



Assemblée générale

Distr. générale
15 octobre 2002
Français
Original: anglais

Cinquante-septième session

Point 112 de l'ordre du jour

Budget-programme de l'exercice biennal 2002-2003

Rapport intérimaire sur la budgétisation axée sur les résultats pour l'exercice biennal 2002-2003

Rapport du Secrétaire général*

Résumé

Le présent rapport fait suite à la résolution 56/253 de l'Assemblée générale, du 24 décembre 2001.

Le budget-programme de l'exercice biennal 2002-2003 est le premier à être entièrement établi selon les principes de la budgétisation axée sur les résultats à savoir : a) l'articulation, avant l'exécution du programme, des objectifs, réalisations escomptées, indicateurs de succès, facteurs externes, en plus de l'établissement d'une liste des produits et des ressources nécessaires et b) la nécessité de mesurer les résultats imputables aux produits.

Les enseignements acquis lors de la conception et de l'utilisation de méthodes de collecte des données aux fins de la mesure des résultats font apparaître la nécessité : a) d'appliquer davantage le cadre logique pour concevoir et exécuter les programmes; b) de dispenser en permanence au Département un appui et une orientation concernant leur gestion fondée sur les résultats; et c) d'utiliser les conclusions aux fins de la prise de décisions concernant les politiques et les procédures ainsi que la conception, l'exécution, le suivi et l'évaluation des programmes.

L'apprentissage par la pratique a été un facteur essentiel dans l'application concrète de la budgétisation axée sur les résultats. Au cours de la première année du budget-programme de l'exercice biennal 2002-2003, on a pu bien mieux comprendre ce qu'il convient de faire pour que l'Organisation soit pleinement axée sur les résultats.

* La soumission du présent document a été retardée en raison de la nécessité de procéder à des consultations internes approfondies.



I. Introduction

1. Dans sa résolution 55/231 du 23 décembre 2000 sur la budgétisation axée sur les résultats, l'Assemblée générale a fait siennes les recommandations, figurant dans le rapport du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (voir A/55/543) concernant le rapport du Secrétaire général sur la budgétisation axée sur les résultats (A/54/456 et Add.1 à 5), y compris celle l'invitant à approuver l'utilisation d'indicateurs de succès dans le budget-programme, comme le proposait le Secrétaire général. Le budget-programme pour l'exercice biennal 2002-2003 a été préparé en conséquence.

2. Dans cette 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, ainsi que de la capacité et des limites des systèmes existants. Cette analyse détaillée a été publiée dans l'annexe à l'Introduction du Secrétaire général au projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2002-2003 [A/56/6 (Introduction)]. Dans cette analyse, le Secrétaire général a indiqué qu'il avait l'intention de présenter vers le milieu de l'exercice un rapport faisant le point des progrès accomplis dans la collecte des données sur l'exécution des programmes qui correspondent aux indicateurs de succès. L'objectif de ce rapport était de faire connaître aux États Membres les succès obtenus et les difficultés rencontrées dans l'élaboration et l'utilisation de méthodes de collecte des données. On a fait valoir que l'expérience montrera peut-être que certains indicateurs de succès figurant dans le budget-programme demandent à être affinés.

3. L'Assemblée générale, dans sa résolution 56/253 du 24 décembre 2001, a fait siennes les recommandations formulées par le Comité consultatif, y compris ses observations concernant la nécessité d'un rapport intérimaire qui, selon lui, devrait également examiner la question de l'établissement d'une liaison entre les systèmes d'information et les systèmes financiers et comprendre une indication de la manière dont les résultats d'un programme donné seront évalués.

4. Le présent rapport a été établi comme suite à cette résolution. L'attention est également appelée sur le Règlement et les règles régissant la planification des programmes, les aspects du budget qui ont trait aux programmes, le contrôle de l'exécution et les méthodes d'évaluation (ST/SGB/2000/8), les rapports du Secrétaire général sur la budgétisation axée sur les résultats (A/53/500 et Add.1 et A/54/546 et Add.1 à 5) ainsi que les rapports du Comité consultatif¹ et du Comité du programme et de la coordination² à ce propos. Référence est également faite à la transmission prochaine, par le Secrétaire général, du rapport du Bureau des services de contrôle interne sur la mise en oeuvre de toutes les dispositions de la résolution 55/231 de l'Assemblée générale sur la budgétisation axée sur les résultats et au rapport du Corps commun d'inspection sur la budgétisation axée sur les résultats et aux observations y afférentes du Secrétaire général (A/57/372).

II. Historique

5. À l'Organisation des Nations Unies, le budget est le document par lequel les États Membres s'engagent à financer et le Secrétariat s'engage à exécuter des programmes, en application de mandats d'organes délibérants. La budgétisation

axée sur les résultats nécessite d'utiliser le budget pour déterminer les réalisations escomptées/résultats escomptés (les expressions « réalisations escomptées », « résultats attendus » ou « résultats » sont utilisées indifféremment dans le présent rapport) avant qu'une activité soit exécutée dans la limite des crédits approuvés. À l'instar de ce qui se passe à l'échelon national, où le budget sert à déterminer si les programmes publics ont un effet sensible sur la vie des citoyens, la budgétisation axée sur les résultats sert, à l'Organisation des Nations Unies, à déterminer si les programmes de l'Organisation ont des incidences sur les États Membres, les régions, les populations, les communautés, les organisations et les particuliers.

6. Après l'adoption du budget-programme pour l'exercice biennal 2002-2003, premier à prendre pleinement en compte les principes de la budgétisation axée sur les résultats, le Secrétaire général a estimé que la mise en oeuvre de cette budgétisation nécessiterait des efforts concertés pour que les directeurs de programme et le personnel mesurent plus facilement les résultats de leur travail. Les directeurs de programme devaient intégrer la budgétisation axée sur les résultats à l'exécution de leur programme de travail et non pas la traiter isolément. On a également reconnu que la mise en place d'un nouveau système nécessiterait des ressources supplémentaires au titre des frais de démarrage (organisation d'une formation, rédaction de manuels et de principes directeurs et appui et conseils aux départements).

