

UN LIBRARY

MAR 23 1980



NATIONS UNIES

ASSEMBLEE
GENERALE

UN/SA COLLECTION



Distr.
GENERALE
A/C.5/35/2
13 mars 1980
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Trente-cinquième session
CINQUIEME COMMISSION
Point de la liste préliminaire^x

CORPS COMMUN D'INSPECTION

L'IDENTIFICATION DES PRODUITS DANS LE BUDGET-PROGRAMME
DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

Rapport du Secrétaire général

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragraphes</u>
I. RECOMMANDATIONS DU CORPS COMMUN D'INSPECTION	1 - 6
II. DISTINCTIONS A FAIRE AU NIVEAU DES CONCEPTS	7 - 23
A. Produits du Secrétariat et produits de l'ONU	7 - 9
B. Apports, activités intermédiaires et produits finals ...	10 - 13
C. Certitude et degrés d'incertitude des propositions	14 - 17
D. Destinataires principaux et bénéficiaires réels	18
E. Les produits et leurs effets	19
F. Indicateurs	20 - 23
III. PRATIQUE ACTUELLE	24 - 34
A. Anomalies constatées dans la description des produits présentés dans le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1980-1981	24 - 29
B. Présentation des produits dans les autres instruments de programmation	30 - 34

^x A/35/50.

TABLE DES MATIERES (suite)

	<u>Paragraphes</u>
IV. RECOMMANDATIONS	35 - 66
A. Principes généraux régissant l'identification des produits de l'Organisation des Nations Unies	35 - 43
1. Objet des textes explicatifs sur les programmes figurant dans le budget	35 - 36
2. Objet d'une codification pour l'identification des produits	37
3. Portée de la codification	38
4. Comment éviter le double pointage	39 - 40
5. Comment tenir compte de l'incertitude	41 - 43
B. Liste des catégories types de produits finals	44
C. Utilisation de chaque catégorie de produit final dans les textes explicatifs du budget-programme	45 - 64
1. Organisation de réunions intergouvernementales, y compris l'appui aux négociations	45 - 46
2. Rapports aux organes intergouvernementaux	47 - 50
3. Opérations de maintien de la paix et opérations humanitaires	51
4. Publications techniques, y compris périodiques, feuilles de sortie d'imprimante et bandes machine et services d'information spécialisés	52 - 55
5. Services d'information	56 - 57
6. Projets de coopération technique	58 - 60
7. Subventions et bourses	61 - 63
8. Autres produits finals	64
D. Renseignements supplémentaires figurant dans les fiches d'information sur les éléments de programme	65
E. Méthode de contrôle de l'exécution des programmes	66

I. RECOMMANDATIONS DU CORPS COMMUN D'INSPECTION

1. Dans son rapport sur la programmation et l'évaluation à l'Organisation des Nations Unies 1/, le Corps commun d'inspection avait recommandé que des améliorations soient apportées au système utilisé pour identifier les produits énumérés dans les budgets-programmes de l'ONU. Dans cette recommandation, le Corps commun suggérait que le Secrétaire général soit prié d'"établir un rapport soumis à l'examen du Comité du programme et de la coordination (CPC) et du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB) et destiné à l'Assemblée générale, portant sur la nomenclature et la définition des produits" 2/.

Cette suggestion a été suivie par le Secrétaire général 3/. Une note préliminaire 4/ indiquant l'état d'avancement des travaux au milieu de l'année 1979 a été présentée à l'Assemblée générale à sa trente-quatrième session.

2. Dans son rapport, le Corps commun d'inspection, tout en reconnaissant qu'un "effort méritoire" avait été fait pour améliorer les textes explicatifs figurant dans le budget-programme de l'exercice 1978-1979, relevait trois problèmes 5/ :

- a) Le manque d'uniformité dans la terminologie concernant les produits;
- b) Le fait que les utilisateurs du produit n'étaient pas systématiquement indiqués;
- c) Le fait qu'on n'opérait pas toujours une distinction entre le produit intermédiaire et le produit final.

Deux propositions étaient présentées dans le rapport afin de remédier à ces problèmes :

a) Glossaire. Un effort de conceptualisation devrait être fait pour établir une liste officielle et exhaustive des termes utilisables pour désigner les produits finals, accompagnés de leurs définitions. Dans un commentaire joint à chaque définition, il faudrait expliquer, pour chaque type de produit, en quoi le produit final se distingue du produit intermédiaire. Il faudrait faire traduire ce glossaire de façon à disposer d'équivalents standards pour chaque terme dans chaque langue officielle.

1/ JIU/REP/78/1, reproduit dans le document A/33/226.

2/ Ibid., chap. VII, recommandation No 2 b).

3/ A/33/226/Add.1, par. 30.

4/ A/C.5/34/2.

5/ A/33/226, chap. III.

b) Système d'identification. Il faudrait établir un système d'identification à cinq éléments, qui seraient les suivants :

- i) Un numéro d'identification distinct pour chaque produit du budget, ce numéro comprenant l'indication de la date d'achèvement;
- ii) Le titre de l'élément de programme auquel correspond le produit;
- iii) La nature du produit, indiquée en utilisant les termes du glossaire;
- iv) L'indication des destinataires principaux et éventuellement secondaires du produit;
- v) Un ou plusieurs indicateurs de résultats.

3. Le Secrétaire général a accepté ces propositions 6/, à l'exception de l'inclusion d'indicateurs de résultats dans le texte explicatif standard pour chaque produit.

