



Assemblée générale

Distr.
GENERALE

A/43/124
4 février 1988
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Quarante-troisième session

CORPS COMMUN D'INSPECTION

Etablissement de rapports sur l'exécution et les résultats des programmes de l'Organisation des Nations Unies : contrôle, évaluation et examen de la gestion

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre à l'Assemblée générale le rapport du Corps commun d'inspection intitulé "Etablissement de rapports sur l'exécution et les résultats des programmes de l'Organisation des Nations Unies : contrôle, évaluation et examen de la gestion" (JIU/REP/88/1).

ETABLISSEMENT DE RAPPORTS SUR L'EXECUTION ET LES RESULTATS DES
PROGRAMMES DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES : CONTROLE,
EVALUATION ET EXAMEN DE LA GESTION

par

Siegfried Schumm

Corps commun d'inspection

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragrapbes</u>	<u>Pages</u>
I. RESUME DES CONCLUSIONS ET DES RECOMMANDATIONS	1 - 9	4
II. INTRODUCTION	10 - 17	8
III. RAPPORTS SUR L'EXECUTION DES PROGRAMMES	18 - 120	11
A. Présentation et contenu	21 - 28	11
B. Principaux problèmes que posent les rapports actuels	29 - 120	14
1. Couverture incomplète	30 - 47	14
2. Mauvaise conception de la périodicité des rapports	48 - 54	20
3. Caractère fragmenté du mécanisme d'examen des programmes	55 - 64	23
4. Changements de programme continus	65 - 71	26
5. Définition de priorités	72 - 78	28
6. Activités d'une utilité marginale	79 - 85	30
7. Présentation séparée des données relatives au programme et des données financières	86 - 98	32
8. Défauts méthodologiques	99 - 106	36
9. Manque d'analyse	107 - 120	40
IV. AUTRES EFFORTS LIES A L'ETABLISSEMENT DE RAPPORTS SUR L'EXECUTION ET LES RESULTATS DES PROGRAMMES	121 - 185	45
A. Evaluation approfondie	122 - 128	45
B. Un système planifié d'auto-évaluation	129 - 145	46

/...

TABLE DES MATIERES (suite)

	<u>Paragrap</u> hes	<u>Pages</u>
C. Formation des administrateurs	146 - 152	52
D. Groupe central de contrôle	153 - 161	54
E. Vérification intérieure des comptes	162 - 164	56
F. Amélioration de la gestion	165 - 180	57
G. Etudes extérieures	181 - 185	63
<u>Annexes</u>		
I. Examen et présentation de rapports à ce sujet : évolution de la situation de 1950 à 1987		65
II. Modèle proposé pour la présentation en une page des rapports sur l'exécution des sous-programmes		75
Notes		76

/...

I. RESUME DES CONCLUSIONS ET DES RECOMMANDATIONS

1. Depuis près de 40 ans, l'Assemblée générale et le Secrétariat s'efforcent d'instaurer un système rationnel de planification et d'examen des programmes de l'Organisation des Nations Unies. Comme l'indique la citation reproduite au début de l'introduction à la présente étude, les organisations se donnent souvent beaucoup de mal pour déterminer leurs objectifs et à approuver le volume des ressources nécessaires, mais oublient de vérifier par la suite ce qui a été véritablement accompli. L'Organisation des Nations Unies a certes fait beaucoup de progrès en ce qui est de la planification et de l'établissement des budgets-programmes, mais le système reste incomplet, et sérieusement déficient, parce qu'un élément essentiel fait encore défaut : la présentation régulière et systématique de rapports aux responsables, à l'échelon le plus élevé, ainsi qu'aux organes intergouvernementaux sur l'exécution et les résultats des programmes.

2. L'Organisation des Nations Unies a essayé à plusieurs reprises, au fil des années, d'établir des rapports informatifs sur l'exécution des programmes mais à la fin des années 70, le Secrétaire général a dû reconnaître qu'il n'existait pas encore de mécanisme permettant de contrôler et d'évaluer l'exécution des programmes et de faire rapport à ce sujet. Les données figurant dans les budgets-programmes étant insuffisantes et l'Organisation ne disposant pas d'un système d'évaluation interne, le Secrétariat a décidé en 1980 que seraient établis, à titre provisoire, des "rapports sur l'exécution du programme" auxquels on a attaché de plus en plus d'importance.

3. Malheureusement, ces rapports ne fournissent qu'une tabulation très simpliste des milliers de "produits" obtenus, ce qui ne donne guère d'informations aux organes intergouvernementaux concernant les résultats effectifs des programmes ainsi que leur efficacité et leur rentabilité compte tenu des objectifs fixés. Les seuls autres rapports réguliers concernant l'exécution et les résultats des programmes sont les évaluations approfondies, qui sont progressivement devenues plus utiles et d'une meilleure qualité, mais comme il n'en est établi qu'une par an, il faudra de nombreuses années pour passer en revue tous les grands programmes de l'Organisation, ne serait-ce qu'une seule fois. En conséquence, les Etats Membres ne disposent pas actuellement des informations sur l'exécution et les résultats des programmes dont ils ont besoin pour pouvoir décider des futurs programmes et apporter des améliorations sur le plan opérationnel.

4. En 1985, les membres de la Cinquième Commission ont, une nouvelle fois, critiqué sévèrement le fait que le Secrétariat ne présentait pas de rapports sur les résultats des programmes (voir l'introduction). Le Secrétariat s'est de nouveau engagé à soumettre des rapports plus approfondis et plus analytiques et, à la fin de 1986, après 10 ans d'efforts, il a fini d'élaborer un ensemble d'objectifs, d'indicateurs et de méthodes d'évaluation des progrès réalisés, qui devait constituer un nouveau système d'auto-évaluation intégré. Ce système devait faciliter l'établissement régulier de rapports analytiques et complets sur les résultats des programmes, à l'intention de tous les organes intergouvernementaux. Malheureusement, le Secrétariat a décidé de ne soumettre au Comité du programme et de la coordination (CPC) qu'un bref rapport biennal résumant ses "conclusions générales" au sujet de l'évaluation et de la conception des programmes.

/...

5. L'Inspecteur estime qu'il est crucial de mettre en place une fois pour toutes un système d'établissement de rapports approfondis et complets sur l'exécution des programmes qui permettrait d'intégrer enfin le contrôle et l'évaluation et d'en faire, pour les responsables à l'échelon le plus élevé et pour les organes intergouvernementaux, des instruments d'usage courant aux fins de la prise de décision, comme le prévoyaient déjà les règlements régissant la planification des programmes qui ont été adoptés par l'Assemblée générale en 1982 mais qui ne sont pas encore appliqués. Ces rapports faciliteraient l'élaboration et l'exécution des programmes en fournissant en temps voulu des informations sur les progrès accomplis et les résultats obtenus. Ils permettraient en outre d'attribuer les responsabilités de façon plus précise et d'assurer la transparence des programmes. Des rapports de ce type sont demandés depuis les années 50, mais ils sont aujourd'hui plus nécessaires que jamais pour aider les Etats Membres à déterminer l'utilisation la plus rentable des ressources limitées dont dispose l'Organisation depuis la crise financière de la fin des années 80. Enfin, ces rapports fourniraient des informations systématiques sur les progrès accomplis, les problèmes rencontrés et l'efficacité d'exécution et permettraient ainsi aux décideurs de modifier les programmes de façon plus rapide et plus créative en fonction des changements et des problèmes complexes qu'apporteront inévitablement les années 90.

6. Nouvelle formule de rapport sur l'exécution du programme. La présente formule de rapport sur l'exécution des programmes ne fait qu'énumérer des produits, sans même fournir autant d'informations que les rapports établis précédemment (depuis le début des années 60 jusqu'à la moitié des années 70). Ces rapports incomplets et publiés au mauvais moment ne sont pas beaucoup utilisés, n'aident guère à faire un choix entre activités prioritaires ou marginales et ne contiennent pratiquement pas de données analytiques. Il faut certes continuer d'énumérer les produits et de renforcer cet élément aux fins du contrôle interne des programmes, mais il ne doit constituer qu'un aspect mineur des nouveaux rapports, qui seraient beaucoup plus approfondis (par. 21 à 113, 129 à 135).

Recommandation 1 : Le Secrétaire général devrait remplacer les présents rapports sur l'exécution du programme par de nouveaux rapports analysant les progrès accomplis et les résultats obtenus, compte tenu des objectifs fixés, pour chaque sous-programme de l'ONU. Ces rapports devraient être présentés en même temps que les projets de budget-programme biennaux afin de pouvoir enfin réunir et comparer les informations sur les "résultats" et les informations sur les "activités envisagées", comme les organes intergouvernementaux le demandent depuis longtemps (par. 114 à 120, 136 à 139, 161).

7. Mise en oeuvre de systèmes de contrôle et d'évaluation interne. Dans ses deux rapports intérimaires de 1981 et 1985 sur l'évaluation, le CCI a conclu que l'Organisation des Nations Unies était très en retard par rapport aux autres organisations pour ce qui était de l'établissement et de l'utilisation de systèmes d'évaluation et a demandé instamment que des mesures soient prises pour renforcer les fonctions de contrôle et d'évaluation. L'Assemblée générale a aussi formulé à maintes reprises la même demande, mais, dans ses rapports, le Secrétaire général a reconnu que l'Organisation restait dans l'incapacité d'y donner suite. L'existence d'un solide système d'appui est d'autant plus importante maintenant que les processus de contrôle et d'auto-évaluation sont enfin mis en place. L'expérience

/...

montre clairement que le système d'évaluation à l'échelle du Secrétariat demandé par l'Assemblée générale en 1981 ne sera jamais créé. Il est néanmoins très important que des mesures de renforcement, tout au moins partielles, soient prises dès maintenant pour garantir que les activités de contrôle et d'évaluation aient une portée, une qualité et une utilité minimums (par. 30 à 47, 55 à 85, 140 à 159).

Recommandation 2 : Le Secrétaire général devrait :

- a) Evaluer les besoins en personnel du Groupe central de l'évaluation (qui ne comprend actuellement que trois administrateurs) de sorte qu'il dispose des ressources en personnel nécessaires pour réaliser les études d'évaluation requises et s'acquitter des responsabilités qui lui ont été attribuées par le CPC en 1983 en ce qui concerne la gestion du système d'évaluation (par. 143 à 145);
- b) Ajouter au moins un poste d'administrateur aux deux postes dont dispose le petit groupe central de contrôle, afin de lui permettre de finir d'élaborer et de mettre en place le système de contrôle, et d'assumer ensuite toutes les fonctions qu'on lui réservait initialement en ce qui concerne l'analyse, la supervision et les aspects opérationnels (par. 157 à 160);
- c) Renforcer les activités d'évaluation ainsi que la qualité des rapports sur l'exécution et les résultats des programmes, tout au moins dans les quelques unités administratives qui dépensent la majeure partie des ressources de l'Organisation des Nations Unies et qui ont jusqu'à maintenant très peu retenu l'attention sur le plan de l'évaluation : l'UNRWA, le Département de la coopération technique pour le développement, et, dans une moindre mesure le HCR, ainsi que les commissions régionales, auxquelles sont certes affectées des ressources plus limitées mais dont le rôle est important sur les plans directif et opérationnel (par. 47, 141 et 142);
- d) Déterminer, pour chaque programme de l'ONU, quel organe intergouvernemental (en dehors du CPC, du CCQAB et de la Cinquième Commission) est chargé d'élaborer les programmes et de suivre leur exécution, faire rapport à ce sujet et prendre les mesures qui s'imposent de sorte que, dans tous les cas où cela est possible, tous ces organes reçoivent et examinent régulièrement le plan à moyen terme, le budget-programme et les rapports ou parties de rapport pertinents sur l'exécution des programmes, au titre d'un point de leur ordre du jour (par. 59 à 64);
- e) Dans la mesure où l'efficacité du nouveau système d'auto-évaluation dépendra pour beaucoup des compétences du personnel du Secrétariat, qui n'a encore jamais reçu la formation appropriée, introduire et organiser à titre hautement prioritaire, dans le cadre du programme officiel de formation de l'ONU, un cours expressément consacré à la conception et à l'évaluation des programmes, à l'intention de tous les responsables de la gestion des programmes et sous-programmes (par. 146 à 152).

8. Etablissement de rapports sur l'efficacité de la gestion et sur les améliorations dans ce domaine. Les services d'appui - administration, gestion et services de conférence - absorbent près de la moitié du budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies. On a beaucoup discuté au cours des années 80 des

/...

mesures envisagées et de la nécessité d'améliorer ces programmes, mais il n'a presque jamais été fait rapport aux organes intergouvernementaux de façon systématique sur les progrès effectivement accomplis en ce qui concerne l'efficacité, la qualité des services fournis ou la productivité. Les rapports biennaux sur l'exécution des sous-programmes que l'on se propose d'établir devraient aider à combler cette lacune. Un rapport du CCI de 1985 et un rapport du Secrétariat de 1987, concernant les problèmes qui se posent depuis longtemps en ce qui concerne les systèmes d'information, montrent que l'établissement de nouveaux rapports de ce type, choisis et examinés avec soin par les organes intergouvernementaux concernés, pourrait pousser le Secrétariat à apporter des améliorations substantielles et durables au fonctionnement de ces programmes (par. 37, 165 à 179).

Recommandation 3 : Les principaux organes concernés (le CCQAB, la Cinquième Commission et le Comité des conférences) pourraient envisager de demander au Secrétariat un rapport annuel approfondi sur les mesures visant à améliorer la gestion et les progrès accomplis pour certains services d'appui administratif ou services de conférence (par. 180).

9. Meilleure information des responsables pour la prise de décision. Pour bien préparer, analyser, exécuter et évaluer les programmes et pour élaborer les programmes futurs, il faut pouvoir disposer en temps voulu d'informations exactes et intégrées. L'Organisation des Nations Unies s'efforce depuis des années d'harmoniser les données financières et les données relatives aux programmes. Il est urgent à cet égard de mettre en place un système informatisé et intégré (par. 86 à 98, 157 à 160, 176 et 177).

Recommandation 4 : Le Secrétaire général devrait accorder un rang de priorité élevé, dans le cadre des efforts actuellement faits sur le plan des innovations techniques, à la mise en place d'un système d'information de gestion intégrant les informations financières et les informations sur l'exécution des programmes, afin d'aider le Secrétariat et les organes intergouvernementaux à s'acquitter en temps voulu et avec efficacité de leurs responsabilités en matière de prise de décision (par. 97, 160, 177).

/...

II. INTRODUCTION

"... les préoccupations liées à la capacité et à l'exécution atteignent leur maximum lors de l'examen des projets de programme et de budget et semblent disparaître au moment de l'examen des rapports relatifs à l'exécution des programmes approuvés.

... Cette dichotomie entre l'attention accordée à l'élaboration des programmes et à la budgétisation, d'une part, et le manque d'intérêt porté à l'exécution des programmes, de l'autre, est en soi l'une des principales causes de l'insuffisance des résultats obtenus."

Mahdi Elmandjra, The United Nations system: An analysis, 1973.

10. Les informations sur la façon dont une organisation s'est acquittée des tâches qu'elle s'est assignées devraient constituer un élément essentiel du processus de gestion. Les informations sur l'exécution des programmes permettent en effet aux responsables, à l'échelon le plus élevé, ainsi qu'aux organes directeurs de déterminer si les plans ont été exécutés et les objectifs atteints et de vérifier si les ressources disponibles ont été utilisées avec efficacité.

11. En 1985, le CCI a publié son troisième rapport sur l'évaluation au sein du système des Nations Unies. Le rapport concluait que l'évaluation était utilisée plus largement et plus systématiquement qu'elle ne l'avait jamais été et qu'elle permettait d'améliorer le rendement et la qualité sur le plan opérationnel. Cependant, malgré les initiatives prises pour améliorer le processus de prise de décision, le CCI a constaté qu'à l'échelon du système, l'accent était davantage mis sur les intrants que sur les résultats des programmes et que les informations relatives à l'exécution des programmes étaient insuffisantes. Dans un autre rapport sur l'évaluation au sein des diverses organisations, le CCI a fait remarquer que ces problèmes étaient particulièrement graves à l'Organisation des Nations Unies 1/.

12. Les problèmes résultant des insuffisances du système d'établissement des rapports sur l'exécution des programmes à l'Organisation des Nations Unies ont été soulignés à la quarantième session de l'Assemblée générale, en 1985. Au cours du débat général consacré par la Cinquième Commission à la planification des programmes et au projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1986-1987, les représentants des Etats Membres, surtout ceux des pays en développement, ont formulé les critiques suivantes :

"... la difficulté qu'éprouvent les Etats Membres à se faire une image complète des processus de planification, de budgétisation, de contrôle de l'exécution et d'évaluation des activités de l'Organisation [des Nations Unies est] d'autant plus grande que la [Cinquième] Commission ne dispose pas de renseignements sur l'exécution des programmes du budget précédent. [La ... délégation] ... espère que la remarque du Secrétaire général selon laquelle il reste beaucoup à faire pour systématiser et uniformiser les activités de contrôle et d'évaluation dans l'ensemble du Secrétariat ne sera bientôt plus fondée."

/...

"Il existe un début de contrôle de l'exécution, mais il importe de l'étoffer et d'en faire un processus permanent, ce qui permettrait, entre autres choses, de mieux évaluer les besoins et les possibilités de redéploiement des ressources au cours de l'exécution du budget."

"... le nouveau projet de budget-programme ... a été établi sans qu'on ait procédé à l'évaluation critique des activités en cours, ni à l'élimination des programmes dépassés ou d'utilité marginale... Les Etats Membres ne peuvent ainsi se faire une idée exacte de la compétence avec laquelle les ressources sont utilisées, ni de la qualité des résultats qui justifient de nouvelles demandes... Le CPC est paralysé par le manque d'information que provoquent les réticences des responsables des programmes..."

"La question fondamentale ... [est] celle de l'adéquation des moyens et des programmes... Il faudrait consacrer plus de temps à l'évaluation de l'application et de la réalisation de ces programmes."

"... [en raison] des contraintes qui résultent de l'absence d'un système de contrôle pleinement opérationnel... [L'Etat Membre] a de sérieuses réserves en ce qui concerne la présentation d'états relatifs aux incidences sur le budget-programme. [En ce qui concerne l'] établissement de priorités, ... cette approche constitue un instrument de gestion efficace, [mais] il faut d'abord donner des bases solides aux fonctions de contrôle et d'évaluation."

"Il faudrait que des renseignements plus complets soient communiqués au CCQAB, au CPC et à l'Assemblée générale, pour leur permettre d'examiner correctement les programmes proposés et de décider en toute connaissance de cause..."

"... [La délégation] n'est guère convaincue que tous les éléments de programmes [du projet de budget-programme] soient pleinement utiles ... Au demeurant, le sentiment qu'il reste encore beaucoup à faire est assez répandu parmi les Etats Membres, notamment pour ce qui est du redéploiement des ressources et de la réévaluation des priorités. Il manque à l'Organisation un mécanisme qui permettrait d'assurer la continuité de ces processus... Il faut relancer les efforts d'identification des activités dépassées d'une utilité marginale ou inefficaces 2/."

13. Ces vives critiques de la part des Etats Membres sont surprenantes car l'Organisation des Nations Unies dispose depuis plusieurs années, du moins en théorie, d'un système intégré de planification des programmes, de budgétisation par programme, de contrôle et d'évaluation. Elles sont d'autant plus surprenantes que depuis près de 20 ans le Secrétariat fournit aux organes directeurs des rapports sur l'exécution des programmes, sous différentes formes.

14. Le Secrétariat s'est cependant associé aux conclusions des membres de la Commission. Comme on l'a vu, le Secrétaire général partageait leur opinion à ce sujet et le Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion a pour sa part déclaré ce qui suit :

"Les Etats Membres ... ont souligné qu'ils avaient besoin de disposer d'informations plus claires et plus complètes, ... sur l'exécution des programmes par le Secrétariat, sur les extrants et sur les résultats.

Nous devons renforcer les fonctions de contrôle et d'évaluation...

Nous devons indiquer clairement et objectivement ce qui a été fait, et avec quels résultats, et ce qui n'a pas été fait, et pourquoi...

Nous devons établir des rapports d'exécution plus analytiques...

J'estime que le problème essentiel est de disposer d'informations plus transparentes et de meilleure qualité, qui permettront de prendre des décisions plus judicieusement 3/."

15. L'Assemblée générale, comme suite à ce débat approfondi, a donc demandé une fois de plus "de renforcer la capacité de contrôle et d'évaluation de l'Organisation des Nations Unies afin que les Etats Membres puissent prendre leurs décisions en connaissance de cause" 4/.

16. Le CCI a entrepris la présente étude pour évaluer les efforts qui avaient été faits et les problèmes qui se posaient actuellement à l'Organisation des Nations Unies pour l'établissement des rapports sur l'exécution et les résultats des programmes, et pour suggérer des moyens d'améliorer la qualité, l'actualité et l'utilité de ces rapports. Certains fonctionnaires du Secrétariat établissent un parallèle entre l'établissement de tels rapports et les "rapports sur l'exécution du programme" qu'établit actuellement le Secrétariat et qui ne font que vérifier les extrants en les comparant aux objectifs fixés. Le CCI partage les vues de la Cinquième Commission et du Secrétariat reproduites plus haut : les rapports sur l'exécution et les résultats des programmes ne devraient pas seulement traiter de la conformité avec les plans établis; ils devraient également présenter et analyser, de façon systématique et régulière, les résultats et la qualité des programmes, les problèmes rencontrés et les améliorations apportées aux activités entreprises. On peut donc définir les "rapports sur l'exécution et les résultats des programmes" comme des rapports fournissant régulièrement aux responsables de haut niveau et aux organes intergouvernementaux des informations en matière de contrôle et d'évaluation et autres aspects de la gestion des programmes, ainsi que sur la façon dont le Secrétariat a exécuté les programmes qui lui ont été confiés et sur les résultats obtenus.

17. Le "Secrétariat", aux fins de la présente étude, comprend tous les services de l'Organisation des Nations Unies inclus dans les plans à moyen terme et les budgets-programmes; sont par conséquent exclues certaines entités semi-autonomes, notamment le PNUD, le FNUAP et l'UNICEF. Cette question ayant constitué un sujet de préoccupation prioritaire pendant de nombreuses années, le présent rapport comporte d'importantes notes de bas de page renvoyant à des débats antérieurs et des analyses détaillées des divers problèmes examinés. L'inspecteur souhaite remercier les nombreux fonctionnaires qui lui ont fait part de leurs idées et de leurs observations lors de l'établissement de la présente étude.

III. RAPPORTS SUR L'EXECUTION DES PROGRAMMES

18. Le Corps commun a noté dans son rapport intérimaire de 1985 sur l'évaluation dans le système que les organismes des Nations Unies s'employaient à moderniser et à rationaliser les mécanismes relativement lourds qu'ils avaient mis en place au fil des ans en matière d'information, de contrôle et d'établissement des rapports. Pour mieux intégrer les systèmes de contrôle, d'évaluation et de gestion aux systèmes d'information financière et améliorer ainsi le processus de prise de décisions à l'intention des responsables au niveau le plus élevé, ainsi que des organes directeurs, le CCI a recommandé a) de renforcer les systèmes de contrôle afin de fournir les informations nécessaires en temps voulu, et les harmoniser avec les processus d'évaluation; b) de s'efforcer de mieux connaître les besoins des décideurs en matière d'information et savoir quand ces besoins doivent être satisfaits; et c) d'utiliser de nouveaux systèmes d'information de gestion pour améliorer et mettre à jour les données sur l'exécution des programmes 5/.

19. L'Organisation des Nations Unies a fait de gros progrès pour ce qui est de la planification de l'exécution de ses programmes grâce à l'introduction des plans à moyen terme et des budgets-programmes. Elle a toutefois encore fort à faire pour compléter son système de programmation en établissant des processus d'évaluation interne et en faisant systématiquement rapport sur l'efficacité et les résultats des programmes. Le système de programmation est en cours d'élaboration depuis près de 40 ans, en fait depuis les demandes faites initialement à ce sujet dans les années 50 et au début des années 60, suivies par des tentatives de mise en place des processus de planification, de budgétisation par programme et d'évaluation vers la fin des années 60 et le début des années 70, par les efforts de "restructuration" de la fin des années 70, et enfin les règlements et règles régissant la planification des programmes, élaborés pendant les années 80. Ce long processus s'inscrit donc bien dans le cadre des efforts faits actuellement pour compléter le système puisqu'il témoigne de la volonté tenace, constamment exprimée au fil des ans, de concevoir un système de programmation efficace et intégré. On trouvera donc, à l'annexe I au présent rapport, un résumé des déclarations de caractère directif relatives à la programmation faites depuis les années 50, ainsi que des efforts déployés sur le plan de l'exécution pendant la même période.

20. Aujourd'hui, après des années de discussion, la tâche consistant à établir systématiquement des rapports de contrôle et d'évaluation sur l'efficacité et les résultats des programmes se limite encore très souvent à produire un mince "rapport d'exécution du programme" composé de tableaux dans lesquels des milliers de "produits exécutés" sont indiqués, face aux produits prévus. On étudiera tout d'abord dans le présent chapitre les premiers rapports sur l'exécution du programme (qui donnaient d'ailleurs davantage matière à réflexion) ainsi que la volonté résolument et constamment manifestée d'en améliorer la qualité. On analysera ensuite neuf grandes lacunes qui font que les rapports actuels de "recensement des apports" ne correspondent ni aux besoins que les organes intergouvernementaux ne cessent d'exprimer ni aux promesses du Secrétariat.

A. Présentation et contenu

21. Depuis sa création, en 1945, l'Organisation des Nations Unies publie chaque année un rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation. Jusqu'en 1977, ces rapports (de 100 à 200 pages chacun) passaient en revue tous les domaines

/...

d'activité de l'Organisation; toutefois, ils décrivaient surtout les "faits nouveaux" intervenus, et ne portaient guère sur l'analyse de l'exécution et des résultats des programmes 6/. Depuis 1977, ils ne se composent plus que de l'introduction, dans laquelle le Secrétaire général présente, en 4 à 12 pages, un aperçu des politiques suivies. (Les rapports des chefs de secrétariat de certaines institutions spécialisées demeurent en revanche une importante source d'information sur l'évaluation et l'exécution des programmes comme on le verra à la section B.9.)

22. Les premiers "rapports sur l'exécution du programme" dignes de ce nom sont apparus en 1968 sur la recommandation du Comité des 14. On s'y efforçait de fournir des informations sur les dépenses par programme, d'évaluer "le cas échéant" les résultats des programmes, de comparer le nombre de mois de travail effectivement nécessaire par rapport aux prévisions, de passer en revue les progrès accomplis et d'expliquer tous les problèmes d'exécution qui avaient pu se poser. Ces rapports étaient établis dans une optique plus systématique et davantage axée sur les programmes que ce n'était le cas pour les rapports annuels sur l'activité de l'Organisation. Ils portaient toutefois essentiellement sur les domaines économique et social et celui des droits de l'homme, leur contenu et la qualité des analyses étaient très variables et l'accent était mis, dans le meilleur des cas, sur les produits (réunions, rapports) et non sur les progrès accomplis en vue de la réalisation des objectifs fixés ou sur les résultats obtenus 7/. En 1971, ces rapports sont redevenus des documents purement financiers. On a cessé d'analyser l'exécution des programmes en attendant l'introduction du nouveau processus de budgétisation par programme.