7. Dans cet objectif, un projet relatif à l'application concrète de la budgétisation axée sur les résultats a été mis au point. Le Fonds des Nations Unies pour les partenariats internationaux a financé la préparation d'un manuel de formation avec l'assistance de consultants, l'organisation et la réalisation d'ateliers, les frais de voyage afférents à la tenue d'ateliers ailleurs qu'au Siège en 2002 et les activités connexes à effectuer en 2003 en matière d'analyse des données, d'interprétation des résultats et de recommandations pour l'avenir. L'objectif était de dispenser formation et assistance au personnel dans tous les lieux d'affectation.

8. À l'issue de travaux et de consultations préparatoires, y compris avec le Bureau des services de contrôle interne, concernant les questions à aborder et la publication d'un manuel de formation, les ateliers ont débuté à la fin de mai 2002 et se sont poursuivis jusqu'à la deuxième semaine d'août 2002, l'accent étant mis sur la démarche à suivre pour mesurer les résultats. Les ateliers étaient animés par un groupe de fonctionnaires du budget de la Division de la planification des programmes et du budget, avec l'aide de quelques fonctionnaires du Bureau des services de contrôle interne et de quatre consultants. Ils ont été organisés à l'intention de chacun des départements dans tous les lieux d'affectation et ont porté essentiellement sur l'examen des indicateurs de succès concernant leurs sous-programmes. On compte actuellement environ 140 sous-programmes, 525 réalisations escomptées et 864 indicateurs de succès dans le budget-programme de l'exercice biennal 2002-2003. Soixante-cinq ateliers au total, y compris quelques brèves réunions d'information, réunissant environ 1 230 participants, ont été organisés en 2002. Des fonctionnaires chargés de l'exécution de la quasi-totalité des sous-programmes ont assisté aux ateliers.

9. À l'issue des ateliers, un questionnaire a été adressé à tous les départements et bureaux, leur demandant des informations aux fins de la rédaction du présent rapport. Les départements/bureaux ont eu à répondre à un certain nombre de questions concernant la mesure de leurs réalisations escomptées et plus

spécifiquement les décisions prises quant à l'établissement de données de base et d'objectifs, la collecte des données et les méthodes utilisées à cet effet. Ils ont également été priés de fournir des renseignements sur les problèmes rencontrés ou prévus ainsi que sur les questions à aborder. Des réponses ont été reçues de tous les départements, sauf un. On trouvera dans le chapitre ci-après une analyse du résultat des ateliers et des réponses au questionnaire.

III. Enseignements

A. Généralités

10. Au cours des ateliers d'une journée, on a exposé aux participants les décisions des organes délibérants relatives à la mise en oeuvre de la budgétisation axée sur les résultats et indiqué que cette méthode s'inscrivait dans le programme de réformes du Secrétaire général qui visait à créer une organisation entièrement orientée vers les résultats. On a signalé que la budgétisation axée sur les résultats était appliquée par de nombreux pays et organisations et qu'il fallait un délai de huit à 10 ans avant qu'elle fournisse des données utiles aux fins de l'évaluation des résultats et de la prise de décisions. L'Organisation des Nations Unies utilisait donc à son tour des méthodes déjà adoptées ou en voie de l'être par de nombreux États Membres sur le plan interne, à savoir : Allemagne, Australie, Autriche, Brésil, Canada, Chili, Danemark, Espagne, États-Unis d'Amérique, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Islande, Italie, Japon, Luxembourg, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Portugal, République de Corée, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Singapour, Suède, Suisse et Turquie. La budgétisation axée sur les résultats ou certains éléments de cette méthode sont également utilisés par un certain nombre d'organismes des Nations Unies, tels que le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), l'Organisation internationale du Travail (OIT), l'Organisation maritime internationale (OMI), l'Union internationale des télécommunications (UIT), l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), l'Union postale universelle (UPU), l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) et l'Organisation météorologique mondiale (OMM).

11. Les ateliers ont passé en revue le cadre logique qui préside à la planification et à la réalisation des programmes de travail de l'Organisation des Nations Unies, ayant à l'esprit les définitions approuvées par l'Assemblée générale. On a pu noter que, dans les pays et dans les organismes des Nations Unies, il existe de légères différences de terminologie mais que l'objectif essentiel est que les exécutants du programme de travail ne se contentent pas simplement de fournir des produits mais axent leur attention sur les résultats/réalisations découlant de ces produits.

B. Cadre logique

12. Le cadre logique pour la conception du programme et des indicateurs de mesure des résultats ne constitue pas une innovation récente, mais il a fait l'objet d'un regain d'intérêt en conséquence des réformes du secteur public. De nombreux projets financés au moyen de ressources extrabudgétaires ont appliqué systématiquement le cadre logique, étant donné que la plupart des donateurs demandent des rapports sur les résultats atteints grâce à leur financement, rapports qui serviront de base à un financement futur.

13. À l'Organisation des Nations Unies, chaque sous-programme comporte des objectifs, des réalisations escomptées, des indicateurs de succès, des facteurs externes et des produits, tous ces éléments étant reliés entre eux dans un cadre logique. Les objectifs expriment le résultat général attendu d'un sous-programme et constituent le fondement du programme. Les réalisations escomptées sont plus spécifiques et représentent les avantages ou les changements découlant des produits fournis. Les produits sont des éléments concrets des services fournis par le Secrétariat. Les indicateurs de succès mesurent le degré dans lequel les réalisations escomptées ont été obtenues et les facteurs externes sont les situations ou les événements qui risquent d'empêcher les réalisations escomptées de voir le jour. L'établissement de relations précises entre chacun de ces éléments est essentiel pour la mise en oeuvre d'une budgétisation axée sur les résultats.

