



Assemblée générale

Distr. générale
17 novembre 2022
Français
Original : anglais

Soixante-dix-septième session

Points 136, 138, 139 et 140 de l'ordre du jour

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

Projet de budget-programme pour 2023

Planification des programmes

Amélioration de la situation financière de l'Organisation des Nations Unies

Un nouveau modèle de gestion pour l'Organisation des Nations Unies : examen des modifications apportées au cycle budgétaire

Vingt et unième rapport du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires sur le projet de budget-programme pour 2023

I. Introduction

1. Le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a examiné le rapport du Secrétaire général, intitulé « Un nouveau modèle de gestion pour l'Organisation des Nations Unies : examen des modifications apportées au cycle budgétaire » ([A/77/485](#) et [A/77/485/Corr.1](#)). À cette occasion, il a rencontré des représentants du Secrétaire général, qui lui ont fourni des renseignements supplémentaires et des éclaircissements avant de lui faire parvenir des réponses écrites le 10 novembre 2022.
2. Le rapport du Secrétaire général fait suite aux résolutions [72/266 A](#) et [76/236](#) de l'Assemblée générale. Dans son rapport, le Secrétaire général revient sur l'expérience du Secrétariat dans l'établissement des budgets-programmes annuels de 2020 à 2022, sur la procédure intergouvernementale d'examen et la mise en œuvre de ces budgets ([A/77/485](#) et [A/77/485/Corr.1](#), par. 1 à 5).
3. Le Comité consultatif rappelle que, dans sa résolution [72/266 A](#), l'Assemblée générale a approuvé le changement qui était proposé, à savoir le remplacement à titre expérimental des exercices budgétaires biennaux par des exercices annuels à compter du budget-programme de 2020, et prié le Secrétaire général de procéder en 2022,



c'est-à-dire à l'issue du premier cycle budgétaire complet, à un examen des modifications qui auraient été apportées au cycle budgétaire. L'Assemblée a également décidé d'examiner à sa soixante-dix-septième session la mise en œuvre du budget sur une base annuelle, en vue de prendre une décision définitive sur la question. Au paragraphe 10 de sa résolution 76/236, l'Assemblée a prié le Secrétaire général de s'entretenir avec les États Membres et les autres parties prenantes, y compris les directeurs de programme et le Comité consultatif, lors de l'établissement du rapport sur l'examen des modifications concernant le cycle budgétaire, en particulier pour ce qui est de la séquence des procédures et pratiques budgétaires.

4. En réponse à ses questions, le Comité consultatif a été informé que le retour d'information de la part des États Membres était recueilli progressivement sous différents formats et à différents niveaux. Les informations recueillies servaient à déduire les points de vue communs et particuliers concernant les modifications apportées au cycle budgétaire et le passage à un budget annuel. Selon le Secrétaire général, il n'existait pas de critère de sélection des États Membres à consulter, l'intention étant de consulter le plus largement possible. Dans la pratique, toutefois, il n'avait pas toujours été possible d'avoir un retour d'information de la part de toutes les délégations. Selon le Secrétaire général, si certains membres du Comité consultatif et du Comité du programme et de la coordination avaient également fait part de leurs impressions, le Secrétariat n'était pas en mesure d'attribuer les interventions faites par les membres concernés à tel ou tel comité dans son ensemble. Les sections IV et V du rapport du Secrétaire général rendent compte des réactions plus générales ayant été recueillies. On retrouve d'autre part les observations faites par certaines délégations sur l'examen des modifications apportées au cycle budgétaire dans le rapport du Comité du programme et de la coordination sur sa soixante-deuxième session (A/77/16, par. 30 et 33). Le Comité consultatif rappelle qu'une réunion d'information informelle sur l'examen du cycle budgétaire, organisée à son intention, s'est tenue le 28 avril 2022, au cours de laquelle le Secrétariat a fait savoir qu'une réunion d'information plus formelle serait organisée avant la soumission du rapport du Secrétaire général, mais cette réunion n'a pas eu lieu.

5. **Le Comité consultatif estime que les informations fournies sur les efforts faits pour s'entretenir avec les États Membres et les autres parties prenantes, en particulier le Comité, comme l'avait demandé l'Assemblée générale, manquent d'exhaustivité et de clarté. Il compte que des informations supplémentaires sur ces efforts et leur résultat seront communiquées à l'Assemblée générale au moment où celle-ci examinera le présent rapport.**

II. Évolution de la procédure budgétaire de l'Organisation des Nations Unies

6. Dans son rapport, le Secrétaire général présente un historique de l'évolution de la procédure de planification des programmes et d'établissement du budget de l'Organisation des Nations Unies, indiquant que jusqu'en 1974, les budgets du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies étaient préparés annuellement suivant la méthode par objet de dépense. En 1974, comme suite aux résolutions 3043 (XXVII) et 3199 (XXVIII) de l'Assemblée générale, le Secrétariat a établi pour la première fois un budget-programme comprenant un seul document de planification, le plan quadriennal à moyen terme, et un document budgétaire biennal, passant ainsi d'un cycle budgétaire annuel à un exercice budgétaire biennal. Dans sa résolution 3392 (XXX), l'Assemblée a décidé d'examiner une année le plan à moyen terme et l'autre année le projet de budget-programme biennal, en commençant en 1976 par

l'examen d'un plan à moyen terme pour la période 1978-1981 et en continuant en 1977 avec l'élaboration et l'examen du projet de budget pour la période 1978-1979 (A/77/485 et A/77/485/Corr.1, par. 6 à 9).

7. En 1986, l'Assemblée générale a adopté de nouveaux éléments, notamment la création d'une esquisse budgétaire et la constitution d'un fonds de réserve (voir résolution 41/213 de l'Assemblée, sect. II, par. 4, et annexe I). En 2000, dans sa résolution 55/231, l'Assemblée a adopté une nouvelle méthode d'établissement du budget, consistant à utiliser des cadres de budgétisation axée sur les résultats. Le premier de ces cadres a été établi lors de la préparation du plan à moyen terme pour la période 2002-2005. En 2004, le plan quadriennal à moyen terme a été remplacé à titre expérimental par un cadre stratégique biennal structuré en deux parties : un plan-cadre fixant les objectifs à long terme de l'Organisation (premier volet) et un plan-programme biennal (deuxième volet) (voir résolution 58/269 de l'Assemblée, par. 5) (A/77/485 et A/77/485/Corr.1, par. 10 à 14 et fig. I).

8. Ayant demandé des précisions, le Comité consultatif a été informé qu'en 1974 l'introduction d'un plan quadriennal à moyen terme s'accompagnant d'un budget-programme biennal visait à améliorer l'utilité et la fonction de la documentation, en permettant un examen analytique du coût, de la teneur et de l'importance de chaque programme. À l'origine, le plan et le budget étaient examinés en même temps. Ainsi, le premier plan à moyen terme, qui portait sur la période 1974-1977, a été examiné en même temps que le budget de l'exercice 1974-1975. De même, le plan suivant, qui portait sur la période 1976-1979, a été examiné en parallèle du budget de l'exercice 1976-1977. Cependant, l'établissement simultané du plan et du budget posait des difficultés, puisqu'il fallait produire en même temps la documentation requise pour les deux. Dans le projet de budget-programme pour 1976-1977, le Secrétaire général a soulevé la question du calendrier choisi pour l'établissement du plan et du budget par le Secrétariat et évoqué la possibilité d'adopter une séquence plus logique et plus pratique pour leur examen et leur approbation par les organes intergouvernementaux et les organes d'experts. Dans sa résolution 3392 (XXX), l'Assemblée générale a donc décidé d'examiner une année le plan à moyen terme et l'autre année le projet de budget-programme biennal, en commençant en 1976 par l'examen d'un plan à moyen terme pour la période 1978-1981. Depuis lors, la période de planification a été ramenée de quatre à deux ans, puis de deux à un an, l'idée étant de faire en sorte que les budgets soient adaptés à la finalité et donc modulés en fonction des nouveaux mandats, de l'évolution des demandes et des conditions opérationnelles.