23. Les premiers budgets-programmes et plans à moyen terme ont marqué une amélioration certaine pour les organes directeurs, qui n'en ont pas moins vivement critiqué l'absence d'examen et de rapports complémentaires sur l'exécution des programmes. En réponse à ces critiques, le Secrétariat a produit une série de rapports expérimentaux.

a) Les rapports intérimaires et finals sur l'exécution du budget et du programme pour l'exercice biennal 1974-1975 identifiaient les produits de chaque programme et examinaient les écarts entre produits prévus et produits exécutés. L'évaluation des avantages de ces produits devait être une opération indépendante (qui n'a toujours pas été menée à bien). Ces documents, de 200 à 430 pages, fournissaient des données sur les dépenses ainsi que des textes explicatifs succincts sur les produits pour tous les types de programme de l'Organisation, y compris les services administratifs et autres services communs 8/.

b) Dans un rapport de 1975, il était dit que les organes intergouvernementaux chargés d'examiner les programmes souhaitaient vivement être saisis d'analyses portant sur l'efficacité des programmes dont ils s'occupaient, mais des directives étaient demandées avec insistance quant à la manière de procéder à ces évaluations. Le rapport comportait de brèves analyses des coûts et de certains des avantages de neuf activités de l'Organisation tout en soulignant qu'il ne s'agissait pas de véritables analyses "coûts-avantages" ou "coût-utilité" 9/.

c) Dans le plan à moyen terme pour la période 1976-1979, il est dit qu'un petit nombre d'analyses et évaluations spéciales figureraient "normalement" dans

/...

le plan. On y trouvait également une intéressante analyse quantitative de la productivité et de la modernisation des services de reproduction des documents à New York et à Genève 10/.

d) Sous la pression de l'Assemblée générale, qui souhaitait être informée de l'ordre de priorité et de l'état d'avancement des programmes, on a inclus dans le plan à moyen terme pour la période 1978-1981 les résultats d'un bref questionnaire que les responsables des programmes économiques, sociaux et humanitaires devaient renvoyer après avoir attribué des notes à leurs programmes. La plupart des services ayant accepté de se livrer à cette opération d'auto-évaluation (certains services importants s'y sont toutefois refusés) ont bien entendu déclaré que leurs programmes étaient très efficaces, indispensables et uniques en leur genre 11/.

e) En 1977, le Secrétariat a présenté au CPC quatre rapports initiaux d'évaluation des programmes. Ces rapports, conçus par les services concernés comme des rapports "d'auto-évaluation" "approfondis" sur les directives du Bureau des services financiers, donnaient des informations sur les coûts, les textes portant autorisation des programmes et les "méthodes d'évaluation utilisées" ainsi qu'un bref aperçu des produits et des effets de chacun des nombreux programmes et sous-programmes considérés 12/.

f) En 1978, comme suite aux demandes formulées trois années de suite par l'Assemblée générale, le Secrétaire général a publié un premier rapport sur l'identification des activités achevées, dépassées, d'une utilité marginale ou inefficaces. Dans ce rapport, le Secrétaire général, après avoir pris note de l'observation du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB) qui jugeait essentiel un tel examen, fondé sur une analyse critique, se bornait à examiner les problèmes de méthodologie et d'exécution qui se posaient 13/. Un autre rapport, publié en 1979, comportait une analyse partielle des activités supprimées et des remaniements subis par certains programmes et évoquait les problèmes méthodologiques qui continuaient à se poser 14/.

24. Malgré ces six ans d'activité intense, presque tous ces premiers efforts de contrôle et d'évaluation ont par la suite été abandonnés. Les rapports sur l'exécution du budget et du programme [a] sont redevenus des états financiers. L'expérience des analyses et évaluations spéciales [b] et [c] n'a pas été renouvelée. L'opération d'auto-évaluation [d] est restée sans suite pendant au moins 10 ans, jusqu'à ce qu'un nouveau système soit mis en place (voir chap. IV.B). Les rapports d'évaluation des programmes [e] ont été réduits à un seul et unique rapport annuel à l'intention du CPC (voir chap. IV.A) et l'identification des activités achevées ou inefficaces [f] n'a jamais trouvé la place qui lui revenait dans l'ensemble du système (voir sect. B.5 et 6).

25. En 1978, le Secrétariat a reconnu dans plusieurs rapports qu'il n'existait aucun système d'évaluation pour ce qui était de l'exécution des programmes. Dans le plan à moyen terme pour la période 1980-1983 par exemple, il est dit que l'absence de programmes de travail opérationnels était l'un des principaux obstacles qui empêchaient de suivre les progrès accomplis d'où la difficulté d'établir des rapports sur l'exécution des programmes. Qui plus est, il était, dans ces conditions, "impossible de mettre sur pied un cadre fiable pour l'évaluation des programmes" 15/.

/...

26. Dans un rapport publié en 1978, le CCI analysait les défauts du système de programmation et d'évaluation de l'Organisation des Nations Unies. Il demandait instamment la mise en place d'un sous-système cohérent et intensif de contrôle et d'évaluation de l'exécution des programmes et l'établissement de rapports à ce sujet à l'intention des responsables, à l'échelon le plus élevé, ainsi que des organes directeurs 16/. Le CPC et le CCQAB ont approuvé les recommandations du CCI et l'Assemblée générale les a entérinées 17/.

27. Les "nouveaux" rapports sur l'exécution du programme que le Secrétaire général a commencé à soumettre en 1980 18/ ont plus ou moins une présentation standard bien que le CPC ait demandé plusieurs fois par le passé qu'ils soient remaniés. Ces rapports, qui comptent de 60 à 130 pages, sont publiés au printemps de chaque année paire pour l'exercice biennal qui précède : le cinquième rapport, qui doit paraître au printemps de 1988, portera sur la période 1986-1987. L'intérêt principal de ces rapports vient de ce qu'ils comportent une vingtaine de tableaux analysant dans toute la mesure du possible l'exécution effective des programmes "à l'échelon des produits". Chaque tableau indique : a) le nombre de produits prévus; b) le nombre de produits exécutés comme prévu; c) les variations par rapport au programme (produits remaniés, reportés ou éliminés); d) les produits supplémentaires (requis par un organe délibérant ou ajoutés sur l'initiative du Secrétariat); et e) le taux d'exécution (qui est fonction de la proportion de produits exécutés), exprimé soit par une lettre, qui représente une "note" (pour les rapports précédents), soit par un pourcentage (rapport de 1986).

28. Ces tableaux sont en général suivis d'explications succinctes concernant les variations et les taux d'exécution particulièrement bas. Il s'agit en général de retards dans l'établissement de la documentation ou de changements dans le calendrier des publications, d'un manque de personnel ou de ressources extra-budgétaires, ou de remaniements de la programmation et du calendrier des réunions opérés par les organes directeurs. Dans le rapport de 1984, on s'efforçait pour la première fois d'analyser les problèmes qui se posaient au niveau de l'exécution; le rapport contenait en outre des tableaux récapitulatifs. Le rapport de 1986 ne comportait aucune analyse de ce genre mais offrait des tableaux récapitulatifs plus complets sur la totalité des produits exécutés.

B. Principaux problèmes que posent les rapports actuels

29. Les rapports actuels sur l'exécution des programmes ne répondent pas aux besoins de l'Organisation des Nations Unies en matière de contrôle, d'évaluation et d'établissement des rapports, comme le montre clairement l'insatisfaction générale manifestée en 1985 à la Cinquième Commission tant par les représentants des Etats Membres que par les hauts fonctionnaires du Secrétariat. On a résumé dans les sections ci-après les principaux problèmes que pose le processus actuel en vue d'examiner les améliorations qui pourraient y être apportées.

1. Couverture incomplète

30. D'après les règlements et règles régissant la planification des programmes, toutes les activités entreprises par l'Organisation des Nations Unies, qu'elles soient financées au titre du budget ordinaire ou à l'aide de ressources extra-budgétaires, sont soumises à des révisions "périodiques et approfondies" et

/...

sont programmées en ce sens que les produits finals à fournir sont clairement identifiés 19/. Or, actuellement, les rapports sur l'exécution des programmes ne couvrent régulièrement qu'une petite partie des activités de l'Organisation.

31. Dans les années 60, des comités d'experts ont souligné qu'il importait d'avoir des estimations uniformes de toutes les ressources nécessaires de façon à permettre aux responsables de prendre des décisions équilibrées et réalistes sur chacune et sur l'ensemble des activités de l'ONU 20/. Malgré de nombreux appels lancés récemment en faveur d'une plus grande "transparence" en ce qui concerne les programmes et leur financement, il reste difficile d'avoir une idée claire et simple de l'ensemble des activités de l'Organisation des Nations Unies. Le projet de budget-programme pour 1986-1987 contient plus de 80 pages de tableaux détaillés et récapitulatifs, mais nulle part on n'y trouve un bref résumé des principales activités relevant du programme global.

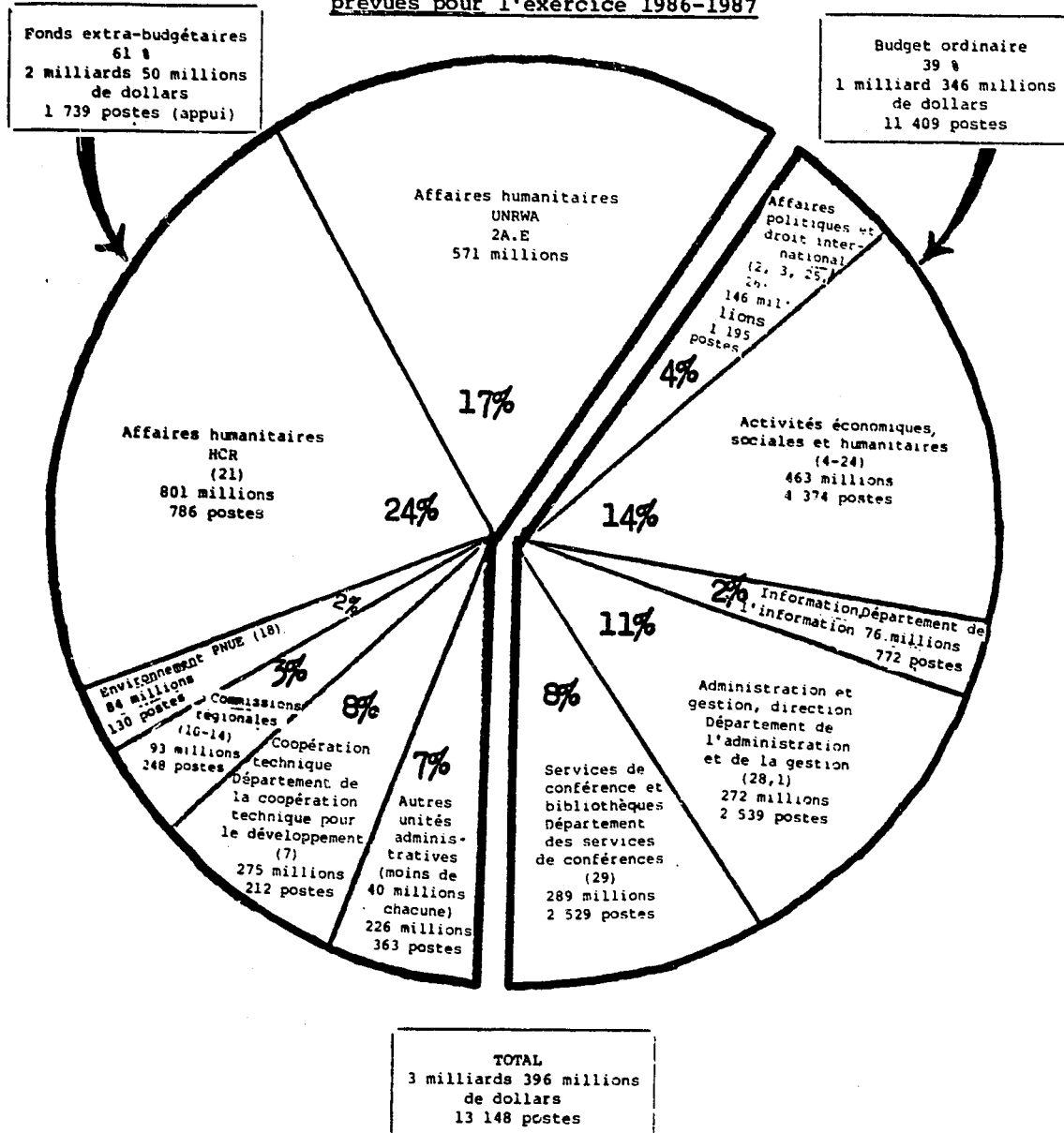
32. La FAO, le BIT et l'OMS utilisent souvent dans les budgets-programmes la formule des "camemberts" et, à leur instar, l'Inspecteur a établi celui qui est reproduit ci-après; il permettra au lecteur de voir immédiatement la répartition des dépenses totales de l'Organisation prévues pour l'exercice 1986-1987. On y a indiqué, pour chacun des grands domaines d'activité de l'ONU dont le financement est assuré au titre du budget ordinaire ou à l'aide de fonds extra-budgétaires : a) un titre; b) le principal bureau ou département concerné, le cas échéant; c) entre parenthèses, les chapitres correspondants du budget; d) le montant estimatif des dépenses, en millions de dollars des Etats-Unis; e) le nombre total de postes (personnel d'appui uniquement pour les activités financées à l'aide de fonds extra-budgétaires); et f) le pourcentage représentant la part du domaine d'activité considéré dans les dépenses totales.

33. Indépendamment des grands domaines entre lesquels les ressources sont réparties, l'Organisation des Nations Unies possède aussi une structure de programmes extrêmement détaillée (et fragmentée). Là encore on ne dispose d'aucun tableau récapitulatif. On peut cependant distinguer les trois niveaux de programmes indiqués ci-après (d'après les tables des matières (plus de 50 pages) des six différents documents constituant le plan à moyen terme pour la période 1984-1989 21/), ainsi que des éléments de programme (définis dans les budgets-programmes) et des produits (énumérés dans les rapports sur l'exécution du programme) :

- 31 grands programmes;
- 148 programmes (81 centraux, 67 régionaux);
- 471 sous-programmes (270 centraux, 201 régionaux);
- 2 000 éléments de programme (environ);
- 8596 produits finals (en 1984-1985, activités d'information non comprises).

/...

**Montant total (net) des dépenses de l'Organisation des Nations Unies
 prévues pour l'exercice 1986-1987**



Source : En ce qui concerne le budget ordinaire, les chiffres sont tirés du "Budget-programme de l'exercice biennal 1986-1987", document A/40/6/Add.1, 1986, p. 162 à 181. Les "postes" comprennent à la fois les postes permanents et les postes temporaires. Les chiffres indiqués sous "Administration et gestion, direction" comprennent un montant net de 5 millions de dollars au titre d'autres dépenses (titres VIII à XI) et des prévisions de recettes, et-194 postes.

En ce qui concerne les fonds extra-budgétaires, les chiffres sont tirés du "Budget-programme de l'exercice biennal 1986-1987", document A/40/6, vol I, 1985, p. 88 à 96. Sont exclus 199 millions de dollars et 396 postes d'appui qui avaient été prévus pour l'ONUDI avant que celle-ci ne devienne une institution spécialisée. Est également exclu le coût des opérations de maintien de la paix, qui s'était élevé à 309 millions de dollars en 1984-1985.

/...

34. Au titre du budget ordinaire, les activités économiques et sociales (et certaines activités humanitaires menées sur une petite échelle) sont essentiellement les suivantes : recherches, publications, documentation et autres "services fonctionnels" nécessaires aux organes intergouvernementaux. Depuis 20 ans, les efforts de programmation et d'évaluation ont porté essentiellement sur ces activités, auxquelles correspondent plus de 70 % de l'ensemble des programmes et sous-programmes du plan à moyen terme. Or, même ici, les rapports d'exécution ont été incomplets en raison de problèmes méthodologiques (voir plus loin, sous-section 8). Une étude récente effectuée à l'intention du CPC sur la recherche économique et sociale et l'analyse décisionnelle dans le système des Nations Unies a conclu qu'il fallait réexaminer la structure des programmes de la plupart des organismes afin d'améliorer la conception, l'organisation et le contrôle des activités de recherche 22/.

35. Le CPC et le Comité de l'information ont demandé que l'on fasse des efforts particuliers pour rendre compte de l'exécution des activités d'information. Ce domaine d'activité se prête aisément à la méthode de "comptabilisation des produits" actuellement utilisée pour l'établissement des rapports d'exécution : s'il ne mobilise que 2 % des ressources, il ne donne pas moins de 13 000 produits, soit 60 % de l'ensemble des produits dont l'Organisation a rendu compte pour l'exercice 1984-1985.

36. Un troisième domaine d'activité qui n'est que partiellement pris en compte dans le système d'établissement des rapports d'exécution est celui des affaires politiques et du droit international. Selon le Secrétariat, nombre des activités relevant de ce domaine ne se prêtent pas à une évaluation en termes d'exécution du programme", quoique certaines d'entre elles pourraient être incluses dans les futurs rapports d'exécution 23/. Le Secrétariat a jugé en outre qu'il n'était pas possible de prévoir à l'avance le nombre de rapports dont les organes intergouvernementaux de négociation demanderont la "production".

37. La moitié environ des dépenses faites au titre du budget ordinaire - plus 20 % des dépenses totales - concernent l'administration, la gestion et la direction, ainsi que les services de conférence et bibliothèques. Ces activités ne sont incluses dans les rapports d'exécution que depuis 1982-1983, et ce à la demande du CPC (la quasi-totalité des activités concernant la direction exécutive, la prise de décision et la coordination ne sont cependant toujours pas prises en compte). Les fonctions relatives aux services d'appui ne seront totalement incorporées au processus de planification des programmes qu'au moment de l'entrée en vigueur du plan à moyen terme pour la période 1990-1995 [c'est-à-dire peut-être pas avant 1992, voir par. 64 f)]. En attendant, malgré l'importance des ressources qu'elles mobilisent et les possibilités considérables qu'elles offrent en ce qui concerne l'évaluation des résultats et l'amélioration de la gestion, ces activités ne sont incluses que partiellement et très superficiellement dans les rapports d'exécution. En outre, elles ne font pas l'objet d'autres rapports périodiques (réexamens ou rapports d'exécution) à l'intention des organes intergouvernementaux (comme on le verra plus loin au chapitre IV.F).

38. Cela fait longtemps que le CCQAB et le CPC soulignent la nécessité d'indiquer plus clairement l'origine et l'utilisation des fonds extra-budgétaires ainsi que le contrôle exercés sur ces fonds et sur les postes financés à l'aide de ces fonds,

/...

qui contribuent à la réalisation de la plupart des programmes de l'ONU. On reconnaît qu'il est difficile, du fait de leur caractère volontaire et aléatoire, de prévoir à l'avance le montant des fonds extra-budgétaires dont on disposera. Cependant, ces fonds dépassent désormais de beaucoup les ressources inscrites au budget ordinaire. Ajoutés à ces dernières, ils peuvent modifier considérablement le "profil" du financement des différents programmes d'une unité administrative (comme l'a montré le CCI dans son rapport de 1982 sur la CEA 24/). On attribue souvent à l'"insuffisance des ressources extra-budgétaires" le report ou l'abandon de produits programmés. Le CPC a par ailleurs exprimé la crainte que l'utilisation de fonds extra-budgétaires ne fausse les priorités fixées par l'Assemblée générale en ce qui concerne les programmes, ce qui rendait indispensable un contrôle rigoureux de ces programmes et des dépenses en résultant 25/.

39. L'élément le plus important du budget total de l'Organisation des Nations Unies (41 %) concerne l'assistance humanitaire financée à l'aide de fonds extra-budgétaires et administrée par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA). Or, la page ou les deux pages consacrée(s) au HCR dans chaque rapport sur l'exécution du programme ne rend guère compte des résultats obtenus. Le premier rapport, en 1980, examinait sept éléments de programme relatifs à la direction exécutive et à l'administration. Le rapport de 1982 indiquait seulement que les activités du HCR concernant les réfugiés, presque toutes financées à l'aide de contributions volontaires, ne pouvaient être programmées avec précision à l'avance, mais qu'elles devaient être considérées comme étant exécutées comme prévu. Le rapport de 1984 donnait "quelques statistiques" sur les activités et les produits du HCR, par exemple le nombre de centres de documentation établis (1), de programmes d'assistance par pays (10) et de réunions tenues avec le PNUD (10). Le rapport de 1986 fournissait encore moins d'"indicateurs principaux" de l'exécution du programme, alors que les dépenses du HCR avaient dépassé 900 millions de dollars.

40. Le CCI s'est félicité en 1985 des progrès réalisés ainsi que des travaux du petit groupe de l'évaluation du HCR, mais a recommandé de redoubler d'efforts pour intégrer l'évaluation à la prise de décisions 26/. Les rapports annuels du Haut Commissaire renferment beaucoup d'informations sur les activités d'assistance du HCR et les tendances constatées ainsi que des statistiques, mais ne contiennent pratiquement pas de données sur les "enseignements tirés" des auto-évaluations ou des évaluations approfondies des projets 27/.

41. Les rapports sur l'exécution du programme ne consacrent également qu'une ou deux pages à l'UNRWA. Le premier rapport, en 1980, notait que le programme de l'Office n'avait pas encore été conçu sur la base d'éléments de programme et de produits, et il ne fournissait donc que quelques statistiques sur le nombre d'utilisateurs des services de l'Office dans le domaine des secours, de la santé et de l'enseignement. Les rapports suivants suivaient le même schéma. En 1982, l'Assemblée générale a prié le CCI de procéder à un examen complet des activités de l'UNRWA afin d'aider l'Office à faire l'usage le plus efficace et le plus économique possible des ressources très limitées dont il disposait. Le CCI a recommandé que l'Office élabore des plans de travail et des budgets-programmes biennaux, qu'il contrôle et évalue l'exécution de ses programmes et que les organes intergouvernementaux supervisent davantage les activités de l'Office 28/. Ce n'est

/...

cependant pas avant 1986 que l'Office a pu établir son premier plan à moyen terme, comportant des objectifs pour les programmes et les sous-programmes, des stratégies et des méthodes d'évaluation. Les rapports annuels présentés dans l'intervalle par le Commissaire général contiennent beaucoup d'informations et de statistiques sur les activités de l'UNRWA mais, comme dans le cas du HCR, peu de données sur les résultats obtenus 29/.

42. Le dernier domaine d'activité, qui mobilise 20 % de l'ensemble des ressources, de l'ONU, a trait à la coopération technique et à d'autres activités financées à l'aide de ressources extra-budgétaires, qui concernent essentiellement le Département de la coopération technique pour le développement ainsi que les "activités opérationnelles pour le développement", un grand nombre d'autres unités et quelques "activités de fond" et "services d'appui" financés à l'aide de fonds extra-budgétaires. Le rapport de 1986 sur l'exécution du programme était assez inégal et confus s'agissant des projets de coopération technique. On y trouvait quelques mots sur les projets "en cours d'exécution" en ce qui concerne la Namibie, et sur "l'appui aux projets" pour les produits du Département des affaires économiques et sociales internationales; un tableau plus instructif sur le rapport entre le nombre de produits prévus et le nombre de produits effectifs pour le Département de la coopération technique pour le développement, quelques mots sur les produits considérés comme ayant été exécutés d'après les informations communiquées, pour le Centre sur les sociétés transnationales; un tableau sur l'"exécution" des produits prévus par le programme et les produits supplémentaires pour trois commissions régionales; un tableau donnant le nombre total de "produits" pour la CNUCED; on faisait aussi mention de "missions consultatives" en tant que produits du Centre du commerce international, et de produits "effectivement exécutés" pour le Centre des Nations Unies pour les établissements humains (ainsi que des "mois de travail consacrés aux missions" pour le programme ordinaire de coopération technique) 30/.

43. Le rapport sur l'exécution du programme reconnaissait que les projets de coopération technique ne pouvaient généralement être considérés comme des "produits programmés". Le Secrétariat a décidé qu'il fallait affiner l'établissement des rapports sur la coopération technique en formulant de façon plus précise les chapitres pertinents des futurs projets de budget-programme et en élaborant des méthodes plus claires et plus systématiques de présentation 31/.

44. Les autres rapports sur l'exécution de ces importantes activités sont également de portée limitée et de qualité inégale. Le Département de la coopération technique pour le développement, l'un des agents d'exécution les plus importants pour les projets du PNUD, a entrepris en 1983 de mettre au point un système d'évaluation, mais il en a différé l'application, attendant que le PNUD ait achevé la révision de ses propres procédures d'évaluation (les procédures révisées ont été publiées au milieu de l'année 1987). Les rapports annuels du Secrétaire général au Conseil d'administration du PNUD sur les activités du Département de la coopération technique pour le développement et d'autres activités de coopération technique font encore beaucoup plus de place aux "activités", à l'"exécution" proprement dite et aux statistiques relatives aux dépenses qu'aux résultats obtenus, aux problèmes rencontrés et aux enseignements tirés 32/.

/...

45. Le Conseil d'administration a souligné la nécessité d'améliorer la qualité des évaluations et d'assurer une application plus stricte des méthodes d'évaluation et a prié le Département de la coopération technique pour le développement de faire rapport en 1987 sur les mesures qu'il aurait prises pour améliorer la conception, la qualité et l'exécution des projets, y compris pour "intensifier" les activités de contrôle et d'évaluation 33/. Cependant, un rapport établi en 1987 par le Secrétariat à l'intention du CPC concluait que les fonctions d'évaluation du Département étaient encore dispersées, que le Département "n'avait accompli que peu de progrès" en ce qui concerne l'analyse des conclusions aux fins de l'amélioration des projets futurs et que les rapports annuels ne répondaient pas à la demande faite en 1982 par l'Assemblée générale en faveur d'une "évaluation succincte" des résultats obtenus en ce qui concerne les projets achevés 34/.

46. Parmi les autres unités effectuant des dépenses importantes à l'aide de fonds extra-budgétaires, les commissions régionales, de plus en plus encouragées par les organes directeurs, se sont particulièrement efforcées, mais sans guère de succès, d'établir des services et systèmes d'évaluation, ne serait-ce que très restreints, pour leurs activités opérationnelles, en plein développement. Le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) a de même pris d'importantes mesures pour mettre en place un système d'évaluation et effectuer des évaluations au cours de la dernière décennie, mais il s'est heurté à des problèmes de personnel (effectifs d'évaluation limités et incertains) 35/.

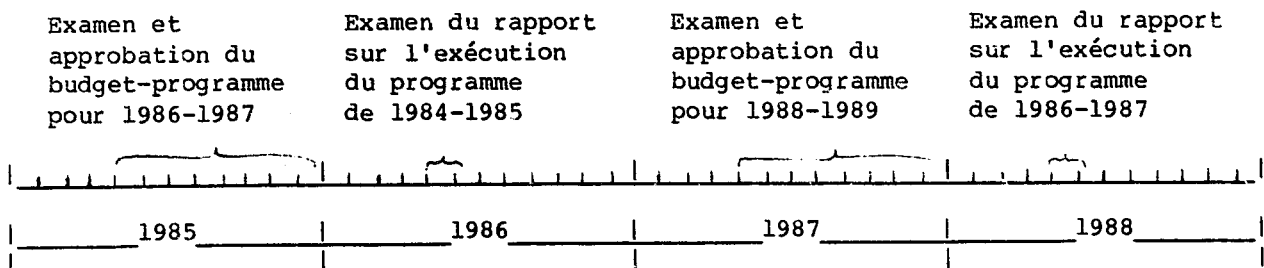
47. Le fait qu'on ne soit toujours pas capable de rendre compte de l'exécution et des résultats de la grande majorité des programmes de l'ONU montre que des changements sont nécessaires. Au lieu de s'appuyer uniquement sur le rapport "d'exécution" très limité consacré aux "produits", il serait beaucoup plus pratique et utile d'établir un rapport systématique, complet et analytique, sur l'exécution des différents sous-programmes (en utilisant les mêmes méthodes et les mêmes données que pour les programmes), rapport qui aiderait les organes intergouvernementaux à prendre des décisions sur les programmes à l'échelle de l'Organisation et que l'on compléterait par des processus d'évaluation renforcés et des rapports annuels davantage axés sur les résultats pour les quelques unités qui utilisent l'essentiel des ressources de l'Organisation : le HCR, l'UNRWA, le Département de l'administration et de la gestion, le Département des services de conférence, le Département de la coopération technique pour le développement et les commissions régionales. Ces suggestions sont examinées plus avant dans les sections B et F du chapitre IV relatives au système d'autoévaluation envisagé et à l'amélioration de la gestion.

2. Mauvaise conception de la périodicité des rapports

48. Dans les années 70, le Secrétaire général envisageait pour les activités de l'ONU un système de programmation selon lequel les organes chargés de la formulation des programmes auraient reçu, au même moment et sous une même présentation, des informations complètes sur l'exécution du programme précédent et sur le prochain projet de budget-programme (voir annexe, par. 9). Malheureusement, l'établissement et l'examen du budget-programme ont nécessairement lieu avant le début de chaque exercice biennal, tandis qu'il est évident que c'est seulement une fois l'exercice achevé que l'on peut avoir des informations complètes sur l'exécution des programmes.