14. La mesure des résultats fournit aux États Membres et aux directeurs de programme des renseignements aux fins de la prise de décisions sur les orientations des programmes et des sous-programmes, sur les modifications qu'il pourrait être nécessaire d'apporter aux types d'activités à entreprendre ou aux produits à fournir, ou sur les ajustements qu'il faudrait effectuer à la combinaison de ressources de sorte à obtenir les résultats attendus.

15. Les objectifs énoncés dans le plan à moyen terme pour la période 2002-2005 et dans le budget-programme pour l'exercice biennal 2002-2003 ont été approuvés par l'Assemblée générale et servent de base à la conception et à l'exécution de programmes et de sous-programmes. Dans ces deux documents, le Secrétaire général a souligné que l'exécution des programmes de l'Organisation des Nations Unies était une responsabilité collective et que les objectifs seraient atteints uniquement si les États Membres et le Secrétariat oeuvraient de concert. Reconnaître la responsabilité collective était essentiel, faute de quoi on pourrait peut-être avoir à examiner la raison d'être des programmes.

16. La plupart des objectifs énoncés dans le plan à moyen terme et dans le budget-programme ne sont pas assortis de délais et sont permanents (comme par exemple la prévention des conflits, la sensibilisation et la meilleure compréhension des problèmes, le renforcement de la coopération internationale, l'amélioration des moyens), à la différence des réalisations escomptées qui doivent généralement être obtenues dans un délai limité, en conséquence des produits fournis pendant chaque exercice biennal.

17. Un des résultats importants des ateliers a été que les participants ont pris conscience, grâce à l'utilisation du cadre logique, du fait que certaines réalisations escomptées pourraient être exprimées plus précisément et devaient être affinées afin d'illustrer plus nettement la conséquence directe des produits et services du sous-programme. Il convenait de formuler soigneusement les réalisations escomptées, en

particulier parce qu'il existait différentes étapes entre le produit et le résultat, le sous-programme étant moins contrôlé à mesure qu'on s'élevait dans la hiérarchie. À l'évidence, les directeurs ont d'autres responsabilités que la simple fourniture d'un produit, mais il ne serait pas réaliste de les tenir responsables, par exemple, de l'amélioration des pratiques commerciales, du respect des droits fondamentaux, du respect des conventions et traités, etc. Le problème est de trouver un niveau optimal de responsabilité pour les résultats, en ayant à l'esprit qu'il ne s'agit pas de résultats qui seraient attribuables à l'Organisation des Nations Unies, mais plutôt de la contribution que les produits pouvaient apporter aux résultats attendus.

18. Les indicateurs de succès peuvent être établis à divers niveaux : à celui des objectifs, à celui des réalisations escomptées et à celui des produits. À l'Organisation des Nations Unies, les indicateurs de succès visent à mesurer les réalisations escomptées de chaque sous-programme et à servir de guide sur la base duquel les directeurs et exécutants du sous-programme feront en sorte que les produits contribuent aux réalisations escomptées.

19. Le choix des indicateurs s'est révélé être une tâche ardue. Les départements se sont notamment demandé, entre autres problèmes, comment quantifier les conseils en matière de politique générale, les bons offices ou l'instauration d'un consensus. Il a été recommandé de rendre plus aisément quantifiables les indicateurs concernant ces activités et d'autres, pouvant prendre la forme « d'un apport, d'une contribution ou d'un concours », d'une « coopération accrue », d'une « amélioration systématique », de « progrès réalisés », de « respect des délais », de « transparence », en ajoutant une expression telle que « illustré par/démontré par, pouvant prendre la forme de, comme il ressort de », etc. Ainsi, l'indicateur « fourniture de services consultatifs aux fins du renforcement des capacités nationales et locales en matière de formulation et d'exécution de politiques et de programmes efficaces » deviendrait quantifiable si l'on ajoutait l'expression « pouvant prendre la forme du nombre de politiques et de programmes formulés dans le secteur de... ». De nombreux participants ont accueilli avec satisfaction cette solution qui permettait de transformer des données abstraites en des données plus quantifiables. En outre, ils ont reconnu que des indicateurs plus explicites et quantifiables étaient nécessaires pour préciser non seulement la nature et la quantité de produits à fournir, mais aussi quelles en seraient les différentes catégories d'utilisateurs finals ou de bénéficiaires.

20. Une autre difficulté était de ramener le nombre considérable d'indicateurs à un petit nombre d'indicateurs clefs ou stratégiques ayant une utilité pour la prise de décisions. D'après les spécialistes de la budgétisation axée sur les résultats et de la mesure des résultats, il est relativement courant que des directeurs de programme établissent dans une première étape de nombreux indicateurs jugés nécessaires pour déterminer si un programme est utile et s'il est en bonne voie. Toutefois, une fois qu'ils auront reçu davantage de formation et acquis de l'expérience, les directeurs de programme devraient pouvoir concevoir un petit nombre d'indicateurs stratégiques pour mesurer leurs réalisations.

21. Les départements ont également signalé que dans de nombreux cas, les résultats de certaines des activités du Secrétariat peuvent ne pas apparaître pendant plusieurs exercices biennaux; tel serait particulièrement le cas des changements d'attitude, de comportements ou de situations en ce qui concerne, par exemple, le respect des droits de l'homme, l'adoption de politiques et d'une législation ou

l'élimination de la pauvreté; ces résultats sont donc difficiles à mesurer. Ceci constitue une réelle préoccupation mais on peut trouver des moyens de mesurer les résultats par exemple, en prévoyant des résultats plus réalistes pouvant être atteints durant la période visée par le budget. La pratique de l'évaluation permanente des résultats et du comportement professionnel est nécessaire, parce que l'Organisation des Nations Unies devrait être à même de démontrer la valeur des programmes et la manière dont ils génèrent des profits, non d'ici 10 ans mais maintenant.