III. Procédure de planification des programmes et d'établissement du budget sur une base annuelle (2020-2022)

9. Dans son rapport, le Secrétaire général décrit ce qui s'est passé la première année où la planification des programmes et l'établissement du budget se sont faits sur une base annuelle comme suite à l'adoption de la résolution 72/266 A de l'Assemblée générale. Il donne des précisions sur la procédure d'examen du budget annuel par le Comité du programme et de la coordination, le Comité consultatif et la Cinquième Commission. Le Secrétaire général précise que, conformément au paragraphe 13 de la résolution 72/266 A, tous les aspects de la procédure demeurent encadrés par le Règlement financier et les règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies et par 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, à moins que les dispositions des résolutions 72/266 A, 74/251, 74/262, 75/243, 75/252, 76/236 et 76/245 ne les aient

rendus caducs. Il précise également que, dans l'introduction du projet de budget-programme pour 2021 [A/75/6 (Introduction)], il a recensé les dispositions 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 et celles du Règlement financier et des règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies qui ne s'appliquaient plus du fait du passage à un cycle annuel (A/77/485 et A/77/485/Corr.1, par. 15 à 19).

10. Ayant demandé des précisions, le Comité consultatif a été informé que parmi les règles qui ne s'appliquaient plus il y avait des dispositions relatives à l'exercice budgétaire, s'agissant notamment des mesures à mener à bien au cours de chacune des années de l'exercice biennal, ainsi que des dispositions relatives à la documentation, s'agissant notamment des rapports sur l'exécution du budget, des esquisses budgétaires et d'autres rapports concernés par le passage d'un exercice biennal à un exercice annuel. Selon le Secrétaire général, il importe de souligner que tous les aspects de la procédure demeurent encadrés par le Règlement financier et les règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies et par 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, à moins que les dispositions des résolutions susmentionnées ne les aient rendus caducs. Le Secrétaire général indique que, dans le cadre du cycle budgétaire annuel, la partie I porte désormais sur une période de trois ans, au lieu de deux dans le budget-programme biennal, et comporte toujours des informations sur les objectifs à long terme. Les parties II et III sont approuvées la même année. Il n'y a pas eu de changements autres que ceux portant sur la terminologie et la durée de l'exercice. Le Comité a également été informé que l'ampleur de la révision du cadre réglementaire et la mesure dans laquelle il serait actualisé dépendraient de la décision que prendrait l'Assemblée générale. Après la période expérimentale, le Secrétariat proposerait les éventuelles modifications à apporter aux règlements et aux règles compte tenu de la décision de l'Assemblée.

11. Le Comité consultatif estime qu'un examen 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 et du Règlement financier et des règles de gestion financière de l'ONU, ainsi que des résolutions pertinentes de l'Assemblée générale, aurait dû faire partie intégrante du rapport du Secrétaire général, ce qui l'aurait rendu plus complet et aurait donc permis à l'Assemblée générale d'examiner les modifications en toute connaissance de cause. Le Comité recommande donc, sous réserve de la décision qui sera prise concernant le cycle budgétaire, que l'Assemblée générale prie le Secrétaire général d'effectuer cet examen approfondi et de lui présenter dès que possible, pour examen, toute modification proposée.

IV. Procédure d'examen du budget-programme annuel par les organes intergouvernementaux

12. Le Secrétaire général indique, dans son rapport, que pour le cycle 2020, les programmes recommandés à l'approbation de l'Assemblée générale par le Comité du programme et de la coordination, dont le nombre a été moindre par rapport aux plans-programmes biennaux précédents, ont fait l'objet d'un certain nombre de modifications, ce qui a constitué un sujet de préoccupation et de difficulté pour la procédure d'examen intergouvernementale et pesé sur la charge de travail de l'Assemblée. Pour les budgets-programmes annuels de 2021 et 2022, le Comité du programme et de la coordination a émis des conclusions et des recommandations pour

20 et 18 des 28 programmes respectivement. À sa soixante-deuxième session, il a formulé des conclusions et des recommandations pour 23 des 28 programmes du projet de budget-programme pour 2023, soit le nombre le plus élevé de conclusions et de recommandations depuis le premier budget-programme annuel, celui de 2020. On constate que le Comité du programme et de la coordination formule beaucoup plus de conclusions et de recommandations qu'à l'époque des cycles biennaux. Selon le Secrétaire général, la plus grande fréquence d'examen des plans-programmes et des informations sur l'exécution des programmes par le Comité du programme et de la coordination a eu une incidence positive en termes d'efficacité, puisque cela permet de garantir tous les ans que les plans-programmes et les informations sur l'exécution reflètent fidèlement l'intention poursuivie par les organes délibérants (ibid., par. 21, 22 et 26).

13. Le Comité consultatif prend note du nombre de programmes recommandés par le Comité du programme et de la coordination concernant les budgets-programmes de 2020, 2021 et 2022 et le projet de budget-programme pour 2023.

14. Ayant demandé des précisions, le Comité consultatif a été informé que, dans le cadre du cycle biennal, les recommandations du Comité du programme et de la coordination que l'Assemblée générale avait fait siennes étaient reprises dans un rapport récapitulatif (« document Rev.1 »), comportant les plans-programmes approuvés pour l'exercice biennal. Dans le cadre du cycle annuel, le Secrétariat établit un document comportant les plans-programmes approuvés, qui paraît sous la cote « A/7_/6/Add.1 ». Il s'agit d'un document plus complet que le « document Rev.1 », dans la mesure où y figurent des listes complètes des produits retenus et des cibles fixées ayant été approuvés par l'Assemblée. Lorsqu'un mandat supposait de modifier des plans-programmes biennaux approuvés, les modifications pouvaient être présentées dans le rapport récapitulatif de l'année suivante. Dans le cadre du cycle budgétaire biennal, il n'y avait pas d'examen systématique, au cours de la seconde année de l'exercice biennal, de tous les aspects et éléments des plans-programmes approuvés. Ce n'était que lorsque de nouveaux mandats entraînaient des changements importants (c'est-à-dire dans les objectifs, les réalisations escomptées ou les stratégies) que ces nouveaux mandats et les changements connexes étaient présentés dans le rapport récapitulatif des modifications à apporter, et étaient donc soumis au Comité du programme et de la coordination et à l'Assemblée générale pour qu'ils les examinent.

15. En ce qui concerne l'actualisation des coûts, le Comité consultatif a été informé, comme suite à ses questions, que le mécanisme en place permettait d'ajuster le montant estimatif des ressources nécessaires pour tel ou tel exercice budgétaire en fonction de l'évolution des dépenses relatives aux postes, des taux de change et de l'inflation. Le projet de budget-programme étant établi en début d'année, les montants qui y figuraient étaient ajustés vers la fin de l'année compte tenu de l'évolution des conditions macroéconomiques (inflation, taux de change et dépenses effectives relatives aux postes). Le nombre d'occurrences de l'actualisation des coûts a été réduit, de quatre à deux, après le passage à un budget annuel. Selon le Secrétaire général, le nombre d'occurrences pourrait encore être réduit, de deux à une, mais cela supposerait de faire certains compromis. Si elle souhaitait réduire le nombre d'occurrences de l'actualisation des coûts, l'Assemblée générale pourrait choisir de retenir le premier montant donné dans les prévisions budgétaires initiales établies en mai dans le cadre du projet de budget-programme ou le second montant donné après l'actualisation des coûts effectuée fin novembre ou début décembre dans le cadre de l'établissement du rapport sur les prévisions révisées. Selon le Secrétaire général, si seul le premier montant issu de l'actualisation des coûts était retenu, les prévisions seraient moins précises, puisque les taux utilisés seraient ceux disponibles en mai plutôt que ceux disponibles en novembre. Si le second montant issu de l'actualisation

des coûts était retenu, les prévisions seraient plus précises, mais cela ne permettrait plus de fournir des prévisions initiales qui tiendraient compte de l'actualisation des coûts dans le projet de budget-programme, ce qui rendrait celui-ci moins complet.

16. Le Secrétaire général indique également dans son rapport que, par suite du passage à un cycle budgétaire annuel, le Comité consultatif est désormais appelé à examiner les projets de budget-programme chaque année, ce qui se traduit par une charge de travail supplémentaire. Toutefois, ce surcroît de travail est en partie compensé par la réduction des cas d'actualisation des coûts et par l'abandon de l'esquisse budgétaire et des rapports sur l'exécution du budget qui incluait les dépenses prévues pour la période budgétaire biennale en cours. Il est davantage possible de simplifier et de fusionner le contenu du rapport sur les transferts entre chapitres, pour lequel le Secrétariat doit demander l'assentiment du Comité consultatif, et du rapport sur l'exécution du budget, étant donné que ces deux rapports fournissent des informations sur l'exercice budgétaire clos (*ibid.*, par. 27 à 30).

