'expérience acquise au titre des différents programmes, en matière de méthodes notamment.

34. Parmi les premières mesures prises pour renforcer les capacités d'évaluation, on mentionnera l'élaboration en 2001 de la première partie du Manuel d'évaluation révisé, qui porte sur les aspects techniques de la réalisation d'évaluations approfondies. Pendant l'exercice biennal 2002-2003, le Bureau rédigera la deuxième partie du Manuel, qui sera consacrée à l'autoévaluation dans le cadre de la budgétisation axée sur les résultats. Le Bureau a participé à la conception et au

déroulement des activités de formation à la collecte de données aux fins de la mesure des résultats qui ont été organisées au milieu de l'année 2002 à l'initiative du Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité. Les outils didactiques mis au point pour cette formation et les enseignements tirés de la participation à ces activités lui serviront pour la conception et la formulation de la deuxième partie du Manuel. S'il dispose des ressources nécessaires, le Bureau des services de contrôle interne organisera des activités de formation dans tous les services du Secrétariat au cours de l'exercice biennal 2004-2005.

35. Dans sa résolution 55/231, l'Assemblée générale a demandé une analyse détaillée des systèmes d'information, de contrôle de gestion et d'évaluation requis pour la mise en oeuvre du système de budgétisation axé sur les résultats. Un exposé très complet répondant à cette requête a été inclus dans l'annexe à l'introduction du projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2002-2003. L'analyse effectuée a permis de recenser un certain nombre de domaines où il fallait soit améliorer les systèmes existants, soit en créer de nouveaux.

36. L'un de ces dispositifs est le Système intégré de suivi, fonctionnant sur l'Internet, que le Département des affaires économiques et sociales avait initialement mis au point pour faciliter le suivi de la réalisation des produits prévus dans les programmes et l'établissement des rapports sur l'exécution des programmes demandés par l'Assemblée générale. Il a servi à préparer les rapports sur l'exécution des programmes des deux derniers exercices biennaux et à élaborer le budget-programme de l'exercice 2002-2003. Il contient tous les objectifs, toutes les réalisations escomptées et tous les indicateurs de succès de chacun des sous-programmes du plan à moyen terme pour la période 2002-2005.

37. Le Bureau des services de contrôle interne a constaté qu'il fallait ajouter des fonctionnalités au Système intégré de suivi pour permettre la saisie d'informations liées à la collecte de données devant servir à mesurer les résultats et relier le Système aux autres systèmes budgétaires et financiers. Le Département des affaires économiques et sociales, le Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité et le BSCI ont entrepris d'examiner ensemble les améliorations à apporter au Système de manière à tenir compte de tous les besoins. Ils y ont déjà apporté plusieurs modifications dont l'objet est de faciliter le suivi du budget-programme de l'exercice 2002-2003 et l'élaboration du projet de budget-programme pour l'exercice 2004-2005.

38. Le Bureau revoit également la présentation du rapport sur l'exécution des programmes, afin de mettre davantage l'accent sur la mesure des résultats et d'accroître son utilité comme outil de planification et de révision des programmes.

F. Délégation de pouvoir (par. 16 à 19, 24 et 25)

39. Dans sa résolution, l'Assemblée générale, insistant sur les ressources, a décidé que toute réaffectation de celles-ci entre des objets de dépense relatifs aux postes et des objets de dépense autres exigeait son accord préalable. Elle a souligné que toute proposition qu'elle pourrait approuver qui viserait à donner une plus grande souplesse dans la gestion des moyens au cours de l'exécution du budget devrait toujours s'accompagner d'une responsabilisation accrue et devrait être appliquée dans le strict respect des normes fixées par elle et de ses décisions. Le Bureau a constaté que l'avis d'allocation de crédits adressé à chaque directeur de programme

définit clairement les pouvoirs délégués à celui-ci pour l'exécution du programme, en particulier pour ce qui est du transfert de ressources d'un élément du programme à l'autre ou d'un objet de dépense à l'autre. Le directeur de programme dispose donc d'une marge de manoeuvre qui lui permet de réaffecter des ressources dans certaines limites s'il le juge nécessaire à l'exécution du programme.

40. Les demandes de transfert de ressources entre les postes et d'autres objets de dépense qui sont présentées à l'Assemblée générale pour approbation dans le cadre du rapport sur l'exécution du budget-programme sont motivées par divers facteurs, notamment l'évolution du coût des postes et, pour les autres objets de dépense, l'écart entre les dépenses effectives et les dépenses prévues. Ces modifications peuvent se traduire par une augmentation ou une diminution nette des dépenses relatives aux postes.

41. Les entretiens menés avec les représentants du Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité et l'examen des directives régissant les crédits budgétaires et l'affectation des ressources ont confirmé que la marge de manoeuvre autorisée était utilisée conformément aux normes arrêtées par l'Assemblée générale et aux décisions prises par elle, ainsi qu'au Règlement financier et aux règles de gestion financière de l'Organisation. Le Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité a confirmé ce qui est indiqué dans l'introduction du projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2002-2003 : la latitude laissée dans la gestion des dépenses autres que le coût des postes continuera d'être utilisée dans les limites fixées par le Règlement financier et les règles de gestion financière, et conformément à celles imposées par l'Assemblée en ce qui concerne les allocations de ressources aux différents chapitres du budget, les tableaux d'effectifs et les règles et procédures concernant le personnel.

