NATIONS
UNIES

A

Assemblée générale

Distr.
GENERALE

A/45/617
12 octobre 1990
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Quarante-cinquième session
Points 117 et 11. de l'ordre du jour

EXAMEN DE L'EFFICACITE DU FONCTIONNEMENT ADMINISTRATIF ET FINANCIER DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

Rapport analytique du Secrétaire général sur l'application de la résolution 41/213 de l'Assemblée générale

PLANIFICATION DES PROGRAMMES

PROJET DE PLAN A MOYEN TERME POUR LA PERIODE 1992-1997

Exécution du programme de l'Organisation des Nations Unies pour l'exercice biennal 1988-1989

Rapport du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires

1. En application de la règle 103.5 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, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a examiné le projet de plan à moyen terme pour la période 1992-1997 (A/45/6). Il a en outre examiné les rapports du Secrétaire général sur l'exécution du programme de l'Organisation des Nations Unies pour l'exercice biennal 1988-1989 (A/45/218 et Add.1 et Add.1/Corr.1) et sur l'application de la résolution 41/213 de l'Assemblée générale (A/45/226). Il était également saisi d'une récapitulation sommaire des observations et recommandations formulées par les Etats Membres et les organes intergouvernementaux depuis 1988 touchant le projet d'introduction au plan à moyen terme pour la période 1992-1997 (A/45/279).

Projet de plan à moyen terme pour la période 1992-1997

2. L'élaboration du plan à moyen terme doit se faire selon 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; comme le stipule l'article 3.3 de ce règlement, "une fois adopté par l'Assemblée

générale, le plan à moyen terme constitue la principale directive de politique générale de l'Organisation des Nations Unies : a) énonçant les objectifs à moyen terme à atteindre au cours de la période du plan; b) décrivant la stratégie à suivre à cette fin et les moyens d'action à utiliser; et c) donnant une estimation indicative des ressources nécessaires". En 1988, le Comité consultatif avait déclaré "qu'idéalement, le plan à moyen terme devrait servir de plan de travail pour l'Organisation et être conçu de telle manière que les Etats Membres puissent l'examiner, de même que les priorités attribuées aux différents programmes, et donner des directives quant à la nature et au volume des activités qu'il est réaliste de prévoir au cours de la période considérée" (A/43/626).

3. Le Comité consultatif estime qu'il est temps de se pencher sérieusement sur la question de savoir si le plan à moyen terme, sous sa forme actuelle, satisfait aux critères énoncés dans le règlement et les règles régissant la planification des programmes, et s'il permet le type d'examen mentionné ci-dessus. Malgré les améliorations qui ont été apportées depuis le plan précédent, il reste encore beaucoup à faire, selon le Comité consultatif, pour que le plan à moyen terme soit d'une réelle utilité pour les Etats Membres et le Secrétariat. Dans certains des paragraphes ci-après, le Comité suggère un certain nombre de nouvelles améliorations. Il n'entend pas faire le tour de toutes les améliorations possibles mais plutôt guider le Secrétariat et susciter de nouvelles suggestions de la part des Etats Membres.

4. Comme indiqué au paragraphe 1 de la récapitulation sommaire par le Secrétariat des observations et recommandations touchant le projet d'introduction au plan (A/45/279), conformément à la résolution 41/213 de l'Assemblée générale (et à des résolutions postérieures), "la participation des Etats Membres à la préparation du projet de plan à moyen terme pour la période 1992-1997 a été générale et a porté sur tous les aspects du projet". Cette participation a notamment pris la forme de l'examen des vues prospectives du Secrétaire général sur les activités de l'Organisation des Nations Unies dans les 10 prochaines années (A/42/512) ainsi que d'un projet d'introduction au plan (A/43/329 et Add.1 et Add.1/Corr.1). Comme indiqué au paragraphe 234 du rapport analytique du Secrétaire général sur l'application de la résolution 41/213 de l'Assemblée générale (A/45/226), "un calendrier des consultations qu'il était prévu de tenir sur les différents chapitres du plan avec les organes intergouvernementaux techniques, régionaux et sectoriaux compétents a été présenté ... à l'Assemblée générale en 1988 (A/43/626)", et "ces consultations ont été organisées en 1989, en tenant compte des contraintes imposées par le calendrier des réunions des organes intergouvernementaux". A cet égard, le Comité note, d'après l'annexe à l'introduction au projet de plan à moyen terme, que 29 programmes ont été examinés par l'organe ou les organes d'examen pertinents.