17. En ce qui concerne la possibilité de fusionner le rapport sur les transferts entre chapitres et le rapport sur l'exécution du budget, le Comité consultatif a été informé, comme suite à ses questions, que l'Assemblée générale ayant fait sien le paragraphe 35 du rapport du Comité ([A/76/7/Add.16](#)), le rapport sur l'exécution du budget-programme de 2021 ([A/77/347](#)), paru en septembre 2022, utilisait le même état de référence que le rapport sur les transferts proposés entre chapitres (paru en mai 2022). Les deux rapports comparent les dépenses effectives et les crédits approuvés par l'Assemblée. Ainsi, le rapport sur l'exécution du budget-programme de 2021 reprenait certaines des justifications des écarts qui apparaissaient déjà dans le rapport sur les transferts proposés entre chapitres. Selon le Secrétaire général, le rapport sur l'exécution du budget et le rapport sur les transferts entre chapitres comportent certes tous deux des informations sur les dépassements de crédits, mais celui sur l'exécution du budget fournit des justifications concernant les écarts importants dépassant 5 %, des explications concernant la sous-utilisation des crédits dépassant 5 % et les écarts importants par objet de dépense, ce qui le rend plus complet que le rapport sur les transferts entre chapitres. Le Comité consultatif a été informé par ailleurs que si la décision était prise de fusionner les deux rapports, les justifications des écarts importants par chapitre et objet de dépense figureraient toujours dans le rapport combiné. Les justifications de tous les dépassements de crédits y figureraient également, puisque ces informations auraient été données dans le rapport sur les transferts proposés entre chapitres. Ainsi la fusion des deux rapports n'entraînerait-elle aucune perte d'informations tout en contribuant à la rationalisation de la procédure budgétaire. Le Comité formule des observations et des recommandations sur la question de la fusion des rapports du Secrétaire général sur les transferts entre chapitres et sur l'exécution du budget-programme dans le cadre de son rapport sur l'exécution du budget-programme de 2021 ([A/77/7/Add.18](#)).

18. Pour déterminer si le surcroît de travail lié à l'examen annuel du budget-programme est compensé par la diminution du nombre d'occurrences de l'actualisation des coûts et par l'abandon de l'esquisse budgétaire et de certains rapports sur l'exécution du budget, le Comité consultatif a reçu, comme suite à ses questions, une comparaison entre les rapports établis par lui dans le cadre des cycles budgétaires biennaux et annuels (voir tableaux 1 et 2 ci-dessous). Le cycle biennal comportait quatre occurrences de l'actualisation des coûts, les informations relatives à l'actualisation des coûts étant fournies non seulement dans le projet de budget-programme et dans les prévisions révisées établies vers la fin de l'année, mais aussi dans chacun des rapports sur l'exécution du budget. Dans le cadre du cycle annuel, les occurrences de l'actualisation des coûts sont passées de quatre à deux. Les deux rapports sur l'exécution du budget ont été remplacés par un seul rapport sur l'exécution du budget et l'esquisse budgétaire a été abandonnée. Le Comité a

également été informé que la deuxième occurrence de l'actualisation des coûts coïncidait avec le moment de l'adoption de résolutions entraînant des dépenses supplémentaires, d'où la soumission, début décembre, par le Secrétaire général d'un rapport intitulé « Prévisions révisées : incidence des variations des taux de change et d'inflation » et d'un autre intitulé « Fonds de réserve : état récapitulatif des incidences sur le budget-programme et des prévisions révisées ». Celui-ci ne pouvait être établi qu'après la dernière résolution adoptée par un organe intergouvernemental compétent, pour que toutes les incidences que pourrait avoir telle ou telle résolution sur le budget-programme soient prises en compte. Selon le Secrétaire général, le rapport intitulé « Prévisions révisées : incidence des variations des taux de change et d'inflation » pourrait être établi plus tôt dans l'année, sachant que les prévisions budgétaires seraient probablement moins précises ; en effet, plus on se rapproche de la période concernée plus les taux d'inflation et de change projetés se précisent. Comme suite à ses questions, le Comité a obtenu le nombre de rapports qu'il avait établis au cours des exercices biennaux (voir tableau 1) et au cours des exercices annuels (voir tableau 2). Le Comité constate, d'après ces informations, que si le nombre de rapports qu'il a établis est resté pratiquement le même, le nombre de pages a doublé.

Tableau 1

Rapports du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires établis au cours des exercices biennaux

(Nombre de rapports/nombre de pages)

<i>Description</i>	<i>Nombre de rapports</i>	<i>Nombre de pages</i>
Premier rapport sur l'exécution du budget	1	24
Second rapport sur l'exécution du budget	1	24
Projet de budget-programme	1	320
Actualisation des coûts	1	4
Esquisse budgétaire	1	13
Total	5	385

Tableau 2

Rapports du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires établis au cours des exercices annuels

(Nombre de rapports/nombre de pages)

<i>Description</i>	<i>Nombre de rapports</i>	<i>Nombre de pages</i>
Rapport sur l'exécution du budget	1	26
Projet de budget-programme	1	365
Actualisation des coûts	1	4
Total	3	395

19. Le Comité consultatif note qu'il n'y a pas eu d'évaluation complète du surcroît de travail résultant du passage à un cycle budgétaire annuel et des coûts y relatifs et compte que le Secrétaire général fournira une évaluation complète de ce surcroît de travail et des coûts y relatifs dans le prochain rapport sur le budget-programme.

20. Dans son rapport, le Secrétaire général explique la nature séquentielle des procédures d'examen du projet de budget-programme. Il explique également que l'Assemblée générale n'a pas donné suite à son rapport intitulé « Un nouveau modèle de gestion pour l'Organisation des Nations Unies : procédures et pratiques budgétaires » (A/74/852), qui avait été soumis conformément à la demande formulée par l'Assemblée dans sa résolution 74/251. Dans ladite résolution, l'Assemblée a prié le Secrétaire général de lui présenter, pour examen à sa soixante-quatorzième session, un rapport sur l'incidence sur les procédures et pratiques budgétaires des changements concernant le cycle budgétaire qui touchaient à la nature séquentielle convenue des procédures d'examen du projet de budget-programme, en vue de préserver ce caractère séquentiel. Comme suite à cette demande, le Secrétaire général a esquissé, dans son rapport, plusieurs scénarios et notamment exposé les avantages et les inconvénients que présenteraient la tenue plus tôt dans l'année d'une session du Comité du programme et de la coordination et l'institution d'un cycle budgétaire dans lequel le Comité consultatif examinerait les ressources nécessaires pour les postes et les autres objets de dépense (partie III) sur la base des plans-programmes (partie II) approuvés par l'Assemblée. L'Assemblée a cependant donné des orientations au paragraphe 9 de sa résolution 75/243 et au paragraphe 16 de sa résolution 76/236, dans lesquelles elle a confirmé que, dans l'éventualité où le Comité du programme et de la coordination ne pourrait pas formuler de conclusions ni de recommandations au sujet de tel ou tel sous-programme ou programme du projet de budget-programme, elle-même ou sa grande commission ou ses grandes commissions chargées de l'exécution des mandats correspondants seraient saisies dudit sous-programme ou programme, afin que la Cinquième Commission puisse l'examiner en temps voulu (A/77/485 et A/77/485/Corr.1, par. 31 à 33).

21. Ayant demandé des précisions, le Comité consultatif a été informé que, même si certains États Membres considéraient qu'il s'agissait d'une question relative au passage à un budget annuel et bien que l'Assemblée générale n'ait pas donné suite à la proposition de mettre en place une procédure standard visant à informer le Comité consultatif que les recommandations formulées par le Comité du programme et de la coordination n'avaient jusqu'à présent aucune incidence sur le budget-programme, comme indiqué dans le rapport du Secrétaire général intitulé « Un nouveau modèle de gestion pour l'Organisation des Nations Unies : procédures et pratiques budgétaires », selon le Secrétaire général, la nature séquentielle de la procédure d'examen avait été préservée. Le Comité consultatif a également été informé que le Règlement financier et les règles de gestion financière ainsi que 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 permettaient d'établir un état des incidences sur le budget-programme sur la base d'une disposition émanant d'un organe intergouvernemental compétent. L'article 2.6 dispose que le rapport, ou un additif au rapport, contient les recommandations du Comité consultatif concernant l'état établi par le Secrétaire général au sujet des incidences que les recommandations du Comité du programme et de la coordination peuvent avoir sur le budget-programme. Quant à l'article 2.10, il dispose ce qui suit : « Aucun conseil, commission ou autre organe compétent ne peut prendre de décision qui emporte modification du budget-programme approuvé par l'Assemblée générale ou qui peut entraîner des dépenses s'il n'a pas été saisi d'un rapport du Secrétaire général sur les incidences que la décision envisagée peut avoir sur le budget-programme et n'en a pas tenu compte. » La même disposition est reprise à l'article 5.9 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. La règle de gestion financière 102.6 dispose que le Secrétaire général est tenu d'établir et de présenter aux organes délibérants compétents les états d'incidence sur le budget-programme visés à l'article 2.10.