22. Pour ce qui est des produits, peu de changements peuvent être apportés au type de produits ou services que les départements fournissent, mais la budgétisation axée sur les résultats nécessite de procéder à un examen critique de ces produits et des ressources qui leur sont associées, pour assurer qu'ils contribuent aux réalisations escomptées. Pour la préparation du projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2004-2005, un examen article par article des produits devrait être réalisé, non seulement pour sélectionner ceux qui contribuent aux résultats mais aussi pour déterminer, en application du Règlement et des règles régissant la planification du programme, les aspects du budget qui ont trait au programme, le contrôle de l'exécution et les méthodes d'évaluation, les activités qui auraient pu devenir caduques, marginales ou inefficaces.

23. Les ateliers ont essentiellement porté sur la collecte des données aux fins de la réalisation des résultats; toutefois, la nécessité de prêter davantage d'attention dès le départ à l'application du cadre logique est devenue plus évidente à mesure que les participants ont commencé à examiner leurs indicateurs de succès. Ils ont reconnu que des objectifs clairement énoncés au début du processus de planification faciliteraient la détermination des réalisations escomptées, le choix des produits les mieux adaptés à cet effet et la fixation d'indicateurs pour mesurer ces réalisations.

C. Collecte de données

24. Pour mesurer les résultats, il convient de déterminer la fréquence et le calendrier de collecte des données. Il faut commencer par définir une période de référence par rapport à laquelle les progrès seront mesurés. Des données de base doivent être réunies sur la situation telle qu'elle se présentait avant que les activités du sous-programme ne soient exécutées et que les produits ne soient réalisés. Il convient aussi de définir des objectifs afin de pouvoir déterminer quels changements sont censés se produire grâce aux produits qui auront été réalisés dans un délai donné. De ce point de vue, les données de base ne doivent pas nécessairement correspondre à la situation au début de l'exercice biennal en cours. Des données rendant compte de la situation lors d'exercices biennaux antérieurs peuvent également servir de base pour démontrer les progrès réalisés vers les résultats attendus au cours d'un exercice biennal donné.

25. Les départements ont appelé l'attention sur certaines difficultés auxquelles ils se sont heurtés lorsqu'ils ont cherché à réunir des données de base et à définir des objectifs pour l'exercice biennal 2002-2003, à savoir : la conversion systématique des données brutes en données de base utilisables aux fins des mesures demande du temps et des ressources (Département des affaires politiques, Département des opérations de maintien de la paix et Bureau des affaires spatiales); pour ce qui est de l'exactitude des données, les départements sont tributaires des gouvernements, de la société civile et du public [Département des affaires économiques et sociales,

Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues (PNUCID), Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA)]; certaines archives sont incomplètes (Bureau des affaires juridiques); il est difficile de quantifier les activités de conseil, de plaider et de sensibilisation et les activités visant à favoriser un consensus, et d'utiliser les informations de ce type comme données de base (CNUCED, Habitat, Office pour le contrôle des drogues et la prévention du crime, PNUCID); les informations en retour émanant des utilisateurs finals sont insuffisantes (tous les départements); la dépendance vis-à-vis de l'extérieur est élevée (Commission économique pour l'Afrique (CEA), Commission économique pour l'Europe); certains indicateurs manquent de clarté [Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP), Haut Commissariat aux droits de l'homme, Bureau de la coordination des affaires humanitaires, Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)]; cette opération demande beaucoup de temps (presque tous les programmes); le nombre de demandes reçues des gouvernements varie d'une année sur l'autre, ce qui fait qu'il est difficile de mesurer les changements (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), Département des affaires de désarmement); les pays membres se réfèrent à des normes différentes concernant les données de base [Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale (CESAO)]; des données n'ayant pas été recueillies de façon systématique jusqu'à présent, elles doivent l'être pour la première fois [Département de l'information, Bureau de la gestion des ressources humaines, Office des Nations Unies à Nairobi (ONUN)]; les bases de données doivent être mises à jour [Bureau des services de contrôle interne (BSCI)]. Certains des départements ont cependant pu proposer des solutions aux problèmes qu'ils ont rencontrés.

26. Dans certains cas, on dispose déjà des informations nécessaires pour établir les données de base car pour définir et exécuter les produits en vue d'obtenir les changements recherchés, il a fallu recueillir des renseignements sur la situation particulière visée par le sous-programme. Dans les domaines économique et social, par exemple, la situation et les préoccupations des pays en développement sont connues et dans bien des cas le Secrétariat sait parfaitement ce qui doit être fait pour résoudre les problèmes qui se posent conformément aux mandats qui lui sont confiés par les organes délibérants. Désormais, les programmes correspondants devront non seulement déboucher sur les produits voulus, mais aussi comporter des objectifs qui auront été définis afin de mesurer les changements obtenus.

27. Il arrive toutefois que les problèmes qui se posent dans différents secteurs sont connus du Secrétariat mais qu'il n'y a pas eu de collecte systématique de données. Les produits et services ont été fournis conformément aux mandats mais aucune donnée n'a été recueillie de façon systématique dans le but de montrer que des changements sont intervenus en raison desdits produits et services.

28. Le budget-programme de l'exercice biennal 2002-2003 comporte 864 indicateurs de résultat, ainsi que des sous-séries d'indicateurs dans le cas des indicateurs qui exigent que l'on recueille plus d'une série de données. Sur le nombre total d'indicateurs pour lesquels des données sont actuellement disponibles (605), les départements ont pris des décisions concernant a) les données de base, pour 75 % des indicateurs, et b) les objectifs, pour 50 % des indicateurs. Sur les 259 indicateurs pour lesquels on ne dispose pas actuellement de données, des décisions ont été prises sur les données à recueillir pour 40 % d'entre eux. Par ailleurs, il faut

bien comprendre que certaines des données qui seront recueillies en vue de l'exercice biennal en cours, devront être améliorées sur les plans de la fiabilité, de la validité et de l'utilité, en fonction de l'expérience qui aura été acquise et grâce aux formations qui auront été suivies. Le tableau ci-après récapitule la situation en ce qui concerne les données, la fréquence des collectes et les sources.