4. Les instructions relatives à l'établissement du projet de budget-programme pour 1980-1981 comprenaient des directives définissant une nouvelle approche pour l'établissement du budget et pour le contrôle et l'évaluation des programmes dans les secteurs économique et social; on avait prévu en particulier des formules détaillées à remplir au niveau de l'élément de programme 7/. Pour remplir ces formules, chaque service dont les activités relevaient des secteurs économique, social ou humanitaire devait :

a) Utiliser dans toute la mesure du possible les catégories types de produits indiquées dans les instructions;

b) Préciser la date de démarrage et la date d'achèvement prévue des travaux devant aboutir à chaque produit;

c) Opérer une distinction entre les produits ou services devant être utilisés exclusivement dans le cadre du programme dont ils relevaient et ceux qui seraient utilisés par d'autres services du Secrétariat et à l'extérieur. Seuls ces derniers devaient être indiqués comme étant des produits.

d) Préciser quels étaient les utilisateurs visés, en faisant la distinction entre les utilisateurs principaux et secondaires;

e) Définir des indicateurs permettant d'évaluer ou de déterminer les effets des produits.

6/ A/33/226/Add.1, par. 28 et 29.

7/ voir A/C.5/34/3.

5. Eu égard à la recommandation du Corps commun d'inspection, ces décisions représentaient un premier pas important vers l'utilisation d'une terminologie normalisée et l'application intégrale du système d'identification à cinq éléments. Cependant, on n'avait pas affecté de numéro d'identification distinct à chaque produit car on avait estimé que le numéro de l'élément de programme auquel correspondait le produit permettait déjà de repérer aisément un produit donné.

6. Les textes explicatifs du projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1980-1981 ont été établis à partir des informations figurant dans ces formules détaillées. Eu égard à la recommandation du Corps commun d'inspection, cependant, ces textes posaient des problèmes, d'une part, au niveau des concepts et, d'autre part, en raison du manque d'uniformité: ces problèmes sont expliqués et illustrés dans les chapitres II et III ci-après.

II. DISTINCTIONS A FAIRE AU NIVEAU DES CONCEPTS

A. Produits du Secrétariat et produits de l'ONU

7. Avant de chercher à identifier les produits de l'Organisation des Nations Unies, il importe de décider de l'entité à considérer, à savoir :

a) Le Secrétariat; ou

b) Le Secrétariat et tous les autres organes principaux et leurs organes subsidiaires considérés collectivement.

8. Lorsque l'on parle de l'ONU dans la presse et ailleurs, c'est presque toujours à cette deuxième entité que l'on se réfère. De même, le Secrétaire général, dans son rapport sur l'activité de l'Organisation ^{8/}, se réfère à tous les organes principaux pris collectivement, et pas simplement au Secrétariat, lorsqu'il déclare que :

"l'ONU, par le rôle qu'elle a joué dans le processus de décolonisation, par ses activités pilotes en matière de développement, par les efforts qu'elle déploie en vue d'instaurer un nouvel ordre économique international et, avec une ampleur de plus en plus grande, en vue de résoudre les problèmes mondiaux, a servi et continue de servir de cadre à la recherche de nouveaux arrangements adaptés à notre monde interdépendant."

De même encore, dans la plupart des cas, le résultat immédiat d'une session d'un organe de l'ONU est une série de résolutions et de décisions, qui à leur tour suscitent des activités du genre de celles qui sont mentionnées dans la citation ci-dessus. Ces résolutions et décisions sont le produit de l'action conjointe du Secrétariat, qui a organisé la réunion et lui a fourni des services fonctionnels, techniques et de conférence, et des représentants des Etats Membres qui ont participé à la réunion.

9. Par les produits de l'Organisation des Nations Unies, on entend donc en général ceux de cette entité prise au sens large. Dans cette optique, toutes les transactions qui ont lieu entre le Secrétariat et les Etats Membres sont "internes" et, de ce fait, ne constituent pas un produit proprement dit. Par contre, dans le projet de budget-programme, le Secrétariat demande aux Etats Membres les ressources dont il a besoin pour matérialiser ces transactions. Si l'identification des produits dans le projet de budget-programme a pour objet de fournir une liste complète des activités que le Secrétaire général propose d'entreprendre au titre des programmes, liste qui impliquera, si elle est approuvée, que le Secrétariat sera tenu de produire un produit final; alors, dans ce contexte particulier et pour cette fin particulière, l'entité dont il convient d'identifier les produits doit être le Secrétariat et non pas ce que l'on entend généralement par l'Organisation des Nations Unies, à savoir tous les organes principaux pris collectivement.

^{8/} Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-quatrième session, Supplément No 1 (A/34/1), par. 9.

En outre, le produit de cette entité collective est le résultat d'un processus comprenant deux étapes qui, bien que liées, pourraient et devraient être identifiées séparément aux fins du contrôle des progrès réalisés et de la présentation des rapports d'exécution.

B. Apports, activités intermédiaires et produits finals

10. Du point de vue budgétaire, les activités du Secrétariat utilisent comme apports des services qui proviennent des objets de dépense prévus au budget; le produit final consiste en biens et services fournis par le Secrétariat à des utilisateurs extérieurs aux secrétariats du système des Nations Unies; et tous les travaux nécessaires à la réalisation de ce produit final représentent l'activité intermédiaire. D'après ces définitions, la collecte de données démographiques auprès des Etats Membres par le Secrétariat n'est pas un apport, mais l'une des activités intermédiaires nécessaires à la réalisation d'un produit final tel que le Bulletin mensuel de statistique ou le Bulletin démographique. Alors que la distinction entre activités intermédiaires et apports est claire et simple, celle entre activités intermédiaires et produit final est difficile car :

a) Un grand nombre d'activités essentielles ne débouchent sur aucun produit final;

b) De nombreux produits du Secrétariat ne sont pas des produits finals tels qu'ils sont définis ci-dessus.