22. Le Comité consultatif rappelle que l'Assemblée générale n'a pas donné suite au rapport du Secrétaire général intitulé « Un nouveau modèle de gestion pour l'Organisation des Nations Unies : procédures et pratiques budgétaires » (A/74/852) ni au rapport correspondant du Comité (A/74/7/Add.33), et souligne qu'il importe de préserver la nature séquentielle de la procédure d'examen.

V. Examen des modifications apportées au cycle budgétaire

23. Le Secrétaire général indique dans son rapport que, entre le premier cycle budgétaire annuel et la présentation du projet de budget-programme pour 2023, la réforme a permis d'obtenir les résultats suivants : a) une culture plus axée sur les résultats faisant s'impliquer davantage les directeurs et directrices de programme et favorisant une dynamique d'apprentissage et de perfectionnement permanents aux fins d'une exécution plus efficace des mandats ; b) une planification plus souple des programmes permettant de s'adapter plus rapidement en fonction des nouveaux mandats, de l'évolution des demandes et des conditions, et de l'exécution des programmes lors de précédents exercices ; c) une présentation du budget-programme annuel qui favorise à la fois une plus grande transparence et une meilleure application du principe de responsabilité, comme les États Membres l'ont demandé, et une procédure d'établissement des budgets efficace tenant compte des réalités opérationnelles des départements ; d) une plus grande exhaustivité permettant aux États Membres de procéder à un seul examen global, les plans-programmes, les informations sur l'exécution des programmes et les ressources nécessaires étant regroupés dans un même rapport, examiné à la session principale de l'Assemblée générale (A/77/485 et A/77/485/Corr.1, par. 34 à 81, et fig. III à XVIII).

24. Ayant demandé des précisions, le Comité consultatif a été informé que les résultats susmentionnés avaient été recensés à partir d'observations, d'entretiens, d'une enquête menée par le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) et de l'analyse de la documentation budgétaire ainsi que des recherches faites dans ces documents. Ces résultats étaient étayés par un certain nombre d'indicateurs, notamment : a) des plans plus précis et concrets qui permettaient un meilleur contrôle (ibid., fig. V à VII) ; b) le nombre des cibles pour lesquelles une amélioration de plus de 10 % avait été constatée avait pratiquement doublé, malgré un cycle plus court (ibid., fig. VIII) ; c) davantage de résultats visaient une amélioration considérable de la situation des bénéficiaires (ibid., fig. XI et XII) ; d) l'augmentation du pourcentage de mandats récents dont il était tenu compte dans les plans (30 % contre 15 %) ; e) un ajustement plus rapide de la mesure des résultats en fonction de l'évolution récente de la situation ou de résultats récents (ibid., fig. XV et XVI) ; f) une participation accrue des directeurs de programme au processus de planification (quelque 1 500 participants contre moins de 500) ; g) le pourcentage des participants au processus qui étaient des membres du personnel des services organiques (plus de deux tiers dans le cadre du budget annuel contre moins d'un tiers dans le cadre du cycle budgétaire biennal) ; h) le nombre accru d'outils qui fournissaient des informations en temps quasi réel sur le projet de budget ; i) le renforcement des liens entre les ressources et les résultats (ibid., par. 79) ; j) une meilleure prévisibilité du budget (ibid., par. 80) ; k) la tendance positive s'agissant de la disponibilité de la documentation dans les langues voulues en vue de l'examen par le Comité du programme et de la coordination.

25. Ayant demandé des précisions, le Comité consultatif a été informé que les conclusions du BSCI avaient été communiquées au Secrétariat. Le rapport du BSCI était en cours d'établissement et serait communiqué, une fois terminé. Le Secrétariat comptait donner suite à toutes les recommandations, dont celles du BSCI et du Corps commun d'inspection. Les mesures prises pour donner suite aux recommandations

des organes consultatifs et des organes de contrôle continueraient de figurer dans les projets de budget-programme. **Le Comité consultatif prend note des informations fournies, notamment du fait que l'examen actuel est fondé sur une enquête menée par le BSCI, et compte que les conclusions de l'enquête seront communiquées à l'Assemblée générale lorsque celle-ci examinera le présent rapport.**

26. En ce qui concerne les inconvénients liés au passage à un budget annuel, le Comité consultatif a été informé, en réponse à ses questions, que, comme indiqué dans le rapport du Secrétaire général, les inconvénients étaient les suivants : a) un surcroît de travail pour les comités, les commissions et le Secrétariat ; b) l'expiration plus fréquente des fonds, ce qui posait des problèmes en fin d'année ; c) la nature séquentielle de la procédure d'examen.

27. S'étant enquis du fait qu'il n'y avait pas, dans le rapport du Secrétaire général, d'évaluation complète des coûts liés à l'établissement et à l'examen d'un rapport sur le budget annuel, le Comité consultatif a été informé qu'il n'était pas possible de déterminer ces coûts en l'absence d'un système de comptabilité par activité, dont la mise au point et l'exploitation exigeraient des ressources importantes.

28. Tout en prenant acte de ce qui a été fait pour mettre en œuvre le cycle budgétaire annuel et des progrès présentés dans le rapport du Secrétaire général, le Comité consultatif estime que les informations figurant dans le rapport du Secrétaire général restent de nature générale et ne sont pas suffisamment étayées par des évaluations complètes, s'agissant notamment des incidences des deux cycles budgétaires sur les plans financier et administratif et sur le plan de la procédure.

29. S'étant enquis des évaluations faites par le Comité des commissaires aux comptes au cours des trois dernières années et de la manière dont les conclusions et recommandations de celui-ci avaient été prises en compte dans l'examen actuel, le Comité consultatif a reçu les recommandations formulées sur le budget par le Comité des commissaires aux comptes aux soixante-quinzième et soixante-seizième sessions de l'Assemblée générale, ainsi que des informations sur les mesures prises pour y donner suite. Ces informations, qui apparaissent également dans l'avant-propos et l'introduction des projets de budget-programme pour 2022 et 2023 (voir [A/76/6 \(Introduction\)](#), annexe I, et [A/77/6 \(Introduction\)](#), annexe I), sont annexées au présent rapport. **Le Comité consultatif note qu'un certain nombre de recommandations formulées par le Comité des commissaires aux comptes ne sont pas encore entièrement appliquées et compte que des efforts supplémentaires seront faits en vue d'y donner suite pleinement.**

A. Une culture plus axée sur les résultats faisant s'impliquer davantage les directeurs et directrices de programmes et favorisant une dynamique d'apprentissage et de perfectionnement permanents aux fins d'une exécution plus efficace des mandats

30. Selon le Secrétaire général, lorsque le budget-programme était biennal, les plans-programmes étaient établis plus de deux ans avant le début de l'exercice et plus de quatre ans avant la fin de l'exercice, de sorte que les directeurs et directrices de programme de fond n'étaient guère incités à s'y intéresser et que la majeure partie du travail de planification et d'établissement du budget revenait au personnel administratif. Cette absence de participation et la difficulté de fixer des cibles concrètes si longtemps à l'avance faisaient que les plans-programmes étaient généraux et assortis de cibles qui n'évoluaient pas. Le passage à une présentation

annuelle avait fait que les directeurs et directrices de programme de fond s'étaient bien plus impliqués dans l'établissement du budget-programme. Le pourcentage de cibles fixées au titre des sous-programmes pour lesquelles une amélioration avait été constatée était passé de 30 % en 2018-2019 à plus de 45 % dans le budget-programme pour 2023. Par rapport aux plans-programmes annuels, les plans-programmes biennaux mettaient l'accent sur des mesures de résultats qui mesuraient l'amélioration relative, du point de vue des bénéficiaires, des produits livrés par l'Organisation et comptaient une part plus élevée de mesures de ce type (ibid., par. 36 à 49).