Conclusions d'une enquête menée auprès des directeurs de programme au sujet des données à rassembler aux fins des indicateurs de résultat

<i>Indicateurs pour lesquels on dispose de données (605)</i>		<i>Indicateurs pour lesquels on ne dispose pas de données (249)</i>	
<i>(en pourcentage)</i>			
Les données de base ont été arrêtées	75	Les données à collecter ont été arrêtées	40
Les données relatives aux objectifs ont été arrêtées	50	La fréquence de la collecte des données a été décidée	41
La fréquence de la collecte des données a été décidée	71	Le calendrier de collecte des données a été arrêté	37
Données tirées des archives officielles	46	Données tirées des archives officielles	14
Données tirées des archives internes	51	Données tirées des archives internes	22
Données tirées d’autres documents	34	Données tirées d’autres documents	12
Données tirées d’entretiens	13	Données tirées d’entretiens	5
Données tirées d’enquête	20	Donnée tirées d’enquête	25

29. Compte tenu des ressources qui peuvent être nécessaires pour collecter de nouvelles données, les départements ont été encouragés à se servir dans toute la mesure possible des données dont ils disposent déjà, avant d'entreprendre d'en recueillir de nouvelles. Les données dont les départements disposent déjà pour exécuter tel ou tel sous-programme peuvent être réalignées ou réorganisées en vue d'être utilisées aux fins de l'évaluation des résultats, afin de faciliter la gestion et la prise de décisions. Il a été souligné que les données devaient être utiles non seulement aux directeurs de programme mais aussi aux fonctionnaires chargés de l'exécution. En d'autres termes, les données doivent rendre compte des résultats obtenus par chaque sous-programme; il ne s'agit pas de savoir ce qu'un fonctionnaire a fait, d'avoir des informations sur des points intéressants ni de recueillir des données utiles pour l'établissement des rapports, mais de savoir quels avantages les utilisateurs finals ont tirés de l'exécution des programmes et si les attentes ont été satisfaites.

30. Pendant les ateliers, les participants ont souligné que rassembler des données aux fins de la mesure des résultats représentait une charge de travail qui venait s'ajouter à leur travail normal. Toutefois, étant donné que les directeurs de programme doivent rendre compte de l'exécution des mandats qui leur sont confiés,

il faut que l'on dispose de données sur l'exécution des programmes non seulement pour déterminer si les résultats attendus sont obtenus mais aussi pour permettre tout simplement aux responsables d'exécuter les programmes. Des programmes bien gérés sont aussi des programmes pour lesquels on dispose de données solides sur ce qui doit être fait et ce qui a été fait. La mesure des résultats est à la base des systèmes de suivi du comportement professionnel. Elle exige que l'accent soit mis sur la réalisation d'objectifs donnés, conformément à l'objectif global fixé par le Secrétaire général, à savoir que l'Organisation doit entièrement fonctionner en étant axée sur les résultats. Le Bureau des services de contrôle interne encourage l'auto-évaluation, et continuera de le faire, pas seulement à des fins de contrôle, mais aussi pour favoriser une bonne gestion.

31. On compte que les responsables étant tenus de rassembler des données aux fins de la budgétisation axée sur les résultats, ils feront un effort concerté pour aller au-delà de la simple réalisation de produits. La collecte de données sur l'exécution des programmes a par ailleurs amené à examiner de plus près les indicateurs et, dans bien des cas, a permis de mieux cerner ce qui devait ou ce qui pouvait être mesuré. On espère qu'avec l'expérience, on aura moins de difficultés à mettre au point des indicateurs et que la collecte de données s'en trouvera facilitée.

D. Méthodes de collecte des données

32. Les participants aux ateliers ont discuté des méthodes qui sont habituellement utilisées pour collecter des données en vue de mesurer les résultats, à savoir : examen des archives officielles, des archives internes et d'autres sources d'information, notamment la presse; et enquêtes et entretiens. Ils ont fait observer que chaque méthode avait ses avantages et ses inconvénients et que le choix de la méthode dépendait surtout des données disponibles, de leur validité et de leur fiabilité. Ils ont aussi évoqué la méthode de l'échantillonnage, qui pouvait être utile lorsque la population visée était trop importante pour que l'on puisse recueillir des données sur l'ensemble.

33. Les départements ont été encouragés à consulter la section de l'évaluation du Bureau des services de contrôle interne ou les départements qui ont l'habitude de formuler des questionnaires et de demander des informations en retour, comme par exemple le Département de l'information, lorsqu'ils doivent mettre au point des questionnaires en vue d'enquêtes ou d'entretiens. Les participants ont également abordé la question de l'analyse du contenu et celle de l'emploi de procédures de codification.

E. Informatisation

34. De nombreux services sont dotés d'outils de suivi qui leur permettent de mieux gérer les ressources. Tous ces outils ont un même but : permettre aux responsables d'avoir une vue d'ensemble des activités et des dépenses, de suivre l'évolution de la situation et de prendre des décisions sur les questions clefs. Il s'agit d'outils qui fonctionnent sur le Web et qui donnent des informations en temps réel, ce qui permet de repérer rapidement les problèmes. On peut citer les outils suivants : le système des rapports de gestion thématiques (Key Item Management Reporting System) au Département de la gestion; le système de contrôle des

programmes (Programme Monitoring System), à la CNUCED; le Système de suivi des plans de travail et de l'exécution (Work Plans and Implementation Tracking System), au Bureau des services de contrôle interne; les systèmes de gestion électronique de la correspondance, au Département des affaires politiques et au Haut Commissariat aux droits de l'homme; le logiciel de contrôle comptable, à l'Office des Nations Unies à Genève; le programme informatisé d'affectation des interprètes, au Département de l'Assemblée générale et de la gestion des conférences; la base de données globale sur les mémorandums d'accord, dans laquelle sont enregistrés les accords passés avec d'autres organisations et qui indique où en est leur mise en oeuvre, au PNUE.