11. Parmi les activités essentielles qui donnent lieu à relativement peu de produits finals on peut citer notamment celles qu'implique l'exercice des fonctions de direction exécutive et d'administration, de coordination et de planification des programmes. Ces activités sont aussi bien le fait de services organiques que de services dont ces fonctions constituent l'activité principale. Par exemple, les activités qu'impliquent la planification et la coordination d'une grande conférence par son secrétariat temporaire comprennent entre autres :

- La coordination et des consultations avec les commissions régionales et les institutions spécialisées;
- Des contributions techniques aux réunions spéciales interorganisations;
- Un appui de fond aux services d'information;
- L'établissement et le maintien de communications avec les organisations non gouvernementales appropriées.

Ces activités aboutissent rarement à des produits finals. En outre, l'essentiel du travail des unités administratives, le Bureau des services du personnel par exemple, qui fournissent des services d'appui à d'autres unités du Secrétariat, ne donne lieu à aucun produit final, à l'exception des rapports à la Cinquième Commission de l'Assemblée générale.

/...

12. Les produits intermédiaires comprennent toutes les contributions de fond qu'une unité administrative du Secrétariat apporte aux travaux d'autres unités, y compris les institutions spécialisées. Les contributions des commissions régionales aux rapports, comme l'Etude sur l'économie mondiale, dont l'établissement relève de la responsabilité d'une unité administrative du Siège, sont considérées comme des produits de la Commission et non pas comme des produits finals du Secrétariat.

13. Si la distinction entre les activités intermédiaires et le produit final est importante pour procéder à une évaluation d'ensemble des travaux du Secrétariat, l'un des principaux objectifs des textes explicatifs du budget est de décrire les travaux à entreprendre, pour chaque programme ou chaque unité administrative, de façon à justifier les ressources demandées à cette fin. Ainsi, dans de nombreux cas, il sera utile de se référer aux activités intermédiaires dans le projet de budget-programme. On veillera naturellement à distinguer ces descriptions du produit final.

C. Certitude et degrés d'incertitude des propositions

14. Dans un budget, toutes les propositions au titre des programmes sont des prévisions à court terme et sont par conséquent sujettes à d'éventuelles modifications pour tenir compte des exigences de la situation qui ne pouvaient pas être prévues au moment de l'établissement du budget. Dans le budget de l'ONU, ces propositions sont fondées sur la stratégie définie dans le plan à moyen terme et sur les mandats ultérieurs éventuels, c'est-à-dire qu'elles reflètent les textes portant autorisation des programmes, à savoir les résolutions et décisions d'organes directeurs intergouvernementaux déjà adoptées au moment où le budget est établi, soit trois ans avant la fin de l'exercice considéré. Le degré d'incertitude avec lequel les directeurs de programme doivent compter lorsqu'ils rédigent leurs propositions budgétaires dépend de la probabilité qu'a d'être modifié, au cours des trois années suivantes, le texte portant autorisation des activités sur lequel ces propositions sont fondées. Dans le cas des éléments de programme qui impliquent des recherches à long terme, des enquêtes périodiques, des compilations statistiques ou autres, les directeurs de programme peuvent être raisonnablement certains que le texte pertinent ne sera pas modifié au cours de cette période de trois ans. Mais pour de nombreuses autres activités, il n'en est pas de même et il est extrêmement difficile de préciser avec certitude trois ans à l'avance la nature exacte des produits et leur date d'achèvement. Par exemple, dans le domaine important des négociations intergouvernementales, il est difficile de préciser ce que seront les activités d'appui du Secrétariat. Etant donné qu'il n'est souvent même pas possible de prévoir les dates des sessions de négociation, comment le Secrétariat pourrait-il prévoir leurs résultats ou la nature exacte des études qu'il pourra être appelé à établir à ce titre, ou les activités qu'il lui sera demandé d'entreprendre au cas où les négociations aboutiraient? Même s'il est possible de hasarder sur ces questions une conjecture étayée par des faits, cette démarche n'est habituellement ni utile ni prudente politiquement, ni juridiquement fondée, puisque normalement le texte portant autorisation par exemple d'une assistance en vue de l'application d'un accord international n'existe qu'à partir du moment où l'accord en question entre en vigueur.

/...

15. Indépendamment de la nature des produits, l'échelonnement dans le temps est aussi un facteur d'incertitude pour les propositions de programme figurant dans le budget. Un budget établi immédiatement après une session de l'organe directeur d'un programme sera nécessairement plus précis dans la définition de ces produits, qui seront donc moins incertains que si le budget est établi plusieurs mois avant une telle session.

16. Dans le contexte de la formulation des propositions budgétaires, il est utile de distinguer trois situations différentes quant au degré d'incertitude :

a) La proposition budgétaire découle d'un texte existant;

b) La proposition budgétaire doit être formulée avant une réunion inter-gouvernementale qui, selon toutes probabilités, modifiera ou complétera les mandats dont elle découle d'une manière qui peut être prévue en termes généraux avec un degré de certitude raisonnable;

c) Les mandats risquent d'être profondément modifiés, ou toute tentative de prévision des nouveaux mandats serait pure spéculation.

17. Les recommandations concernant la façon de procéder dans chaque cas figurent au chapitre IV.

D. Destinataires principaux et bénéficiaires réels

18. Les destinataires principaux d'un produit sont les représentants des gouvernements, par exemple les membres d'un comité auquel un rapport est présenté, dont les besoins déterminent sa forme et son contenu. Mais il y a souvent des bénéficiaires secondaires importants, tels que des organisations non gouvernementales ou des universités à qui le produit est extrêmement utile. Dans de nombreux cas, on peut faire une distinction entre les utilisateurs finals d'un produit et les intermédiaires ou les agents à qui ce produit est, et souvent doit être, officiellement transmis. Ces utilisateurs ou bénéficiaires finals sont souvent des planificateurs gouvernementaux ou d'autres spécialistes de ministères ou d'instituts techniques, voire des personnes travaillant pour des institutions non gouvernementales ou pour le secteur privé. Le destinataire officiel d'un produit peut être "le gouvernement" d'un Etat Membre, représenté par sa mission auprès de l'Organisation des Nations Unies ou son ministère des affaires étrangères. Mais ce destinataire ne sera souvent, en particulier s'il s'agit d'un produit technique, guère plus qu'une voie d'accès à l'utilisateur final.