31. En réponse à ses questions, le Comité consultatif a été informé que, pour aider les directeurs et directrices de programme pendant la transition, le Secrétariat avait mis au point des directives et organisé une série d'ateliers visant à renforcer les capacités et à améliorer la budgétisation axée sur les résultats dans l'ensemble du Secrétariat. En prévision de l'établissement du projet de budget-programme pour 2023, sachant que les capacités avaient été considérablement renforcées au cours des trois années précédentes, la formation avait été donnée à la demande, principalement aux nouveaux directeurs et directrices de programmes et départements, afin de continuer à améliorer la budgétisation axée sur les résultats. Selon le Secrétaire général, sans préjuger de la décision que l'Assemblée générale prendrait au sujet de l'annualisation du cycle budgétaire, le Secrétariat avait l'intention de continuer à organiser des ateliers, à la demande, au cours desquels les départements demanderaient de l'aide pour le renforcement des capacités existantes, en mettant particulièrement l'accent sur les enseignements tirés de l'expérience, les améliorations apportées en continu et la formulation de résultats escomptés portant sur les effets du programme et sa contribution à la réalisation de l'objectif approuvé. Les enseignements tirés de chaque cycle permettant de stabiliser de nombreux processus, le Secrétariat espérait être en mesure d'inciter les directeurs et directrices de programme qui avaient montré moins d'intérêt pour le processus budgétaire à y prendre une part plus active et d'illustrer à quel point leur participation était importante.

32. En ce qui concerne les indicateurs concrets dont se sert le Secrétariat pour évaluer l'évolution de la participation des directeurs et directrices à la planification, le Comité consultatif a été informé, en réponse à ses questions, que 1 500 personnes environ avaient participé à l'établissement des plans dans le cadre du cycle budgétaire annuel. En outre, on a fait observer que la plupart de ces personnes étaient des membres du personnel des services organiques, alors que quand le cycle était biennal, la plupart étaient des membres du personnel administratif. Selon le Secrétaire général, le format qui permettait aux directeurs et directrices de programme de « raconter leur histoire » était plus souple que les cadres logiques utilisés pour l'établissement des plans-programmes biennaux, de sorte que les résultats obtenus au regard des indicateurs étaient meilleurs (plus grand nombre de participants à l'établissement du budget, pourcentage plus élevé de participants membres des services organiques et pourcentage plus faible de participants membres du personnel administratif).

33. Le Comité consultatif considère que la durée du cycle budgétaire n'incite pas les directeurs et directrices de programme à participer à la budgétisation et à la planification et à entretenir la discipline budgétaire. Il recommande que l'Assemblée générale prie le Secrétaire général de veiller à ce qu'une forte culture de la responsabilité et l'application du principe de responsabilité caractérisent systématiquement la participation des directeurs et directrices de programme, quelle que soit la durée du cycle budgétaire, ce qui permet de garantir également le respect des règlements et des règles, ainsi que l'obtention de résultats (voir par. 46 ci-dessous).

B. Une planification plus souple des programmes permettant de s'adapter plus rapidement en fonction des nouveaux mandats, de l'évolution des demandes et des conditions, et de l'exécution des programmes lors de précédents exercices

34. Selon le Secrétaire général, l'annualisation du cycle budgétaire permet qu'il soit tenu compte dans les plans-programmes des changements intervenus environ un an avant le début de l'exercice : création de nouveaux mandats, évolution des demandes et des conditions, et exécution des programmes. Les projets de budget-programme annuels tiennent compte en moyenne de 30 % des mandats adoptés au cours des deux années précédentes, tandis que les budgets-programmes biennaux tenaient compte en moyenne de 15 % des mandats de moins de deux ans. Le Secrétaire général est en mesure de proposer des montants plus réalistes avec un cycle budgétaire annuel et, en utilisant des technologies comme Umoja et dans le respect du cadre réglementaire, de gérer plus efficacement les dépenses afin de maintenir toutes les activités essentielles. Le cycle budgétaire annuel favorise également une plus grande discipline budgétaire et contribue à une plus grande prévisibilité des dépenses et, sous réserve de la situation de trésorerie, devrait se traduire par une structure des dépenses plus régulière (A/77/485 et A/77/485/Corr.1, par. 50 à 61).

35. Ayant demandé des précisions, le Comité consultatif a été informé que, bien qu'il n'y ait pas de corrélation directe entre les mandats et l'exécution des programmes, la prise en compte a) de toutes les activités liées à tous les mandats dans les stratégies des sous-programmes, b) de tous les produits liés aux mandats et c) de toutes les cibles visant à illustrer les progrès accomplis dans la réalisation de l'objectif permettait que le Comité du programme et de la coordination et l'Assemblée générale examinent dans leur ensemble les plans établis par le Secrétariat pour l'exécution des mandats, ce qui n'était pas le cas quand le cycle budgétaire était biennal.

36. Le Comité consultatif a demandé des informations sur le nombre et le pourcentage de mandats, ventilés en fonction de la durée du mandat, depuis 2016. Il a été informé qu'au cours des 76 dernières années, les principaux organes de l'Organisation avaient produit près de 27 000 résolutions. Le Bureau des services de contrôle interne avait récemment examiné les textes des organes délibérants définissant les mandats adoptés entre 2016 et 2020 et indiqué dans son rapport que 415 résolutions en moyenne étaient adoptées chaque année. Il avait noté que toutes les résolutions ne confiaient pas nécessairement de mandat au Secrétariat mais que 70 % environ des résolutions adoptées durant les soixante-douzième, soixante-treizième et soixante-quatorzième sessions de l'Assemblée générale demandaient que le Secrétaire général soumette des documents ou prenne des mesures. Selon le Secrétaire général, compte tenu du grand nombre de résolutions, de la complexité de l'interprétation juridique et des capacités du Secrétariat, il n'était pas possible d'analyser toutes les résolutions depuis 2016 et de se prononcer sur la durée de chaque mandat. Pour donner une réponse complète, il faudrait mobiliser des ressources considérables pendant un temps considérable, probablement plus d'un an.

37. Selon le Secrétaire général, il ne serait pas possible de modifier l'exercice budgétaire pour l'aligner sur la durée des mandats, étant donné que la durée des activités demandées au titre des mandats variait et que, par conséquent, seules certaines seraient alignées sur l'exercice budgétaire. En outre, les états financiers étaient publiés chaque année depuis 2014 sans que cela entrave l'exécution des programmes.

38. Le Comité consultatif considère qu'il n'y a pas suffisamment d'informations pour étayer l'idée que la plus grande souplesse de la planification des programmes est l'un des avantages du cycle budgétaire annuel pour

l'exécution des activités prescrites et recommande que l'Assemblée générale, sous réserve de la décision qu'elle prendra au sujet du cycle budgétaire, prie le Secrétaire général d'examiner en profondeur les effets du cycle annuel sur l'exécution des mandats pour tous les chapitres du budget-programme.

39. En ce qui concerne les effets du cycle budgétaire sur la gestion des liquidités, le Comité consultatif a été informé, en réponse à ses questions, que mis à part le fait que la restitution de montants aux États Membres avait lieu une fois tous les deux ans dans le cadre du cycle biennal, contre une fois par an pour le cycle annuel, la durée du cycle budgétaire n'avait pas d'incidence en la matière. Le budget annuel exigeait que les États Membres versent l'intégralité de leurs contributions en temps voulu. L'exécution des deux premiers budgets-programmes annuels, en 2020 et 2021, avait été entravée par la crise de liquidités et les effets de la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19).

40. Le Comité consultatif prend note des informations communiquées par le Secrétaire général sur les avantages et les inconvénients du cycle budgétaire annuel par rapport au cycle budgétaire biennal. Il prend note également des difficultés entraînées par la pandémie de COVID-19 et la crise de liquidités, et de leurs effets sur l'exécution du budget annuel, pendant la période expérimentale, et sur l'utilisation des ressources affectées aux postes et aux autres objets de dépense.

41. Après avoir demandé des précisions sur l'évolution de la structure des dépenses par trimestre depuis 2016, le Comité consultatif a reçu le tableau 3 ci-après. Il a également reçu des informations sur le solde inutilisé à la fin de chaque exercice, comme le montre le tableau 4 ci-dessous. Il a en outre été informé que l'augmentation des engagements non réglés au cours des cycles annuels n'était pas liée à la durée de l'exercice, mais qu'elle tenait plutôt à la précarité de la situation de trésorerie de l'Organisation en 2020 et 2021 et aux perturbations des chaînes d'approvisionnement mondiales dues à la pandémie de COVID-19 (voir le tableau 5 ci-dessous). Selon le Secrétaire général, la situation de trésorerie s'étant améliorée et les chaînes d'approvisionnement étant moins perturbées, il fallait s'attendre à ce que le montant des engagements non réglés soit de nouveau moins élevé.