35. Le Système intégré de suivi, d'abord adopté par le Département des affaires économiques et sociales, est utilisé par tout le Secrétariat lorsque l'on a besoin a) de se référer aux objectifs, aux réalisations escomptées, aux indicateurs de résultats, aux facteurs externes et aux produits cités dans le budget-programme de l'exercice biennal 2002-2003, et b) de récapituler les produits afin que le Bureau des services de contrôle interne puisse établir son rapport sur l'exécution des programmes pour les deux exercices biennaux antérieurs. En 2002, le Bureau a élargi le Système intégré de suivi afin de faciliter l'enregistrement des plans et des outils utilisés pour rassembler des données en vue de la mesure des résultats.

36. L'utilisation du Système intégré de suivi ne dispense toutefois pas chaque département de mettre au point sa propre méthode et son propre système de collecte et d'analyse des données afin de rendre compte des résultats obtenus. Le Bureau des services de contrôle interne et la Division de la planification des programmes et du budget étudient actuellement ensemble les améliorations qui pourraient être apportées à la collecte des données aux fins de l'évaluation des résultats, ainsi que les possibilités de relier le Système intégré de gestion à d'autres systèmes budgétaires et financiers.

37. La collecte de données et la constitution d'archives permettant de mesurer les résultats sont des tâches auxquelles doit s'atteler le Secrétariat. Des efforts concertés devront être faits à cette fin, notamment en employant les moyens susmentionnés, et pour suivre les progrès réalisés vers les résultats attendus et faire en sorte que l'on dispose, à l'issue de chaque exercice biennal, de données permettant d'effectuer des analyses, de faire rapport et de prendre des décisions.

38. Pour aider les départements dans cette tâche, la Division de la planification des programmes et du budget a mis à jour son site Web, qui comporte désormais des renseignements sur la budgétisation axée sur les résultats. Elle continuera de mettre à jour son site Web dans ce sens en y faisant notamment figurer des données sur les pratiques les plus efficaces et sur les enseignements tirés de l'expérience.

F. Procédures d'établissement de rapports et d'analyse

39. On compte que d'autres ateliers seront organisés en 2003 en vue de faciliter la collecte et l'analyse des données devant être utilisées pour mesurer les résultats et faire rapport. Les données doivent être analysées et présentées de telle manière qu'elles aident les responsables de haut rang à déterminer dans quelle mesure les résultats escomptés ont été atteints, compte tenu du montant des ressources approuvées. Les conclusions seraient utilisées par les directeurs de programme pour effectuer des auto-évaluations, conformément à l'article 7.2 du Règlement et des

règles régissant la planification des programmes. Elles serviraient aussi à prendre des décisions concernant les politiques, les procédures, et la conception et l'exécution des programmes. Elles seront aussi communiquées au Bureau des services de contrôle interne qui s'en servira pour établir le rapport biennal sur l'exécution des programmes, tel que modifié, devant être présenté au Comité du Programme et de la coordination et à l'Assemblée générale en 2004.

G. Questions diverses

40. Un certain nombre d'autres questions ont été soulevées au cours des ateliers et dans les réponses au questionnaire qui a été diffusé en vue de l'établissement du présent rapport. Ces questions portaient sur le cycle de planification des programmes et en particulier sur les activités liées à l'évaluation (auto-évaluation et évaluation approfondie) et au suivi (rapport biennal sur l'exécution des programmes). Les départements craignaient que la mesure des résultats n'ajoute à leur charge de travail.

41. Le Bureau des services de contrôle interne effectue des évaluations approfondies au niveau des programmes selon le calendrier approuvé par le Comité du programme et de la coordination, tandis que les directeurs de programme doivent effectuer des auto-évaluations au niveau des sous-programmes afin d'en déterminer la pertinence, l'utilité et l'efficacité dans le cadre de la période couverte par le plan à moyen terme. Les auto-évaluations peuvent aussi être thématiques et porter sur des sujets divers : séminaires de formation, stratégies de diffusion, publications et rapports techniques, campagnes de sensibilisation ou encore bases de données et systèmes informatiques [voir la note du Secrétaire général transmettant le rapport du Bureau des services de contrôle interne sur la meilleure application des conclusions des évaluations lors de la conception et de l'exécution des programmes et dans les directives de politique générale (A/57/68)].

42. La budgétisation axée sur les résultats et l'évaluation facilitent l'une et l'autre la prise de décisions en ce qu'elles permettent de savoir ce qui a donné des résultats et ce qui a été sans effet. L'évaluation tente d'expliquer pourquoi et comment des résultats ont été obtenus et de déterminer les réussites, les échecs et les changements à apporter, tandis que la budgétisation axée sur les résultats vise à déterminer ce qui doit être fait pour obtenir les résultats escomptés. Les évaluations ne se limitent pas forcément à la question de l'efficacité (à savoir déterminer si les résultats recherchés ont été obtenus), elles peuvent aussi porter sur l'efficacité par rapport aux coûts, sur la pertinence et sur la viabilité. Elles ont lieu régulièrement et permettent d'effectuer un examen rétrospectif et de faire le point. La mesure des résultats est une activité de gestion à caractère permanent qui repose sur une approche prospective. Il s'agit, en se fondant sur des données de base, de suivre les progrès vers les objectifs fixés afin de s'assurer que les résultats recherchés seront atteints.