E. Les produits et leurs effets

19. Les produits du Secrétariat ne sont pas des fins en soi, mais des contributions à la solution de problèmes internationaux, régionaux ou nationaux. Ces produits ne constituent jamais qu'un facteur parmi d'autres et ne peuvent être généralement efficaces que s'ils sont accompagnés de mesures prises par les Etats Membres eux-mêmes. A cet égard, il est possible de distinguer cinq types de produits différents :

/...

a) Les produits, tels que les opérations de maintien de la paix, l'assistance aux réfugiés et certains projets d'assistance technique, qui contribuent d'une manière relativement directe à la solution d'un problème, bien que la nature exacte de l'effet du produit ne puisse être déterminée sans enquête;

b) Les produits, tels que les activités de formation et l'appui à des négociations conduisant à un accord international, pour lesquels la relation causale entre le produit et les effets que l'on peut raisonnablement considérer comme des fins en soi est relativement claire. Par exemple, les cours de formation de la CNUCED dans le domaine de la gestion portuaire sont conçus pour perfectionner immédiatement les connaissances et les qualifications des participants. Les gouvernements sont invités à présenter des candidats qui occupent déjà des postes importants dans des organismes portuaires ou des entreprises de chargeurs. En principe la relation causale entre l'effet immédiat du perfectionnement des compétences des participants et la décongestion des ports à la gestion desquels ils contribuent est évidente, bien qu'il puisse être problématique de la vérifier sur le plan pratique;

c) Les produits, tels que la publication de directives techniques et de manuels, portant sur des problèmes bien définis affectant les groupes de personnes bien définis ayant des besoins bien définis et que l'on peut atteindre par le biais de listes de distribution spécialisées ou de missions d'assistance technique. Dans ce cas, la relation causale est repérable en ce sens qu'on peut, en principe, vérifier l'utilité de ces produits et en dégager les effets réels;

d) Les produits, tels que les rapports sur des problèmes de caractère plus général, pour lesquels la relation causale entre le produit et le problème auquel il est censé remédier est ténue et, en raison de toutes les difficultés pratiques que pose son évaluation, insaisissable;

e) Les produits, tels que l'élaboration de statistiques d'intérêt général pour l'étude de nombreux problèmes, dans le cas desquels il ne servirait à rien de rechercher les effets.

F. Indicateurs

20. Les indicateurs sont des instruments permettant de mesurer, habituellement du point de vue quantitatif, des résultats ou des effets. Un indicateur peut être prospectif (prévision ou objectif de planification) ou purement rétrospectif (mesure des résultats constatés). Dans les deux cas se posent à la fois des problèmes de conception et de réalisation.

21. Certains produits de l'ONU semblent se prêter assez facilement, du moins à première vue, à une analyse au moyen d'indicateurs. Par exemple, dans le cas des publications destinées à la vente, on peut facilement utiliser comme indicateurs de résultats le nombre d'exemplaires vendus et le produit des ventes. Les ventes directes au public (en sus des achats effectués par les organisations qui acquièrent automatiquement toutes les publications des Nations Unies dans un secteur donné)

/...

seraient un indicateur plus précis de l'intérêt du public que les ventes totales. Il n'est pas évident que l'un quelconque de ces indicateurs soit nécessaire ou doive être utilisé préalablement comme objectif de planification puisque les publications des Nations Unies destinées à la vente n'ont pas pour but premier de produire des recettes. Mais même à supposer qu'il soit utilisé uniquement comme indicateur rétrospectif de résultats, le chiffre total des ventes directes d'une publication donnée ne fournirait guère de renseignements d'utilité pratique s'il n'était pas décomposé. Il serait par exemple intéressant de connaître les principales catégories d'acheteurs. S'agit-il de ministères, de techniciens gouvernementaux, d'universités, d'organisations non gouvernementales? Or, les relevés de vente actuels ne contiennent pas ce genre d'information. Il faudrait donc demander aux librairies qui vendent les publications des Nations Unies de recueillir des renseignements sur les acheteurs afin d'obtenir des indicateurs de vente décomposés.

22. Un indicateur d'impact des publications destinées à la vente, comme des autres publications, devrait renseigner sur la mesure dans laquelle leurs acheteurs les ont utilisées et avec quels résultats. Il faudrait pour cela effectuer une enquête, probablement au moyen de questionnaires. De telles procédures ne seraient susceptibles d'être utiles que dans le cas des publications périodiques importantes.

23. Il est en général possible de concevoir des indicateurs de résultats et d'impact pour la plupart des catégories de produits de l'ONU, mais ceux qui sont suffisamment détaillés pour être utilisables nécessiteront l'obtention de renseignements qui ne sont pas automatiquement obtenus à titre de sous-produit de l'activité administrative. Si l'on veut désormais rassembler ces renseignements de manière systématique, il faudra consentir un très gros effort qui ne portera ses fruits qu'à condition d'être extrêmement sélectif.