/...

49. Le système actuel tente néanmoins de combiner les deux éléments. Résultat : lorsque les rapports paraissent, ils ne sont plus vraiment utiles. Le schéma ci-dessous montre que le rapport sur l'exécution du programme de l'exercice 1984-1985 a été soumis pour examen après l'examen et l'approbation du budget-programme pour l'exercice 1986-1987. Aussi sa seule utilité, un an plus tard, est-elle d'être un élément entrant en ligne de compte dans la prise de décisions sur le projet de budget-programme pour 1988-1989, pour lequel on n'aura cependant aucune information sur le programme en cours d'exécution (exercice 1986-1987). Et le cycle se reproduit.



50. Les rapports sur l'exécution du programme n'ont pas toujours suivi ce cycle défectueux. Un groupe d'experts créé en 1966 avait demandé qu'on établisse un rapport d'exécution au moins une fois tous les 12 mois (voir annexe, par. 5), et le Secrétaire général a effectivement présenté des rapports intérimaires lorsqu'a commencé le processus de budgétisation par programme en 1974-1975 (annexe, par. 12). Dans son rapport de 1978, le CCI, ayant demandé instamment qu'on établisse un système de contrôle et d'évaluation, a proposé qu'on présente deux rapports de contrôle, l'un au printemps de la seconde année de chaque exercice biennal, qui donnerait une estimation de la situation quant à l'exécution des programmes, et l'autre après la fin de l'exercice biennal, qui ferait partie d'un rapport d'évaluation. Le Secrétaire général et le CCQAB avaient approuvé la logique de cette approche 36/ et, toujours en 1978, le Secrétaire général a fait observer que le premier rapport permettrait d'assurer que, pour tout élément de programme dont on proposerait de poursuivre l'exécution pendant l'exercice biennal suivant, on en "justifierait la continuation lors de l'établissement des prévisions de dépenses pour ledit exercice en démontrant qu'il s'est avéré utile pendant l'exercice biennal en cours" 37/.

51. Le Secrétaire général avait prévu de présenter en 1981 le premier rapport de milieu d'exercice sur l'exécution des programmes, mais il a par la suite proposé, ce que le CPC a accepté, de ne présenter qu'un rapport en fin d'exercice. En 1982, le Secrétaire général a de nouveau évoqué la possibilité de présenter deux rapports mais le CPC, arguant du "caractère transitoire" des rapports, a décidé de ne pas modifier le calendrier de présentation des rapports 38/. La formule du rapport de fin d'exercice, désormais imposée par l'article 5.1 des règlements et règles, reste en vigueur. Un changement important est cependant intervenu : en 1985, toutes les unités administratives ont commencé de présenter leurs rapports d'exécution internes semestriellement 39/.

/...

52. L'Inspecteur estime qu'avec le calendrier actuel de présentation des rapports, le contrôle ne fait pas partie, comme prévu, du processus de planification des programmes, et que si les représentants des organes intergouvernementaux remarquent à peine l'existence du rapport sur l'exécution du programme, c'est essentiellement parce que celui-ci ne paraît pas au bon moment (voir par. 12). Dans la mesure où l'établissement de ce rapport se fait désormais régulièrement sur une base semestrielle et est de plus en plus informatisé, l'Inspecteur pense qu'il faudrait établir, comme convenu initialement, un rapport de milieu d'exercice de façon à assurer que les organes de programmation disposent de données à jour au moment de prendre des décisions sur le budget-programme suivant.

53. Les difficultés que pose le cycle de programmation global des activités de l'ONU sont abordées dans la section suivante : il faut cependant noter ici un problème de calendrier plus important. La présentation tardive des documents relatifs aux programmes, qui empêche les organes directeurs d'y consacrer l'examen et la réflexion nécessaires est devenue au cours des années davantage la règle que l'exception et ce malgré de fréquentes manifestations de mécontentement de la part du CCQAB, du CPC, du Conseil économique et social et de l'Assemblée générale.

a) En 1973, le CPC a "déploré le fait" que la documentation relative au plan à moyen terme et au budget-programme n'était pas prête pour sa treizième session 40/;

b) Dans sa résolution 33/118 de 1978, l'Assemblée générale, "déplorant le retard inacceptable" avec lequel sont présentés les documents relatifs aux projets de plan à moyen terme pour la période 1980-1983, a demandé une étude approfondie du processus de planification en vue de régler ce problème 41/;

c) En 1979, le CPC a "très vivement déploré le fait que le Secrétariat" n'ait pas distribué à temps la documentation relative au budget-programme pour la période 1980-1981, et a demandé d'urgence des mesures correctives afin d'éviter "que les organes intergouvernementaux ne se retrouvent dans d'aussi mauvaises conditions de travail, qui étaient inadmissibles" 42/;

d) En 1981, le CCQAB a exprimé la préoccupation que lui causait la soumission tardive non seulement du projet de budget-programme, mais aussi des rapports sur les projets d'amélioration de la gestion, sur l'exécution du budget et sur l'exécution du programme et autres rapports relatifs aux programmes 43/;

e) Dans sa résolution 1983/51, le Conseil économique et social a "regretté profondément" de n'être pas en mesure de procéder à un examen approfondi du projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1984-1985 par suite des "importants retards" intervenus dans l'établissement du budget et sa présentation au CPC, et a prié le Secrétaire général de présenter un autre rapport sur les méthodes, les procédures et le calendrier suivis dans l'établissement du budget-programme, en vue d'en déceler les insuffisances 44/;

f) Le rapport établi par le Secrétariat pour répondre à cette demande du Conseil économique et social indiquait que la soumission par les différents départements des demandes de crédit pour 1984-1985 avait posé un véritable problème (malgré des améliorations intervenues depuis l'exercice précédent) : 30 % des

/...

demandes de crédit (au nombre de 79) avaient été reçues à temps ou avec un retard n'excédant pas 46 jours, mais 70 % étaient parvenues entre 46 et 131 jours après l'échéance fixée dans les instructions budgétaires 45/;

g) En 1986, le Comité des commissaires aux comptes a indiqué qu'il avait continué de constater, comme pour le projet de budget pour l'exercice 1982-1983, des retards importants et des problèmes de qualité dans la présentation des demandes de crédit pour 1984-1985. L'Administration a attribué les retards et la mauvaise qualité des documents au fait que certains chefs de département n'avaient "pas suffisamment participé" à la planification des programmes, et au "manque d'expérience" de certains des fonctionnaires chargés de l'établissement des demandes de crédit 46/;

h) Le CCQAB a noté en 1985 que les prévisions de dépenses pour un certain nombre de chapitres et d'unités administratives n'avaient pas été indiquées dans les demandes de crédit pour 1986-1987. Cela était souvent dû au fait que certaines études ou rapports intérimaires n'étaient pas encore achevés, mais il s'ensuivait que le projet de budget-programme restait incomplet et qu'il était plus difficile de procéder à une analyse générale et à une comparaison avec les budgets précédents 47/.

54. Les rapports sur l'exécution du programme ont fait l'objet de pareils retards. D'après les règlements et règles, le Secrétaire général communique ces rapports à tous les Etats Membres au plus tard à la fin du premier trimestre qui suit la fin de l'exercice biennal. Or, les quatre rapports établis jusqu'à présent sont datés respectivement du 19 mars et du 18 avril 1980, du 26 mars 1982, du 13 et du 27 avril 1984 et des 8 et 9 mai 1986. Ainsi, non seulement ces rapports ont-ils été publiés à des dates de plus en plus tardives, mais aucun ne respectait l'échéance fixée dans le règlement (la date inscrite sur un document de l'ONU est celle à laquelle ce document a été soumis aux fins de publication, ce qui a lieu généralement, compte tenu des délais de traduction, plusieurs semaines avant que le document ne soit effectivement imprimé dans les différentes langues et distribué aux Etats Membres). Bien que les rapports antérieurs lui aient au moins été communiqués suffisamment à temps pour qu'il puisse les examiner, le Comité a décidé en 1986 qu'en raison de la parution tardive du rapport pour l'exercice 1984-1985, il n'entreprendrait pas un examen détaillé et systématique de chaque chapitre mais qu'il s'y référerait, ainsi qu'il conviendrait, lorsqu'il examinerait le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1988-1989 48/.

3. Caractère fragmenté du mécanisme d'examen des programmes

55. Dans les rapports du CCI sur la planification et la programmation et dans un rapport établi par le CCQAB en 1983 49/, on a noté que, en règle générale, dans les institutions spécialisées un seul organe (Conseil d'administration ou Conseil exécutif) examinait selon une procédure plus ou moins coordonnée, avec ou sans l'aide de sous-comités, les questions de programme et les questions financières. Par contraste, les mécanismes intergouvernementaux de l'ONU sont beaucoup plus complexes et fragmentés.

56. Deux organes subsidiaires de l'Assemblée générale sont dotés dans ce domaine de responsabilités majeures, mais distinctes. Le CPC est un organe intergouvernemental qui fait fonction de principal organe subsidiaire du Conseil

/...

économique et social et de l'Assemblée générale pour la planification, la programmation et la coordination. Le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires est un organe d'experts qui examine les rapports présentés par le Secrétaire général 50/. Le CPC examine les programmes et en modifie au besoin le contenu : le CCQAB examine les propositions financières, mais n'en conteste pas le contenu 51/. Ce partage des responsabilités suscite depuis longtemps des discussions animées, qui chaque fois débouchent sur la décision de ne pas "retoucher" les dispositions en vigueur et sur les exhortations adressées aux deux comités de coopérer plus étroitement entre eux.

57. Mais bien d'autres organes jouent également un rôle. Un examen initial du mécanisme de programmation et de budgétisation, mené en 1974, a abouti à la conclusion "qu'un nombre assez important d'organes participent à la formulation, à l'examen et à l'approbation des programmes, et un nombre nettement moindre à l'examen et à l'approbation des budgets". Toutefois, le degré de participation variait considérablement et la présentation des budgets-programmes à tous les organes intéressés (au moins 42) est apparue comme une tâche posant "des problèmes redoutables" 52/.

58. D'après une autre analyse menée vers le milieu des années 70, les programmes devraient être examinés et évalués par a) les organes ou groupes d'experts techniques des commissions régionales; b) les comités ou groupes d'experts techniques ou sectoriels rendant compte à l'Assemblée générale, au Conseil économique et social, à la CNUCED ou au PNUE; c) le CPC. Tous ces examens précéderaient l'approbation formelle par les "principaux organes directeurs" de la CNUCED, de l'ONUDI, du PNUE et des commissions régionales, auxquels ferait suite le Conseil économique et social, en raison de son rôle de coordination, et enfin l'Assemblée générale 53/.

59. Dans un rapport de 1975 sur l'évaluation, il a été noté que les procédures d'examen des programmes étaient "excessivement complexes" et soulevaient d'importantes questions. Existe-t-il au moins un organe intergouvernemental chargé d'examiner complètement chaque programme de l'Organisation? Dans le cas habituel où chaque programme est examiné par plusieurs organes, existe-t-il un mécanisme permettant de concilier les vues divergentes et de déterminer les priorités? Le programme est-il examiné par un organe qui possède les compétences techniques nécessaires et soit représentatif des différents points de vue? La documentation soumise aux organes d'examen leur permet-elle de juger de l'efficacité des programmes 54/?

60. Il n'a pas encore été répondu à ces questions, bien que les problèmes fondamentaux aient été prévus depuis longtemps. En 1972, le Secrétaire général avait vivement invité les Etats Membres à concentrer les pouvoirs de décision et d'approbation en matière de programme et de budget en les confiant à un nombre d'organes intergouvernementaux aussi restreint que possible, l'idéal étant qu'il n'y en ait qu'un seul; on parviendrait ainsi à une évaluation équilibrée du programme dans son ensemble, tout en évitant la fragmentation et l'isolement des nombreux organes chargés de l'élaboration des programmes et des organes financiers qui existent 55/.

/...

61. A la fin des années 70, le CPC a cherché à faire participer tous les organes intergouvernementaux de caractère sectoriel et régional à la planification et à l'examen des programmes, mais, d'après une étude de 1979, leur participation au processus de formulation du plan était "à la fois insuffisante et mal organisée", tandis que la qualité, la présentation et les dates de publication des documents ne permettaient pas encore de mener l'examen voulu 56/. Déférant à cette opinion, l'Assemblée générale a demandé la participation effective de tous les organes intergouvernementaux à l'élaboration, à l'examen, ainsi qu'aux révisions et à l'évaluation du plan à moyen terme grâce à une période de préparation appropriée et à une meilleure coordination des calendriers de réunions, et les a priés en outre d'examiner régulièrement les programmes relevant de leur domaine de compétence 57/.

62. Cependant, la situation n'a pas beaucoup changé au début et au milieu des années 80. D'après un rapport établi en 1984 par le CCI, les organes subsidiaires de l'ECOSOC n'utilisaient pas systématiquement les instruments de programmation. Il y était recommandé que tous les documents préparés pour le cycle de planification, de programmation et d'évaluation soient régulièrement et en temps voulu distribués aux organes subsidiaires et que ceux-ci examinent leurs programmes et adressent à l'ECOSOC un rapport au moins biennal, en faisant plein usage des documents de programmation 58/.

63. Le Secrétaire général a convenu ultérieurement que les documents de planification des programmes étaient "les principaux instruments" dont disposaient les Etats Membres, pour orienter les activités de l'Organisation des Nations Unies, et le Secrétariat, pour améliorer l'exécution des programmes. Il a convenu qu'une diffusion plus large s'imposait (comme le CPC l'avait déjà demandé en 1982 et 1984 et le demanderait de nouveau en 1986) : tandis que "de nombreux" organes subsidiaires avaient communication du plan à moyen terme et du budget-programme, d'autres n'étudiaient pas ces documents, d'autres encore recevaient des programmes de travail dont la présentation était différente et il n'existait aucune disposition prévoyant que les organes subsidiaires devaient avoir connaissance des rapports ou participer au suivi et à l'évaluation. Le Secrétaire général a trouvé du plus grand intérêt de souligner l'importance des règles et dispositions régissant ces organes en matière de programmation et a reconnu qu'il fallait leur distribuer sans délai les documents de programmation et obtenir leurs rapports sur l'examen des programmes, autant que possible dans le cadre complexe du calendrier des conférences. Il a cependant aussi noté que les organes subsidiaires eux-mêmes doivent être prêts à s'acquitter plus énergiquement de leur mandat en matière de programmation et de coordination 59/.

64. Durant l'exercice 1986-1987, plusieurs événements ont indiqué que des changements majeurs étaient peut-être sur le point d'intervenir dans le processus d'examen des programmes à l'ONU.

a) Le CPC s'efforce d'améliorer ses travaux, insistant davantage sur son rôle de planification et de programmation et sur une intégration plus efficace des aspects d'évaluation et de coordination à la planification des programmes 60/;

b) Le Secrétaire général a reconnu que même les grandes commissions de l'Assemblée générale (à l'exception de la Cinquième Commission) ne participaient pas au processus de planification des programmes et à l'établissement des

/...

principales priorités. Il a de nouveau promis de "porter à l'attention" de tous les organes intergouvernementaux compétents les conclusions et recommandations du CPC qui auraient été adoptées 61/;

c) En 1986, le Groupe d'experts intergouvernementaux de haut niveau a insisté pour qu'il soit procédé à une réforme structurelle fondamentale du mécanisme intergouvernemental de l'ONU, notamment à une étude approfondie des organes, plus de 150, qui jouent un rôle actif dans les seuls domaines économique et social 62/. L'Assemblée générale a approuvé l'application des recommandations du Groupe, notamment celles qui tendent à améliorer le processus de consultation et de formulation dans le cadre de l'élaboration du plan à moyen terme et du budget-programme et à renforcer le rôle du CPC 63/;

d) Les instructions du Secrétariat relatives à l'établissement du rapport de 1986-1987 sur l'exécution des programmes prévoient que les unités administratives doivent noter les cas où les organes intergouvernementaux spécialisés ont procédé à un examen des programmes et de leur exécution (et ont élaboré des rapports à ce sujet). Les représentants du Secrétariat ont déclaré que les résultats de cette enquête seront examinés dans le rapport sur l'exécution du programme qui doit être publié au début de 1988;

e) Au début de 1987, l'ECOSOC a créé une commission spéciale chargée de réaliser en 1987 et en 1988 une étude approfondie de la structure et des fonctions du mécanisme intergouvernemental de l'Organisation des Nations Unies dans les domaines économique et social, conformément à la recommandation du Groupe d'experts de 1986, approuvée par l'Assemblée générale;

f) Dans une note de septembre 1987, le Secrétaire général a insisté pour que l'adoption du prochain plan à moyen terme soit repoussée de 1988 à 1990 et couvre la période 1992-1995. Il ressortait d'un tableau programme par programme inclus dans le rapport que de nombreux projets de programme pour le plan quinquennal 1990-1995 n'avaient pas été examinés en 1987 par des organes intergouvernementaux spécialisés, tandis que d'autres organes n'avaient pu leur accorder une attention suffisante. Comme l'a souligné l'Assemblée générale dans sa résolution 41/213, "il est indispensable de procéder à des consultations larges et systématiques" avec tous les organes intergouvernementaux pertinents "pour améliorer le processus de planification et de budgétisation des programmes" et, à cet égard, le Secrétaire général proposait dans sa note un calendrier couvrant la période 1987-1989 64/.

4. Changements de programme continus

65. Non seulement il est difficile de faire parvenir les documents de programmation aux nombreux organes gouvernementaux, comme on l'a indiqué ci-dessus, mais le nombre même de ces organes a pour effet de diluer l'autorité desdits documents. Une fois de plus, le problème avait été prévu : le Comité élargi notait en 1969 que les programmes étaient trop souvent établis d'après des recommandations d'organismes intergouvernementaux sans qu'il soit tenu suffisamment compte des programmes déjà en cours ni de la nécessité d'établir un ordre de priorité, d'où une prolifération de programmes qu'il était difficile d'analyser et de coordonner 65/.

66. On a noté dans le plan à moyen terme pour la période 1976-1979 la même "multiplication illimitée des objectifs", ce qui a conduit des organismes décentralisés à prendre de nombreuses initiatives qui ont constamment remis en question les orientations de programme déjà fixées et "découragé les services organiques de s'engager à fond dans le processus de planification" 66/. En 1976, l'Assemblée générale a prié instamment les organes subsidiaires de s'abstenir d'entreprendre de nouvelles activités non prévues dans le cadre du processus de programmation normal de l'exercice biennal, à moins que ne survienne "une nécessité pressante de caractère imprévisible, déterminée par l'Assemblée générale", mais le CPC a constaté que de nombreux organes subsidiaires continuaient à ajouter des programmes après l'adoption du plan à moyen terme et du budget-programme 67/.

67. En 1977, l'Assemblée générale a demandé que les "états d'incidences sur le budget-programme" soient publiés pour faciliter l'intégration des propositions additionnelles d'organes intergouvernementaux avec les engagements pris en matière de programme et de ressources. Selon l'exposé récapitulatif présenté dans trois récents rapports 68/, peu de progrès ont néanmoins été faits jusqu'en 1982, année où l'article 4.9 du règlement régissant la planification des programmes a stipulé qu'aucun organe intergouvernemental ne devait prendre de décision relative aux modifications touchant des budgets-programmes approuvés ou des dépenses additionnelles s'il n'avait été saisi d'un rapport du Secrétaire général sur les incidences que la décision envisagée pouvait avoir sur le budget-programme. Après de nouveaux et longs débats, l'Assemblée, par sa résolution 38/227, a demandé au Secrétaire général de n'établir ces états que pour les projets de résolution et de décision présentés à l'Assemblée elle-même, et n'impliquant pas l'élimination d'activités ou de programmes existants.

68. Pendant l'exercice 1984-1985, une quarantaine d'états d'incidences sur la relation entre les nouvelles activités proposées et les programmes de travail approuvés, les moyens de leur exécution et leur coût additionnel net, le cas échéant, ont été présentés chaque année aux grandes commissions et à la Cinquième Commission. En 1986, le Secrétariat a indiqué que cette procédure adoptée à titre expérimental fonctionnait de façon satisfaisante, qu'il s'agisse soit de préciser les demandes adressées au Secrétaire général par des organes délibérants, soit de contribuer à mettre régulièrement à jour le budget-programme. Le Secrétariat a néanmoins conclu qu'universaliser cette pratique comme le prévoyait l'article 4.9 serait beaucoup trop complexe et fastidieux, en partie parce qu'on ne disposait pas d'un système de suivi pleinement opérationnel et de renseignements à jour sur l'état d'exécution des produits. Le CPC a demandé ultérieurement que de tels états d'incidences soient aussi présentés au Conseil économique et social à titre d'essai en 1987 et en 1988 et que le Secrétaire général fasse un nouveau rapport en 1989 sur l'expérience acquise 69/.

69. Tandis que l'utilisation des états d'incidences sur les programmes est une pratique qui se généralise progressivement, de nombreux changements interviennent encore à l'extérieur du processus régulier de programmation. Le rapport de 1984 sur l'exécution du programme a montré que, pour les chapitres du budget-programme pour l'exercice 1982-1983 "qui avaient fait l'objet d'une programmation précise", 73 % des produits (c'est-à-dire 4 092 sur 5 570) étaient exécutés conformément au programme, tandis que les autres étaient reformulés, ajournés ou éliminés. Mais ces chiffres ne tenaient pas compte de 882 produits supplémentaires (soit 16 % du

/...

total initial), dont une moitié était demandée en vertu d'une décision des organes délibérants et l'autre moitié par le Secrétariat. Les modifications ainsi apportées (882 + 1 478 = 2 360) représentaient ainsi 42 % environ du nombre initial de produits programmés (5 570); pour certaines unités administratives, ce chiffre atteignait jusqu'à 70 à 80 % 70/.

70. De nombreuses délégations du CPC se sont déclarées inquiètes de la forte proportion de variations par rapport aux programmes d'activité prévus, ce qui a été jugé "d'autant plus préoccupant" que des efforts considérables avaient été faits pour élaborer les programmes avec soin. Certaines délégations ont "critiqué sévèrement" la pratique qui consiste à déplacer des produits programmés pour les remplacer par des produits ajoutés ultérieurement, tandis que d'autres ont constaté avec déplaisir qu'un grand nombre avaient été éliminés pendant l'exercice biennal 71/.

71. Le nombre de variations et de changements signalés dans le rapport de 1986 sur l'exécution du programme semble n'avoir diminué que légèrement. Par exemple, pour l'exercice biennal 1984-1985, les produits supplémentaires ne représentaient plus que 14 %, au lieu de 16 % du nombre total de produits initialement programmés (compte non tenu des milliers de petits produits en matière d'information), tandis que le pourcentage des produits faisant l'objet de variations était tombé de 42 % à 36 %. Cependant, le rapport de 1986 a introduit de nouveaux modes complexes de calcul du taux d'exécution pour rendre compte des problèmes persistants dus aux changements de programmes. Le lecteur peut désormais choisir entre trois types de pourcentage représentant le taux d'exécution du programme : a) tel que formulé mais remanié; b) tel que modifié par décision d'un organe délibérant; c) dans son état définitif, y compris les produits ajoutés à la demande du Secrétariat 72/. Le CPC a recommandé par la suite que le mode de calcul simple initialement retenu - pourcentage des produits exécutés comme prévu au programme - soit rétabli dans le prochain rapport.

5. Définition de priorités

72. La multiplicité des programmes de l'ONU et la complexité des mécanismes d'examen compliquent la tâche de ventiler le plus judicieusement possible les ressources limitées entre une multitude d'activités. Les organes intergouvernementaux et le Secrétariat n'ont cessé de souligner depuis les toutes premières discussions sur la programmation dans les années 50 jusqu'au réexamen du milieu des années 80, la nécessité de privilégier les activités prioritaires réellement rentables, et d'éliminer celles qui ne le sont pas en s'appuyant sur les résultats de l'exécution.

73. De 1975 à 1981, l'Assemblée générale a adopté toute une série de résolutions sur les priorités et les activités d'une utilité marginale. Toutefois, le CCI concluait dans un rapport publié en 1981 sur la question qu'en raison de l'absence de méthode d'examen systématique, les programmes étaient enlisés dans la routine et qu'ils ne cessaient de se dilater : l'ONU ne s'était pas montrée capable de gérer des fonds et de les transférer d'activités secondaires à des activités réellement utiles 73/. Dans un rapport similaire, le Secrétaire général a reconnu ces lacunes et proposé un système et des critères nouveaux pour définir les priorités et redéployer les ressources 74/. Dans la résolution 36/228 qu'elle a adoptée à ce propos, l'Assemblée générale a considéré que :

/...

"la détermination des priorités entre les programmes, l'identification des activités périmées et l'évaluation doivent être pleinement intégrées au processus général de planification, de programmation et de gestion 75/".

74. Il n'empêche que les progrès réalisés dans cette direction ont été modestes. Le Secrétariat a conclu dans un rapport publié en 1984 qu'il s'était avéré difficile d'établir des priorités dans le cadre du plan à moyen terme pour la période 1984-1989 et qu'il était encore trop tôt pour déterminer les effets sur l'application des programmes de travail 76/. Toutefois, dans une note qu'il a adressée au CPC en 1986, le Secrétaire général a qualifié la définition de priorités de problème central constant dans les travaux du Comité. Les priorités devaient être établies à trois niveaux : a) à celui de cadre général dans l'introduction au plan à moyen terme; b) au niveau des sous-programmes dans le plan à moyen terme et les projets de budgets-programmes; c) dans les projets de budget, en désignant les éléments de programme représentant environ 10 % des ressources demandées qui recevraient le rang de "priorité le plus élevé" et ceux, 10 % aussi, qui recevraient le rang de priorité le plus faible.

75. Le Secrétaire général concluait que "certains progrès" avaient été accomplis dans la définition des priorités, notamment à l'intérieur des sous-programmes. Il proposait que, conformément à son mandat, le CPC s'attaque à la difficile tâche qui consistait à faire des recommandations sur les priorités entre programmes, et se serve de nouveaux critères d'examen des programmes des rapports sur l'exécution et des rapports d'évaluation pour engager les grandes commissions de l'Assemblée générale et d'autres organes à communiquer leurs vues 77/. Pour sa part, en 1986, le Groupe d'experts intergouvernementaux a jugé satisfaisants les critères de l'établissement de priorités, en particulier les articles 3.15 à 3.17 et 4.6 des règles et règlements soulignant que les difficultés rencontrées en la matière étaient dues essentiellement au fait que le mécanisme intergouvernemental et le Secrétariat n'appliquaient pas ces dispositions. Le Groupe d'experts a donc recommandé (et l'Assemblée générale a par la suite souscrit à cette recommandation) que les règles et règlements pertinents soient appliqués rigoureusement 78/.

76. C'est au niveau des éléments de programme que se définissent les priorités en matière d'établissement de rapports d'exécution et à cet égard plusieurs problèmes apparaissent. Premièrement, le Secrétariat a été lent à définir les priorités : dans neuf seulement des 29 chapitres budgétaires envisagés dans le rapport d'exécution de 1982-1983, il était fait état de priorités; cette proposition était de 19 sur 34 pour le budget de 1984-1985; et de 23 sur 32 pour celui de 1986-1987. De surcroît rien ne permet de dire que même dans ces chapitres toutes les priorités figuraient : le CPC a demandé au Secrétaire général en 1986 d'indiquer, dans les futurs budgets-programmes, si les éléments de programme désignés comme ayant la "priorité absolue" et ceux désignés comme "non prioritaires", représentent chacun en réalité approximativement 10 % des ressources demandées au titre du programme concerné, conformément à l'article 4.6 79/.

77. Deuxièmement, alors que la définition des éléments de programme non prioritaires devait être la responsabilité partagée du Secrétariat et des organes intergouvernementaux, il semblerait que le soin en soit confié aux directeurs de programme et que l'opération ne fasse par la suite que l'objet d'un examen intergouvernemental superficiel (ainsi qu'il est dit plus haut à la sous-section 3

/...

et comme l'a souligné en 1986 le Groupe d'experts intergouvernementaux 80/). Dans le budget-programme pour l'exercice biennal 1984-1985, l'Assemblée générale, suivant les recommandations du CPC, a modifié l'ordre de priorité de 23 seulement des quelque 2 000 éléments de programme du projet de budget, soit environ 1 % 81/.