5. Le Comité consultatif se félicite de cet état de choses; il relève également l'observation faite par le Secrétaire général au paragraphe 235 de son rapport (A/45/226) selon laquelle "l'Organisation aurait beaucoup à gagner d'une participation plus active des organes intergouvernementaux compétents à l'élaboration tant du plan à moyen terme que du budget-programme". Le Comité partage ce point de vue et compte qu'à l'avenir plus de programmes seront soumis à l'examen d'un organe approprié. A cet égard, il a conscience qu'il n'existe pas

d'organe d'examen compétent pour tous les programmes. Toutefois, il espère que, lorsqu'un tel organe existe, celui-ci procédera à l'examen nécessaire. Le Comité a également conscience que le calendrier des conférences ne facilite pas toujours un tel examen; le Secrétaire général a relevé ce point dans le même paragraphe de son rapport, dans lequel il note que les obstacles à surmonter pour assurer une plus grande participation des organes intergouvernementaux spécialisés "sont très importants", et tiennent notamment au fait que "la nécessité de tenir compte de contraintes et d'objectifs multiples rend la planification des réunions très complexe...". Néanmoins, le Comité compte qu'aucun effort ne sera épargné pour généraliser ce type d'examen.

6. Le Comité consultatif estime également que si l'on veut que le processus de consultation soit utile, il faut améliorer la qualité de l'examen intergouvernemental. A cet égard, il croit comprendre que les débats auxquels un certain nombre d'organes pertinents ont procédé sont loin d'avoir fait le tour de la question et que cela a été dû en partie aux projets de texte de programmes présentés.

7. Le Comité consultatif croit également comprendre que l'absence de débat a été due en partie au fait que les organes d'examen n'avaient guère l'habitude de ce genre de tâche et que, comme il est souligné dans le rapport du Secrétaire général (A/45/226), "il est difficile pour les Etats Membres et les services du Secrétariat de s'entendre sur un langage commun quand il s'agit de programmation et de budgétisation" (par. 235). Cela étant, il est essentiel que les textes présentés aux organes d'examen soient clairs et concis. De l'avis du Comité, pour parvenir à "s'entendre sur un langage commun", il faudrait que les échelons les plus élevés du Secrétariat participent à l'élaboration du projet de plan.

8. Parallèlement, le Comité consultatif souligne que les organes d'examen compétents devraient fournir au Secrétaire général des directives spécifiques, et notamment faire des recommandations sur les priorités. L'article 3.16 du règlement régissant la planification des programmes dispose d'ailleurs que "les organes intergouvernementaux et les organes d'experts recommandent, lorsqu'ils examinent les chapitres pertinents du projet de plan à moyen terme, l'ordre de priorité à établir entre les sous-programmes qui relèvent de leurs domaines de compétence respectifs...".

9. Bien qu'il préconise une participation accrue des organes intergouvernementaux, le Comité consultatif réitère l'opinion qu'il avait déjà exprimée dans son premier rapport sur le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1990-1991, à savoir que le rôle accru confié aux organes spécialisés "ne devrait en aucune façon être contraire aux procédures existantes en matière de prise de décisions définies dans le cadre du processus budgétaire approuvé par l'Assemblée générale dans sa résolution 41/213" (A/44/7, par. 72).