G. Formation (par. 28)

42. Il est demandé dans la résolution de mettre en place un programme de formation adéquat qui permette aux fonctionnaires de maîtriser les principes et les techniques de la budgétisation axée sur les résultats. Le Bureau des services de contrôle interne a constaté que le Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité avait pour cela organisé des stages de formation dans tous les services du Secrétariat en 2000, afin que le personnel se familiarise avec les principes et techniques de base et perçoive mieux leurs liens avec d'autres aspects de la gestion. Ces activités étaient en cours au moment où ont été publiées les instructions relatives au budget-programme. Entre septembre 2000 et janvier 2001, huit ateliers sur les indicateurs de résultats et huit stages sur l'élaboration du budget-programme, auxquels 197 et 89 fonctionnaires respectivement ont participé, ont été organisés. Les participants se sont déclarés satisfaits de cette formation. En outre, le Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité a créé un site Web (adresse : <<http://ppbd.un.org/rbb>>) pour aider les directeurs de programme et les autres fonctionnaires à appliquer la méthode de budgétisation axée sur les résultats, notamment à élaborer le cadre logique pour l'exercice budgétaire 2004-2005.

43. Au cours de l'été 2002, le Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité a organisé une deuxième série de stages de formation aux méthodes de collecte de données destinées à mesurer les résultats, dans le cadre

d'un projet sur deux ans financé aux moyens de fonds extrabudgétaires. On estime que, sur la durée du projet, 2 500 fonctionnaires recevront une formation qui les aidera à gérer le passage au système de budgétisation axé sur les résultats et à appliquer celui-ci. À long terme, l'objectif est d'inclure cette formation dans les programmes standard qui seront proposés par le Bureau de la gestion des ressources humaines dans les années à venir, ce qui est essentiel pour implanter solidement dans l'Organisation la notion de gestion axée sur les résultats.

IV. Conclusions

44. Le Bureau des services de contrôle interne considère que le système de budgétisation axé sur les résultats a été appliqué à l'Organisation de manière conforme aux dispositions de la résolution 55/231. Les problèmes particuliers qui ont été rencontrés tiennent aux raisons suivantes :

a) Le passage d'une optique centrée sur le décompte des apports et des produits à une optique axée sur les résultats suppose un changement important du mode de fonctionnement de l'Organisation et ce processus n'est pas achevé;

b) Le cycle de planification, budgétisation, contrôle et évaluation est long et complexe et ses éléments doivent être adaptés au modèle de gestion axé sur les résultats;

c) En raison de leur nature, nombre de réalisations escomptées sont difficiles à quantifier et à mesurer;

d) Il faut qu'à tous les échelons de la hiérarchie, les fonctionnaires se familiarisent avec les principes et la terminologie de la budgétisation axée sur les résultats.

45. Le Bureau est néanmoins convaincu qu'en dépit de ces difficultés, la budgétisation axée sur les résultats est en train de s'imposer à l'Organisation et qu'elle aidera les directeurs de programme et les États Membres à mieux planifier, exécuter et évaluer les activités. Le processus s'étendra sur plusieurs exercices biennaux, au cours desquels il faudra continuer à affiner les objectifs, les réalisations escomptées et les indicateurs de succès.

V. Suite du processus

46. On trouvera ci-après la liste des mesures les plus importantes que l'Organisation doit prendre pour passer à l'étape suivante de la mise en oeuvre du système de budgétisation axé sur les résultats :

a) Compte tenu de ses incidences à long terme, le plan à moyen terme pour la période 2006-2009 doit faire l'objet de consultations détaillées au sein des départements et bureaux organiques, avant d'être présenté au Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité. Il est particulièrement important d'y définir précisément la stratégie à suivre pour atteindre les objectifs prévus au cours des deux exercices biennaux;

b) Les rôles et les responsabilités respectifs des directeurs de programme, du Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité et du

Bureau des services de contrôle interne dans la mise en oeuvre du modèle de budgétisation axé sur les résultats doivent être clairement définis;

c) L'autoévaluation et l'autocontrôle doivent faire partie intégrante du style et des méthodes de gestion des directeurs de programme, et ceux-ci doivent être pleinement et activement associés à la mise au point du cadre logique de leur programme;

d) Il faut améliorer la présentation du rapport sur l'exécution des programmes de manière à y rendre compte de la mesure des résultats tout en continuant d'y inclure des renseignements sur la fourniture des produits demandés par les organes délibérants;

e) Il faut améliorer les systèmes d'information, en particulier le Système intégré de suivi, pour qu'ils permettent de saisir des informations qualitatives et qu'ils soient reliés aux autres systèmes budgétaires et financiers;

f) Il faut que les méthodes d'évaluation concourent au succès de l'approche basée sur les résultats, grâce à l'établissement de liens plus étroits entre l'évaluation et la planification;

g) Il faut donner des directives plus précises aux directeurs de programme et étudier, en collaboration avec des organes externes, la possibilité d'inclure les facteurs externes dans le cadre logique.

h) Les directeurs de programme doivent faire leurs objectifs, les réalisations escomptées et les indicateurs de succès servant à mesurer les résultats de leur programme.

Le Secrétaire général adjoint
aux services de contrôle interne
(Signé) Dileep Nair

Notes

¹ Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-sixième session, Supplément No 16* (A/56/16).

² ACC/1999/FB/90/CRP.10, du 25 août 1999.

³ Voir A/56/6 (Introduction), par. 8.

Cycle de planification des programmes de budgétisation, de contrôle et d'évaluation