78. Troisièmement enfin, une fois le rang de priorité attribué on ne semble pas y attacher grande importance. En 1982-1983, 78 % seulement des produits désignés comme ayant la "priorité absolue" ont été réalisés contre 72 % des produits sans rang de priorité et dans certaines unités administratives, le taux d'exécution des éléments de programme ayant la "priorité absolue" a été en réalité inférieur à celui des éléments de programme non prioritaires 82/. Le dernier rapport sur l'exécution du programme faisait état des recommandations du CPC, à savoir que les produits ayant le rang de priorité le plus élevé devaient avoir un taux d'exécution proche de 100 %, et présentait ensuite sans commentaires un tableau qui indiquait que le taux d'exécution de ces produits s'était légèrement relevé pour atteindre 86 % en 1984-1985, tandis que celui des éléments de programme sans mention de priorité augmentait davantage (pour atteindre 82 %), le taux d'exécution des éléments ayant le rang de priorité le plus faible sautait de 48 % à 75 %. En outre, pour certaines unités administratives, le taux d'exécution des éléments de programme désignés comme ayant le rang de priorité le plus élevé oscillait entre 45 et 55 % seulement 83/.

6. Activités d'une utilité marginale

79. Les progrès accomplis en matière d'identification des activités d'une utilité marginale et de redéploiement des ressources en jeu ont été encore plus décevants. Le Secrétaire général a indiqué en 1978 que la mise en place d'un système de suivi et d'évaluation à l'échelon des éléments de programme serait déterminant pour mener l'opération que l'Assemblée générale avait demandée dans ce domaine. Néanmoins, lorsqu'il a présenté un premier rapport sur la question 84/, le CCQAB a jugé les résultats "très modestes", le CPC les qualifiant de "nettement insuffisants". Dans sa résolution 34/225 de 1979, l'Assemblée générale a demandé au Secrétaire général d'identifier "sans plus attendre" les activités qui étaient d'une utilité marginale, ainsi que les activités achevées ou supprimées et les ressources ainsi libérées, en indiquant les critères et modalités propres à favoriser la mise au point d'un processus efficace d'identification de ces activités 85/.

80. En 1980, le Secrétaire général a de nouveau fait rapport sur les activités d'une utilité marginale dans le premier des "nouveaux" rapports sur l'exécution des programmes, mais le CPC a marqué nettement "en quelques mots bien sentis" son "insatisfaction ... des progrès accomplis". Le Secrétaire général a par la suite reconnu que les résultats obtenus étaient maigres, concluant encore que le peu de succès enregistré dans l'identification des activités en question était imputable à l'absence de cadre systématique pour ces travaux d'identification, et s'engageant à rendre ces travaux d'identification partie intégrante du processus de planification des programmes" 86/.

81. Donnant suite aux appels de l'Assemblée pour des "efforts décisifs", le Secrétaire général a procédé à un examen "approfondi ... de haut niveau" de l'ensemble du programme de travail en 1981 à l'occasion duquel on a recensé dans

/...

les différentes unités administratives des activités non prioritaires d'une valeur d'environ 20 à 25 millions de dollars à redéployer au profit d'autres activités hautement prioritaires 87/. Toutefois, l'Assemblée générale et le CPC ont reçu ce document trop tard pour pouvoir y donner suite. Ils en ont demandé une version mise à jour en 1982; on proposait dans celle-ci la suppression ou la réduction d'activités non prioritaires représentant l'équivalent de moins de 4 millions de dollars. Le Secrétaire général concluait en conséquence que ces rapports spéciaux ne seraient plus nécessaires puisqu'à l'avenir, on intégrerait cette opération au cycle de planification des programmes dans les rapports sur l'exécution du budget-programme et les rapports sur l'exécution des programmes 88/. L'Assemblée générale a approuvé les propositions de suppression faites par le Secrétaire général et lui a demandé à l'avenir de rendre compte dans l'introduction aux projets de budget-programme des mesures prises pour éliminer ou réduire les activités de faible priorité 89/.

82. La pratique consistant à établir des rapports est devenue de plus en plus limitée. Dans le rapport sur l'exécution des programmes pour 1978-1979 (jugé insatisfaisant) on recensait 55 éléments de programme (soit 3,5 % seulement du total des éléments initialement prévus) et 55 différents produits éliminés, ce qui libérait environ 12 années fonctionnaires seulement aux fins de redéploiement 90/. On y exposait également les motifs essentiels qui avaient amené les directeurs de programme à supprimer ces éléments et produits : décisions émanant d'organes intergouvernementaux, manque d'intérêt de la part des Etats Membres, décisions directoriales en cours d'exécution, pénurie de ressources ou de personnel 91/.

83. En revanche, les budgets pour les exercices biennaux 1984-1985 et 1986-1987 contenaient dans l'introduction des tableaux où l'on indiquait qu'"au moins un élément de programme" avait été supprimé dans huit à neuf chapitres budgétaires et, sans apporter de précision que l'on avait procédé à un certain redéploiement de ressources entre différents programmes. Les tableaux annexes concernant les suppressions ne donnaient pas de totaux; il apparaît cependant que 85 seulement des éléments ou produits de programme globaux ou partiels étaient destinés à être supprimés en 1984-1985 et 27 en 1986-1987; et que pour la plupart ces éléments ou produits intéressaient les commissions régionales. Dans l'introduction du budget pour l'exercice biennal 1986-1987, on expliquait que le faible pourcentage des suppressions (environ 1 % des quelque 2 000 éléments de programme) n'était "pas entièrement inattendu" en raison des suppressions qui avaient déjà eu lieu au cours des exercices biennaux antérieurs et de la surveillance étroite que les organes centraux exerçaient dans le cadre du budget-programme et du mécanisme de suivi 92/.

84. Il semblerait donc que les gros efforts déployés au cours des années 70 pour recenser les éléments de programme d'une utilité marginale et redéployer les ressources dans le cadre du cycle de programmation n'avaient plus aucun sens. Toutefois, indépendamment des listes prioritaires de ces éléments de programme figurant dans les projets de budget-programme, le Secrétariat continue à supprimer ou à réduire de nombreux produits de programme au cours des exercices biennaux, ainsi qu'il ressort des rapports sur l'exécution des programmes : 511 suppressions et 590 reports en 1982-1983, soit 20 % des produits prévus; et 720 suppressions et 800 reports (non compris l'information) en 1984-1985, soit 18 % du total des produits prévus. Qui plus est, 162 de ces suppressions et reports en 1982-1983 et 228 en 1984-1985 concernaient des éléments désignés comme ayant la "priorité

/...

absolue"; en outre, le nombre de suppressions d'éléments de programme désignés comme ayant la "priorité absolue" et d'éléments "non prioritaires" était pratiquement égal au cours de ces deux exercices biennaux 93/.

85. Le rapport sur l'exécution du programme pour l'exercice biennal 1982-1983 évoquait brièvement les politiques concernant les éléments d'une utilité marginale, tandis que le dernier rapport se bornait à fournir des données chiffrées. Le CPC a cependant maintenu la question à l'étude. En 1986, il a réitéré la recommandation qu'il avait faite en 1982, à savoir :

"Qu'il faudrait fournir des renseignements plus complets et plus précis dans les rapports sur l'exécution du programme en ce qui concerne les produits prévus qui ont été éliminés ou reportés et l'utilisation des ressources libérées par suite de telles mesures 94/".

7. Présentation séparée des données relatives au programme et des données financières

86. Un des objectifs essentiels de la budgétisation des programmes consiste à identifier clairement les programmes et projets, en indiquant les coûts, afin de permettre aux organes intergouvernementaux de ventiler rationnellement les ressources financières limitées et à en évaluer le mode d'utilisation. Le CPC a fait observer en 1967 que la formulation du programme et la budgétisation étant des opérations distinctes, les données relatives au programme et les données financières n'étaient pas intégrées 95/. Le CCQAB a déclaré en 1972 que le "mode de présentation hybride" actuel du budget ne permettait pas aux Etats Membres d'établir un parallèle direct entre les crédits ouverts et les résultats obtenus et de déterminer "le degré de rentabilité de leurs dépenses". Aussi a-t-il préconisé l'intégration de la planification, de la budgétisation des programmes et de l'établissement des coûts 96/.

87. Toutefois, une quinzaine d'années plus tard, le Groupe d'experts intergouvernementaux concluait en 1986 que le plan à moyen terme ne jouait pas en réalité son rôle de "principale directive de politique générale" de l'ONU, le budget-programme n'étant "guère que la compilation des incidences financières des nombreuses décisions et recommandations" prises par une multitude d'organes intergouvernementaux, interprétées par le Secrétariat, et établi en détail avant que les Etats Membres n'interviennent dans le processus 97/. On a pu constater dans nombre de cas cette séparation entre les questions de programmation et les questions financières à l'ONU et la prédominance de ces dernières.

a) Comme on l'a souvent noté avec inquiétude, le CPC examine le contenu des programmes tandis que le CCQAB examine de son côté les aspects administratifs et financiers du budget-programme (voir par. 55 et 56).

b) Le système financier est en place depuis plus de 40 ans, mais le plan à moyen terme, le budget-programme, les mécanismes d'exécution du programme n'ont été appliqués dans le cas de la plupart des activités de l'ONU que ces dernières années, le processus n'étant d'ailleurs pas encore achevé.

/...

c) Les règles et règlements régissant la planification des programmes ont été adoptés par l'Assemblée générale en 1982 (résolution 37/234). Ils ont été complétés par une circulaire du Secrétaire général de juin 1984, ainsi que l'avait demandé l'Assemblée dans sa résolution 38/227. Ce n'est qu'en avril 1987 qu'ils ont été publiés sous la même présentation que le règlement financier et les règles de gestion financière, ainsi que l'a demandé l'Assemblée dans sa résolution 40/240.

d) Un rapport publié en 1978 qualifiait les procédures de contrôle et d'autorisation de la répartition des crédits d'une des principales difficultés dans l'exécution du budget 98/. L'explication concernant la méthodologie du budget-programme qui figure dans le budget pour les exercices biennaux 1980-1981 et 1986-1987 est consacrée essentiellement aux aspects financiers (crédits révisés, base de ressources, croissance réelle et taux de change, etc.) 99/. On n'a jamais fourni d'explication concise comparable de la méthodologie du budget-programme (voir la sous-section suivante).

e) Avec les premiers rapports sur l'exécution du programme publiés entre la fin des années 60 et le milieu des années 70, on est rapidement revenu de l'analyse des résultats de l'exécution aux rapports sur la situation financière (voir par. 22 à 24). Les "nouveaux" rapports sur l'exécution du programme ne sont pas devenus des rapports financiers, mais un exercice mécanique de "décompte des produits" (voir la sous-section 9 ci-après).

f) L'ONU publie périodiquement de premiers rapports d'exécution et des rapports sur l'exécution du budget-programme qui exposent la situation financière, en sus des rapports sur l'exécution du programme. En 1980, le CCQAB a relevé des incohérences entre ces rapports et demandé à ce qu'ils soient améliorés 100/; mais, en 1986, le CPC a néanmoins dû prier le Secrétaire général "de poursuivre ses efforts pour mettre au point une méthode propre à rendre comparables" les données contenues dans ces rapports 101/.

g) Les rapports financiers de l'ONU et du Comité des commissaires aux comptes et les documents de base de programmes sont tous publiés comme Suppléments aux documents officiels de l'Assemblée générale sous reliure beige et portent généralement la même cote d'une année à l'autre (par exemple, le plan à moyen terme et le budget-programme sont toujours publiés en tant que Supplément No 6). Toutefois, en dépit de l'accent mis sur l'intégration des opérations de planification des programmes, les rapports sur "les résultats" de l'exécution des programmes, les rapports d'évaluation approfondie, voire les rapports financiers, ne sont tous publiés que comme documents du CPC, de la Cinquième Commission ou de l'Assemblée (cote A), sans couverture ni la mention "Documents officiels" et affectés chaque fois d'une cote différente (d'où la difficulté pour les fonctionnaires, les Etats Membres et les chercheurs de les retrouver et de s'en servir).

h) Des groupes de la planification, du contrôle et de l'évaluation des programmes ont été créés bien plus tard, au sein d'un département (le Département des affaires économiques et sociales internationales) indépendant de la Division du budget du Bureau des services financiers du Département de l'administration et de la gestion. On a cependant fini par confier l'ensemble de ces fonctions à un

/...

nouveau bureau au sein du Département de l'administration et de la gestion vers la fin de 1987 102/, ce qui devrait permettre d'harmoniser les données de programmation et les données financières et de les rendre ainsi plus utiles.

88. Toutefois, l'absence de données détaillées sur le coût des programmes constitue à l'heure actuelle un obstacle majeur à l'établissement de rapports sur l'exécution des programmes. Le Groupe d'experts intergouvernementaux a fait observer en 1986 que l'établissement des priorités dans le plan à moyen terme se faisait au niveau des sous-programmes, tandis que les estimations des ressources nécessaires étaient indiquées au niveau des grands programmes (voir par. 33). De même, dans le budget-programme, l'établissement des priorités se faisait au niveau des éléments de programme, tandis que le volume global des ressources nécessaires n'était indiqué qu'au niveau des programmes (avec des informations sommaires au niveau des sous-programmes). Il n'y a donc pas de lien apparent entre l'établissement des priorités et les ressources demandées, ni dans le plan à moyen terme ni dans le budget-programme 103/.

89. Cela étant, l'Assemblée générale approuve les montants estimatifs de dépense globaux, des programmes et des sous-programmes. Mais, les nombreuses activités approuvées ne pouvant être toutes exécutées dans la limite des ressources disponibles et les priorités n'étant pas complètement définies, les organes intergouvernementaux spécialisés et les directeurs de programme ont toute latitude pour choisir les activités à exécuter, le moment et le degré de leur exécution (ainsi qu'en témoignent les multiples modifications et remaniements de programmes (voir par. 69 à 71 et 78). Il s'ensuit que personne n'a véritablement à répondre de l'utilisation efficace des ressources.

90. Dans un rapport spécial publié en 1977, le Comité des commissaires aux comptes a préconisé l'institution d'un système d'établissement de rapports financiers à l'ONU qui couvrirait jusqu'à l'élément coût des projets, pour amener ainsi les directeurs de programmes à répondre des résultats de l'exécution 104/. Le CCQB a également souligné la nécessité de rassembler certaines données comptables pour justifier les demandes de ressources au titre de programmes et permettre aux responsables de se prononcer en meilleure connaissance de cause 105/. Le Secrétariat a également reconnu en 1978 que l'absence de données sur les coûts estimatifs et les dépenses aux échelons clefs des sous-programmes et des éléments de programmes constituaient de sérieux "obstacles" à l'intégration des opérations de planification et des opérations budgétaires 106/.

91. Cependant lorsque le CCI a recommandé en 1978 au Secrétaire général de calculer les coûts à l'échelon des éléments de programme, ce dernier avait à l'époque jugé cette recommandation "peu pratique" 107/. En 1981, le CCI a fait observer que les directeurs de programme étaient déjà appelés à établir une estimation des mois de travail pour chaque élément de programme dans les textes budgétaires internes. Aussi a-t-il recommandé que soient fournies dans les projets de budgets-programmes des informations sous la forme de coûts estimatifs et de mois de travail en ce qui concerne les éléments programme, afin de permettre aux organes intergouvernementaux de mieux évaluer les propositions en matière de personnel 108/. Le Secrétaire général a également rejeté cette recommandation en faisant valoir que ces informations surchargerait le texte budgétaire et qu'elles pourraient être communiquées à tout comité qui en ferait la demande 109/.

/...

92. En 1986, le Secrétaire général a cependant indiqué que toutes les unités administratives rassemblaient des informations sur le nombre de mois de travail de fonctionnaire et de consultant requis pour l'exécution des produits dans le cadre des "premiers efforts" faits pour établir un lien et une comparaison entre le rapport sur l'exécution du programme et le rapport sur l'exécution du budget 110/. Le Secrétariat a indiqué à la fin de 1987 que ces données seraient présentées par unité administrative pour le second semestre de 1987 et que l'on s'attacherait à établir une correspondance entre le nombre total de mois de travail indiqué et les produits réalisés. Cela ne se ferait cependant pas à temps pour qu'il en soit rendu compte dans le rapport d'exécution devant paraître au début de 1988. Cette analyse servirait dans les années à venir pour rendre compte à l'Assemblée générale des divers aspects du problème de la gestion des ressources au niveau des programmes.

93. Par ailleurs, l'ONU n'est toujours pas dotée de systèmes intégrés de gestion automatisés. Le Conseil économique et social avait préconisé en 1973 la mise en place de tels systèmes en vue de fournir aux Etats Membres des renseignements sur la planification et l'évaluation pour faciliter la prise de décision au sein des organes délibérants 111/. Le Comité des commissaires aux comptes a annoncé en 1977 qu'une procédure de budgétisation informatisée avait été mise en place. Celle-ci avait cependant pour principal intérêt de permettre de calculer automatiquement pour l'exercice biennal suivant les montants estimatifs des ressources révisés correspondant aux activités permanentes, ce qui tendait à donner aux directeurs de programme le sentiment d'être moins responsables des coûts et du contenu de leur travail 112/. Le Secrétaire général, évoquant ces critiques ainsi que d'autres adressées à la méthode d'exécution du budget, a, en 1979, créé, au sein du Bureau des services financiers, un nouveau groupe chargé de mettre au point, d'installer et d'évaluer l'ensemble du système de gestion financière et de contrôle financier à l'ONU, afin d'améliorer les méthodes d'établissement de rapports financiers 113/.

94. Le Comité du programme et de la coordination a noté dans ses rapports les plus récents que d'importants progrès avaient été réalisés dans la mise sur ordinateur d'informations économiques et sociales concernant a) les activités des organisations du système au niveau des sous-programmes; b) le répertoire des activités de développement; et c) la base de données sur les projets du PNUD 114/. Par contre, en ce qui concerne les systèmes financiers, il est indiqué dans le plan à moyen terme pour la période 1984-1989 (additif de 1984) que les informations financières en matière de gestion n'étaient pas fournies "suffisamment à temps"; que des efforts étaient faits pour intégrer les systèmes de budgétisation et de comptabilité; qu'il fallait en particulier améliorer le traitement des données, l'évaluation chiffrée des ressources, et les méthodes de contrôle de l'exécution du budget et fournir plus rapidement des informations 115/.

95. En ce qui concerne l'aspect encore distinct du système de programmation, le plan (additif de 1986) promet que l'on poursuivra "systématiquement les recherches" sur les méthodes permettant d'établir un lien entre le budget-programme et les rapports sur l'exécution des programmes et que l'on mettra sur pied un système informatisé d'établissement des rapports sur l'exécution des programmes dans le cadre d'un système d'information intégré et informatisé en matière de gestion 116/.

/...

En outre, dans son rapport intérimaire sur la réforme du Secrétariat, présenté en avril 1987, le Secrétaire général a réitéré qu'un effort important à court terme consisterait à :

"créer une armature d'ensemble pour les systèmes administratifs et financiers; cet aménagement s'impose si l'on veut que les décideurs disposent à temps d'informations exactes ... 117/".

96. En avril 1987, le Secrétariat a également présenté au CPC un rapport sur une évaluation approfondie du programme relatif au traitement électronique de l'information et aux systèmes d'information. Ce rapport fait état de graves carences en matière de planification des politiques, de coordination et de contrôle de la mise au point des systèmes d'information au sein de l'Organisation (critiques qui avaient déjà été formulées par le Comité des commissaires aux comptes en 1984 et par le CCI au début de 1985). Le rapport concluait que c'étaient les systèmes mis au point pour l'administration qui posaient "le plus de problèmes". Dans ce secteur en effet, un grand nombre de systèmes inefficaces, partiels, dépassés ou à forte intensité de main-d'oeuvre fonctionnaient isolément au lieu de faire partie intégrante d'un système d'administration et de gestion soigneusement planifié.

97. Le rapport indiquait en particulier que le système informatisé utilisé pour le budget-programme, qui avait été mis au point en 1975 permettait de suivre la plupart des étapes du processus budgétaire mais qu'il était désormais dépassé. La révision de ce système a été confiée à un sous-traitant en 1985 et le nouveau système allait bientôt être mis en place. Cela dit, l'absence de schéma général des systèmes informatiques pour l'administration et la gestion empêchait de le raccorder aux systèmes de comptabilité, états de paie et personnel, ce qui en "réduit considérablement l'utilité". Le rapport notait également que la nécessité d'intégrer et de compléter ces systèmes avait été reconnue dès 1976 mais que les efforts faits dans ce sens avaient échoué. Cet échec était imputé à l'absence de coopération interne, à la décentralisation du personnel de TEI au Siège, à l'absence de plan d'ensemble et à l'utilisation de méthodes de programmation dépassées 118/.

98. Des responsables du Secrétariat ont fait savoir au CCI, vers la fin de 1987, qu'ils étaient en train de formuler une proposition de grande envergure visant à mettre en place un système intégré, laquelle serait présentée à l'Assemblée générale vers la fin de 1987. D'autres efforts visant à mettre au point l'élément exécution des programmes de ce système (et les problèmes connexes) sont examinés aux sections D et F du chapitre IV consacrées au Groupe central d'évaluation de contrôle et à l'amélioration de la gestion.

8. Défauts méthodologiques

99. En 1984, un haut fonctionnaire du Secrétariat a appelé l'attention du CPC sur le fait que le rapport sur l'exécution du programme ne "pouvait en aucun cas être meilleur que le budget-programme sur lequel il se fondait" 119/. Au cours des 10 dernières années, des efforts constants, qui étaient encore loin d'avoir abouti, ont été déployés pour établir et appliquer de bonnes méthodes de budgétisation des programmes qui permettent un contrôle et une évaluation efficaces.

/...

100. Dans un rapport consacré à la programmation et à l'évaluation en 1978, le CCI a décelé d'importantes "lacunes" dans le système de programmation de l'Organisation des Nations Unies. Le CCI a recommandé non seulement la mise en place de méthodes pour le contrôle de l'exécution des programmes, l'établissement plus détaillé des coûts et l'évaluation, mais encore :

- a) L'adoption d'objectifs plus précis et à délai déterminé pour les sous-programmes;
- b) L'identification systématique des produits dans le budget-programme;
- c) L'établissement de programmes de travail internes indiquant de façon précise le calendrier d'exécution;
- d) L'utilisation d'indicateurs de résultats pour mesurer les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs prévus pour chaque élément de programme.

101. Le CCQAB et le CPC ont dans l'ensemble souscrit à l'analyse du CCI, et le Secrétaire général a convenu d'appliquer intégralement ou à titre expérimental les méthodes susmentionnées. L'accent a été mis en particulier sur l'élaboration d'une nouvelle fiche d'information sur les éléments de programme, qui devait permettre d'établir un lien entre les objectifs des sous-programmes et les produits et servir de cadre à l'établissement des budgets-programmes, des plans de travail et des activités consécutives de contrôle d'établissement de rapports sur l'exécution des programmes et d'évaluation 120/. Une série de rapports présentés en 1979 et 1980 ont précisé ces méthodes et notions 121/.

102. Les budgets-programmes ultérieurs n'ont pratiquement pas fait mention de ces méthodes. Ils ont néanmoins souligné, en termes généraux, qu'il importait de développer et d'améliorer le projet de budget-programme en tant que cadre de référence pour la prise des décisions. Les rapports sur l'exécution des programmes sont eux aussi devenus progressivement plus complets (voir sous-section 1 ci-dessus) et couvrent désormais un plus grand nombre d'activités "programmées en détail".

103. Les organes directeurs et les organes d'examen ont cependant continué à insister sur la nécessité d'améliorer la conception et la présentation des programmes. En 1982, le CPC a critiqué le manque de clarté des objectifs des sous-programmes et l'imprécision des éléments de programme, des produits ainsi que des textes relatifs aux utilisateurs finals, qu'avaient révélé les études d'évaluation des programmes. Il a "vivement recommandé" une application plus rigoureuse des critères actuels de planification et de conception des programmes 122/. En 1983, l'Assemblée générale, pour sa part, a prié le Secrétaire général "d'améliorer les analyses des programmes dans tous les chapitres du budget-programme" 123/. Le Comité des commissaires aux comptes a néanmoins indiqué en 1986 [voir par. 53 g)] que la présentation du budget-programme pour 1984-1985 continuait de poser d'importants problèmes qualitatifs qui, selon le Secrétariat, étaient dus à un manque de participation ou d'expérience de certains fonctionnaires du Secrétariat. (L'Inspecteur estime que ce dernier point - manque de formation du personnel dans le domaine de la conception et de l'évaluation - constitue un grave problème, problème qui est examiné séparément à la section C du chapitre IV.)

/...

104. La situation varie certes selon les cas, mais il existe au moins un exemple concret qui démontre que le système de programmation actuel ne reflète pas ou ne décrit pas toujours les programmes effectivement mis en oeuvre par le Secrétariat. Ainsi, si l'on compare les documents relatifs à la planification des programmes pour le sous-programme du Département des affaires économiques et sociales internationales consacré à l'évaluation 124/, avec les activités effectivement entreprises par le Groupe d'évaluation de ce département (voir chap. IV, sect. B ci-après), on s'aperçoit de ce qui suit :

a) Plan à moyen terme : bien que le Groupe d'évaluation ait été créé en 1980, il n'a été intégré au plan qu'en 1986 avec l'indication qu'il était nécessaire de créer et de maintenir un système d'évaluation interne;

b) Budgets-programmes : ces documents reflètent souvent avec beaucoup de retard les changements importants qui interviennent dans les programmes. Ainsi, le budget-programme pour 1986-1987 ne fait nullement mention du Groupe central d'évaluation qui a été créé en mars 1985 et dont les responsabilités ont été considérablement étendues;

c) Priorités et objectifs à délai déterminé : la mise en place d'un système d'évaluation interne est une activité du budget-programme qui revêt une "priorité absolue" et qui reçoit une "attention particulière" depuis trois exercices biennaux (1982-1987) mais, en dépit des demandes répétées de l'Assemblée générale, aucune date limite n'a été fixée pour son achèvement. Le chapitre du plan à moyen terme consacré à cette question qui a été présenté en 1986 semble promettre que le système sera mis en place d'ici à 1989, mais l'énoncé de la stratégie laisse entendre seulement que la mise à l'essai de ce système sera examinée d'ici cette date;

d) Programmes de travail : bien que le CPC ait pris une initiative inhabituelle en recommandant en 1983 toute une série de fonctions précises pour le Groupe central d'évaluation 125/, les budgets-programmes ont continué de ne mentionner que les deux mêmes éléments de programme de caractère général (mise en place d'un système interne et établissement de rapports d'évaluation approfondie) et les produits correspondants (rapports sur ces deux activités);

e) Indicateurs de résultats : certains indicateurs pertinents - tels que le nombre de groupes d'évaluation créés par rapport à l'ensemble des organismes des Nations Unies, ou le nombre (et le pourcentage) d'administrateurs formés dans le domaine de la conception et de l'évaluation - devraient pouvoir être communiqués sans problèmes; pourtant, il n'a jamais été fait état dans les énoncés des objectifs du plan ni dans les discussions relatives au budget-programme d'indicateurs de progrès sur la voie de l'établissement d'un système d'évaluation;

f) Etablissement de rapports sur l'exécution des programmes : ces rapports ne consacrant que deux à trois pages de tableaux (et des notes succinctes sur les taux d'exécution insuffisants) à un département tout entier tel que le Département des affaires économiques et sociales internationales, ils n'ont jamais mentionné, malgré les nombreux problèmes évoqués ci-dessus, le sous-programme relatif à l'évaluation ni le Groupe d'évaluation.

/...

g) Produits : le produit d'un programme est défini comme le "produit ou service fourni par le Secrétariat" à des utilisateurs externes, qui aide à réaliser les objectifs du programme. Strictement parlant, le rapport du Secrétaire général de 1986 relatif au système d'évaluation, dans lequel il était fait état de "l'absence de progrès" [voir annexe, par. 23, 24 et 26 e)] constituait un "produit". Cependant, accepter ce rapport négatif comme unique "service" fourni aux Etats Membres en 1986-1987 dans le domaine de l'établissement d'un système d'évaluation nous écarte considérablement de l'objectif fondamental qui est censé être à la base du processus même d'évaluation, à savoir l'obtention de résultats.