10. Comme indiqué au paragraphe 1 ci-dessus, le Comité consultatif était saisi d'une récapitulation sommaire des observations et recommandations formulées par les Etats Membres et les organes intergouvernementaux touchant le projet d'introduction au plan à moyen terme (A/45/279). Les observations et recommandations n'ayant pas été regroupées programme par programme, ce document ne facilite pas l'examen du

plan. Tout en reconnaissant que cette récapitulation est présentée comme suite à la résolution 43/219 de l'Assemblée générale, le Comité estime que le document devrait être sensiblement amélioré à l'avenir, du point de vue tant de la forme que du contenu.

11. Le Comité consultatif relève que la structure du projet de plan à moyen terme atteste les efforts faits pour simplifier ce document : les grands programmes sont au nombre de 10 au total et sont subdivisés en 45 programmes (dont un sur le redressement, le développement et la transformation économiques de l'Afrique, demandé par le Comité du programme et de la coordination lorsque celui-ci a examiné le plan) et 257 sous-programmes. Le Comité se félicite des progrès accomplis sur la voie de la simplification du plan et tient à redire une fois de plus que celle-ci ne doit pas être interprétée comme étant le signe d'une réduction des activités de l'Organisation.

12. Bien que la structure ait été améliorée, le Comité consultatif estime que de nombreuses autres modifications sont encore nécessaires. A son avis, pour que le plan soit utile, il faut le simplifier et le raccourcir; la verbosité, le caractère répétitif et la longueur du document actuel en compromettent l'utilité.

13. En dehors de la simplification globale du plan, le Comité consultatif estime qu'il faudrait également envisager de présenter différemment les programmes d'appui et les programmes de fond. A cet égard, le Comité ne voit pas pourquoi la même présentation a été retenue pour les programmes d'appui (grands programmes IX et X, programmes 39 à 44) et les programmes de fond. Plus précisément, il lui semble qu'on aurait pu faire l'économie, pour les programmes d'appui, des sections consacrées à l'orientation générale et à la stratégie. Il aurait suffi, à son avis, d'indiquer les objectifs à atteindre et les activités à mettre en oeuvre pour y parvenir. A cet égard, le Comité relève que l'article 3.6 du règlement régissant la planification des programmes stipule que "le plan est présenté par programme et par objectif et non par unité administrative"; toutefois, la règle 103.6 dispose que pour les activités consistant à fournir des services "les propositions relatives au plan à moyen terme sont présentées par unité administrative et par fonction...". De l'avis du Comité consultatif, cela a abouti à des répétitions dans les textes explicatifs. La présentation des grands programmes IX et X devrait donc être revue et améliorée.

14. Un autre problème est celui de la portée du plan à moyen terme. L'article 3.5 du règlement régissant la planification des programmes stipule que "le plan couvre toutes les activités - activités de fond et activités consistant à fournir des services -, y compris celles qui doivent être financées, en totalité ou en partie, par des fonds extrabudgétaires". Le Comité consultatif considère que l'application de cette disposition, telle qu'elle est formulée, soulève certaines questions et il rappelle à cet égard les observations qu'il formulait au paragraphe 25 de son rapport (A/43/626) :

> "..., il y a deux catégories de ressources extrabudgétaires : celles dont la garde et l'administration relèvent entièrement du Secrétaire général, telles que les ressources des fonds d'affectation spéciaux et des comptes spéciaux, et celles qui sont directement administrées par des organismes semi-autonomes,

tels que le Programme des Nations Unies pour le développement, le Fonds des Nations Unies pour la population, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, le Programme des Nations Unies pour l'environnement et le Centre des Nations Unies pour les établissements humains (Habitat). Ensuite, les programmes et priorités de ces organismes sont approuvés par leurs organes directeurs, ce qui pose la question de savoir comment ces programmes et priorités s'articulent avec ceux qui sont inscrits dans le plan à moyen terme de l'ONU."

15. Indépendamment de ces observations, on notera que, de toute façon, la règle 103.3 précise que "lorsqu'on prévoit que la totalité d'un sous-programme ou que la totalité d'une partie identifiable de sous-programme sera financée à l'aide de fonds extrabudgétaires, il y a lieu d'en faire mention". Le Comité consultatif estime que l'omission de ce type d'information dans le projet de plan est de nature à compromettre ultérieurement les opérations d'évaluation, notamment en ce qui concerne les activités de fond. Il lui semble donc indispensable de prendre de nouvelles dispositions à cet égard.