Tableau 3

Dépenses par trimestre (2016-2021)

(En millions de dollars des États-Unis)

<i>Année</i>	<i>Premier trimestre</i>	<i>Deuxième trimestre</i>	<i>Troisième trimestre</i>	<i>Quatrième trimestre</i>	<i>Dépenses</i>	<i>Crédits ouverts</i>
2016	740,1	616,8	621,4	763,9	—	—
2017	771,5	683,1	675,5	781,9	5 654,2	5 654,2
2018	844,8	694,3	651,0	622,3	—	—
2019	758,6	692,9	695,7	913,9	5 873,6	5 873,6
2020	700,8	631,1	777,5	906,5	3 015,9	3 073,8
2021	759,7	713,4	777,2	767,7	3 017,9	3 224,7

Tableau 4
Solde inutilisé, par exercice
 (En milliers de dollars des États-Unis)

<i>Exercice</i>	<i>Solde inutilisé</i>
2012-2013	40 238,2
2014-2015	120 030,2
2016-2017	28 571,9
2018-2019	—
2020	57 890,2
2021	206 833,3

Tableau 5
Engagements non réglés (2020, 2021 et 2022)
 (En dollars des États-Unis)

<i>Rubrique</i>	<i>Au 31 décembre 2020</i>	<i>Au 31 décembre 2021</i>	<i>Au 7 novembre 2022</i>
Postes	3 482 782	5 313 378	4 330 807
Autres dépenses de personnel	16 869 982	10 530 425	8 315 671
Dépenses de représentation	5 685	22 910	57 411
Consultants	10 917 872	10 076 562	8 132 955
Experts	3 670 379	444 558	2 703 725
Voyages des représentants	69 447	425 783	2 680 049
Voyages du personnel	840 182	6 091 575	5 310 237
Services contractuels	42 096 318	24 212 729	27 133 894
Frais généraux de fonctionnement	69 658 585	38 712 497	49 768 260
Fournitures et accessoires	7 750 507	3 685 440	4 703 307
Mobilier et matériel	38 276 392	33 798 369	15 182 160
Subventions et contributions	13 285 543	6 052 289	15 295 856
Aménagement des locaux	5 220 949	2 576 569	1 550 109
Émoluments des non-fonctionnaires	142 608	1 588	55 350
Autres dépenses	9 973 100	6 799 024	12 025 988
Total	222 260 332	148 743 696	157 253 595

42. Le Comité consultatif note de manière générale l'augmentation de la sous-utilisation des crédits, des soldes inutilisés et des engagements non réglés pour le cycle budgétaire annuel (voir par. 40 ci-dessus). Il formule des observations complémentaires à ce sujet dans son rapport sur l'exécution du budget-programme de 2021 ([A/77/7/Add.18](#)).

C. Une présentation du budget-programme annuel qui favorise à la fois une plus grande transparence et une meilleure application du principe de responsabilité, comme les États Membres l'ont demandé, et une procédure d'établissement des budgets efficace et durable tenant compte des réalités opérationnelles des départements

43. Le Secrétaire général rend compte des améliorations apportées au format et à la présentation des produits dans le budget-programme annuel depuis 2020, notamment des suivantes : ajout, dans la partie II du projet de budget-programme pour 2021, des listes complètes des textes des organes délibérants définissant les mandats et des produits qui étaient présentés dans des documents complémentaires pour le cycle de 2020, et tableaux contenant des informations agrégées sur les ressources affectées aux postes et les ressources affectées aux autres objets de dépense, ventilées par objet de dépense, composante et sous-programme, et par source de financement, pour chaque chapitre ; informations plus complètes sur les ressources extrabudgétaires comprenant notamment les fonctions associées aux postes, l'utilisation prévue des ressources et les mécanismes de contrôle de ces ressources en 2022. La présentation du projet de budget-programme pour 2023 est le fruit des diverses améliorations apportées en application des orientations données par l'Assemblée générale depuis le passage à un cycle annuel. Elle est bien adaptée au budget des missions politiques spéciales.

44. Dans son rapport, le Secrétaire général indique en outre qu'une enquête menée auprès des directeurs et directrices de programme lors des ateliers organisés en prévision de l'établissement des plans-programmes pour 2022 a révélé que 64 % des personnes interrogées étaient tout à fait d'accord ou d'accord pour dire que le nouveau format constituait une amélioration par rapport aux cadres stratégiques biennaux utilisés précédemment. Celles et ceux qui s'occupaient de programmes vastes et complexes appliquaient déjà d'autres procédures de planification pour améliorer en continu l'exécution des mandats et étaient donc moins convaincus de l'intérêt de la nouvelle méthode de planification et plus conscients des chevauchements qu'elle pourrait entraîner. On note toutefois qu'avant l'annualisation du cycle budgétaire, de nombreux autres directeurs et directrices de programmes ne consacraient pas suffisamment de temps à trouver des moyens d'exécuter les mandats plus efficacement (*ibid.*, par. 62 à 76).

45. **Le Comité consultatif compte que le Secrétaire général poursuivra ses efforts pour améliorer la présentation du budget et mieux faire le lien entre les ressources proposées et l'exécution des programmes (voir également A/77/7, chap. I, par. 9). Il compte également que le Secrétaire général continuera d'améliorer la présentation des produits dans les prochains projets de budget (*ibid.*, par. 11).** Le Comité consultatif formule des observations et des recommandations sur la méthode d'établissement, la structure et la présentation du budget dans son premier rapport sur le projet de budget-programme pour 2023 (voir A/77/7, par. 3 à 13).

46. **Le Comité consultatif est d'avis qu'il faut mettre au point un mécanisme d'application du principe de responsabilité plus robuste pour les chefs d'entités et relier les activités approuvées non seulement à la budgétisation et à la gestion axées sur les résultats, mais aussi à des indicateurs de succès axés sur les résultats et à des points de référence clairement définis dans les contrats de mission des hautes et des hauts fonctionnaires et dans les plans de travail des membres du personnel.**

D. Une plus grande exhaustivité permettant aux États Membres de procéder à un seul examen global, les plans-programmes, les informations sur l'exécution des programmes et les ressources nécessaires étant regroupés dans un même rapport, examiné durant la session principale de l'Assemblée générale

47. Dans son rapport, le Secrétaire général redit que dans le cadre du budget-programme biennal, le rapport sur l'exécution des programmes était publié séparément après l'exercice budgétaire concerné, ce qui donnait lieu à un décalage de quatre ans entre la communication des informations sur l'exécution des programmes et l'établissement des plans-programmes (par exemple, le rapport sur l'exécution des programmes pour l'exercice biennal 2014-2015 avait été examiné à la session durant laquelle les projets de cadre stratégique pour l'exercice biennal 2018-2019 avaient été établis). Selon lui, ce décalage compliquait aussi bien le travail de planification des directeurs et directrices de programme que l'évaluation, par les organes intergouvernementaux, de la mesure dans laquelle les résultats passés étaient pris en compte au moment l'établissement et de l'approbation des futurs plans-programmes. En outre, les différences de présentation entre le projet de budget-programme et le rapport sur l'exécution des programmes faisaient qu'il était difficile de comparer les informations portant sur l'exécution des précédents budgets et les plans-programmes des exercices suivants. Le budget-programme annuel remédiait à ces problèmes en regroupant les plans-programmes, les informations sur l'exécution des programmes et les prévisions de ressources correspondantes dans un même document budgétaire, dans lequel les plans et les informations sur les résultats effectifs étaient présentés de la même façon pour chacun des sous-programmes ([A/77/485](#) et [A/77/485/Corr.1](#), par. 77).

48. Le Secrétaire général indique que la période sur laquelle porte le budget-programme annuel coïncide avec l'année financière, qui va de janvier à décembre, ce qui permet de comparer le projet de budget-programme avec les états financiers établis conformément aux Normes comptables internationales pour le secteur public, les résolutions sur le budget et le rapport sur l'exécution du budget, les mêmes chiffres apparaissant dans les trois documents (*ibid.*, par. 78).