43. On se rappellera que lorsque le Comité du programme et de la coordination a examiné le rapport sur la meilleure application des conclusions des évaluations lors de la conception et de l'exécution des programmes et dans les directives de politiques générales, à sa quarante-deuxième session, en juin 2002, il a constaté avec inquiétude qu'à l'heure actuelle, guère plus de la moitié des programmes inscrits dans les plans à moyen terme faisaient l'objet d'une auto-évaluation et a prié le Bureau des services de contrôle interne d'apporter un appui accru à cette

activité (voir A/57/16). Dans ce but, le Bureau a organisé en septembre 2002 un atelier auquel ont pris part des fonctionnaires de divers départements et dont l'objet était de préciser le rôle de l'auto-évaluation dans le cadre de la budgétisation axée sur les résultats. Il est ressorti de l'atelier que l'évaluation telle qu'elle était pratiquée par les directeurs de programme et leurs subordonnés – à savoir l'auto-évaluation telle qu'envisagée dans le Règlement et les règles régissant la planification des programmes – constituait avant tout un outil de gestion et d'évaluation. L'auto-évaluation est un élément essentiel de l'approche axée sur les résultats car elle constitue une source d'information importante à laquelle ont recours les directeurs de programme pour faire rapport sur les résultats, justifier les changements d'orientation, déterminer les enseignements à tirer de l'expérience, et établir des propositions en vue du budget-programme et du plan à moyen terme.

44. Les activités biennales de suivi et de rapport sur l'exécution des programmes auxquelles se livrent chaque département visent surtout à déterminer la situation en ce qui concerne l'exécution des produits et à suivre les changements apportés au programme de travail, tel qu'il est présenté dans le budget-programme. Le rapport biennal, qui est établi par le Bureau des services de contrôle interne sur la base des rapports des départements, est examiné par le Comité du programme et de la coordination et fournit des renseignements sur les points suivants : produits prévus (produits inscrits au programme ou reportés d'exercices biennaux antérieurs); activités ajoutées par les organes délibérants et par le Secrétariat; ensemble des produits réalisés ou reformulés; écarts par rapport aux engagements du programme; et taux d'exécution.

45. Le Comité du programme et de la coordination ayant demandé que le rapport biennal sur l'exécution des programmes ait un caractère plus analytique, on a ajouté au rapport ces dernières années une analyse qui contient des explications sur le stade atteint dans l'exécution des programmes. Dans le rapport sur l'exécution des programmes de l'ONU pour l'exercice biennal 2000-2001 (A/57/62), le Secrétaire général a tenté de décrire les réalisations obtenues, même en l'absence d'indicateurs de succès dans le budget-programme. Le rapport biennal sur l'exécution des programmes devra de nouveau être modifié afin de tenir compte du fait qu'au cours de l'exercice biennal 2002-2003, les réalisations seront mesurées, sur la base des indicateurs de succès qui y seront indiqués. Le Bureau des services de contrôle interne a entrepris de revoir le rapport sur l'exécution des programmes afin de tenir compte des exigences de la budgétisation axée sur les résultats. Il consultera à ce sujet le Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité et les autres parties prenantes.

46. La question des données de référence n'a pas été abordée car le système de budgétisation axée sur les résultats est encore trop récent. Il faudra toutefois s'interroger sur les données de référence lorsque le moment sera venu de comparer les résultats obtenus par différents départements ou différentes organisations dans des activités analogues afin de mettre en évidence les meilleures pratiques et de tirer des enseignements de l'expérience.

47. Il faut bien savoir que la mesure des résultats a un coût. Ce coût est plus facile à déterminer dans le cas d'activités nouvelles (engagement de consultants, manuels, mise au point d'une formation et stages de formation) mais il est plus difficile de mettre en évidence le montant des ressources allouées spécifiquement à la mesure des résultats. Toutefois, lorsqu'un programme est bien géré, la mesure des résultats

est moins coûteuse en temps et en ressources car il y a plus de chance pour que des systèmes et des procédures soient en place, pour que les ajustements nécessaires soient moins nombreux et pour que le personnel ait l'habitude de s'interroger sur l'efficacité de son travail. Lorsqu'un programme est moins bien géré ou est entièrement nouveau, le coût peut être plus élevé dans la mesure où il faudra créer des systèmes ou améliorer dans une grande mesure les systèmes en place et faire un plus grand effort de formation du personnel à la budgétisation axée sur les résultats. Dans le cas de la majorité des programmes, aucune ressource n'est spécifiquement allouée aux activités de mesure des résultats ni aux activités de suivi et d'évaluation. On considère que ces activités font partie intégrante du programme de travail de chaque département et des activités de gestion courantes.

48. Il importe toutefois qu'au niveau central des moyens soient prévus pour promouvoir en permanence la budgétisation axée sur les résultats et le suivi du comportement professionnel, fournir des conseils d'ordre général, faire connaître les meilleures pratiques et les enseignements tirés de l'expérience, à l'Organisation et en dehors de l'Organisation, créer une fonction d'assistance et un site Intranet et assurer une formation et un encadrement permanents. Ces différentes fonctions sont actuellement réparties entre la Division de la planification des programmes et du budget et le Bureau des services de contrôle interne.

IV. Conclusion

49. Au niveau national, il faut huit à 10 ans pour mettre complètement en place un système de budgétisation axée sur les résultats et pour que les données relatives à l'exécution des programmes produites par les responsables des programmes et par ceux qui les exécutent soient effectivement utilisés aux fins de la prise de décisions et de la définition des politiques. À l'ONU, la budgétisation axée sur les résultats a été introduite pour la première fois à l'occasion de l'élaboration du budget-programme de l'exercice biennal 2002-2003. Beaucoup ont d'abord pensé qu'il s'agissait d'une nouvelle contrainte bureaucratique mais peu à peu l'idée qu'il importait de mesurer les résultats et d'évaluer le comportement professionnel s'est imposée.

50. Durant la première année de l'exercice biennal, on a commencé à mieux comprendre les concepts, l'approche axée sur les résultats supplantant l'accent mis auparavant sur la réalisation de produits. Les ateliers et séances d'information qui ont été organisés au cours de l'année ont également permis de mieux faire connaître le cadre logique qui doit servir de base à la conception et à l'exécution du programme de travail conformément aux prescriptions des organes délibérants. On a constaté que l'apprentissage sur le tas jouait un grand rôle dans l'adoption progressive des principes de la budgétisation axée sur les résultats.