III. PRATIQUE ACTUELLE

A. Anomalies constatées dans la description des produits présentés dans le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1980-1981

24. Les principaux problèmes relevés dans la description des produits présentés dans le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1980-1981 9/, sont les suivants :

- a) L'existence d'écarts considérables entre les services sur le plan de l'information fournie;
- b) Le manque d'uniformité dans la terminologie concernant les catégories de produits;
- c) Le fait qu'on n'a pas toujours opéré de distinction entre le produit intermédiaire et le produit final;
- d) Le fait que souvent les dates d'achèvement ne sont pas indiquées;
- e) Le fait que fréquemment les utilisateurs ne sont pas indiqués.

25. Il existe des écarts considérables entre les services du point de vue de l'information sur les produits figurant dans les textes explicatifs, et ce tant au niveau du détail que de la cohérence et de la précision. Ainsi, dans un ou deux services, ces textes répondent à peu de chose près et sur tous les points importants aux exigences du CCI; dans d'autres, l'intitulé des produits ne s'accompagnent pas de la date d'achèvement; dans d'autres encore, il n'est guère fourni qu'une description générale des activités.

26. Bien qu'une liste des catégories types de produits ait été incluse dans les instructions pour la préparation du budget (voir plus haut par. 4), la terminologie utilisée pour décrire les catégories de produits manque d'uniformité. Cela est particulièrement gênant pour les rapports et autres publications. Ainsi, qu'il s'agisse d'un manuel, d'un guide ou d'un répertoire, les mots "Directives concernant ..." sont souvent indiqués. Si cette formule donne au lecteur une idée du contenu de la publication, elle ne lui dit pas s'il s'agit d'un document destiné à la vente ou d'un rapport destiné à un organe intergouvernemental, ni, en l'occurrence, à quel organe il s'adresse.

27. Les mots "Etudes sur ..." reviennent aussi fréquemment. Or, ces études n'aboutissent pas forcément, au cours de l'exercice biennal considéré, à un produit final. Dans l'affirmative, c'est en général sous la forme d'un rapport à un organe intergouvernemental; il aurait donc fallu les présenter comme telles. Si, en revanche, les études en question ne donnent pas lieu à un produit final,

il faudrait le mentionner dans le budget. De même, sont présentés comme produits, sous l'appellation de "documents de travail" ou documents de recherche", des textes qui, pour la plupart, ne sont que des produits intermédiaires. Dans certains cas, des réunions de groupes d'experts sont présentées comme des produits, alors qu'il s'agit d'apports du même type que l'emploi de consultants, lesdites réunions ayant pour objet de donner des avis au Secrétariat.

28. Les dates d'achèvement sont indiquées avec une précision variable, allant de l'indication du trimestre et de l'année où devraient sortir le produit final à l'absence de toute indication.

29. Les utilisateurs des produits du Secrétariat les plus fréquemment cités sont des organes intergouvernementaux, encore que, comme on l'a signalé plus haut, cette indication fasse souvent défaut. Il est rare que, pour les manuels, directives, séminaires, ateliers, etc., on opère une distinction entre les responsables des politiques et les techniciens gouvernementaux en tant que principaux utilisateurs; or, le contenu des produits est dans une large mesure déterminé par les destinataires. Toutefois, cette information figure normalement dans les fiches d'information internes relatives aux éléments de programme.

B. Présentation des produits dans les autres instruments de programmation

30. Outre le projet de budget-programme, les principaux instruments de programmation à l'Organisation des Nations Unies sont les suivants :

- a) Le plan à moyen terme;
- b) Les fiches d'information internes relatives aux éléments de programme;
- c) Le rapport sur l'exécution du programme;
- d) Les rapports d'évaluation des programmes.

31. Les propositions présentées au chapitre IV ci-dessous visent à codifier la présentation des textes explicatifs du budget et vaudraient donc aussi pour le libellé des fiches d'information internes relatives aux éléments de programme. Les trois autres instruments de programmation ne seraient affectés qu'indirectement par cette normalisation.

32. Le plan à moyen terme contient des textes explicatifs au niveau des programmes et des sous-programmes, ou sont exposées les stratégies qui régiront les activités du Secrétariat pendant les exercices biennaux couverts par le plan. Comme le processus de planification est censé être axé sur l'examen de ces stratégies, le texte explicatif figurant dans le plan n'énumère pas les différents produits et c'est pourquoi les présentes propositions ne les touchent pas directement.

/...

Cependant, une plus grande précision dans les textes explicatifs du budget servira indirectement le processus de planification, car le budget en cours est nécessairement l'un des principaux instruments de référence utilisés pour la formulation des plans.

33. En revanche, une meilleure description des produits dans le budget aurait une incidence très nette sur les rapports sur l'exécution du programme, puisque c'est par rapport à ce critère qu'est mesuré le résultat. La méthode d'analyse appliquée dans le premier de ces rapports 10/ - tant dans les tableaux récapitulatifs que dans l'exposé des modifications apportées aux programmes prévus - dépend de la précision et de la cohérence des descriptions de produits figurant dans le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1978-1979 11/. Le manque de précision et de cohérence du texte explicatif limitera cet aspect du rapport sur l'exécution du programme.

34. Dans le cas des rapports d'évaluation des programmes, l'accent est mis essentiellement sur l'impact des travaux exécutés au titre des programmes pendant la période considérée. Certaines des recommandations formulées dans ces rapports tendent à modifier la nature des produits du programme et, dans ce cas, une plus grande précision dans la description des produits permettra de mieux suivre l'application desdites recommandations.

10/ A/C.5/35/1.

11/ A/32/6.