105. Au cours de sa session de 1986, le CPC a indiqué qu'il restait beaucoup à faire pour mettre tout à fait au point les méthodes de programmation demandées en 1978. Conformément à sa nouvelle "approche en matière de gestion de vaste portée" pour l'examen du budget-programme, le CPC a recommandé que, lors de l'élaboration du plan à moyen terme et des budgets-programmes, le Secrétariat :

- a) Définisse les "problèmes traités" de façon plus systématique et plus détaillée;
- b) Etablisse un lien plus direct entre les objectifs du sous-programme et lesdits problèmes et formule ces objectifs plus clairement et en termes mesurables, en définissant notamment, chaque fois que possible, des indicateurs de résultats;
- c) Définisse une relation causale claire entre la réalisation des objectifs et les stratégies dans le plan à moyen terme;
- d) Décrive de façon plus précise les produits et services dans le budget-programme;
- e) Soumette au CPC (dans le projet de budget-programme) le même programme de travail que celui qu'il soumet aux organes intergouvernementaux techniques ou régionaux concernés 126/.

106. Toutefois, au lieu d'améliorer les méthodes de programmation existantes, les décideurs devront peut-être finir par envisager une présentation générale entièrement nouvelle du budget-programme. En 1983, les représentants du Secrétariat ont déclaré que la complexité du projet de budget-programme pour 1984-1985 était responsable du retard considérable avec lequel il avait été présenté au CPC et ont proposé de nouvelles approches. Le CPC a souscrit à l'objectif consistant à limiter le volume et la complexité des données communiquées, mais était opposé à ce que des modifications substantielles soient apportées aux procédures budgétaires actuelles ou à ce que l'on réduise la portée de l'information fournie 127/. En 1985, les représentants du Secrétariat ont signalé qu'une révision d'ensemble du processus d'élaboration et de présentation du budget-programme était en cours en vue de l'établissement d'un projet de budget comprenant deux parties : a) un exposé général concis et b) une description détaillée des programmes. Ils se sont engagés à présenter des propositions précises à l'Assemblée générale lors de sa session de 1985 128/. Cela n'a pas été fait, mais l'additif de 1986 au plan à moyen terme continue de promettre qu'une

/...

nouvelle présentation du budget-programme sera adoptée d'ici à 1989. Les représentants du Secrétariat ont indiqué vers la fin de 1987 qu'aucune réforme de cette nature n'était actuellement envisagée mais qu'elle pourrait intervenir ultérieurement.

9. Manque d'analyse

107. Enfin, ce qui est le plus important, c'est que les rapports sur l'exécution des programmes ne contiennent pour ainsi dire aucune analyse des résultats effectivement obtenus. L'appel lancé en 1966 par le "Comité des 14" en faveur de la présentation, en temps voulu, de rapports périodiques sur les progrès réalisés et les résultats obtenus aux organes directeurs (voir annexe, par. 5) a été maintes fois renouvelé depuis. Mais les "nouveaux" rapports sur l'exécution des programmes, à l'instar de ceux qui les ont précédés à la fin des années 60 et au milieu des années 70, ne contenaient toujours pas ces renseignements.

108. Vers le milieu des années 70, le Secrétariat avait proposé que les futurs rapports d'exécution mettent l'accent sur les produits exécutés et les écarts éventuels entre les objectifs et ces produits, l'évaluation des avantages réels de ces produits étant effectuée séparément dans un autre document. Lorsque le Secrétariat a admis en 1978 qu'il ne disposait toujours pas de système lui permettant d'évaluer l'exécution des programmes, le Secrétaire général a accepté de mettre sur pied un processus permettant de fournir des informations analytiques systématiques sur l'exécution des programmes et les progrès réalisés au niveau des éléments de programme 129/.

109. Le premier rapport sur l'exécution du programme établi en 1980, est hélas revenu à une présentation très schématique consistant à "quantifier les produits". Le Secrétariat a alors expliqué qu'en raison du caractère imprécis et incomplet de la plupart des textes explicatifs figurant dans le budget-programme, l'analyse promise de l'exécution au niveau des éléments de programme ne pouvait être réalisée. Il a donc fourni des tableaux décrivant les produits effectifs par programme, en faisant valoir que le rapport aurait été trop volumineux s'il avait présenté les résultats par sous-programme 130/. Dans un rapport établi à la même période, le Secrétaire général déclarait que c'est par rapport au critère des produits que seraient mesurés les résultats 131/.

110. En 1982, le Secrétariat a appelé l'attention du CPC sur le fait que le deuxième rapport sur l'exécution du programme ne traitait pas lui non plus de la qualité et de l'impact du programme. Le CPC a souscrit à cette opinion en faisant observer que la présentation des rapports empêchait une évaluation qualitative 132/. Depuis, le CPC n'a cessé d'insister sur le fait que les rapports devraient avoir un caractère plus analytique et comporter un plus grand nombre d'éléments d'évaluation. Toutefois, faisant valoir qu'il était nécessaire de maintenir la comparabilité des données d'un exercice biennal à l'autre, le Secrétariat a absolument tenu à continuer de présenter les produits sous forme de tableaux.

111. L'absence d'élément analytique dans les rapports d'exécution tient, semble-t-il, à plusieurs raisons. Tout d'abord, les auteurs de ces rapports ont consacré tant d'efforts à établir la partie du système de planification des

/...

programmes relative aux "intentions" qu'il ne leur restait guère d'énergie pour traiter l'élément "résultats". Le Secrétariat a indiqué en 1978, que le budget-programme et le plan à moyen terme ayant été établis, on pouvait se concentrer sur les problèmes quotidiens d'exécution 133/, et tant le CCI que le CPC ont fait observer en 1982 que le premier projet de règlement régissant la planification des programmes était très peu précis en ce qui concerne les fonctions de contrôle et d'évaluation ainsi que leurs objectifs 134/. En deuxième lieu, on avait espéré que la création d'un groupe central d'évaluation permettrait d'améliorer notablement les éléments d'évaluation contenus dans les rapports, mais cet espoir a été déçu (voir sect. D, chap. IV ci-après). En troisième lieu, on avait consacré tant d'attention à la mise au point des méthodes complexes de quantification des produits qu'on a eu tendance à négliger les résultats effectifs (y compris les cas où les taux d'exécution étaient insuffisants). Enfin, on n'avait cessé de promettre que d'autres méthodes d'évaluation ou analyses spéciales viendraient combler les lacunes qui existaient de toute évidence au niveau de l'évaluation des résultats, mais rien n'a été fait dans ce sens.

112. L'Inspecteur estime que les rapports actuels sur l'exécution du programme sont peut-être nécessaires mais qu'ils ne sont en aucun cas suffisants. Tout d'abord, en dépit d'un progrès méthodologique considérable, la quantification des produits de l'Organisation reste une opération relativement difficile 135/. Les produits, qu'ils soient complexes ou simples, coûteux ou bon marché, très importants ou marginaux, sont tous regroupés dans des statistiques dont la précision apparente peut être très trompeuse : un service qui fournit neuf produits d'importance secondaire mais qui échoue totalement dans la réalisation d'un dixième produit très important et coûteux peut tout de même faire état d'un excellent taux d'exécution de 90 %, et de ce fait n'est pas tenu de fournir d'explications sur les problèmes qu'il a pu rencontrer.

113. De plus, la manière de compter les produits varie considérablement d'un programme à l'autre : non seulement il existe de nombreux domaines où les produits ne sont pas encore identifiés - c'est ce qui explique par exemple que l'on dénombre 13 000 produits au Département de l'information et 8 000 seulement pour tout le reste de l'Organisation (voir par. 35), mais il existe aussi des différences considérables à l'intérieur des divers programmes. (Ainsi, appliquant "des critères plus stricts", le Département des affaires politiques et des affaires du Conseil de sécurité a réduit le nombre de ses produits qui est tombé de 705 en 1982-1983 à 149 en 1984-1985.) 136/. Qui plus est, lorsqu'on examine de plus près certains produits, on s'aperçoit qu'il s'agit de "services" dont l'utilité est plutôt douteuse (tels que le rapport sur le système d'évaluation faisant état de l'absence de progrès dans ce domaine, dont il a été question plus haut).

114. Ce qui est encore plus important, c'est qu'il ne suffit pas de compter les produits. Bien qu'il ait depuis modifié sa position, le Secrétariat avait déclaré en 1978 que dans le contrôle de l'exécution des programmes, il fallait mettre l'accent plus sur l'importance et la qualité des produits que sur le taux d'exécution des programmes ou le respect des dates limites 137/. C'est ce qui ressort également des directives récentes de l'Unesco concernant le système d'évaluation des programmes de cette organisation qui soulignent que les produits (et les indicateurs de résultats) correspondent à un objectif ou à un but sous-jacent et doivent donc être pris en considération dans le débat relatif à l'efficacité et à la pertinence des activités dans leur ensemble 138/.

/...

115. L'aspect le plus important c'est que, comme l'indiquent les directives de l'Unesco, le processus d'analyse et d'examen doit être mené essentiellement au niveau des sous-programmes et non des produits. Dans un rapport établi en 1978, le Secrétariat indiquait qu'il ressortait clairement de la logique du système de planification des programmes et de budgétisation que c'était au niveau des sous-programmes que l'analyse était la plus poussée et que ceux-ci constituaient les "principaux éléments du plan [à moyen terme] sur lesquels on se fondait pour prendre des décisions" 139/. Le Secrétaire général a également souscrit à cette opinion puisqu'en 1981, il a déclaré que "la leçon essentielle" à tirer de l'expérience acquise en matière de planification des programmes était que, pour l'établissement d'un ordre de priorité, c'était au niveau des sous-programmes que le processus de décision, d'examen et d'allocation budgétaire pouvait le mieux s'effectuer 140/.

116. Le rapport sur la programmation et l'évaluation établi par le CCI en 1978 a mis l'accent sur la nécessité de définir avec précision les objectifs des sous-programmes et les délais ou étapes à suivre pour leur réalisation, puis de déterminer, par le biais de l'évaluation, si les résultats obtenus par un ensemble de produits contribuaient notablement à la réalisation de ces objectifs 141/. Le CCQAB a convenu du fait qu'il était "nécessaire de mettre en place un processus rigoureux d'analyse des programmes qui permette de définir plus précisément les sous-programmes et de concentrer les ressources sur les activités les plus efficaces et les plus utiles 142/.

117. En 1982 et 1983, cependant, lorsque les règlements et règles régissant la planification des programmes étaient en cours d'élaboration, le CCI a estimé que cette opération était incomplète car elle ne permettait pas aux Etats Membres d'étudier les résultats obtenus et les orientations futures du programme. Au lieu d'analyser avec soin les choix, d'établir un programme de travail et de préciser les mesures à prendre, les objectifs des sous-programmes et les "énoncés des stratégies" qui figuraient dans le plan à moyen terme étaient vagues et ambigus. De plus, les mécanismes de contrôle et d'évaluation étaient encore très insuffisants. Le CCI a estimé qu'il était essentiel, tant pour améliorer les objectifs et les stratégies que pour présenter une série de rapports d'évaluation systématiques et complets aux organes intergouvernementaux, que des activités de contrôle et d'évaluation soient mises en place et intégrées au processus de planification des programmes 143/.

118. Le règlement et les règles qui ont été finalement établis en 1983 indiquent que tous les programmes de l'Organisation doivent faire l'objet d'un examen périodique et approfondi dans le cadre d'un système intégré de contrôle et d'évaluation. Le plan à moyen terme, avec ses énoncés des objectifs et des stratégies, est le principal document directeur en matière de politique générale, le sous-programme constituant l'objet essentiel de l'analyse, de l'examen et de l'évaluation. Les textes explicatifs du projet de budget-programme visent à assurer la mise en oeuvre de la stratégie du plan. Outre l'établissement de rapports périodiques sur l'exécution du programme pour l'ensemble des activités de façon aussi détaillée que pourra le demander le Secrétaire général, tous les programmes doivent être évalués périodiquement et les résultats de cette évaluation doivent être communiqués aux organes intergouvernementaux 144/. En dépit de ces

/...

directives, l'Organisation des Nations Unies ne dispose toujours pas d'une procédure pour l'établissement systématique de rapports analytiques sur l'exécution de son programme.

119. On pourrait penser que si les progrès sont si lents, c'est parce qu'il est très difficile de mettre en place un tel système. Pourtant, les grandes institutions spécialisées fournissent toutes à leurs organes intergouvernementaux non seulement des études précises d'évaluation ou des rapports analytiques mais encore des rapports périodiques sur l'exécution des programmes. Ces institutions conviendraient certes du fait que des améliorations peuvent être apportées à ce système. Néanmoins, les rapports qu'elles établissent fournissent des évaluations ayant une certaine valeur analytique et informative sur les progrès et les résultats de leurs programmes, ainsi que sur les problèmes rencontrés au cours de leur exécution. On peut citer en particulier les rapports des institutions spécialisées ci-après :

a) Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture : depuis 1973 (pour ses programmes (extra-budgétaires) de terrain) et 1979 (pour son programme ordinaire), la FAO présente à sa conférence des rapports biennaux dans lesquels elle s'efforce de procéder à une évaluation analytique des réalisations, de l'utilité et des effets des programmes ainsi que des problèmes rencontrés en les comparant aux objectifs établis dans le programme de travail et budget et dans lesquels, outre des rapports sur l'exécution des programmes, elle présente un examen approfondi de certains sous-programmes et secteurs d'activité. Dans son avant-propos à l'examen le plus récent du programme ordinaire, le Directeur général de la FAO a notamment déclaré :

"Le présent examen ... offre un ensemble d'informations et d'analyses propres à permettre à la Conférence de juger de l'adéquation des activités de la FAO aux besoins et priorités des Etats Membres, des résultats qui ont été obtenus, et des effets et de l'impact des différents programmes 145/."

b) Organisation internationale du Travail : pour sa part, l'OIT présente un rapport biennal à son conseil d'administration et à sa conférence sur l'exécution de son programme. Ce rapport, qui vient compléter les rapports du Directeur général, présente les résultats des activités entreprises sous forme de tableaux comportant des renvois au programme et au budget approuvés, afin de permettre aux lecteurs de comparer les activités réalisées et le programme qui a été approuvé 146/.

c) Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture : depuis 1976, l'Unesco présente tous les deux ans un rapport d'évaluation détaillé sur les résultats, les réalisations, les difficultés et parfois l'impact des activités de son programme par rapport aux résultats escomptés dans le programme et le budget approuvés 147/.

d) Organisation mondiale de la santé : outre les rapports périodiques d'examen et d'évaluation présentés dans le cadre de l'étude du budget-programme aux niveaux national, régional et mondial, le Directeur général de l'OMS publie un rapport biennal dans lequel sont examinés les initiatives prises, les progrès réalisés et les problèmes rencontrés dans tous les aspects des travaux de l'Organisation 148/.

/...

e) Union internationale des télécommunications : certaines institutions plus petites établissent également des rapports périodiques sur l'ensemble des progrès réalisés dans leur programme : c'est le cas par exemple de l'UIT qui, dans son rapport annuel, examine très en détail les conventions, publications, services, projets et autres activités découlant des travaux des conférences et des organes permanents de l'UIT, ainsi que les activités administratives, d'appui informatique et de coopération technique 149/.

f) Organisation des Nations Unies : il ne faut pas oublier qu'au cours des années 50 et 60, ainsi qu'au début des années 70, l'Organisation des Nations Unies publiait elle aussi des rapports d'exécution et des rapports sur "l'activité de l'Organisation" qui, malgré leurs insuffisances méthodologiques et leur contenu analytique inégal, étaient beaucoup plus riches que les rapports actuels en informations sur les réalisations effectives de l'Organisation [voir par. 21 à 23 a)].

120. En résumé, on peut dire que, pour les nombreuses raisons qui ont été évoquées dans le présent chapitre, les rapports actuels sur l'exécution du programme qui consistent à "quantifier les produits" sont loin d'être aussi utiles qu'on l'avait escompté à l'origine. Les données analytiques sur l'exécution que les organes intergouvernementaux n'ont cessé de demander n'ont pas été fournies, alors que d'autres organisations sont allées beaucoup plus loin dans la direction souhaitée. Le mécontentement de la Cinquième Commission, l'appel lancé en 1985 par le Secrétaire général adjoint qui a demandé l'établissement de rapports plus analytiques, complets et utiles, de même que la crise financière que l'Organisation connaît actuellement constituent cependant un rappel constant de la nécessité de prendre des mesures correctives.

IV. AUTRES EFFORTS LIES A L'ETABLISSEMENT DE RAPPORTS SUR
L'EXECUTION ET LES RESULTATS DES PROGRAMMES

121. Ces 10 dernières années, il a beaucoup été question de nouvelles activités d'évaluation qui viendraient compléter les rapports sur l'exécution du programme, le but étant de combler les importantes lacunes constatées en la matière. Dans ce domaine aussi, les résultats sont bien modestes mais la mise en place d'un système d'auto-évaluation et diverses mesures prises pour tenter d'améliorer la gestion pourraient constituer une solution.

A. Evaluation approfondie

122. En 1977, à la demande du Comité du programme et de la coordination (CPC), le Secrétariat a commencé à établir une série de rapports d'évaluation approfondie des programmes pour compléter les rapports sur l'exécution du programme 150/. Quatre "auto-évaluations" ont été réalisées en 1977 et trois en 1978. A partir de 1979 - et les plans actuels à ce sujet couvrent la période allant jusqu'en 1992 - une évaluation "de type externe" a été effectuée chaque année (sauf en 1981) 151/. S'il a été décidé de n'établir qu'un seul rapport annuel, c'est parce que le CPC, dont le calendrier est très chargé, n'avait pas le temps d'en examiner plusieurs et que l'établissement, ne serait-ce que d'un rapport annuel, représentait une lourde tâche pour le personnel restreint du Groupe central d'évaluation, dont ce n'est pas là la seule responsabilité 152/. (Le manuel d'évaluation de 1986 stipule que d'autres organes intergouvernementaux sont habilités à demander de telles études, mais ils l'ont rarement fait.)

123. Destinées au CPC et à d'autres organes, les évaluations approfondies permettent d'examiner les questions de fond et de mesurer l'efficacité et l'effet d'un programme. Ces rapports, dont la qualité semble s'être constamment améliorée et qui ont été favorablement accueillis par le CPC, ont par exemple permis d'appeler l'attention sur des problèmes tels que la mauvaise conception des programmes et sur les mesures requises pour mieux répondre aux besoins des "utilisateurs finals", c'est-à-dire de déterminer si les groupes auxquels les produits de l'Organisation des Nations Unies sont destinés les reçoivent effectivement, les utilisent et ont des propositions à faire pour les améliorer.

124. Malheureusement, ces évaluations approfondies ont deux grands défauts. Il semble tout d'abord que seul le CPC les utilise. Lorsque celui-ci a, par exemple, demandé au Comité des ressources naturelles du Conseil économique et social d'examiner les recommandations et problèmes concrets identifiés dans l'évaluation du programme relatif aux ressources minérales effectuée en 1982, le Comité s'est félicité de la qualité du rapport mais n'a fait aucune observation sur son contenu 153/.

125. Pour qu'une suite soit donnée à ces rapports, le CPC a institué, trois ans plus tard, un processus d'"examens triennaux" de l'application des recommandations qu'il formule à la lumière de chaque rapport d'évaluation. Les examens triennaux ont toutefois montré que les conclusions des évaluations et les recommandations qui y figuraient étaient rarement transmises aux organes intergouvernementaux intéressés ou examinées par eux et que, parfois même, les directeurs de programmes concernés leur prêtaient à peine attention 154/. Par ailleurs, le ...

/...

général a proposé en 1986 au CPC d'envisager d'instituer des examens approfondis, "sur la base zéro", de deux ou trois chapitres du budget tous les deux ans 155/, ce qui, compte tenu du calendrier déjà chargé du Comité, soulève de nouvelles questions quant à l'avenir et à l'utilité des évaluations approfondies.

126. Les évaluations approfondies ont un autre défaut : leur champ est limité. Le Groupe d'experts de 1975, qui avait lancé l'idée des évaluations approfondies, s'attendait à ce que toutes les activités de l'Organisation des Nations Unies soient évaluées au bout de cinq à 10 ans 156/. Le Corps commun d'inspection, pour sa part, a demandé instamment en 1982 et 1983 de prévoir, pour le cycle de planification à moyen terme, des effectifs suffisants pour les travaux d'évaluation ainsi qu'un plan d'évaluation précis 157/. Or, lorsque l'Assemblée générale a approuvé cette proposition, le Secrétariat l'a déclarée impraticable, les effectifs du système d'évaluation en place étant trop restreints 158/. Par la suite, seule la série d'évaluations approfondies annuelles uniques a été présentée.

127. Au rythme actuel d'une évaluation approfondie par an, il faudra 5 ans pour évaluer une fois chaque grand programme de l'Organisation des Nations Unies (voir par. 33). (En fait, ces évaluations peuvent ne porter que sur un programme ou un nombre limité de sous-programmes dans le cadre d'un grand programme, ce qui réduit d'autant leur champ et leur profondeur 159/.) Le règlement et les règles régissant la planification des programmes ne prévoient qu'une seule évaluation des activités programmées au cours d'une vague "période de durée déterminée" 160/; le fait que certains grands programmes ne seront évalués pour la première fois qu'en 2005, voire plus tard, ne saurait être considéré comme acceptable.

128. L'Inspecteur souscrit aux conclusions auxquelles le CPC avait abouti en 1980, à savoir que les évaluations approfondies constituaient une partie fondamentale - mais seulement une partie - des évaluations et des rapports complets sur l'exécution des programmes dont l'Organisation des Nations Unies avait besoin 161/ et qu'il était regrettable que ces rapports ne soient pas pris en compte dans le processus intergouvernemental de prise de décision et le cycle de planification des programmes. Pour tenter d'accroître la portée des évaluations approfondies, le CPC a instamment demandé, en 1984, que le Service de gestion administrative, le CCI ou les gouvernements établissent des évaluations supplémentaires 162/; cette possibilité est examinée succinctement dans les sections F et G ci-après.

B. Un système planifié d'auto-évaluation

129. Lorsque le Secrétariat a reconnu en 1978 qu'il ne disposait d'aucun mécanisme intégré d'évaluation systématique, il a proposé, pour combler cette lacune, de confier l'évaluation aux directeurs de programme; ceux-ci seraient chargés de présenter régulièrement des données analytiques sur la qualité et l'utilité des sous-programmes, le but étant de faciliter la prise de décisions sur les activités futures et l'établissement des priorités 163/. Le projet de budget-programme pour l'exercice 1980-1981 prévoyait l'établissement, en 1980, de rapports sur les modalités devant régir ces activités de contrôle et d'évaluation; de même dans les budgets suivants, il était prévu d'accorder "une attention particulière" et "une priorité absolue" à la mise en place d'un système d'évaluation interne. Mais rien n'a été fait, principalement parce que les effectifs du Groupe central d'évaluation étaient extrêmement restreints et que le Groupe avait de surcroît fort à faire pour établir les évaluations approfondies destinées au CPC.

/...

130. En 1986, le Secrétariat a évoqué une nouvelle fois, dans le plan à moyen terme, la nécessité a) "de mettre en place et de gérer un système d'évaluation interne" pour évaluer les grandes activités de l'Organisation des Nations Unies; b) de recueillir des informations objectives ayant une utilité pratique (cette fonction étant appelée à devenir élément essentiel du processus de prise de décision dans le domaine de la gestion); c) d'assurer la communication des conclusions au Secrétariat et aux organes intergouvernementaux pour qu'il y soit donné suite efficacement 164/.

131. En octobre 1986, le Secrétariat a finalement publié un manuel d'évaluation qui contenait des instructions détaillées sur la manière de procéder à l'auto-évaluation des sous-programmes. Ce document vise à aider les directeurs de programme à analyser d'un oeil critique leur travail, à évaluer les réalisations en fonction des objectifs fixés et à déterminer si les résultats obtenus sont positifs ou non et quelles sont les raisons du succès ou de l'échec des efforts entrepris. Rappelant l'accent mis par l'Assemblée générale et le groupe d'experts de 1986 sur l'amélioration des processus de contrôle et d'évaluation, le Secrétaire général a instamment demandé à tous les directeurs de programme de saisir cette occasion d'améliorer le processus de prise de décision à l'ONU.

132. Le manuel d'évaluation contient un modèle de contrôle et d'évaluation à base de fiches d'information internes normalisées applicables aux programmes et aux éléments de programme. On y trouve également un exposé relativement détaillé des modalités que les directeurs de programme doivent suivre pour préparer une auto-évaluation, examiner la conception des sous-programmes, établir des indicateurs d'efficacité et d'effet, recueillir les informations, les analyser et en rendre compte. Le manuel est plutôt vague en ce qui concerne le champ des évaluations; il y est seulement indiqué qu'en théorie chaque programme doit être régulièrement évalué mais que, dans la pratique, un certain nombre de facteurs peuvent limiter l'évaluation à quelques sous-programmes. Même si cette limitation est prise en compte, une évaluation durant chaque période de planification (six ans) est considérée comme un minimum. En outre, une évaluation à la fin de chaque exercice biennal des progrès effectués en vue de la réalisation des objectifs des sous-programmes serait utile 165/.

133. Il subsiste, toutefois, quatre grands problèmes. Tout d'abord, le système n'est pas encore en place. Dans la partie du plan à moyen terme relative à 1986, il est indiqué que l'auto-évaluation sera adoptée et mise à l'essai dans le cadre de certains sous-programmes. En 1989, un groupe d'experts examinera les techniques d'évaluation et leur efficacité "compte tenu de la complexité des activités de l'Organisation des Nations Unies" 166/. Bien qu'il soit indiqué sur la page de couverture du manuel d'évaluation que le système d'auto-évaluation sera pleinement intégré au plan à moyen terme pour 1990-1995 167/, dans le meilleur des cas, le système ne sera pleinement opérationnel qu'en 1990 et sa mise en application pourrait même être reportée au cas où une révision se révélerait nécessaire.

134. Le deuxième problème est de taille : le nouveau système ne semble prévoir, à l'intention des organes intergouvernementaux, que des rapports minimaux. Les premiers paragraphes du manuel d'évaluation font état de la préférence de l'Assemblée générale pour des informations de caractère analytique qui aide les Etats Membres à prendre leurs décisions plus judicieusement en ce qui concerne les

/...

programmes, mais il est dit ensuite que les auto-évaluations effectuées par les directeurs de programme le sont essentiellement pour leur propre usage, que les rapports établis doivent être examinés avec l'ensemble du personnel intéressé et qu'un exemplaire doit être envoyé au Groupe central d'évaluation afin qu'il soit examiné de manière informelle et que les conclusions utiles fassent l'objet d'une diffusion interne. Les rapports destinés à des organes intergouvernementaux établis selon ce système seraient facultatifs et pourraient même ne contenir que des renseignements succincts 168/.

135. Des représentants du Secrétariat ont fait savoir qu'ils comptaient publier tous les deux ans un bref rapport au titre des révisions au plan à moyen terme, comme stipulé dans les règles d'application du Secrétaire général relatives à la planification des programmes [règle 106.4 h)]. Le premier de ces rapports sera présenté au CPC au printemps de 1988; il récapitulera les principales conclusions concernant les évaluations et la conception des programmes. Il aura donc, vraisemblablement, un caractère très général et les organes intergouvernementaux n'y trouveront pas les informations précises sur l'exécution et les résultats des programmes dont ils ont besoin pour prendre, en toute connaissance de cause, des décisions sur les centaines de programmes et sous-programmes de l'Organisation des Nations Unies. Il a été expressément stipulé que les règles d'application susmentionnées seraient elles-mêmes sujettes à modification, à la lumière de l'expérience. Pour toutes ces raisons, il est incontestablement nécessaire d'apporter des changements au processus d'établissement des rapports sur l'exécution des programmes.