51. Au cours des ateliers, on a souvent insisté sur le fait qu'il était difficile d'attribuer aux efforts de l'ONU les résultats et les changements constatés car dans bien des cas d'autres agents interviennent (gouvernements, organisations intergouvernementales, autres organismes des Nations Unies, organisations non gouvernementales ou secteur privé). Les participants ont souligné qu'il ne s'agissait pas pour eux de savoir qui était à l'origine des résultats mais de savoir si l'activité de l'ONU avait ou non contribué aux résultats escomptés, à savoir que si rien ne permettait de penser que l'action de l'ONU avait eu un effet il n'y avait plus lieu de

maintenir les produits et les services prévus dans le programme. Il convenait alors d'examiner de plus près les produits.

52. On se rend compte de plus en plus qu'il est indispensable d'accroître l'efficacité de l'Organisation. Lors de l'élaboration du projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2004-2005, il devrait être tenu compte de la nécessité de renforcer les programmes de manière qu'ils puissent mieux contribuer à la réalisation des objectifs de la Déclaration du Millénaire conformément aux stratégies définies dans le « plan de campagne » (A/56/326). En vertu de la budgétisation axée sur les résultats, les directeurs de programme effectueront un jugement critique de leurs activités et des ressources mises en oeuvre, dans l'optique des réalisations escomptées. Les produits des programmes feront l'objet d'un examen point par point dont l'objectif sera de s'assurer qu'ils contribuent aux réalisations escomptées.

53. Les difficultés inhérentes à la mesure des résultats de certains aspects « moins quantifiables » des activités de l'ONU font également l'objet d'une réflexion. Il faudra trouver un moyen d'inciter davantage les utilisateurs finals à faire connaître leur avis sur la qualité des produits. Il est essentiel à cet égard de faire participer les États Membres, en tant que principaux utilisateurs finals des produits et services du Secrétariat, à la mesure des résultats.

54. La mise en place de la budgétisation axée sur les résultats se fait progressivement et l'ONU a beaucoup à apprendre de l'expérience des gouvernements et d'autres entités dans ce domaine, étant entendu que les enseignements ainsi tirés de l'expérience devront être adaptés. On constate, à l'issue de la première année, que des améliorations doivent être apportées dans les domaines suivants :

- a) Les objectifs doivent être formulés au niveau qui convient afin de refléter avec plus d'exactitude la raison d'être des programmes et des sous-programmes;
- b) Les réalisations escomptées doivent découler des produits et services fournis;
- c) Des indicateurs clefs ou des indicateurs stratégiques doivent être définis pour mesurer les réalisations escomptées;
- d) Le lien entre les produits et les réalisations escomptées doit être clairement établi;
- e) Des données doivent être recueillies de façon systématique aux fins de la définition des données de base et des objectifs, afin de mesurer les réalisations escomptées
- f) Le lien entre les résultats devant être obtenus et le montant des ressources approuvé doit être établi;
- g) Le lien entre la budgétisation axée sur les résultats et l'exécution des activités courantes doit être établi;
- h) L'ensemble du personnel, à tous les niveaux, chargé de l'exécution des sous-programmes doit participer à l'élaboration du plan à moyen terme et du budget des programmes, et en particulier à la définition des objectifs, des réalisations escomptées et des indicateurs de succès;

i) Les compétences et les moyens en matière de collecte et d'analyse de données doivent être développés.

55. On constate que la budgétisation axée sur les résultats a eu pour effet d'inciter les directeurs de programme à s'interroger davantage sur la raison d'être des programmes, s'agissant en particulier des problèmes visés, et à recueillir systématiquement des données sur les progrès réalisés face aux problèmes à résoudre. Tous les départements ont reconnu qu'il fallait changer le style de gestion, à savoir ne pas se contenter de réaliser des produits ou de fournir des services mais s'intéresser davantage aux résultats des activités.

56. Pour savoir si l'Organisation continue d'agir efficacement, il importe que les États Membres et les responsables de haut niveau disposent de données et d'analyses sur la base desquelles ils puissent prendre des décisions concernant les politiques à suivre, l'orientation à donner aux programmes existants et les nouveaux programmes à mettre en oeuvre, conformément aux mandats assignés par les organes délibérants. Si elle veut pouvoir trouver une solution à des problèmes anciens et relever de nouveaux défis, il faut que l'Organisation soit en mesure de déterminer en permanence les résultats qu'elle peut obtenir et les actions qu'elle peut mener.

V. Recommandations

57. Il est recommandé à l'Assemblée générale de prendre note du présent rapport et de charger le Secrétaire général :

a) De continuer d'améliorer la mise en oeuvre de la budgétisation axée sur les résultats, s'agissant en particulier de la formation ainsi que des orientations à donner afin que les mandats assignés par les organes délibérants se traduisent par des objectifs, des réalisations escomptées et des produits clairement définis, et afin d'assurer la collecte de données et l'analyse des progrès accomplis vers les réalisations escomptées;

b) De faire en sorte que des moyens adéquats soient mis en oeuvre pour orienter et superviser la mise en application de la budgétisation axée sur les résultats, y compris la mise en place de systèmes fiables permettant de mesurer les résultats, de publier les directives et manuels voulus et d'exploiter les conclusions des activités d'auto-évaluation;

c) De continuer de présenter ses propositions relatives au budget-programme en respectant dans leur intégralité les principes de la budgétisation axée sur les résultats;

d) D'assurer un appui à l'ensemble des départements concernant la gestion des résultats et de définir des orientations générales à leur intention;

e) De veiller à ce que le rapport sur l'exécution des programmes de l'exercice biennal 2002-2003 soit amélioré et modifié dans la perspective de la mise en oeuvre de la budgétisation axée sur les résultats, de manière à comporter, en particulier, un rapport sur les réalisations.

Notes

¹ *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-sixième session, Supplément No 7* (A/56/7); et A/56/7 et Add.1 à 7 (la version définitive a été publiée dans *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-sixième session, Supplément No 7A*).

² *Ibid.*, *Supplément No 16* (A/56/16).