IV. RECOMMANDATIONS

A. Principes généraux régissant l'identification des produits de l'Organisation des Nations Unies

1. Objet des textes explicatifs sur les programmes figurant dans le budget

35. L'identification des produits dans le projet de budget-programme a pour but de présenter à la communauté internationale une liste complète des intentions du Secrétaire général quant à la réalisation de produits finals au cours de l'exercice budgétaire. Cette liste est censée : a) présenter au Comité du programme et de la coordination (CPC), au Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires et à la Cinquième Commission un état de ce qui sera produit grâce aux ressources demandées; b) servir d'instrument de référence pour l'établissement de rapports ultérieurs sur l'état d'avancement des travaux et les résultats obtenus. Il s'ensuit que les produits définis dans les textes explicatifs du budget doivent en règle générale être ceux du Secrétariat et non pas ceux de l'action conjointe du Secrétariat et des Etats Membres, encore qu'il ait été fait exception à cette règle dans le cas d'accords internationaux, de stratégies, de plans d'action et autres instruments analogues. Le texte explicatif du budget a pour objet d'indiquer les biens et services que les Etats Membres (et, le cas échéant, d'autres utilisateurs extérieurs des produits de l'ONU) recevront du Secrétariat, et la date à laquelle ce produit leur sera fourni. A cet égard, un texte explicatif sur un programme figurant dans le budget et énumérant les produits finals du Secrétariat devrait décrire le contenu du programme pour lequel des ressources sont prévues au budget. Toutefois, il arrive fréquemment que des éléments de programme impliquant des fonctions et activités importantes et nécessitant de nombreuses années de travail ne donnent pas directement lieu à un produit final. Dans la mesure où ces activités constituent une part importante du programme de travail des services intéressés, il conviendrait que ces activités intermédiaires soient également indiquées dans le texte explicatif du budget. Dans la majorité des cas, toutefois, le titre de l'élément de programme suffira pour décrire l'activité en question.

36. Les textes explicatifs destinés à justifier les ressources demandées en termes d'objets de dépense continueront d'être séparés des textes explicatifs sur les programmes.

2. Objet d'une codification pour l'identification des produits

37. Les objectifs d'une codification des textes explicatifs figurant dans le budget-programme sont les suivants :

a) Faire en sorte que des activités analogues exécutées dans différents secteurs du Secrétariat soient traitées de la même façon;

b) Faciliter la présentation d'informations sur l'exécution des engagements figurant dans le budget.

/...

3. Portée de la codification

38. Le texte explicatif figurant dans le budget-programme indiquera l'ensemble du produit final du Secrétariat, à savoir :

a) Les produits devant être fournis par les services des secteurs politique et juridique et par les services non organiques d'appui tels que le Bureau des services financiers et le Département des conférences;

b) Les produits devant être financés en grande partie ou en totalité au moyen de fonds extra-budgétaires, qui seront identifiés à part.

4. Comment éviter le double pointage

39. Pour éviter le double pointage entre services, on ne mentionnera qu'une fois les produits finals supposant la participation de nombreux services du Secrétariat, et ce au titre du service responsable de la réalisation du produit final. Les apports des autres services, s'ils sont suffisamment importants pour être mentionnés dans le texte explicatif du budget, seront identifiés en tant qu'activités intermédiaires.

40. Afin d'éviter un double pointage entre les périodes sur lesquelles portent les rapports, on ne mentionnera le produit final que durant l'exercice biennal pendant lequel le produit est mis à la disposition de ses utilisateurs, même si la plus grande partie des travaux correspondants ont été exécutés au cours de l'exercice précédent.

5. Comment tenir compte de l'incertitude

41. Lorsqu'un texte budgétaire est fondé sur des résolutions et décisions déjà adoptées, les propositions de programme seront formulées comme s'il n'existait aucune incertitude quant aux engagements qu'elles représentent, même si l'on prévoit que lesdites résolutions et décisions seront modifiées ou complétées avant la fin de l'exercice considéré.

42. Lorsque le budget doit être établi avant une réunion intergouvernementale qui modifiera ou complétera les mandats du programme d'une manière qui peut être prévue en termes généraux avec un degré de certitude raisonnable, cette prévision des activités du Secrétariat figurera dans le texte budgétaire.

43. Il n'en sera pas de même lorsque toute tentative de prévision de nouveaux mandats ne pourrait être que pure spéculation, mais le projet de budget mentionnera alors, comme il conviendra, la possibilité que la réunion en question révisé les mandats du programme. Au cas où ces mandats révisés donneraient lieu à des prévisions de dépenses révisées, comme cela arrive avant et après les grandes conférences, les aspects relatifs aux programmes devront être traités en détail dans lesdites prévisions révisées. Dans les autres cas, il sera rendu compte de l'effet des mandats révisés dans les rapports sur l'exécution du programme.

/...

B. Liste des catégories types de produits finals

44. Les catégories de produits finals ci-après seront utilisées dans les textes explicatifs sur les programmes figurant dans les documents budgétaires :

- a) Organisation de réunions intergouvernementales, y compris l'appui aux négociations;
- b) Rapports aux organes intergouvernementaux;
- c) Opérations de maintien de la paix et opérations humanitaires;
- d) Publications techniques, y compris périodiques, feuilles de sortie d'imprimante et bandes machine et services d'information spécialisés;
- e) Services d'information;
- f) Projets de coopération technique;
- g) Subventions et bourses;
- h) Autres produits finals.

C. Utilisation de chaque catégorie de produit final dans les textes explicatifs du budget-programme

1. Organisation de réunions intergouvernementales, y compris l'appui aux négociations

45. Définition du produit final : L'organisation de réunions intergouvernementales est un service que le Secrétariat rend aux Etats Membres et constitue de ce fait un produit final. Une réunion est dite "intergouvernementale" si elle rassemble des gouvernements. L'organisation de réunions de groupes d'experts et autres réunions auxquelles les participants assistent à titre personnel et non en qualité de représentants de leurs gouvernements ne constitue pas un produit final. Aux fins des produits, l'unité est constituée par une session de l'organe considéré, quelle qu'en soit la durée.