136. Le contenu analytique des présents rapports sur l'exécution des programmes laissant à désirer et les évaluations approfondies ayant une portée très limitée, le système d'auto-évaluation proposé constitue le seul moyen de combler les graves lacunes actuellement constatées concernant l'établissement des rapports d'exécution. L'Inspecteur recommande donc de remplacer les présents rapports sur l'exécution des programmes - qui sont axés sur les produits - par des rapports contenant un résumé analytique d'une page pour chaque sous-programme. Ces rapports seraient établis sur la base des données sur l'exécution des programmes telles qu'elles ressortent des auto-évaluations et devraient être présentés en même temps que le projet de budget-programme, à compter de 1989 (pour l'exercice biennal 1990-1991). Cette recommandation n'est pas nouvelle : le CCI avait déjà proposé l'établissement de rapports d'auto-évaluation semblables en 1983. Il avait alors recommandé que le Secrétariat prenne en considération ses propositions et l'Assemblée générale avait approuvé cette idée 169/. Mais le Secrétariat n'a retenu aucun des éléments proposés dans les règles régissant la planification des programmes, peut-être parce que le système d'auto-évaluation était loin d'être au point.

137. Cette recommandation peut susciter quelques objections, mais celles-ci paraissent secondaires par rapport à l'objectif visé qui est de mettre enfin à la disposition des organes intergouvernementaux les évaluations régulières et systématiques qu'ils cherchent à obtenir depuis plus de 20 ans, de présenter dans un seul et même document des informations sur les résultats obtenus et sur ce que l'on avait l'intention de faire, et de donner à l'analyse et à la prise de décision l'orientation voulue en les axant non sur les produits mais sur les sous-programmes. D'aucuns pourraient alléguer ce qui suit :

/...

a) Ce serait alourdir la tâche des directeurs de sous-programme que de les charger d'établir de tels rapports. Mais est-ce trop exiger d'eux que de leur demander de résumer tous les deux ans en une page les progrès accomplis, les résultats obtenus et les problèmes rencontrés lors de l'exécution d'un sous-programme (coûtant en moyenne environ 7 millions de dollars E.-U.)?

b) L'opération ne ferait que produire un volumineux document de plus. Ce rapport, qui compterait 470 pages, peut-être moins, si l'on tient compte des nombreux programmes qui, de l'avis du Secrétariat, ne se prêtent pas à une évaluation (voir à cet égard les paragraphes 36, 37, 132 et 151), ne serait cependant pas très long, comparé aux 704 pages de l'actuel plan à moyen terme ou des 1 086 pages du projet de budget-programme pour 1986-1987;

c) Un rapport sur les résultats au milieu de l'exercice biennal ne serait guère concluant. Mais le système de contrôle est actuellement axé sur des rapports semestriels consacrés aux produits et comme la plupart des programmes durent indéfiniment, la possibilité de lier les décisions sur les programmes futurs aux résultats obtenus devrait primer;

d) Il ne faut pas abandonner les efforts concernant l'établissement de rapports énumérant les produits. Mais les règles d'application du Secrétaire général relatives à la planification des programmes stipulent [règle 106.1 a)] que l'utilité, la qualité et l'efficacité des produits doivent être évaluées à la lumière des objectifs des sous-programmes. Le contrôle de l'exécution des produits doit continuer, mais il devrait uniquement faire l'objet d'une brève récapitulation quantitative dans les rapports sur les sous-programmes (et non d'un rapport entier);

e) La divulgation des résultats des auto-évaluations n'encouragerait pas la franchise. Mais les auto-évaluations ne sont pas censées être faites avec complaisance et ce n'est pas ainsi que les autres organisations les conçoivent. Un rapport d'une page ne ferait que résumer des données et des conclusions internes plus détaillées, mais contribuerait grandement à la réalisation de l'objectif visé depuis si longtemps : faire en sorte qu'il soit rendu compte aux organes intergouvernementaux de l'exécution effective des programmes, par les soins de ceux-là mêmes qui en sont chargés.

f) Il serait trop difficile de présenter régulièrement aux organes intergouvernementaux des rapports sur l'exécution de tous les programmes de l'Organisation. Ceux qui avancent cet argument oublient que dans les grandes institutions spécialisées, l'établissement de tels rapports est désormais une opération courante (voir par. 119). A titre d'exemple, le secrétariat de la CNUCED fournit d'ores et déjà des informations de ce type au Conseil du commerce et du développement. Un rapport de septembre 1987 contient une récapitulation des résultats de cinq auto-évaluations qui avaient été prévues dans le plan d'évaluation de la CNUCED pour 1987, ainsi que des enseignements généraux que l'on avait pu en tirer 170/. La CNUCED reconnaît que la qualité et les modalités des auto-évaluations peuvent être améliorées, et a déjà modifié la structure des rapports pour qu'ils englobent les éléments clefs du nouveau manuel d'évaluation de l'Organisation des Nations Unies. N'est-il pas paradoxal que la CNUCED, dont les fonctions complexes de négociation et de recherche étaient censées rendre toute évaluation particulièrement difficile, présente des rapports d'auto-évaluation aux organes intergouvernementaux alors que le reste du secrétariat n'en présente pas.

/...

138. La méthode, le processus analytique et les données nécessaires à l'établissement des rapports succincts sur les sous-programmes qui sont proposés ici figurent déjà dans le manuel d'évaluation de 1986, qui contient des principes directeurs régissant l'auto-évaluation à l'échelle de tout le Secrétariat. Dans ces principes directeurs 171/, il est proposé d'opter pour le mode de présentation décrit ci-après (on trouvera un modèle de rapport d'une page à l'annexe II). Le rapport succinct devrait tout d'abord comprendre une analyse des éléments de programme et de leurs produits pour déterminer :

- Le taux d'exécution;
- L'effet sur les utilisateurs;
- L'intérêt;
- La qualité;
- L'utilité des produits.

139. Il est un deuxième aspect encore plus important : le rapport succinct doit indiquer brièvement dans quelle mesure le sous-programme dans son ensemble a atteint ou est en voie d'atteindre ses objectifs (en particulier, le cas échéant, les objectifs subsidiaires ou spécifiques à échéance déterminée établis par le Secrétariat). L'effet du sous-programme serait probablement trop difficile à mesurer, mais le rapport succinct pourrait et devrait inclure des indicateurs judicieusement choisis, permettant de mesurer les progrès accomplis en vue de la réalisation des objectifs du sous-programme. En somme, ce rapport succinct sur les sous-programmes, qui accompagnerait le projet de budget-programme et en suivrait la structure et la séquence - serait beaucoup moins complet qu'une auto-évaluation intégrale faite à des fins de gestion interne, mais constituerait, pour faciliter la prise de décision à l'échelon intergouvernemental, un document beaucoup plus analytique et détaillé que l'actuel rapport énumérant les produits.

140. Le troisième problème tient aux carences du système d'évaluation interne. En 1981 et 1983, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de renforcer l'évaluation en établissant des services d'évaluation dans tous les départements et en précisant leurs responsabilités et leurs tâches 172/. Toutefois, dans plusieurs rapports du CCI, on a fait observer que le système des Nations Unies pour le développement demeurait un mécanisme vague et permissif : toute liberté est en effet laissée aux départements qui ne souhaitent pas se doter d'un système d'évaluation 173/.

141. En 1983, le Secrétariat a fait rapport sur les modestes moyens dont disposent certains services et a proposé que chaque entité dispose d'un à quatre fonctionnaires chargés d'effectuer un travail d'évaluation minimal, qui deviendrait progressivement plus systématique 174/. Toutefois, dans un rapport établi en 1984, après que le CPC et l'Assemblée générale eurent exprimé leur profonde insatisfaction, le Secrétaire général a constaté qu'il n'y avait dans six entités que quelques postes temporaires prévus pour les tâches d'évaluation et a promis d'apporter durant l'exercice biennal 1986-1987 "des solutions permanentes" au problème qui se posait dans ces entités. Mais lorsqu'en 1985, le CCQAB s'est déclaré préoccupé par une prolifération apparente des services d'évaluation, le Secrétariat a fait marche arrière et a assuré le Comité qu'à l'exception du Groupe central d'évaluation, les services d'évaluation existants étaient temporaires et seraient remplacés, à terme, par des mécanismes d'auto-évaluation 175/. Le rapport

/...

de situation établi en 1986 par le Secrétariat n'a fait que confirmer l'absence de progrès pour ce qui est du renforcement des effectifs affectés aux tâches d'évaluation 176/.

142. Etant donné que le Secrétariat n'a pas réussi, pendant tant d'années, à trouver les postes nécessaires pour mettre en place des unités d'évaluation dans tous les services conformément à la demande de l'Assemblée générale, l'Inspecteur estime qu'il faudrait pour le moins mettre en place des dispositifs adéquats d'évaluation et d'examen de la gestion dans les unités dont les effectifs sont les plus nombreux, unités dans lesquelles ces mécanismes laissent souvent beaucoup à désirer. Comme il est indiqué au chapitre I et à la section F ci-après (voir par. 178 à 180), il s'agit en l'occurrence du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, du Département de l'administration et de la gestion, du Département des services de conférence, du Département de la coopération technique pour le développement et des commissions régionales.

143. Quatrièmement, les rapports du CCI (et la résolution 36/228 de l'Assemblée générale ainsi que le rapport de situation établi par le Secrétariat en 1983) soulignent l'importance d'un service central d'évaluation doté du personnel dont il a besoin pour assurer les services de formation et d'appui, le contrôle de la qualité ainsi que les services d'analyse et de rétro-information sans lesquels un système d'auto-évaluation ne peut fonctionner convenablement 177/. Pour répondre à ces besoins, le CPC a défini en 1983 neuf fonctions dont le service d'évaluation du Département des affaires économiques et sociales internationales aurait la responsabilité 178/. Par la suite, le champ des activités du Groupe central d'évaluation s'est toutefois élargi mais ses effectifs sont restés inchangés. Dans le rapport de situation de 1985, le CCI a fait observer que si le Groupe central d'évaluation était doté d'effectifs proportionnellement égaux à ceux des autres services d'évaluation du système des Nations Unies, il aurait une quinzaine de postes d'administrateur, au lieu des quatre postes dont il dispose actuellement 179/.

144. Bien que le nombre de postes dont devait disposer le Groupe central d'évaluation n'ait pas été spécifié à la fin de 1987, lors de la dernière réorganisation du Département de l'administration et de la gestion, ses effectifs ont récemment été encore plus insuffisants que par le passé. Le poste de chef de service y est vacant depuis mars 1987 et un seulement des trois administrateurs a plus d'une année d'expérience en matière d'évaluation. La mise en place du nouveau système d'auto-évaluation à l'échelle du Secrétariat relève d'un seul administrateur auxiliaire. Mais, aussi compétentes que puissent être ces personnes - et l'Inspecteur a été impressionné par leur attitude et leurs efforts - elles ne peuvent, à elles seules, mettre sur pied et superviser effectivement un système d'auto-évaluation et établir les études annuelles d'évaluation approfondie et les autres rapports demandés par le CPC.

145. Dans son rapport de situation de 1985 sur l'évaluation, le CCI a conclu que c'était précisément parce que la définition du système d'évaluation manquait de précision et que les effectifs étaient insuffisants que la mise en place du système accusait un tel retard par rapport à ce qui avait été accompli dans d'autres organisations. Le CCI a recommandé au Secrétariat de définir avec la plus grande

/...

précision le champ et les fonctions du système d'évaluation et d'évaluer ensuite les ressources dont le Groupe central d'évaluation aurait besoin pour s'acquitter des tâches qui lui avaient été confiées par le CPC 180/. Malheureusement, les observations du Secrétariat sur ce rapport et son rapport de situation de 1986, bien que concordant avec ces recommandations, ne contiennent aucun commentaire à ce sujet 181/, et aucune suite n'a été donnée aux recommandations. C'est seulement en 1985 que la nécessité de doter le Groupe central d'évaluation d'effectifs suffisants est devenue pressente, l'Assemblée générale et le Conseil économique et social ayant préconisé en 1985 et 1986 le renforcement du processus d'évaluation pour faciliter la prise de décision 182/. C'est pourquoi le CCI réitère dans le présent rapport sa recommandation de 1985.

C. Formation des administrateurs

146. Dans son rapport sur l'évaluation de 1985, le CCI a souligné qu'il était essentiel de bien concevoir les projets et les programmes, non seulement pour faciliter leur évaluation ultérieure mais aussi pour assurer l'efficacité de la gestion d'ensemble. Or, la mauvaise conception des programmes et le manque de précision des objectifs sont des problèmes constants. Les raisons en sont que souvent, il n'est pas précisé à qui incombe la responsabilité des efforts d'amélioration systématique, que les fonctionnaires chargés de l'évaluation ne sont pas assez nombreux pour fournir les services consultatifs d'appui requis et, surtout, que la formation du personnel, dont l'importance est cruciale, n'a pas été assurée (le BIT, l'ONUDI, le HCR et l'OMS constituant cependant des exceptions notables) 183/.

147. En 1987, dans une note sur la création d'un système d'évaluation interne à l'Organisation maritime internationale (OMI), le CCI a souligné que la définition de formules et de directives pour l'évaluation ne suffisait pas. L'expérience a montré que le personnel appelé à appliquer les techniques de conception et d'évaluation avait besoin de plusieurs jours de formation directe, pour pouvoir réorienter ses notions de la conception des programmes et être à même d'analyser et de formuler clairement des objectifs, des stratégies, des indicateurs et des programmes de travail dans des situations concrètes 184/.

148. Le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies avait indiqué en 1978 qu'il était évident que chaque service de programmation devait être doté d'un personnel rompu aux techniques de planification, de programmation et d'évaluation, si l'on voulait améliorer l'efficacité du système de planification des programmes 185/. De même, le plan à moyen terme indique, en ce qui concerne les activités d'évaluation prévues pour 1986, que des stages de formation seraient organisés pour initier les directeurs de programme aux techniques de l'auto-évaluation, l'idéal étant d'associer ces activités à l'ensemble des activités de formation à la planification, à la budgétisation et au contrôle des programmes 186/.

149. Malheureusement, comme l'atteste l'intervalle de huit ans entre les deux dates mentionnées au paragraphe précédent, la seule activité de formation à la conception et à l'évaluation menée au Secrétariat au cours des dix dernières années a été un séminaire de trois jours organisé en 1984 à l'intention de 15 fonctionnaires de l'ONU, du PNUD et du FNUAP. Les représentants du Secrétariat ont indiqué vers la fin de 1987 qu'ils avaient tenu en 1987, au Siège (New York), une trentaine de

/...

séances d'information sur le nouveau système d'auto-évaluation qu'ils avaient organisé, durant la même période, un atelier informel sur la relation entre l'évaluation et les autres éléments de la planification des programmes, à l'intention de certains fonctionnaires du Département de l'administration et de la gestion et qu'ils étaient sur le point de publier le premier numéro d'un bulletin semestriel sur l'évaluation et qu'il prévoyait l'organisation, au mois d'octobre, d'un séminaire de deux jours sur les techniques de conception et d'auto-évaluation. On ignore toutefois si d'autres activités de formation auront lieu, la formation à la conception et à l'évaluation des programmes n'ayant pas encore été considérée comme un élément intégrant du programme de formation de l'Organisation des Nations Unies.

150. Bien que le Secrétariat ait déjà établi neuf budgets-programmes et cinq plans à moyen terme, la vaste formation à la programmation en cours d'emploi à laquelle ce travail a donné lieu n'a pas nécessairement donné des résultats concluants. En fait, comme on l'a vu précédemment (par. 99 à 105) le CPC, les auteurs des évaluations approfondies, le CCI, le Comité des commissaires aux comptes et l'Assemblée générale ont tous formulé des critiques au cours de cette période au sujet de la conception des programmes. Une importante partie des activités de l'Organisation des Nations Unies n'est pas encore programmée avec précision et le Secrétariat reconnaît que certains de ses cadres ne sont pas suffisamment associés à la programmation ou manquent d'expérience. Le CPC a souligné en 1986 qu'il restait beaucoup à faire pour que la méthode de programmation préconisée en 1978 soit pleinement appliquée et que les états et les textes établis aux fins des plans et des budgets-programmes soient clairs et bien conçus.

151. Le manque de formation est d'autant plus préoccupant que les directeurs de programme doivent, à présent, en sus de leurs tâches ordinaires, procéder à des auto-évaluations. Chose plus inquiétante, le nouveau manuel d'évaluation prévoit que c'est aux directeurs de programme qu'il appartiendra de déterminer s'ils évalueront ou non un sous-programme donné, et jusqu'à quel point, suivant, entre autres, leur degré d'expérience en matière d'évaluation 187/. Compte tenu du vaste pouvoir discrétionnaire qui leur est ainsi donné et du manque quasi total de personnel qualifié en matière d'évaluation, de nombreux directeurs pourraient tout simplement déclarer que bon nombre de leurs sous-programmes ne peuvent être évalués. De plus, le Secrétariat a déjà fait savoir au CCQAB (voir par. 141) que les services d'évaluation cesseraient de fonctionner à mesure que les directeurs de programme assumeraient les fonctions d'auto-évaluation, ce qui signifie la disparition d'une source importante et permanente de services consultatifs d'appui et de formation et surtout de contrôle de la qualité dont l'apport, comme l'expérience d'autres institutions l'a montré, est crucial.

152. La formation constitue à l'ONU une tâche difficile parce que les ressources qui lui sont consacrées sont très insuffisantes. Néanmoins, en 1986 et 1987, le Secrétaire général a reconnu qu'il était nécessaire d'accorder un rang élevé de priorité à la formation aux techniques de la gestion dans l'ensemble du Secrétariat (voir par. 175). Comme la formation à la conception et à l'évaluation sera indispensable aux fins de l'auto-évaluation et comme celle-ci est elle-même essentielle à la mise en place et au fonctionnement du système de planification des programmes, l'Inspecteur estime que la formation à la conception et à l'évaluation devrait bénéficier de la priorité la plus élevée dans la formation des cadres.

/...

Cette formation est d'ordinaire assurée sur le plan interne par le personnel du service d'évaluation en tant que tâche faisant partie des fonctions de gestion, et devrait par conséquent être moins coûteuse que d'autres types de formation. L'Inspecteur recommande donc qu'un programme systématique de formation à la conception et à l'évaluation soit organisé aussitôt que possible à l'intention des directeurs de programme et de sous-programme, à l'échelle de l'Organisation tout entière, en tant que partie intégrante du programme de formation et de perfectionnement du personnel de l'ONU.

D. Groupe central de contrôle

153. Les fonctions centrales de contrôle ont été instituées encore plus lentement que les fonctions d'évaluation. Bien que le principe d'un système de contrôle des résultats ait été adopté en 1978, c'est seulement lorsque l'Assemblée générale a demandé de charger un groupe central de contrôler l'exécution, les taux d'exécution effectifs et la modification des engagements pris quant aux programmes 188/ que le Service central de contrôle a été établi à la fin de 1982, dans le cadre du nouveau Comité de la planification et de la budgétisation des programmes, et doté de personnel travaillant à temps partiel. Le CPC et l'Assemblée générale ayant ensuite demandé l'adoption d'autres mesures pour améliorer l'efficacité et la nature des activités de contrôle des programmes, le Groupe central de contrôle a fini par être doté en 1985 de deux postes d'administrateur à plein temps (après conversion - à la Division de l'administration et de la gestion - de deux postes précédemment utilisés pour des activités d'évaluation à temps partiel).

154. En vertu du règlement régissant la planification des programmes, le Groupe contrôle l'exécution des produits et rend compte de l'exécution des programmes. Aux termes des règles d'application du règlement, il contrôle les modifications apportées au programme de travail pour aider le Comité de la planification et de la budgétisation des programmes à déterminer le taux effectif d'exécution des programmes et à établir des rapports selon les spécifications du Secrétaire général. Le Secrétariat a par ailleurs donné en 1984 l'assurance que le Groupe renforcerait les capacités de contrôle des différentes unités, élaborerait une méthode commune, instaurerait des mécanismes permettant une vérification indépendante et centrale de l'exécution des produits, entamerait un processus d'établissement de rapports semestriels, et mettrait au point des procédures de consultation applicables en cas de variation importante par rapport aux engagements pris au titre des programmes 189/. D'autres tâches ont été fixées en 1986 dans le cadre du plan à moyen terme, à savoir une plus large diffusion des rapports, leur meilleure intégration dans le cycle de planification des programmes et la mise en place du système d'information automatisé 190/.

155. Le Groupe central d'évaluation a récemment accompli des progrès notables vers la réalisation de ces objectifs. Au milieu de l'année 1986, un système informatisé de classement des produits a été mis en place en tant que premier pas vers l'automatisation de l'ensemble du processus de contrôle. Bien que son exploitation soit entravée par l'insuffisance des effectifs du Groupe, ce système est néanmoins opérationnel et plusieurs bureaux l'utilisent avec succès dans leurs opérations de contrôle interne et pour rendre compte des conclusions auxquelles ils aboutissent. En outre, le Groupe a entrepris la mise en place d'un mécanisme grâce auquel les

résultats du contrôle pourront être pris en compte dans la programmation et s'efforce d'établir un lien entre les rapports financiers et les rapports sur l'exécution du programme.

156. D'autres mesures ont été prises pour améliorer encore le processus de contrôle : présentation de rapports semestriels par les différents services au Groupe, calcul du nombre effectif de mois de travail pour chaque produit et présentation de fiches signalétiques par produit pour faciliter le travail des vérificateurs intérieurs des comptes, entre autres. Cinq séminaires informels ont eu lieu (à New York, Genève et Vienne) en 1985-1986 pour familiariser le personnel avec le contrôle de l'exécution des programmes et les normes régissant l'établissement des rapports. Par ailleurs, un fonctionnaire de la CEPALC a effectué un stage de deux mois au Groupe; à la suite de ce stage, les rapports relatifs aux activités de contrôle de la CEPALC se sont considérablement améliorés et l'utilisation de données sur l'exécution des programmes dans le cadre de la gestion des programmes de la Commission semble être devenue une pratique établie.

157. L'Inspecteur estime que cette pratique - l'utilisation des données obtenues grâce aux activités de contrôle pour les besoins de la gestion des programmes - est cruciale. Les efforts visant à faire du contrôle une pratique établie dans la gestion des programmes de l'ONU ont été jusqu'ici entravés par deux grands problèmes. D'une part, pendant plusieurs années il n'y a pas eu de personnel chargé du contrôle central; dans un deuxième temps, cette fonction a été remplie par des fonctionnaires travaillant à temps partiel et c'est seulement par la suite qu'elle a été confiée à un petit groupe opérant à plein temps. Mais, en définissant clairement le processus fondamental de contrôle des programmes et en jetant les bases dans l'ensemble du Secrétariat, ce groupe, qui opère depuis 1985, a préparé le terrain en vue du lancement effectif du processus.

158. D'autre part, il semble qu'après une décennie d'efforts dispersés, le Secrétariat soit enfin prêt à mettre en place un système intégré d'information de gestion. Les données obtenues dans le cadre des activités de contrôle constitueraient un élément clef dans un tel système et l'effort d'informatisation effectué jusqu'ici par le Groupe constitue une base importante pour l'intégration des données dans un système plus vaste.

159. Aucune organisation ne peut opérer efficacement si elle ne dispose pas en temps voulu des informations précises dont les responsables ont besoin pour prendre des décisions à tous les niveaux. Un renforcement du Groupe et l'informatisation des données issues des activités de contrôle contribueraient grandement à la mise en place, sur des bases solides, du système intégré de planification des programmes que l'Assemblée générale demande depuis si longtemps.

a) Le Groupe dont les activités sont actuellement axées sur la collecte des données et la conception du système, pourrait assumer une véritable fonction de contrôle, enquêter sur les écarts importants par rapport aux engagements pris au titre des programmes et analyser les différents modes d'exécution et les problèmes d'exécution qui se posent;

b) Les directeurs de programme, les chefs de services administratifs et les fonctionnaires du budget seraient dotés d'un nouvel instrument de gestion qui leur permettrait de suivre, au jour le jour, l'exécution des programmes et appellerait leur attention sur les ajustements nécessaires;

c) L'administration, en particulier le Comité de la planification et de la budgétisation des programmes, aurait une bien meilleure idée de l'état d'avancement général du programme et serait en mesure de l'adapter selon l'évolution de la situation en se fondant sur les meilleures informations disponibles;

d) Un lien plus étroit et plus clair pourrait finalement être établi entre les ressources financières et le nombre de mois de travail, d'une part, et les objectifs du budget-programme et les produits exécutés, d'autre part;

e) Les organes intergouvernementaux - spécialisés, régionaux et centraux - pourraient prendre leurs décisions sur les programmes en cours et futurs en se fondant sur des informations beaucoup plus précises et à jour, qu'ils obtiendraient soit dans des rapports périodiques soit (après informatisation) sous forme d'états sur l'exécution du programme dans un domaine donné, au moment où ils en auraient besoin.

160. Pour concrétiser cet important potentiel, il faut toutefois agir immédiatement. L'Inspecteur recommande donc de renforcer le Groupe - ne serait-ce qu'en créant ou en réaffectant un poste - pour lui permettre de parachever, d'améliorer et de consolider à l'échelle du Secrétariat le processus de contrôle et d'établissement de rapports qui a été entamé, et lui donner la possibilité d'assumer les fonctions d'analyse et de supervision qu'on envisageait de lui confier en 1984. En outre, les avantages que présente pour l'ONU l'accès à des données automatisées issues des activités de contrôle sont en eux-mêmes un argument important en faveur d'un tel système d'information de gestion intégré.

161. S'agissant de l'établissement de rapports sur l'exécution des programmes destinés aux organes intergouvernementaux, l'Inspecteur estime qu'il faudrait renoncer aux rapports actuels, où l'on se contente d'énumérer les produits, pour les remplacer par a) les informations les plus récentes sur l'état d'avancement des produits (à la fin de la première année de l'exercice biennal), qui constitueraient un appendice aux rapports succincts d'auto-évaluation recommandés plus haut, b) les données les plus récentes sur les produits d'un sous-programme ou élément de programme donné qui pourraient être présentées aux organes intergouvernementaux intéressés lorsqu'ils en auraient besoin pour prendre des décisions, c) le rapport de fin d'exercice biennal sur l'exécution des produits, dont on continuerait la publication sous forme succincte (en tant que complément aux rapports d'auto-évaluation plus approfondie), au cas où l'Assemblée générale considérerait qu'il pourrait se révéler plus utile à l'avenir qu'il ne l'a été jusqu'à présent.

E. Vérification intérieure des comptes

162. En 1981, le CPC avait demandé au Groupe de contrôler l'exécution des produits, mais comme il n'existait aucun service pouvant assumer cette tâche, le Secrétariat a décidé en 1982 que les vérificateurs intérieurs des comptes feraient des vérifications ponctuelles des rapports sur l'exécution des programmes présentés par

/...

les unités administratives 191/. En vertu du Règlement régissant la planification des programmes de 1984, la Division de vérification intérieure des comptes procède à des vérifications ponctuelles détaillées concernant l'exécution des produits. Le CPC et l'Assemblée générale ont par la suite demandé que cette vérification soit plus complète 192/.

163. En 1985, une étude effectuée par des consultants (conformément à la demande formulée par l'Assemblée générale dans sa résolution 39/416, sur recommandation du Comité des commissaires aux comptes) a confirmé que, faute de moyens, la Division de vérification intérieure des comptes n'était pas en mesure de procéder à une vérification effective des contrôles intérieurs, en particulier dans les bureaux hors siège. Les consultants ont recommandé de renforcer les compétences professionnelles du personnel et de doter la Division de 18 postes d'administrateur, en sus des 29 dont elle dispose déjà. Par la suite, le Secrétaire général a demandé deux nouveaux postes d'administrateur seulement dans le cadre d'une "première phase" du processus de renforcement de la Division 193/.

164. En 1984-1985, moyennant une réorientation de ses priorités dans la limite des ressources disponibles, la Division a pu faire rapport sur l'exécution de quelque 3 200 produits (soit 37 % des 8 596 produits programmés, services d'information non compris). Ces vérifications complètes des produits des programmes permettent de mesurer l'efficacité de l'utilisation des ressources par les différentes unités et le contrôle exercé par celles-ci. Le Secrétariat a appliqué un certain nombre de recommandations issues de ces vérifications et pris en 1985 des mesures pour améliorer le contrôle de l'exécution des programmes. En 1986-1987, la Division a entamé la vérification de l'exécution de 13 000 produits relatifs à l'information et envisage de publier, en 1988-1989 (si aucun nouveau problème d'effectifs ne se pose), 65 rapports de vérification des produits, ce qui absorbera 30 % du nombre total de mois de travail dont elle dispose pour l'exercice biennal 194/. On notera que tous les rapports de la Division sont des documents internes, qui ne sont pas destinés aux organes intergouvernementaux.