16. La règle 103.3 dispose aussi qu'au niveau des grands programmes, "le plan à moyen terme comporte à titre d'indication une estimation des incidences financières...; les estimations comportent des prévisions quant à la disponibilité des ressources extrabudgétaires". Le Comité consultatif note que le plan ne contient pas d'estimation des ressources humaines ou financières nécessaires. Le cycle de planification étant de six ans, on peut s'interroger sur la validité et le réalisme de telles estimations. Cette question soulève aussi celle de la relation entre le plan à moyen terme et les budgets-programmes. Le plan approuvé est censé servir de cadre à l'élaboration des budgets-programmes et l'ordre de priorité approuvé dans le plan doit servir de guide pour l'allocation des ressources budgétaires et extrabudgétaires. Le Comité consultatif ne voit pas bien dans quelle mesure le plan permet d'atteindre ces objectifs et estime que ce problème doit être abordé par le Secrétaire général et les Etats Membres.

17. La question de l'évaluation devrait figurer à l'ordre du jour de tout débat sur le plan à moyen terme. Pour que le plan ait quelque utilité, il faut que les évaluations puissent servir aussi bien à son établissement qu'à celui des budgets-programmes. Etant donné le manque de synchronisation des cycles d'évaluation, le Comité consultatif se demande quelle place a pu être faite aux résultats des évaluations dans le plan proposé. Il semble d'ailleurs que la notion même d'évaluation et ses applications ne soient pas les mêmes pour tous. Dans son rapport sur l'application des conclusions des évaluations lors de la conception et de l'exécution des programmes et dans les directives de politique générale (A/45/204, par. 46), le Secrétaire général constate que "l'évaluation n'est toujours pas pleinement acceptée en tant qu'instrument de gestion" et que "pour l'essentiel, elle n'a pas encore été intégrée systématiquement et régulièrement au processus de prise de décisions et de gestion". En outre, "la terminologie, les notions et procédures de base de la planification et de l'évaluation des programmes n'ont pas été appliquées de manière conséquente ni, dans certains cas, suffisamment comprises par les directeurs de programme". Le Secrétaire général ajoute que "les méthodes d'évaluation doivent être encore perfectionnées" et que les leçons tirées des évaluations "doivent être appliquées si l'on veut que les conclusions aient une

quelconque utilité, que ce soit au niveau de l'exécution, du suivi et de l'établissement des budgets-programmes ou de la formulation du plan à moyen terme". Il estime en outre que "pour renforcer l'application effective des conclusions de l'évaluation, des mesures doivent être prises par les organes intergouvernementaux concernant ces recommandations" (par. 47).

18. La question de l'évaluation pose celle de l'exécution des programmes. De l'avis du Comité consultatif, des rapports tels que celui du Secrétaire général relatif à l'exécution du programme de l'exercice biennal 1988-1989 (A/45/218 et Add.1) ne sont guère utiles pour l'élaboration des budgets-programmes et plans à moyen terme subséquents (voir par. 22 et 23 ci-après). Compte tenu des cycles budgétaires et de la date où ces rapports sont présentés, ceux-ci ne peuvent notamment pas servir à l'élaboration du budget-programme suivant.

19. Comme l'exige la règle 103.5, toutes les propositions relatives au plan à moyen terme, y compris celles portant sur les services dits "d'appui", soit les services communs et les services de conférence, ont été présentés au Comité consultatif. Ces services d'appui font l'objet des chapitres 39 à 44 du plan. Le Comité consultatif note à cet égard que le Secrétaire général présentera ultérieurement des rapports de situation sur divers points abordés dans ces chapitres, entre autres le système intégré de gestion, le projet d'installation d'un système à disques optiques, les services communs et services conjoints de Vienne et le financement d'activités à l'aide de fonds extrabudgétaires. Le Secrétaire général présentera également des rapports sur plusieurs aspects des opérations de maintien de la paix, qui sont mentionnés aux chapitres 42 et 43 du plan : économies d'échelle, démarrage des opérations, constitution d'un stock de matériel et de fournitures, utilisation de personnel civil et ouverture d'un compte d'appui aux opérations de maintien de la paix. Le Comité fera connaître ses observations sur ces différentes questions lorsqu'il examinera les rapports du Secrétaire général.