46. Méthode de présentation : L'organisation d'une réunion intergouvernementale consiste à fournir des services fonctionnels, des services techniques et des services de conférence. On maintiendra la pratique actuelle qui consiste à présenter ces trois aspects de cette catégorie de produits dans différentes parties du budget, au titre des différentes unités administratives qui remplissent ces fonctions.

a) Services fonctionnels (réunions) : Le texte explicatif du budget indiquera le nom de l'organe intergouvernemental, le nombre de sessions prévues au cours de la période considérée, et l'année au cours de laquelle elles auront lieu. Si l'organe est en train de négocier un accord international, une stratégie, un plan d'action

/...

ou un instrument analogue, on mentionnera le titre provisoire ou la nature probable dudit instrument. Lorsque les travaux du Secrétariat dépendront de l'issue de ces négociations, on fournira une indication, même approximative, de la nature de ces travaux. Aucun autre renseignement n'est nécessaire, puisque les rapports présentés aux réunions seront mentionnés séparément.

Produit : Services fonctionnels de deux sessions du Comité de l'énergie électrique (1982 et 1983).

Produit : Services fonctionnels des sessions du Groupe de travail intergouvernemental du code de conduite des sociétés transnationales au cours de l'exercice biennal 1982-1983. Si le code est adopté, le Centre sur les sociétés transnationales pourrait avoir à assurer le service d'une conférence sur ce sujet au cours du même exercice.

b) Services techniques (réunions) : Le texte explicatif du budget indiquera le nom de l'organe intergouvernemental et les dates des sessions qu'il tiendra au cours de la période considérée.

c) Services de conférence : On continuera à présenter globalement au chapitre 29, comme dans le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1980-1981, des indicateurs du volume de travail en matière de traduction, d'interprétation, d'édition, d'enregistrement, de reproduction et de distribution des documents.

2. Rapports aux organes intergouvernementaux

47. Définition du produit final : Les rapports entrant dans cette catégorie ne seront considérés comme des produits finals que s'ils sont publiés dans les séries à distribution générale, limitée ou restreinte. Les documents de travail présentés aux réunions de groupes d'experts, les rapports dont les principaux utilisateurs sont les fonctionnaires du Secrétariat (tels que les documents de la série ST/...), les rapports du Comité administratif de coordination, les documents de séance et autres documents de base destinés aux organes intergouvernementaux, ne constituent pas des produits finals.

48. Utilisateur principal : L'utilisateur principal d'un rapport est l'organe intergouvernemental qui le reçoit. En règle générale, on ne mentionnera pas d'utilisateurs secondaires de ces rapports dans les textes explicatifs du budget, mais ils pourront être mentionnés dans les fiches d'information internes sur les éléments de programme.

49. Date d'achèvement : La date d'achèvement d'un rapport est la date à laquelle il est mis à la disposition de ses utilisateurs principaux, c'est-à-dire, en règle générale, six semaines au moins avant la session au cours de laquelle il doit être examiné. La date de la session étant connue bien à l'avance, il sera normalement possible de préciser non seulement l'année, mais le trimestre durant lequel le rapport devrait être terminé.

50. Méthode de présentation : La façon normale de présenter les rapports sera la suivante :

Produit : Rapport à la Commission des sociétés transnationales concernant les contrats et accords conclus par les sociétés transnationales dans les industries extractives (troisième trimestre de 1982).

Cette présentation comprend quatre éléments :

- a) La catégorie de produit;
- b) L'utilisateur principal;
- c) Le contenu du rapport;
- d) La date d'achèvement.

Pour cette catégorie de produit, le terme "rapport" remplacera tous les synonymes ou expressions équivalentes tels que : "étude", "publication", "document de recherche", etc. Si des termes particuliers tels qu'"enquête", "directives", "manuel", "guide", etc., doivent figurer dans le titre du rapport ou indiquent son contenu, le libellé sera :

Produit : Rapport à ... sur une enquête relative à ... (premier trimestre de 1983).

3. Opérations de maintien de la paix et opérations humanitaires

51. Les textes explicatifs sur les programmes relatifs au maintien de la paix et aux opérations humanitaires continueront d'être présentés de la même manière que dans les chapitres pertinents du projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1980-1981.

4. Publications techniques, y compris périodiques, feuilles de sortie d'imprimante et bandes machine et services d'information spécialisés

52. Définition du produit final : Toutes les publications des Nations Unies destinées à la vente constituent des produits finals. Les documents tels que les actes d'une conférence des Nations Unies publiés par un éditeur extérieur (presses universitaires par exemple) relèvent également de cette catégorie. Les bulletins, journaux, circulaires d'information et publications périodiques analogues distribués gratuitement par les services organiques ne sont considérés comme des produits finals que s'ils sont destinés principalement à des utilisateurs extérieurs au Secrétariat. Les publications techniques qui ne sont ni périodiques ni destinées à la vente ne sont pas des produits finals, à l'exception des rapports à distribution générale, limitée ou restreinte soumis aux organismes intergouvernementaux. Lorsque plusieurs services ont participé à l'élaboration du document, seul le service responsable en dernier ressort de sa publication doit l'indiquer comme produit. Toutes les contributions, si importantes soient-elles, d'autres services sont des produits intermédiaires qui ne seront pas mentionnés.

/...

53. Utilisateurs principaux : Les utilisateurs principaux d'une publication technique des Nations Unies sont ceux à qui le produit est expressément destiné, d'après les textes portant autorisation des travaux, et dont les besoins en ont déterminé la forme et la teneur. Il s'agira en général de responsables au niveau de la formulation des politiques, d'administrateurs, de planificateurs ou autres techniciens des gouvernements des Etats Membres, encore que d'autres groupes (ONG ou universités, par exemple) puissent également utiliser la publication.