F. Amélioration de la gestion

165. Dans ses rapports de 1985 sur les activités d'évaluation, le CCI a constaté que depuis quelques années, non seulement les services d'évaluation, mais aussi les commissaires aux comptes et les vérificateurs intérieurs des comptes, les services de gestion et les services informatiques étaient plus attentifs à l'efficacité et aux résultats de la gestion et s'attachaient davantage à faire de l'amélioration de celle-ci une préoccupation essentielle dans les décisions de programmation 195/. Les services d'administration et de gestion et les services de conférence absorbant près de la moitié du budget ordinaire de l'ONU (voir par. 32 et 37), il est très important d'établir de bonnes méthodes pour analyser comment ils conduisent leurs activités et se rendre compte de ce qu'ils accomplissent.

166. C'est un groupe d'experts qui a souligné pour la première fois, en 1968, la nécessité de disposer d'un bon service d'étude de la gestion pour assurer le fonctionnement efficace et économique de tous les secteurs de l'ONU 196/. Le CCQAB a critiqué les premiers rapports sur l'exécution du budget-programme (et les suivants) parce qu'ils ne faisaient pas apparaître, en analysant le volume de travail à accomplir, la productivité et la quantité de travail en retard, les

/...

corrélations entre les moyens administratifs affectés aux programmes et les résultats obtenus 197/. En 1981, le CCI a recommandé que les organisations rendent régulièrement compte aux organes délibérants des économies réalisées et des améliorations apportées grâce aux initiatives des services de gestion et, en 1982, il a invité l'ONU à rédiger pour les unités administratives des descriptifs qui exposeraient sous forme de sous-programmes les améliorations et réformes à réaliser, et serviraient à analyser et mesurer les résultats ultérieurs 198/.

167. Malheureusement, en dépit de quelques premiers efforts intéressants au milieu des années 70 (voir par. 23), on n'a jamais vraiment entrepris de rendre sérieusement compte de l'exécution des activités d'administration et des services de conférence de l'ONU. Ces dernières années, dans les introductions aux budgets-programmes biennaux, on a beaucoup parlé de ce qu'on projetait de faire : on allait veiller à l'efficacité et utiliser pleinement les effectifs, lancer des programmes d'amélioration de la gestion ou intensifier l'action en ce sens et tirer davantage parti de l'automatisation et des innovations techniques dans les opérations 199/. Mais on n'a jamais fait savoir si ces louables objectifs avaient été atteints. A l'heure actuelle, il existe au moins cinq grands secteurs administratifs où l'on constate cette même carence (sans parler de l'absence de rapports sur les activités de vérification intérieure des comptes déjà mentionnée).

168. On peut tout d'abord citer à cet égard les activités d'appui, qui, comme on l'a déjà dit, n'ont commencé à être considérées dans le rapport sur l'exécution des programmes pour 1982-1983 que sur la demande du CPC et qui ne seront pleinement intégrées dans la programmation que lorsque le plan à moyen terme pour 1990-1995 sera en application. Dans l'intervalle, les responsables de la gestion des programmes d'appui ont été invités à définir des indicateurs de résultats, au moins à titre provisoire.

169. Ce qui a été fait jusqu'à présent ne présente guère d'utilité. Dans le rapport de 1984 sur l'exécution des programmes, 23 pages sont consacrées à la présentation de "statistiques sélectionnées" telles que le nombre d'opérations bancaires (2 878), de réunions du Comité de la Caisse de secours du personnel (177), de documents concernant le personnel codifiés et classés (1 432 184), d'heures d'utilisation de l'ordinateur (11 307) ou d'interventions des services de protection contre les incendies (244) 200/. Certains de ces chiffres sont tout à fait impressionnants mais considérés isolément, sans qu'il y ait a) comparaison avec les chiffres ou normes antérieurs, b) analyse du volume de travail et des ressources utilisées ou c) analyse des améliorations apportées, ils n'ont pour l'essentiel aucune signification. Il en va de même dans une large mesure pour les "grands indicateurs d'exécution" se rapportant à 1984-1985 - par exemple, le nombre de travaux d'installation électrique exécutés (113) ou combien de propositions portant sur des fonds d'affectation spéciale avaient été examinées (66). Par contre, seul un petit nombre de services d'appui ont été considérés, et les indicateurs employés diffèrent souvent de ceux qui avaient été choisis pour 1982-1983 (ils étaient même différents pour un même service selon qu'ils s'appliquaient à New York, à Genève ou à Vienne) 201/. Ainsi, à part montrer que le Secrétariat est "occupé" les rapports présentés ne donnent à l'heure actuelle aux organes directeurs presque aucune information utile sur l'exécution effective des tâches assignées.

/...

170. Le deuxième cas est celui du Service de gestion administrative, celui-ci a été créé en 1969 pour exécuter les programmes d'amélioration de la gestion au Secrétariat. Il a été élargi à la suite d'une résolution adoptée en 1976 par l'Assemblée générale, qui a souligné qu'un programme efficace d'amélioration de la gestion était essentiel pour le fonctionnement de l'ONU et qu'il fallait pour cela un service de gestion administrative renforcé et très compétent bénéficiant de l'appui maximal du Secrétaire général pour l'application des améliorations recommandées 202/. Depuis, ce service a programmé une quinzaine d'opérations - examens de la gestion et d'enquêtes spéciales - par an et présenté au CCQAB des rapports d'abord annuels, puis biennaux, sur les mesures prises et les résultats obtenus à la suite de ces études.

171. A la fin de 1985, dans le cadre de la réorganisation du Département de l'administration et de la gestion, le Service de gestion administrative a été transformé en un Service consultatif de gestion plus petit, mais les experts du "Groupe des Dix-huit" ont estimé en 1986 que ce service n'avait qu'une "utilité marginale" et ont recommandé sa suppression 203/. Toutefois, le Secrétaire général, déclarant qu'un petit service interne restait nécessaire pour faciliter la rationalisation du Secrétariat, a annoncé en 1987 que le Service consultatif de gestion serait maintenu 204/. Il est actuellement difficile de déterminer avec précision ce que sont les fonctions et les effectifs de ce service, puisque le Secrétaire général n'a publié aucune circulaire concernant la transformation, fin 1985-début 1986, du Service de gestion administrative et la réorganisation du Département de l'administration et de la gestion en juillet 1987. En outre, si le Service de gestion administrative a bien présenté en 1983 et 1985, comme prévu, un rapport biennal au CCQAB (le mode de distribution étant passé de la catégorie "limitée" à la catégorie "restreinte" entre le premier et le second de ces rapports), il n'y a pas eu de rapport en 1987 et l'on ne sait pas encore clairement si le "nouveau" Service consultatif de gestion rendra compte, d'une façon ou d'une autre, de ses activités aux organismes intergouvernementaux.

172. Troisièmement, le Secrétaire général a annoncé en septembre 1984 la mise sur pied d'un nouveau programme général d'amélioration de la gestion, à long terme, et d'un "programme d'incitation du personnel" pour encourager la rationalisation, les améliorations et les réductions de coûts dans tout le Secrétariat. En décembre 1984, le Secrétaire général a fait le point de diverses vastes mesures en cours et des améliorations supplémentaires proposées par les départements et il a promis que l'amélioration de la gestion resterait prioritaire.

173. Le Secrétaire général a aussi déclaré qu'il rendrait compte des progrès en ce sens en 1985, dans le cadre du rapport final sur l'exécution du budget, afin que par la suite, les activités destinées à améliorer la gestion soient entièrement intégrées dans le budget-programme et que l'Assemblée générale soit pleinement informée de cet effort 205/. Il semble toutefois que le rapport annoncé n'ait pas été présenté.

174. Aucun rapport sur les produits passés ou présents du programme d'incitation du personnel n'a jusqu'à présent été présenté aux organes directeurs. Seul un bulletin interne du personnel a indiqué en novembre 1987 qu'en trois ans, 167 propositions avaient été reçues des fonctionnaires. Seize avaient été retenues, mais on n'a jamais fait savoir quelle suite leur avait été effectivement

/...

donnée. Le degré de participation du personnel et les effets du programme - 55 propositions, dont cinq retenues, par an pour un effectif de 13 000 fonctionnaires - semblent assez faibles si on les compare à des programmes analogues utilisés largement et avec succès dans des organisations d'Europe et d'ailleurs. Cela tient peut-être à ce que le programme n'offre que peu de récompenses tangibles aux fonctionnaires qui suggèrent des moyens d'économie et qu'on n'a guère fait pour le promouvoir après l'avoir établi.

175. Quand on considère cette apparente réorientation, qui fait que l'on compte pour améliorer la gestion, non plus sur le personnel technique central mais sur les fonctionnaires eux-mêmes, il convient de se souvenir qu'il y a au Secrétariat un problème, reconnu depuis longtemps, des compétences de gestion. En 1978, dans ses observations sur la création d'un premier programme d'amélioration de la gestion, le CCQAB avait noté avec une certaine préoccupation les difficultés que posait l'institution de cours internes de formation à la gestion pour "créer et maintenir un climat favorable à la gestion" au Secrétariat 206/. En 1986, le Secrétaire général n'a pu que rappeler une fois de plus la nécessité d'améliorer la gestion du Secrétariat "à tous les niveaux". Il a déclaré que l'une de ses "principales tâches", dorénavant, serait de "veiller à ce que les compétences en matière de gestion soient reconnues comme hautement prioritaires lors du recrutement et de la formation" 207/. En 1987, le Secrétaire général a aussi reconnu la nécessité d'une véritable formation dans des domaines comme l'utilisation des systèmes informatiques et les "méthodes modernes de gestion"; d'autre part, dans l'évaluation du traitement électronique de l'information effectuée pour le compte du CPC on a souligné la nécessité de mettre au point une politique de formation du personnel et un programme qui permettent d'utiliser efficacement les techniques de traitement de textes et de l'information 208/.

176. Quatrièmement, le CCI a constaté au début de 1985 que l'ONU n'avait pas de politique appropriée de planification et de contrôle du développement des systèmes électroniques d'information et a recommandé de prendre d'urgence des mesures pour y remédier 209/. Ce n'est qu'en juin 1986 que le Secrétaire général a créé un organe de haut niveau, le Comité des innovations techniques, chargé d'élaborer une politique et des normes pour le programme d'automatisation de l'Organisation, et, entre autres fonctions, d'examiner régulièrement l'incidence de ce programme sur la productivité des fonctionnaires, en lui rendant compte du degré d'exécution des opérations et des résultats obtenus 210/. Il ne semble pas, toutefois, qu'aucune évaluation de ce type ait été réalisée : dans l'évaluation approfondie des services de TEI présentée au CPC en 1987 (alors qu'elle avait été prévue pour 1984), on a constaté que le Secrétariat n'avait pas recensé toutes les possibilités d'utilisation des nouvelles techniques permettant d'augmenter la productivité, et n'avait pas davantage évalué les résultats des techniques déjà en place 211/.

177. Cinquièmement, enfin, le Secrétariat n'a guère donné suite aux analyses et recommandations externes, comme l'ont montré plusieurs rapports récents du CCI.

a) Le Secrétariat, comme on l'a déjà noté, n'a émis aucune observation et n'a pris aucun engagement en ce qui concerne les recommandations faites en 1985 par le CCI, qui l'invitait à répondre au vœu de l'Assemblée générale et du CPC et à définir et établir le système et les services d'évaluation interne prévu et à énoncer les fonctions précises à assigner au Service central d'évaluation (voir par. 140 à 145);

/...

b) Dans son rapport de mars 1985 sur l'évolution dans l'emploi des ordinateurs, le CCI a fait observer qu'à la différence d'autres organisations du système, l'ONU n'avait pas de politiques, de normes et de méthode établies pour développer les systèmes informatiques, alors que la nécessité s'en faisait sentir de façon pressante (le Comité des commissaires aux comptes et le CCQAB avaient fait les mêmes critiques en 1983-1984). Néanmoins, le Secrétariat n'a publié ses observations sur ce rapport que 19 mois plus tard, en octobre 1986, soit plus d'un an après la date limite prévue dans le STATUT DU CCI 212/. Entre-temps, le Secrétaire général a proposé une refonte des opérations de TEI et des systèmes au Département de l'administration et de la gestion (cette proposition a été présentée durant la toute dernière phase du processus d'adoption du budget en décembre 1985), sans mentionner que l'Assemblée était aussi saisie d'un rapport et de recommandations du CCI sur la question 213/. Dans ses observations d'octobre 1986, le Secrétariat affirmait que les besoins en matière de planification et de contrôle des systèmes ressortissaient des rapports sur l'exécution des programmes; cependant, le rapport de 1986 ne mentionnait absolument aucune activité informatique. De plus, alors que le CCI avait expressément demandé dans son rapport de 1985 de ne pas attendre l'évaluation approfondie du TEI prévue en 1987 pour prendre des mesures correctives, ce constat de 1987 n'a fait que confirmer les premières conclusions du CCI et l'aggravation de la situation 214/;

c) Dans un rapport de 1981 sur la Commission économique pour l'Afrique et dans son rapport de 1985 sur l'emploi des ordinateurs, le CCI avait recommandé de renforcer les compétences et moyens d'action des services de gestion d'Addis-Abeba, de Genève et d'autres lieux d'affectation hors siège pour mieux faire face à d'importants problèmes au niveau des systèmes de gestion et des améliorations à apporter. Dans ses observations sur le premier de ces rapports, le Secrétaire général a déclaré que seul le Service de gestion administrative de New York était compétent pour améliorer la gestion 215/. A propos du second rapport, il a promis d'examiner les besoins de l'ONUG "à la première occasion", mais a annoncé que l'on pourvoierait aux besoins des autres bureaux extérieurs par "le renforcement des systèmes de communication" 216/. Par la suite, cependant, il a fallu constater le problème des compétences de gestion et celui de l'examen de la gestion hors siège qui se posaient (voir par. 163 à 175) tandis que l'on affaiblissait le Service de gestion administrative (par. 170 et 171). Le rapport d'évaluation du TEI de 1987 a lui aussi confirmé les problèmes des systèmes de gestion que le CCI avait constaté à Genève et en a longuement traité. Selon ce rapport également, la communication entre bureaux de l'ONU au sujet des systèmes d'information est "pratiquement inexistante" 217/;

d) Un rapport sur la gestion des services d'interprétation établi par le CCI en 1986 a mis en lumière des problèmes précis de sous-emplois des interprètes et de gaspillage de services des réunions en raison de ruptures de calendrier. Le CCI a recommandé d'ajouter certaines statistiques (déjà disponibles sur le plan interne) au rapport présenté aux organismes intergouvernementaux, afin de mieux contrôler l'utilisation des ressources affectées aux conférences, comme l'ont vivement souhaité l'Assemblée générale dans des résolutions récentes et les experts du Groupe des Dix-Huit en 1986. Certes le Secrétariat analyse l'utilisation que certains organes font des ressources dans un rapport annuel qui a attiré l'attention sur cette question ces dernières années 218/, mais dans ses observations sur le rapport du CCI, il n'a cependant pas traité des importants

/...

problèmes de gaspillage dans d'autres organes plus étendus, non plus que des mesures correctives que le CCI avait préconisées pour mieux recenser ces problèmes 219/;

e) L'Inspecteur a discuté à New York en septembre 1987 d'un premier état du présent rapport avec de hauts fonctionnaires de l'ONU, auxquels il a renvoyé le projet de texte en novembre en leur demandant de communiquer certains renseignements à jour et toutes observations qu'ils pourraient vouloir faire. Cependant, comme cela s'était déjà produit pour plusieurs études récentes du CCI, le Secrétariat n'a pas donné suite, sauf en ce qui concerne la vérification intérieure des comptes. Après une attente de huit semaines, il a fallu, pour rester dans les délais de publication, établir la version définitive du rapport destiné aux organismes intergouvernementaux et aux Etats Membres sans y inclure les données supplémentaires demandées.

178. En résumé, il est très rare à l'heure actuelle que l'on rende systématiquement compte aux organes intergouvernementaux de l'exécution des activités administratives et des services de conférence de l'ONU. Durant les 30 dernières années, on s'est surtout attaché à superviser les activités économiques et sociales et on commence seulement à considérer quelque peu les services d'appui. Il en résulte que les organes délibérants ne savent encore que très peu de chose sur ce que l'on a pu faire et obtenir avec les 660 millions de dollars affectés aux services d'appui pour l'exercice biennal, qui représentent presque la moitié du budget ordinaire de l'ONU. L'exposé des "produits" de l'exécution des programmes reste fragmentaire et superficiel. Les organes intéressés ne reçoivent aucun rapport sur la vérification intérieure des comptes et les programmes d'amélioration de la gestion et d'incitation du personnel. Le Service de gestion administrative a cessé d'établir ses rapports (à distribution restreinte). Enfin, à en juger par ce qui est dit et fait, la réaction du Secrétariat aux enquêtes extérieures comme celles du CCI n'a guère été constructive ou même seulement concrète ces derniers temps.

179. L'Inspecteur estime qu'il faut davantage se préoccuper de rendre compte aux organismes intergouvernementaux de l'exécution de ces importants services d'appui. Les rapports succincts d'auto-évaluation qu'il a été recommandé d'établir tous les deux ans pour tous les sous-programmes permettraient déjà à ces organismes de beaucoup mieux voir les progrès, problèmes et résultats en matière de services d'appui. Les nombreuses possibilités d'amélioration de la productivité et d'utilisation de nouvelles techniques (recensées dans le rapport de 1985 du CCI et dans les rapports d'évaluation approfondie de 1987 sur les systèmes informatiques et leur utilisation) laissent penser que l'on peut et devrait faire plus.

180. L'Inspecteur recommande que les principaux organes intéressés - CCQAB, Cinquième Commission, Comité des conférences - envisagent de demander un rapport annuel détaillé faisant le point des mesures prises et résultats obtenus en matière d'amélioration de la gestion dans un secteur précis des services d'appui. Ces enquêtes pourraient être réalisées par le personnel du Service de gestion administrative/Service consultatif de gestion, par une équipe spéciale du Département de l'administration et de la gestion ou du Département des services de conférence, par des consultants extérieurs, ou encore par un groupe mixte. La méthodologie utilisée pourrait être un peu moins rigoureuse que celle qui a été

/...

appliquée en 1987 pour l'évaluation approfondie des services de TEI, mais on pourrait par ailleurs aller au-delà de l'analyse de 1975 qui portait sur la reproduction des documents [voir par. 23 c)]. Des études sélectionnées avec soin et examinées très sérieusement par le Comité seraient un puissant moyen d'incitation et de systématisation qui aiderait à améliorer en permanence l'exécution et les résultats de la vaste tâche que représentent les opérations administratives et les services de conférence de l'ONU.

G. Etudes extérieures

181. Aux divers comptes rendus d'exécution que le Secrétariat peut présenter s'ajoutent les rapports établis par des organes extérieurs, principalement le CCI et le Comité des commissaires aux comptes. La présente étude cite une vingtaine de rapports du CCI qui indiquent ce que sont des travaux de cet organe lorsqu'il examine les services, systèmes de gestion et domaines d'opération des Nations Unies. Le groupe d'experts de 1986 recommandait que le CCI attache toute l'importance voulue à l'établissement de rapports d'évaluation destinés aux organismes intergouvernementaux et soit dorénavant appelé Corps commun d'inspection et d'évaluation 220/. On est en train de donner suite à ces recommandations. Mais il y a toutefois des limites à ce que le CCI peut faire lorsqu'on lui demande de rendre compte des résultats des opérations de l'ONU, car il a peu d'effectifs (11 inspecteurs et 8 postes d'administrateur) et doit par ailleurs examiner aussi l'activité des institutions spécialisées, les problèmes qui se posent à l'échelle du système et la question de la coordination interinstitutions.

182. Le groupe des 14 experts de 1966 avait recommandé non seulement de créer le CCI pour renforcer le contrôle extérieur, mais aussi de faire en sorte que les commissaires aux comptes présentent des observations sur l'administration et la gestion et sur les questions financières 221/. Les commissaires ont peu à peu orienté leurs travaux dans ce sens, notamment ces dernières années en procédant par vérifications "analytiques" et "d'optimisation". L'Assemblée générale leur a demandé en 1985 de présenter dorénavant un rapport annuel contenant leurs observations essentielles et leurs observations sur les mesures prises par les chefs de secrétariat comme suite à leurs recommandations antérieures. Le Comité des commissaires aux comptes a commencé à procéder ainsi avec l'exercice terminé le 31 décembre 1986 222/. Comme le CCI, cependant, il se heurte à certaines contraintes dans son analyse de l'exécution : d'une part, ses moyens d'opération sont limités (selon les arrangements en vigueur, les commissaires aux comptes sont détachés par les services de vérification des comptes de leur pays et exercent leur fonction à temps partiel), et d'autre part, sa tâche reste avant tout de vérifier les comptes des organisations et d'établir les rapports correspondants à l'intention de l'Assemblée générale.

183. L'idée d'ajouter d'autres études extérieures à ces analyses de l'exécution a souvent été émise. Le CPC a recommandé en 1984 que des évaluations de programmes soient faites par les gouvernements afin de suppléer à l'étroitesse de champ des évaluations approfondies (voir par. 128). Selon le manuel d'évaluation publié en 1986, les organismes intergouvernementaux peuvent effectuer eux-mêmes des études d'évaluation ou confier cette tâche à des évaluateurs extérieurs indépendants 223/. Dans son rapport de 1985 sur l'état de l'évaluation, le CCI a

/...

constaté que durant les quelques années précédentes plus d'un tiers des organismes des Nations Unies avaient publié une évaluation qu'ils avaient fait établir sous une forme ou sous une autre par un organe extérieur 224/.

184. Afin de remédier à l'imprécision dans l'analyse qui caractérise les rapports présentés aux organismes intergouvernementaux, le CCI a recommandé en 1984 de renforcer le travail analytique dans les rapports présentés par les organes d'experts existants et de faire appel à des experts extérieurs qui aident le CPC à fournir des analyses indépendantes critiques et constructives et à améliorer la conception des programmes et les instruments de programmation 225/. Cela a provoqué trois sortes de réactions. D'une part, le CPC a demandé au Secrétariat une étude sur les organes d'experts qui fournissent des évaluations et des avis indépendants. Bien que certaines délégations aient beaucoup attendu de cette initiative, espérant que l'on pourrait ainsi obtenir davantage d'information sur les programmes et renforcer les travaux de supervision du CPC 226/, l'étude du Secrétariat est semble-t-il passée presque inaperçue, peut-être parce qu'elle ne fournissait qu'une liste aride d'indications de base sur 28 organismes et leurs mandats, sans la moindre analyse ou le moindre commentaire 227/.

185. D'autre part, le Secrétaire général, tout en reconnaissant "volontiers" que beaucoup de rapports du Secrétariat étaient simplement descriptifs et étaient vagues et dépourvus d'idées ou d'analyses nouvelles, ne considérait pas qu'il faille, comme le recommandait le CCI, faire appel à des experts extérieurs. Il a invoqué les problèmes de procédure que cela poserait, tout en déclarant que l'on recourrait cependant, s'il le fallait, aux compétences extérieures pour l'évaluation - mais uniquement pour mettre au point les instruments de programmation et d'évaluation 228/. Enfin, "de nombreuses délégations" membres du CPC ont en 1985 jugé "inacceptables" ces recommandations du CCI, affirmant qu'il fallait continuer chaque fois que possible de demander au Secrétariat lui-même les examens et opinions indépendants 229/. Ainsi, même au CPC, il y a eu en deux ans des avis pour et contre le recours aux compétences extérieures pour l'analyse de l'exécution des programmes de l'ONU.

/...

Annexe I

EXAMEN ET PRESENTATION DE RAPPORTS A CE SUJET : EVOLUTION
DE LA SITUATION DE 1950 A 1987

1. Depuis des années, la communication d'informations sur l'exécution des programmes est un sujet de préoccupation qui revient sans cesse dans les débats des organes directeurs de l'ONU, dans les résolutions de l'Assemblée générale et d'autres organes ainsi que dans les rapports du Secrétaire général et d'experts extérieurs. Si les objectifs recherchés sont essentiellement restés les mêmes, la longue série de mesures prises ou proposées peut être répartie en quatre grandes périodes.

A. Premiers efforts (1950-1964)

2. La recherche d'un moyen d'examiner efficacement les réalisations de l'Organisation des Nations Unies remonte au moins à 1950. Cette année-là, l'Assemblée générale a souligné la nécessité d'examiner attentivement les programmes afin d'assurer une utilisation optimale des ressources disponibles 230/. En 1953, le Secrétaire général a procédé à un examen complet des activités et de la structure du Secrétariat. Ce "processus d'évaluation" et les réformes auxquelles il a donné lieu avaient pour objet de concentrer les efforts et les ressources sur les programmes prioritaires dont un secrétariat international pouvait "vraiment s'acquitter de façon efficace", d'éviter une dispersion dangereuse des efforts et des ressources entre une "multitude de projets" 231/, et de faire en permanence un "examen de conscience sur la façon dont étaient effectuées les diverses tâches" 232/.

3. En 1958, les Etats Membres "ayant à maintes reprises demandé que les efforts soient concentrés sur des tâches hautement prioritaires et que l'on fasse preuve de la plus grande économie dans l'utilisation des ressources disponibles", le mode de présentation du budget annuel de l'ONU a été modifié afin de faire apparaître plus clairement les différents objets de dépense; la réforme budgétaire comprenait également l'institution d'un "tableau d'effectifs global" 233/. En 1961, un comité d'experts a noté que les Etats Membres étaient mécontents de la forte augmentation des dépenses et des demandes de services. Ce comité a demandé une stabilisation du budget ainsi que la mise en place de mécanismes plus efficaces d'établissement et d'application de l'ordre de priorité des programmes. Il a également engagé vivement les organes directeurs à examiner de plus près l'ensemble du budget, le Secrétariat devant exercer un contrôle administratif plus rigoureux et procéder à une analyse plus détaillée du budget 234/. L'année suivante, l'Assemblée générale est revenue plus en détail sur ces questions et a demandé la mise en oeuvre d'une politique intégrée en matière de programmes et de budget 235/.

4. A la fin des années 50 et au début des années 60, l'Organisation des Nations Unies a également organisé une série d'ateliers régionaux sur les techniques modernes de gestion des finances publiques et sur les mécanismes budgétaires à l'usage des pays en développement. Le Secrétariat a élaboré et publié un manuel de l'établissement des budgets-programmes, qui préconisait
a) l'identification de programmes et d'objectifs concrets, b) l'ajustement des

comptes financiers en fonction de cette structure du programme et c) l'élaboration de méthodes de mesure du programme et des travaux, permettant d'évaluer les réalisations 236/.

B. Le "Comité des 14" (1965-1974)

5. Aux prises avec une crise financière occasionnée par les opérations controversées de maintien de la paix, l'Assemblée générale a créé, en 1965, un autre groupe d'experts (connu sous le nom de "Comité des 14") et l'a chargé d'examiner la situation financière et la marche à suivre pour la préparation, l'approbation et le contrôle de l'exécution des budgets. Dans un rapport très important, qui a inspiré tous les efforts entrepris par la suite, le Comité a demandé, en 1966, que "des mesures soient rapidement prises" pour mettre au point un système intégré de planification, de programmation, de budgétisation et d'évaluation, dans chaque organisme des Nations Unies. Le Comité a souligné qu'il fallait que la planification des programmes et la budgétisation donnent une idée claire des objectifs et des stratégies concernant l'utilisation des ressources limitées des différents organismes. Le Comité a également recommandé que les organismes renforcent parallèlement leurs méthodes d'évaluation, procèdent à des examens internes de leurs opérations et rendent compte des progrès réalisés et des résultats obtenus aux organes délibérants et aux Etats Membres, dans le cadre de rapports d'activité présentés en temps opportun, chaque année 237/.