49. Dans son rapport, le Secrétaire général rappelle que, durant la partie principale de sa soixante-quatorzième session, en 2020, l'Assemblée générale a demandé que des informations supplémentaires sur les conséquences de la pandémie soient présentées dans le projet de budget pour 2022 et décidé d'ajuster les ressources prévues pour 2021, notamment au titre des voyages, des fournitures et des dépenses de représentation, étant donné que l'on s'attendait à ce que les effets de la pandémie persistent cette année-là. En présentant et en analysant les ressources prévues pour un an, le budget-programme annuel permet que les conditions opérationnelles et les facteurs externes soient pris en compte dans les demandes de crédits comme dans les décisions prises par l'Assemblée à ce sujet et, par conséquent, que l'appréciation de la situation corresponde mieux à la réalité (*ibid.*, par. 79).

50. En réponse à ses questions, le Comité consultatif a été informé que les informations relatives aux conséquences de la pandémie de COVID-19 pour les plans, qui figuraient en introduction des ressources proposées ainsi que dans certains fascicules du projet de budget-programme pour 2020, étaient incomplètes, car il était difficile de prévoir précisément au début de 2020 quelles seraient les répercussions de la pandémie. Selon le Secrétaire général, les changements imposés par la pandémie étaient plutôt d'ordre opérationnel (niveau inférieur) et n'auraient pas d'incidence sur les éléments de niveau supérieur présentés dans les plans-programmes biennaux. Ils

concernaient surtout les produits et la mesure des résultats, éléments qui ne figuraient normalement pas dans les plans-programmes biennaux.

51. Dans son rapport, le Secrétaire général explique que comme le passage à un exercice budgétaire annuel a contribué à accroître la prévisibilité budgétaire, il a facilité l'inscription par anticipation dans le projet de budget des ressources nécessaires à l'exécution des mandats (« frontloading ») puisqu'il est plus facile de prévoir les dépenses et de déterminer quels mandats pourraient être renouvelés. Avec un cycle budgétaire biennal, il serait difficile d'établir de manière fiable et de prendre en compte des prévisions initiales concernant des ressources dont on n'aurait besoin que plus d'une année plus tard (ibid., par. 80). Ayant demandé des précisions, le Comité consultatif a été informé que le terme « frontloading » désignait l'inscription par anticipation dans le projet de budget-programme d'activités, et des ressources nécessaires pour les mener, qui faisaient autrefois l'objet de budgets supplémentaires en vertu des articles 2.8 à 2.11 du Règlement financier et des règles de gestion financière 102.4 à 102.7. Selon le Secrétaire général, il était possible d'inscrire des ressources par anticipation quelle que soit la durée du cycle budgétaire, mais il était plus difficile de prévoir les montants à inscrire quand l'exercice était plus long. Ainsi, il était plus aisé d'inscrire par anticipation les ressources nécessaires à la mise en œuvre de résolutions du Conseil des droits de l'homme sur un an que sur deux. Les ressources afférentes aux travaux de construction pourraient également être inscrites par anticipation dans le projet de budget-programme. Le Comité formule des observations complémentaires sur l'inscription par anticipation de ressources nécessaires à l'exécution des mandats dans son premier rapport sur le projet de budget-programme pour 2023 (voir également [A/77/7](#), par. VI.4 et VI.7 à VI.16, et résolution [76/245](#) de l'Assemblée générale, par. 22).

52. Le Secrétaire général explique que si le cycle biennal avait été maintenu, il y aurait eu un écart de plus de deux ans entre la publication, en avril 2021, du budget-programme de l'exercice 2022-2023 et la prise en compte, en 2023, durant la deuxième partie de la reprise de la session de l'Assemblée générale, des incidences sur le budget-programme qui découleraient de nouveaux mandats. Avec le cycle annuel, en revanche, à supposer que le budget-programme de 2022 soit, comme dans le scénario précédent, publié en avril 2021, les incidences sur le budget-programme de 2023 qui découleraient de nouveaux mandats créés entre avril 2021 et avril 2022 seraient prises en compte dans le budget-programme de 2023, et il ne serait donc pas nécessaire d'établir un rapport distinct. Selon le Secrétaire général, le cycle annuel permettant d'améliorer l'exhaustivité des informations présentées, on a constaté une réduction du montant des crédits ouverts à la suite de prévisions révisées, hors projet de budget-programme, ce qui a contribué à une plus grande prévisibilité de l'enveloppe budgétaire globale. Ainsi, le montant total des crédits supplémentaires ouverts pour les exercices annuels 2020, 2021 et 2022 s'est établi à 19 257 600 dollars, ce qui est inférieur au montant correspondant ouvert pour l'exercice biennal 2018-2019, lequel s'est élevé à 29 473 200 dollars (ces chiffres ne tiennent pas compte des prévisions révisées régularisées du Conseil des droits de l'homme) ([A/77/485](#) et [A/77/485/Corr.1](#), par. 81).

53. Ayant demandé des précisions, le Comité consultatif a été informé que la version finale du projet de budget-programme étant établie au début du mois de mai, toute décision d'un organe intergouvernemental prise après le mois de mai qui aurait des incidences budgétaires pour le même exercice que le budget-programme pourrait néanmoins supposer de prélever les sommes correspondantes sur le fonds de réserve, conformément aux dispositions de la résolution [42/211](#) de l'Assemblée générale. En réponse à ses questions, le Comité a reçu des informations sur le nombre d'états des incidences sur le budget-programme et de rapports sur les prévisions budgétaires révisées présentés par exercice depuis 2016, comme indiqué dans le tableau 6 ci-

dessous. Il a également reçu des informations, qui sont présentées dans le tableau 7 ci-après, sur les sommes prélevées sur le fonds de réserve en raison d'incidences sur le budget-programme et de prévisions révisées, par exercice pour les 10 dernières années.

Tableau 6

**Nombre d'états des incidences sur le budget-programme
et de rapports sur les prévisions budgétaires révisées, par exercice**

Type de document	2016-2017	2018-2019	2020	2021	2022
Prévisions budgétaires révisées	26	23	6	11	9
États des incidences sur le budget-programme	20	20	5	8	12
Total	46	43	11	19	21

Tableau 7

**Sommes découlant d'états des incidences sur le budget-programme
et de rapports sur les prévisions budgétaires révisées prélevées sur le fonds
de réserve, par exercice**

(En dollars des États-Unis)

Exercice budgétaire	Crédits ouverts	Utilisation du fonds de réserve	Pourcentage
2010-2011	5 416 433,7	14 100,0	0,26
2012-2013	5 565 067,8	37 500,0	0,67
2014-2015	5 808 565,5	40 200,0	0,69
2016-2017	5 682 779,0	34 500,0	0,61
2018-2019	5 873 652,3	40 382,1	0,69
2020	3 073 830,5	21 786,0	0,71
2021	3 224 724,1	23 049,3	0,71
Total	34 645 052,9	211 517,4	0,61

54. Le Comité consultatif prend note des informations concernant le nombre d'états des incidences sur le budget-programme et constate que le fonds de réserve a été légèrement plus utilisé depuis le passage à un exercice budgétaire annuel.

VI. Conclusions

55. Au paragraphe 83 du rapport du Secrétaire général, l'Assemblée générale est invitée à : a) prendre note du rapport, dans lequel figure l'examen des modifications apportées au cycle budgétaire ; b) mettre fin à la période expérimentale à partir de 2023.

56. Ayant demandé si une période de trois ans était suffisante pour se prononcer sur le passage à un cycle budgétaire annuel ou s'il fallait éventuellement prolonger de trois ans l'évaluation, le Comité consultatif a été informé qu'au cours des deux

dernières années, l'Assemblée générale avait donné bien moins d'orientations et demandé moins de changements. Elle avait ainsi donné de nombreuses orientations (modifications du contenu et de la présentation) concernant le projet de budget-programme pour 2020, tandis que pour le projet de budget-programme pour 2022, elle n'en avait donné que peu. En outre, selon le Secrétaire général, les directeurs et directrices de programmes connaissaient désormais bien le format et l'approche suivis. Tout semblait donc indiquer que la situation se stabilisait, et il était peu probable qu'au cours des trois prochaines années, de nouveaux éléments essentiels viennent influencer la décision relative au passage à un cycle annuel.

57. Le Comité consultatif rappelle qu'il avait recommandé un examen des modifications proposées du cycle de planification et de budgétisation après deux cycles budgétaires complets (voir [A/72/7/Add.24](#), par. 46). Il rappelle également que l'Assemblée générale avait approuvé le remplacement à titre expérimental des exercices budgétaires biennaux par des exercices annuels à compter du budget-programme de 2020 et prié le Secrétaire général de procéder en 2022, c'est-à-dire à l'issue du premier cycle budgétaire complet, à un examen des modifications qui auraient été apportées au cycle budgétaire (voir également résolution [72/266](#) A de l'Assemblée, par. 6).