54. Date d'achèvement : La date d'achèvement d'un document destiné à la vente est l'année de sa publication. La périodicité des journaux, bulletins, circulaires d'information et publications techniques analogues sera précisée si elle ne ressort pas clairement du titre.

55. Méthode de présentation : Pour les publications périodiques à large diffusion (les Annuaires par exemple), on ne mentionnera pas d'utilisateur principal. Lorsque le titre de la publication est connu, le libellé sera le suivant :

Produit : Annuaire juridique, 1980 et 1981 (quatrième trimestre de 1980 et de 1981, respectivement).

Produit : Bulletin démographique (deux numéros par an);

Population Newsletter (deux numéros par an); communication de données démographiques à des organisations extérieures, sur demande.

Lorsque le titre exact n'est pas connu, le libellé sera le suivant :

Produit : Publication destinée à la vente : Directives concernant les politiques à suivre en matière de répartition de la population, à l'intention des responsables au niveau de la formulation des politiques et des planificateurs (1982).

Produit : Publication destinée à la vente : Manuel sur les méthodes d'évaluation des indicateurs démographiques de base à partir de données incomplètes, destiné aux démographes nationaux (1983).

5. Services d'information

56. Définition du produit final : Les produits relevant de cette catégorie comprennent tous les documents non techniques destinés au grand public, qui sont distribués gratuitement ou mis en vente par l'ONU, soit directement, soit par des intermédiaires. Il s'agit des documents suivants :

- bulletins, circulaires d'information et magazines périodiques;
- brochures, fiches d'information et panneaux muraux imprimés;
- communiqués de presse;
- publications;
- expositions et autre matériel visuel;
- films et bandes magnétoscopiques;
- émissions radiodiffusées et informations, documentaires et magazines enregistrés sur bande;
- visites guidées et conférences.

/...

57. Méthode de présentation : Les produits de cette catégorie continueront à être présentés sous forme récapitulative dans le chapitre pertinent du projet de budget-programme.

6. Projets de coopération technique

58. Définition des produits finals et date d'achèvement : Un projet de coopération technique exécuté par l'Organisation des Nations Unies sera considéré comme achevé, c'est-à-dire comme ayant produit son produit final, lorsque toutes les activités devant être exécutées ou tous les apports devant être fournis par l'agent d'exécution de l'ONU dans le cadre de ce projet auront été exécutées ou fournis; ou s'il a été mis fin officiellement au projet avant la date prévue d'achèvement des activités, par accord entre l'agent d'exécution de l'ONU et le(s) gouvernement(s) recevant l'aide ou les apports fournis par l'ONU au titre du projet.

59. Utilisateurs principaux : Les utilisateurs des projets de coopération technique sont les gouvernements qui reçoivent l'aide ou les apports fournis par l'Organisation des Nations Unies dans le cadre des projets.

60. Méthode de présentation : La présentation type pour les projets de coopération technique sera la suivante :

Produit : Outre 10 projets multinationaux, on compte que 55 projets de coopération technique seront en cours d'exécution au début de l'exercice biennal, dans 35 pays. On compte que 15 de ces projets seront achevés et que 10 nouveaux projets seront mis en route durant l'exercice biennal.

7. Subventions et bourses

61. Définition du produit final : Toutes les subventions ou bourses octroyées à des personnes qui ne sont pas des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies sont des produits finals.

62. Date d'achèvement : Pour cette catégorie de produits, la date d'achèvement est la date d'octroi de la subvention ou de la bourse, et non la date d'achèvement des études.

63. Méthode de présentation : On indiquera le nombre de subventions et de bourses qui seront vraisemblablement octroyées durant la période considérée, ainsi que l'objet des bourses et subventions ou le type de bénéficiaires, si cela ne ressort pas clairement du titre de l'élément du programme.

Produit : Une trentaine de bourses de perfectionnement seront attribuées à de jeunes juristes de pays en développement et une cinquantaine de subventions pour frais de voyage seront accordées aux participants à des cours régionaux de formation et de recyclage durant l'exercice biennal 1982-1983.

/...

8. Autres produits finals

64. Dans les rares cas où un produit final ne relève d'aucune des six catégories ci-dessus, on indiquera :

- a) La nature du produit final et sa teneur;
- b) Les utilisateurs principaux;
- c) La date d'achèvement.

D. Renseignements supplémentaires figurant dans les fiches d'information sur les éléments de programme

65. Outre les informations contenues dans les descriptions type de produits figurant dans les textes explicatifs sur les programmes présentés dans le budget, on recueillera au niveau interne les renseignements suivants pour chaque élément de programme :

- a) Produits et activités intermédiaires, même lorsqu'ils ne se traduisent pas par un produit final;
- b) Mention des utilisateurs secondaires importants;
- c) Méthodes permettant d'atteindre ces utilisateurs (listes de distribution spéciales, par exemple);
- d) Indicateurs de résultats à utiliser dans les rapports sur l'exécution des programmes, lorsque cela sera jugé possible et utile;
- f) Méthodes permettant de connaître les réactions des utilisateurs (questionnaires, par exemple);
- g) Estimation des besoins (en mois de travail) pour chaque année de l'exercice biennal.

E. Méthode de contrôle de l'exécution des programmes

66. Les informations contenues dans la description type du produit seront suffisamment précises pour que, dans le rapport sur l'exécution du programme, on puisse utiliser la méthode de la signalisation des écarts. Le rapport rendra compte des écarts importants par rapport aux engagements prévus dans le budget et en exposera les raisons, au lieu d'énumérer des produits. Il fera également état, le cas échéant, des indicateurs de résultats pertinents, tels que le nombre de publications vendues.