Rapport analytique du Secrétaire général sur l'application de la résolution 41/213 de l'Assemblée générale (A/45/226)

20. Ainsi qu'il est indiqué aux paragraphes 6 et 7, le rapport en question a été présenté en application de la résolution 44/200 A de l'Assemblée générale et "contient des renseignements détaillés sur l'application, jusqu'au 31 décembre 1989, de chaque recommandation du Groupe d'experts de haut niveau...". Selon les propres termes du Secrétaire général, "il apparaît à l'évidence que le programme de réformes administratives entrepris en 1986 a été largement mené à bien" (par. 8) et "le lent processus politique qui a abouti à l'adoption de la résolution 41/213 et des résolutions ultérieures a dans une large mesure atteint son but" (par. 258). Le Secrétaire général estime "qu'il est temps que l'Organisation rassemble ses forces et s'engage dans la dernière décennie du XXe siècle sur la base du plan à moyen terme qui a été établi pour la période 1992-199 ..." (par. 259). Il reconnaît néanmoins que la tâche n'est pas achevée et que "d'autres changements pourront s'avérer nécessaires afin de permettre à l'ONU de s'adapter de façon à pouvoir répondre efficacement à tous les nouveaux problèmes qui se posent". Il fait observer à ce propos que "le processus de réforme n'est pas un processus fini, ni une fin en soi : il suppose une évaluation constante du fonctionnement de l'Organisation" eu égard à ses objectifs (par. 260).

21. De l'avis du Comité consultatif, la réalisation de l'objectif consistant à améliorer l'efficacité et la productivité sera compromise si l'on ne redouble pas d'efforts pour alléger les procédures dans les domaines de l'administration, de la gestion du personnel et de la gestion budgétaire. Un certain nombre de ces procédures ont été passées en revue par le Comité des commissaires aux comptes dans son rapport A/45/5, et font l'objet d'observations dans le rapport correspondant du Comité consultatif (A/45/570 et Corr.1). Celui-ci a déjà souligné plus haut la nécessité d'améliorer encore aussi bien le processus consultatif que le processus d'évaluation; ces questions sont examinées aux sections V et VI du rapport analytique du Secrétaire général. En ce qui concerne le plan général du budget-programme et le fonds de réserve, qui sont également mentionnés dans le rapport analytique, le Comité consultatif fera connaître ses vues au moment où les rapports pertinents du Secrétaire général seront examinés.

Exécution du programme de l'Organisation des Nations Unies pour l'exercice biennal 1988-1989 (A/45/218 et Add.1)

22. Le Comité consultatif a débattu de ce rapport avec des représentants du Secrétaire général au cours de sa session de printemps de 1990. Il note que le rapport "donne seulement un tableau quantitatif de l'exécution des produits au cours de l'exercice biennal 1988-1989", qu'il ne traite pas de certaines activités essentielles de l'Organisation et qu'il ne cherche pas non plus "à évaluer la qualité et l'utilité des produits". Il "traite de la même façon des produits qui sont très différents du point de vue des ressources nécessaires pour assurer leur exécution". Le Secrétaire général précise qu'il s'agit là "de problèmes inhérents au contrôle de l'exécution que l'on ne pourra surmonter qu'en apportant des changements fondamentaux à la conception de ce contrôle, voire du processus de planification, de programmation et de budgétisation" (par. 17).

23. Compte tenu de ces limitations, le Comité consultatif doute de l'utilité du rapport en question pour les Etats Membres et est d'avis de suspendre la publication des rapports sur l'exécution du programme tant que les problèmes de méthode n'auront pas été résolus.