58. Ayant demandé si le Secrétaire général avait l'intention de présenter un budget annuel et un budget biennal pour le prochain exercice, compte tenu de la date d'examen du présent rapport par l'Assemblée générale, le Comité consultatif a été informé que, sachant que l'Assemblée ne se prononcerait pas sur l'examen du cycle budgétaire avant décembre 2022 et que le prochain projet de budget-programme devait être finalisé en mars 2023, la seule possibilité consistait, selon le Secrétaire général, à présenter un budget annuel pour 2024. Le Comité a également été informé que le passage à un exercice budgétaire différent entraînerait des changements dans les systèmes et les orientations et dans l'établissement du projet de budget, ce qui serait incompatible avec le calendrier.

59. Le Comité consultatif considère que la décision concernant le passage d'un budget-programme biennal à un budget-programme annuel ou la prolongation de la période expérimentale à un autre cycle est une question de politique générale qui doit être examinée par l'Assemblée générale (voir par. 55 ci-dessus).

Annexe

Observations et recommandations du Comité des commissaires et mesures prises pour y donner suite

Résumé de la recommandation

Suite donnée à la recommandation

Comité des commissaires aux comptes

A/76/5 (Vol. I)

Le Comité recommande que l'Administration se coordonne plus activement avec les entités financées par le budget-programme afin que les documents budgétaires comprennent suffisamment d'indications sur tous les postes et toutes les ressources financières nécessaires, qu'ils relèvent du budget ordinaire ou des ressources extrabudgétaires, de manière à renforcer le contrôle, la transparence et le respect du principe de responsabilité (par. 68).

Le Comité recommande que l'Administration se coordonne plus activement avec les entités financées par le budget-programme afin de définir des indicateurs de performance pour les produits quantifiables et non quantifiables, dans la mesure du possible, lors de l'établissement du budget-programme, conformément au cadre de budgétisation axée sur les résultats (par. 73).

Le Comité recommande également que l'Administration continue de suivre de près et de manière centralisée les réaffectations de ressources du budget ordinaire réalisées par diverses entités lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient (par. 79).

Le Comité recommande que l'Administration justifie mieux les écarts importants entre les dépenses effectives et les crédits ouverts dans le rapport sur l'exécution du budget et dans les états financiers, en particulier lorsque les dépenses engagées au titre des

Dans le contexte du projet de budget-programme pour 2022, des informations supplémentaires ont été fournies aux organes délibérants afin d'offrir une vision globale et complète des besoins en matière de postes et autres ressources pour chaque sous-programme. Celles-ci s'accompagnaient d'explications plus précises sur les fonctions et les activités devant être financées au moyen de ressources extrabudgétaires, ainsi que sur leur conformité avec les politiques, objectifs et activités de l'Organisation, conformément au paragraphe 14 de la résolution [75/252](#) de l'Assemblée générale. Le projet de budget-programme pour 2023 contient également de telles informations.

Dans le contexte du projet de budget-programme pour 2022, les activités de fond et les activités d'appui qui s'y prêtaient ont commencé à être quantifiées, conformément à la résolution [75/243](#) de l'Assemblée générale. Lors de son examen du projet de budget-programme pour 2022, le Comité du programme et de la coordination n'a pas recommandé la quantification d'un plus grand nombre de produits. En outre, il a été procédé à des aménagements supplémentaires pour accroître le nombre de produits quantifiés dans le projet de budget-programme pour 2023, comme demandé au paragraphe 25 du rapport du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires ([A/76/7](#) et [A/76/7/Corr.1](#)). On trouvera ci-après un complément d'information.

Le Bureau de la planification des programmes, des finances et du budget continuera de suivre les réaffectations de ressources du budget ordinaire effectuées lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient et donnera des directives supplémentaires aux directeurs et directrices de programme de différentes entités auxquels a été délégué le pouvoir de procéder à ces réaffectations.

L'Administration s'attachera, dès l'établissement du rapport sur l'exécution du budget et des états financiers de 2021, à mieux justifier tout écart important, en particulier s'agissant des consultants et des experts.

consultants et experts sont supérieures aux crédits ouverts (par. 83).

Le Comité recommande également que l'Administration demande aux entités de mieux contrôler les dépenses engagées au titre des consultants et des experts et de les limiter au strict minimum, comme l'a demandé l'Assemblée générale (par. 84).

Le Comité recommande que l'Administration communique des informations sur l'utilisation des postes financés au moyen de ressources extrabudgétaires afin de gagner en transparence (par. 89).

Le Comité recommande également que l'Administration redouble d'efforts pour évaluer plus précisément le nombre de postes financés au moyen de ressources extrabudgétaires prévus dans le projet de budget-programme afin de garantir, dans la mesure du possible, l'exactitude des prévisions budgétaires en ce qui concerne les ressources extrabudgétaires (par. 90).

Comité des commissaires aux comptes A/75/5 (Vol. I), chap. II

Le Comité recommande que l'Administration fournisse, dans les notes relatives aux états financiers, des explications autonomes sur les écarts significatifs entre les montants inscrits au budget définitif et le montant réel des produits et des charges, ce qui contribuerait à améliorer l'information et la transparence (par. 89).

Le Comité recommande que l'Administration achève d'harmoniser les catégories de dépenses d'Umoja avec celles du budget dans un délai raisonnable (par. 90).

Le Comité recommande que l'Administration mette en place un mécanisme permettant d'améliorer et d'actualiser régulièrement le contenu des ateliers et des documents d'orientation sur la base des difficultés recensées et des observations des participants (par. 95).

Le Comité recommande que l'Administration continue de simplifier et de perfectionner la procédure d'établissement du budget en améliorant le nouveau module d'établissement du budget et en remédiant aux difficultés et problèmes rencontrés aux différents stades de la procédure, notamment la lenteur du système et le recours préalable à Word et à Excel avant la saisie des chiffres dans Umoja (par. 99).

Dans les directives budgétaires qu'il a transmises aux chefs d'entités, le Contrôleur de l'ONU a appelé l'attention des directeurs et directrices de programme sur la demande de l'Assemblée générale et les a encouragés à réduire au minimum les montants prévus au titre des consultants.

En plus d'informations sur les postes pour la période considérée et l'exercice budgétaire, l'Administration communiquera, à compter du projet de budget-programme pour 2023, des données relatives à l'utilisation effective des postes financés au moyen de ressources extrabudgétaires au cours du dernier exercice clos.

Les directives budgétaires communiquées aux entités concernant l'établissement du projet de budget-programme pour 2023 comprenaient des informations supplémentaires destinées à favoriser une estimation plus juste des ressources nécessaires au titre des postes et des autres objets de dépense financées au moyen de ressources extrabudgétaires.

Des explications autonomes sur les écarts significatifs seront données dans le rapport sur l'exécution du budget-programme de 2020.

L'harmonisation des catégories de dépenses se poursuivra progressivement sur plusieurs exercices et s'achèvera avec la publication du projet de budget-programme pour 2025.

Le contenu des ateliers a été mis à jour, et deux nouveaux ateliers ont été proposés en janvier 2021 à la demande des départements clients. Le Comité des commissaires aux comptes a estimé que cette recommandation avait été appliquée.

Des améliorations ont été apportées en 2021 à l'occasion de l'établissement du projet de budget-programme pour 2022. Les formulaires ont été simplifiés et la répartition des ressources par « type » a été abandonnée. Les informations connues ont été fournies de manière centralisée afin de rationaliser l'élaboration du budget. Dans le module Application de pilotage stratégique, la fonction de copie et d'extraction permet aux utilisateurs de se servir du

Résumé de la recommandation

Le Comité recommande que l'Administration continue d'étudier la possibilité de mettre au point, dans Umoja, des outils et des applications favorisant de meilleures pratiques en matière de budgétisation et de contrôle et consolide les outils existants de sorte que l'on puisse mieux suivre l'utilisation du budget par rapport aux résultats (par. 104).

Suite donnée à la recommandation

budget précédemment approuvé comme point de départ pour l'établissement du projet de budget suivant, ce qui réduit considérablement le volume de données à saisir. La performance du système a également été améliorée. Le Comité examine la demande qui lui a été adressée de considérer cette recommandation comme appliquée.

La solution intégrée de planification, de gestion et de communication de l'information a été introduite et le module Application de pilotage stratégique a été amélioré de manière qu'on puisse suivre l'utilisation du budget par rapport aux résultats.