6. En 1967, le Secrétaire général a établi un premier rapport sur l'exécution financière du budget, mais en 1968 il en a modifié la présentation afin de fournir aux Etats Membres une "évaluation des réalisations obtenues sur le plan de l'exécution du programme de travail" 238/. Le Secrétaire général a indiqué que cette modification était nécessaire parce que le total des services et activités exigés de l'Organisation des Nations Unies dépassait de beaucoup celui des ressources mises à sa disposition, et qu'il fallait donc prendre de nouvelles mesures pour assurer un rendement avantageux des sommes investies et notamment procéder à une évaluation continue des opérations 239/. Par la suite, de tels rapports ont été établis pendant quelques années mais, en 1971, ils ont repris un caractère purement financier.

7. Dans le même temps, l'établissement d'un système de planification et d'évaluation des programmes était demandé avec toujours plus d'insistance. L'Assemblée générale avait prié le Comité du programme et de la coordination (CPC), en 1966, de procéder à un examen complet des activités économiques et sociales du système des Nations Unies afin d'assurer notamment une concentration maximale des ressources, la mise au point d'un système intégré de planification des programmes et l'établissement de procédures systématiques d'évaluation 240/. En 1969, le CPC a fait observer que la prolifération rapide des programmes du système des Nations Unies ne manquerait de susciter toujours plus de critiques de la part des gouvernements des Etats Membres et de décevoir toujours davantage le public si l'on ne s'efforçait pas davantage, par une analyse et une évaluation plus efficaces, de veiller à ce que ces programmes répondent aux besoins des Etats Membres et leur procurent des avantages concrets. Le Comité a souligné que les organes intergouvernementaux de programmation devaient entreprendre des examens et évaluations détaillés et systématiques 241/, responsabilité que l'Assemblée générale a par la suite confiée, en partie, au CPC lui-même.

/...

8. Le CPC n'était que l'un des groupes ayant instamment demandé des réformes.

a) Un autre groupe d'experts encore a souligné en 1968 la nécessité d'adopter de nouvelles méthodes budgétaires et de créer un service de gestion efficace ainsi qu'un mécanisme intégré d'examen permanent du budget et de restructuration 242/.

b) Les auteurs de l'"Etude de la capacité", réalisée en 1969 ont décrit le système des Nations Unies comme un appareil à la fois très complexe et désorganisé, qu'il était impératif de doter de méthodes de gestion systématique et de mécanismes de programmation, d'information et d'évaluation 243/.

c) En 1972, le CCQAB a évoqué la nécessité d'alléger le mécanisme délibérant de l'ONU, trop lourd, et d'améliorer le processus de décision trop morcelé; il fallait aussi réviser la présentation du budget, qui combinait les unités administratives, les objets de dépense et les domaines d'activité, de sorte qu'il était impossible aux Etats Membres d'établir un parallèle entre les crédits ouverts et les résultats obtenus et de déterminer le degré de rentabilité de leurs dépenses 244/.

d) Dans les rapports sur la programmation et sur la planification à moyen terme qu'il a présentés en 1969 et en 1974, le Corps commun d'inspection a fait observer que l'ONU avait pris du retard par rapport aux grandes institutions spécialisées dans la mise en place de systèmes dans ces domaines 245/.

9. Le Secrétaire général a reconnu en 1970, et de nouveau en 1972, que l'Assemblée générale et le Conseil économique et social s'efforçaient depuis une dizaine d'années de mettre au point un système intégré de planification des programmes. Il a présenté des propositions concernant l'établissement d'un budget-programme fondé sur les produits, l'amélioration progressive des méthodes de planification, de programmation, de contrôle et d'évaluation, et la création, au sein du Secrétariat, d'un petit service de programmation, de planification et d'évaluation ainsi que d'un comité de haut niveau, qui serait chargé d'examiner le programme et le budget. De l'avis du Secrétaire général, ce nouveau système intégré aiderait beaucoup les organes directeurs à prendre les décisions, étant donné qu'outre le plan à moyen terme et le budget-programme,

"... les organes chargés de l'élaboration des programmes seraient saisis d'un rapport d'exécution et de réalisation complet portant sur la période biennale précédente. Ainsi, en une seule fois et de la même manière, [ils] pourraient juger des réalisations passées, des propositions présentes et de leurs incidences pour l'avenir" 246/.

10. On a établi et approuvé le premier budget-programme biennal pour 1974-1975, ainsi que le premier plan à moyen terme pour la période 1974-1977 (il s'agissait d'un plan continu, révisé tous les deux ans). La même formule continue d'être appliquée pour le budget-programme. Quant au plan à moyen terme, il ne fait plus l'objet d'une révision à mi-parcours depuis le plan établi pour la période 1980-1983 et il porte désormais sur une période de six ans.

11. Toutefois, l'établissement des rapports d'exécution a progressé beaucoup plus lentement. Le CPC et le CCQAB avaient tous deux critiqué la façon dont ces rapports avaient été établis au début des années 70 ainsi que le fait qu'ils n'avaient pas été présentés avec le premier budget-programme et le premier plan à moyen terme. Dans l'avant-propos qui accompagnait ces documents, en 1973, le Secrétaire général a reconnu qu'il n'avait pas été possible "d'entreprendre une évaluation minutieuse de l'efficacité de tous les programmes en cours, la réévaluation de l'ordre de priorité et une nouvelle répartition éventuelle des ressources". Il a cependant ajouté que l'évaluation des réalisations et la mise au point de méthodes d'évaluation constitueraient un élément essentiel des procédures budgétaires à l'avenir 247/.

12. En 1974, le Secrétariat a établi un rapport intérimaire sur l'exécution du budget-programme de l'exercice biennal 1974-1975, qui, comme il a lui-même reconnu, n'était pas à proprement parler une évaluation, les progrès accomplis vers la réalisation des objectifs énoncés n'ayant pas été évalués en raison de l'insuffisance des systèmes d'information interne et du manque de spécialistes de l'évaluation au Secrétariat 248/. L'année suivante, on reconnaissait également, dans le plan à moyen terme pour la période 1976-1979, qu'il n'y avait pas à l'heure actuelle "d'évaluation systématique des résultats des activités" et que c'était là le "problème clef" auquel le plan ne remédiait toujours pas 249/. En 1975, cependant, le Secrétaire général a établi un rapport sur les produits du budget-programme, ainsi qu'une première analyse des considérations, activités et problèmes liés à l'évaluation 250/.

C. La "résolution relative à la restructuration" (1975-1981)

13. Une nouvelle impulsion décisive a été donnée par deux nouveaux groupes d'experts convoqués en 1975 qui avaient pour tâche d'examiner les réformes structurelles possibles. Un groupe de travail est parvenu à la conclusion que le CPC devait être renforcé afin de devenir le principal organe subsidiaire du Conseil économique et social et de l'Assemblée générale aux fins de la planification, de la programmation, de la coordination et de l'examen des programmes, ainsi que de recevoir les études d'évaluation et de superviser l'élaboration de méthodes d'évaluation 251/. Un groupe de 25 experts a également recommandé le renforcement du CPC, qui serait chargé de procéder à un examen approfondi et coordonné des programmes nombreux et divers mis en oeuvre par l'Organisation des Nations Unies, ainsi que la création d'un mécanisme de supervision et d'évaluation permanentes de l'exécution des programmes. Ces experts ont fait observer que :

"Aux fins de la préparation des budgets-programmes, il est essentiel de contrôler sérieusement l'application des programmes et d'évaluer leurs résultats, puisque les organes directeurs ont besoin de données de ce genre pour prendre des décisions intelligentes..."

Au point où en sont les choses, de nouvelles activités viennent sans cesse s'ajouter aux activités déjà en cours... Dans une large mesure, cette situation peut être attribuée au fait que les recherches sur l'évaluation des résultats obtenus... restent encore du domaine théorique et qu'aucun contrôle sérieux... n'est réellement exercé sur les secrétariats." 252/

/...

14. La question a été examinée pendant plus de deux ans par un comité spécial, à la suite de quoi l'Assemblée générale a adopté en 1977 une résolution portant sur la "restructuration des secteurs économique et social du système des Nations Unies". Une partie de cette résolution était consacrée à l'amélioration de l'efficacité de la planification, de la programmation, de la budgétisation et de l'évaluation au sein du système, notamment au renforcement du rôle du CPC et aux mesures propres à améliorer l'évaluation interne de l'exécution des programmes 253/.

15. Puis, pendant les années qui ont suivi, on s'est attaché à améliorer la planification à moyen terme, à rendre le budget-programme plus clair, à déterminer l'ordre de priorité des programmes et à recenser les activités d'utilité marginale, dépassées ou inefficaces. Certaines expériences intéressantes d'évaluation des programmes ont été tentées, mais, petit à petit, on a préféré procéder à une évaluation approfondie d'un programme donné chaque année pour le CPC et établir un rapport biennal sur l'exécution des produits.

16. Le Secrétaire général a reconnu une fois de plus, en 1978, que les directeurs de programmes, pas plus que les services centraux, ne procédaient à une "évaluation systématique" pour déterminer si un programme ou un sous-programme était géré de façon efficace et si ses ressources étaient utilisées à bon escient 254/. En 1979, le Secrétaire général a également analysé les difficultés que posait l'identification des activités achevées ou d'une utilité marginale, comme l'Assemblée générale le lui avait demandé en 1975 255/. Selon lui, ces difficultés résultaient du fait que le système complet de contrôle des programmes n'en était encore qu'à sa première étape, que les activités prévues dans le programme de travail différaient souvent de celles figurant dans le budget-programme, que les nouvelles propositions de programme étaient présentées en termes financiers et non en termes de programmes, et que les descriptifs de programmes présentés par les unités administratives n'étaient pas complets ni clairs. Il concluait cependant que l'amélioration des méthodes d'établissement du budget-programme fournirait "un cadre plus solide" pour contrôler les résultats des programmes à l'avenir 256/.

17. Peu satisfaits du manque de progrès, le CPC, le Corps commun d'inspection, le Conseil économique et social et l'Assemblée générale ont demandé une action plus décisive. En conséquence, le Secrétaire général a finalement créé, au début de 1980, un petit groupe d'évaluation au sein du Bureau de la planification et de la coordination des programmes du Département des affaires économiques et sociales internationales. Ce nouveau groupe était censé renforcer le Groupe encore plus restreint de l'analyse et de l'évaluation des programmes du Bureau des services financiers, qui avait prêté son concours au CPC pour l'établissement de rapports d'évaluation approfondie. Ce nouveau groupe était chargé de mettre au point la méthodologie nécessaire à l'élaboration d'un système d'évaluation interne, d'établir des directives pour l'utilisation de ce système et de procéder à des évaluations approfondies dans les secteurs économique et social, tandis que le groupe rattaché au Bureau des services financiers demeurerait responsable du contrôle et de l'évaluation centrales dans tous les autres domaines (services politiques, juridiques, humanitaires et communs) 257/.

18. Pourtant, dans son deuxième rapport sur l'évaluation interne dans les organismes des Nations Unies, établi en 1981, le Corps commun d'inspection constatait que le Secrétariat n'avait pas progressé au même rythme que la plupart

/...

des autres organismes du système en ce qui concerne la mise au point d'un système d'évaluation interne. Il recommandait que le Groupe de l'évaluation du Département des affaires économiques et sociales internationales soit renforcé afin d'être à même d'établir un tel système et de fournir aux organes directeurs l'information nécessaire en matière d'évaluation 258/. L'Assemblée générale a par la suite confirmé qu'elle continuait d'appuyer l'établissement de systèmes d'évaluation et les recommandations du Corps commun d'inspection, demandé de faire de l'évaluation "une partie intégrante" du processus de programmation, et demandé instamment la création d'une unité centrale chargée de déterminer le taux d'exécution réel des programmes et de décider des modifications à apporter aux programmes. L'Assemblée générale a également prié le Secrétaire général de renforcer les systèmes d'évaluation et les services d'évaluation de l'Organisation des Nations Unies en précisant leurs responsabilités et leurs tâches, en préparant des plans d'évaluation, en formulant des directives et des normes, et en veillant à ce que les conclusions de l'évaluation soient utilisées rapidement et systématiquement dans le processus de prise de décisions 259/.

D. Règles et règlements (1982 à ce jour)

19. Dans la résolution susmentionnée, l'Assemblée générale a également prié le Secrétaire général de proposer des règles et règlements officiels régissant tout le système de planification des programmes, compte tenu de ses nombreuses résolutions antérieures relatives à un système intégré de planification, de programmation et d'évaluation. Au cours des deux années qui ont suivi, le Secrétaire général a formulé des propositions qui ont été longuement examinées, en particulier au sein du CPC, avec l'assistance du Secrétariat et du CCI. Ces propositions ont été révisées en vue de préciser le principal objectif du système, de mettre l'accent sur la nécessité d'une intégration et de renforcer, en les développant, les parties consacrées au suivi et à l'évaluation, proposées à l'origine. Le règlement et les règles d'application ont ensuite été adoptés par l'Assemblée générale 260/ et publiés dans une circulaire du Secrétaire général en 1984 261/. Il est indiqué dans le règlement que celui-ci vise en premier lieu à

"a) Soumettre tous les programmes de l'Organisation à des révisions périodiques approfondies;" et également à

"h) Etablir un système indépendant et efficace pour contrôler l'exécution et vérifier l'efficacité des travaux effectivement accomplis; et

i) Evaluer périodiquement les résultats obtenus..."

Il est également indiqué dans le règlement que les rapports sur l'exécution du programme et les rapports d'évaluation, ainsi que le plan à moyen terme et le budget-programme, sont les quatre instruments principaux de gestion intégrée à l'ONU et constituent les quatre phases essentielles du cycle de planification des programmes.

20. Le Secrétaire général a procédé à plusieurs ajustements institutionnels pendant cette période. En 1982, il a créé le Comité de la planification et de la budgétisation des programmes chargé de superviser un processus intégré de planification des programmes (bien que, comme son nom l'indique, ce comité n'ait

/...

accordé que peu d'attention aux systèmes d'évaluation). Il a également répondu aux vœux exprimés par le CPC et l'Assemblée générale en créant un petit groupe central de contrôle, encore que celui-ci ne comprenne que trois fonctionnaires détachés à temps partiel de trois services différents du Secrétariat 262/.

21. Toutefois, un rapport de 1983 portant sur l'évaluation et demandé par l'Assemblée générale, a révélé que l'on n'avait guère progressé en ce qui concerne la mise en place des éléments essentiels d'un système d'évaluation ou l'intégration de ce système à la planification des programmes, et que les quelques unités administratives dispersées s'occupant d'évaluation n'étaient pas à même d'effectuer ne fût-ce que les travaux d'évaluation les plus élémentaires sans être préalablement renforcés 263/. Le CPC a critiqué ce rapport en disant qu'il ne répondait pas à la demande qui avait été faite, et l'Assemblée générale a déclaré qu'elle déplorait que "les dispositions de sa résolution de 1981 n'aient toujours pas été appliquées" 264/. L'un et l'autre organe ont réaffirmé la nécessité d'un système renforcé et complet d'évaluation. Dans un rapport complémentaire établi en 1984 265/, le Secrétaire général a fait savoir que quelques postes temporaires seulement pouvaient être redéployés en vue des travaux d'évaluation au cours de l'exercice biennal 1984-1985. Il a promis de proposer des "solutions permanentes" afin de renforcer l'évaluation dans le cadre du budget-programme pour l'exercice 1986-1987, mais cela n'a pas été fait.

22. En 1985, à la demande d'un autre groupe d'experts extérieurs 266/ et de son propre groupe de travail interne chargé de la réforme administrative 267/, et sur les instances du CPC, du CCI et de l'Assemblée générale, le Secrétaire général a procédé à deux nouveaux ajustements institutionnels. Les petits groupes centraux d'évaluation qui existaient au sein du Département des affaires économiques et sociales internationales et du Bureau des services financiers ont finalement été fusionnés en un nouveau (mais encore plus petit) groupe central d'évaluation relevant du Département des affaires économiques et sociales internationales et chargé de la mise au point du système d'évaluation, de la supervision et de l'évaluation approfondie de l'ensemble du Secrétariat de l'ONU. Le Groupe central de contrôle s'est également vu attribuer deux postes permanents 268/.

23. Dans son troisième rapport sur l'évaluation, le CCI a constaté en 1985 que la plupart des organismes des Nations Unies avaient fait des progrès considérables dans l'utilisation systématique de l'auto-évaluation intégrée comme de l'évaluation approfondie. Le CCI les a encouragés à améliorer encore l'information sur l'exécution en élargissant le champ d'application du contrôle, de l'évaluation et des autres mesures d'appréciation; en renforçant l'appui aux systèmes de gestion; et en prenant des mesures de contrôle de la qualité. Le CCI a cependant conclu que l'ONU n'en était encore qu'aux premiers stades de l'élaboration d'un système d'évaluation, qu'elle avait pris encore plus de retard sur les autres organismes qu'elle n'en avait en 1981 et qu'elle n'était pas parvenue à une "gestion intégrée" parce que les résultats n'étaient pas évalués de manière à améliorer les programmes futurs et la prise de décisions.

24. Le CCI a recommandé au Secrétaire général et au Comité de la planification et de la budgétisation des programmes de prendre des mesures pour exécuter trois tâches importantes déjà demandées par le CPC et l'Assemblée générale : a) préciser la portée du système d'évaluation des Nations Unies dans son ensemble et en

planifier le développement; b) déterminer les responsabilités et les capacités du Groupe central d'évaluation; et c) faire en sorte que le Groupe central de contrôle fournisse des renseignements plus à jour sur l'exécution des programmes 269/. Dans ses observations sur les rapports du CCI, le Secrétaire général a pleinement souscrit aux recommandations générales tendant à améliorer l'évaluation dans le système des Nations Unies et a apporté des éclaircissements sur certains points, mais son rapport n'a pas répondu aux recommandations du CCI mentionnées ci-dessus 270/.

25. En 1985, de nombreuses critiques ont été formulées au sein de la Cinquième Commission à l'égard de l'insuffisance des informations fournies par l'ONU sur l'exécution des programmes. Le Secrétaire général a convenu qu'il restait "beaucoup à faire pour systématiser et uniformiser les activités de contrôle et d'évaluation dans l'ensemble du Secrétariat" 271/. En outre, le Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion, ayant noté que 46 délégations avaient pris la parole dans le cadre du débat général sur les questions relatives à la planification et à la budgétisation des programmes, a déclaré ce qui suit :

"Nous avons ici la matière d'un débat fondamental et, je l'espère, fructueux pour la présente session... Les Etats Membres ... ont souligné qu'ils avaient besoin d'être informés, de manière plus précise et plus complète que par le passé, de l'exécution des programmes par le Secrétariat, des produits fournis et des résultats obtenus...

Il nous faut renforcer les fonctions de contrôle et d'évaluation... Il nous faut dire clairement et sans parti pris ce qui a été fait et avec quel résultat et, de même, ce qui n'a pas été fait et pourquoi... Il nous faut établir des rapports d'évaluation plus analytiques...

De la part du Secrétariat, il faut une meilleure analyse, plus de franchise et de transparence et, bien entendu, une application plus large ... en matière de contrôle et d'évaluation. De la part des Etats Membres, et sur la base des rapports de contrôle et autres rapports d'évaluation, il faut un effort concerté en vue de la concentration des programmes. Ces actions parallèles pourraient constituer un pas décisif vers la réforme et l'amélioration ... car elles permettraient d'établir les priorités et de répartir les ressources de façon plus éclairée... Je pense que le problème essentiel est la nécessité d'une meilleure information et d'une plus grande transparence, permettant de prendre de meilleures décisions 272/."

26. Sur la base de ce "débat intensif", l'Assemblée générale a de nouveau réaffirmé "la nécessité de renforcer la capacité de contrôle et d'évaluation de l'Organisation des Nations Unies afin que les Etats Membres puissent prendre leurs décisions en connaissance de cause" 273/. Toutefois, l'évolution de la situation dans ce domaine en 1986 et 1987 n'a guère été encourageante.

a) Le Secrétaire général a présenté, à titre de tout dernier grand programme devant figurer dans le plan à moyen terme pour 1984-1989, un projet de chapitre sur la planification et la coordination des programmes, dans lequel il réaffirmait qu'il restait beaucoup à faire pour mieux utiliser et intégrer l'établissement de rapports sur l'exécution des programmes, ainsi que pour instituer et mettre en oeuvre un système d'évaluation interne 274/;

/...

b) Le tout dernier groupe d'experts extérieurs - le "Groupe des Dix-Huit" - a déclaré, comme ses nombreux prédécesseurs, que le contrôle et l'évaluation revêtaient une "importance particulière", mais a essentiellement fait porter son attention sur les questions de planification et de budgétisation 275/.

c) Il est dit dans le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1986-1987 que l'on "s'intéressera particulièrement" au contrôle de l'exécution des programmes et au perfectionnement du processus d'évaluation 276/. Cependant, il ne s'agit là que d'une répétition des engagements déjà pris dans le cadre de chacun des budgets-programmes précédents des exercices 1980-1981, 1982-1983 et 1984-1985.

d) Le Secrétariat a bien publié un manuel d'évaluation à la fin de 1986, après plusieurs années de préparation, mais a indiqué que, jusqu'à la fin de 1989, le système d'auto-évaluation ne serait appliqué et mis à l'essai que de manière sélective, et qu'il ne serait pleinement intégré au processus de planification des programmes qu'à partir du prochain plan à moyen terme pour la période 1990-1995 277/.

e) Dans son dernier rapport sur le renforcement de la capacité d'évaluation, le Secrétaire général a souscrit à l'évaluation faite par le CCI, dans son rapport de 1985, des progrès (très limités) réalisés par l'ONU. Il a cependant fait observer que le volume des ressources prévues au budget ordinaire pour l'évaluation n'avait pour ainsi dire pas changé depuis 1983, ce qui ne semblait pas correspondre à l'importance que l'Assemblée générale comme le Secrétaire général avaient accordée à la fonction d'évaluation en tant que partie intégrante du cycle de planification et de programmation 278/.

f) En juillet 1986, le Conseil économique et social a transmis à l'Assemblée générale, pour suite à donner, un projet de résolution dans lequel l'Assemblée appuyait entièrement l'application de ses résolutions concernant la nécessité de procéder à une évaluation interne, et faisait siennes en particulier les recommandations générales adoptées en 1985 par le CCI en vue d'une intégration complète de la fonction d'évaluation interne dans la gestion du système des Nations Unies 279/. Toutefois, son ordre du jour étant très chargé au fait de la crise financière, la Cinquième Commission a reporté à la session de 1987 de l'Assemblée l'examen des rapports présentés par le CCI.

g) En février, puis en juillet 1987, le Secrétaire général a annoncé de nouvelles réorganisations des fonctions de contrôle et d'évaluation, pour les cinquième et sixième fois depuis 1980, réorganisations ayant pour effet de regrouper toutes les fonctions principales de planification, budgétisation, contrôle et financement (et vraisemblablement évaluation) des programmes dans un bureau unique relevant du Département de l'administration et de la gestion 280/. Bien que cette fusion ait été instamment réclamée depuis plusieurs années, elle n'a pas donné lieu à un renforcement des effectifs des petits groupes centraux de contrôle et d'évaluation.

27. Cette récapitulation des efforts déployés pendant près de 40 ans pour améliorer la prise des décisions touchant les programmes de l'ONU fait apparaître assez nettement plusieurs tendances. L'Assemblée générale, de même que divers organes intergouvernementaux et groupes d'experts extérieurs, a maintes fois

/...

demandé des renseignements plus complets et plus précis sur les orientations et les résultats des programmes, et le Secrétariat a accepté de fournir ces renseignements. Des progrès considérables ont été faits du côté des "apports" - à savoir l'élaboration et la présentation des projets de plans à moyen terme et de budgets-programmes - bien que la clarté, le contenu et la précision des informations fournies laissent encore à désirer.

28. Par contre, du côté des "produits" - à savoir la communication aux organes intergouvernementaux de rapports sur l'exécution des programmes - on constate une lacune dont l'existence est admise mais qui n'en est pas moins sérieuse, et qui semble même s'être aggravée au fil des années. En théorie, l'ONU dispose d'un ensemble intégré d'instruments de planification, de budgétisation, de contrôle et d'évaluation des programmes. En pratique, toutefois, le manque d'informations appropriées permettant de passer en revue l'exécution et les résultats des programmes affaiblit considérablement tout le processus de prise de décisions.

/...

Annexe II

MODELE PROPOSE POUR LA PRESENTATION EN UNE PAGE DES RAPPORTS
SUR L'EXECUTION DES SOUS-PROGRAMMES

Chapitre __. Département de _____.

PROGRAMME 1. _____
Sous-programme 2. _____

Objectif intergouvernemental : _____

Objectifs du Secrétariat : _____

2.1 (Elément de programme) _____

[Empty box for 2.1 content]

[Empty box for 2.1 content]

2.2 (Elément de programme) _____

[Empty box for 2.2 content]

2.3 (Elément de programme) _____

[Empty box for 2.3 content]

[Empty box for 2.3 content]

2.4 (Elément de programme) _____

[Empty box for 2.4 content]

[Empty box for 2.4 content]

Progrès accomplis vers la réalisation
des objectifs du sous-programme

[Empty box for progress content]

[Empty box for progress content]

[Empty box for progress content]

Analyse des produits du sous-programme
Prévus xx
Exécutés x
Changements x
Produits ajoutés x
Pourcentages A, B, C xx, xx, xx

/...

Notes

1/ "Troisième rapport sur l'évaluation dans le système des Nations Unies : intégration et utilisation", JIU/REP/85/11, document A/41/202 du 7 mars 1986 et "L'évaluation interne dans les organismes du système des Nations Unies", JIU/REP/85/10, document A/41/201 du 7 mars 1986, sect. I.

2/ Comptes rendus analytiques, Assemblée générale, Cinquième Commission, document A/C.5/40/SR.22 du 6 novembre 1985, par. 3 à 5, 7, 15, 20 et 22 et A/C.5/40/SR.23 du 6 novembre 1985, par. 12 et 13, 38 et 48.

3/ Déclaration devant la Cinquième Commission, 12 novembre 1985, par. 9, 11, 14 et 18.

4/ "Planification des programmes", résolution 40/240 de l'Assemblée générale, 18 décembre 1985.

5/ "Troisième rapport" op. cit., A/41/202, par. 90 à 118 et 161.

6/ Voir par exemple "Rapport annuel du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, 1^{er} juillet 1953-30 juin 1954", document A/2663 (1954) et le dernier rapport étoffé, document A/31/1 (1976).

7/ Exécution du budget de l'Organisation des Nations Unies (exercice 1967) : rapport au Secrétaire général, document A/7125 du 26 juin 1968 et rapports suivants.

8/ "Rapport intérimaire du Secrétaire général sur le budget-programme pour l'exercice biennal 1974-1975", document A/9606 (1974) et "Exécution du budget et du programme de l'Organisation des Nations Unies pour l'exercice biennal 1974-1975", document A/10035 du 13 novembre 1975.

9/ "Additif concernant l'évaluation du programme", document A/10035/Add.1 du 4 novembre 1975, chap. III "Coûts et avantages des activités de l'ONU : quelques exemples".

10/ "Plan à moyen terme pour la période 1976-1979", document A/10006/Add.1, 1975, partie III, "Analyses et évaluations spéciales".

11/ "Plan à moyen terme pour la période 1978-1981", vol. II, "Essai d'évaluation des programmes", document A/31/6/Add.1, 1976.

12/ "Évaluation des programmes pour l'exercice biennal 1974-1975 : rapport du Secrétaire général", document E/AC.51/80 du 12 avril 1977 et Add.1 à 4.

13/ "Identification des activités achevées, dépassées, d'une utilité marginale ou inefficaces : rapport du Secrétaire général", document A/C.5/33/13 du 15 novembre 1978.

14/ "Identification des activités achevées, dépassées, d'une utilité marginale ou inefficaces : rapport du Secrétaire général", document A/C.5/34/4 du 15 août 1979.

/...

15/ "Projet de plan à moyen terme pour la période 1980-1983", vol. I, chap. 2, "Le processus de planification à l'Organisation des Nations Unies", document A/33/6/Rev.1, 1978, par. 2.24 et 2.25.

16/ "Rapport sur la programmation et l'évaluation à l'Organisation des Nations Unies" (JIU/REF/78/1), document A/33/226 du 1er septembre 1978 et Add.1 et 2.

17/ "Plan à moyen terme pour la période 1980-1983", résolution 33/118 de l'Assemblée générale en date du 19 décembre 1978.

18/ "Exécution du programme de l'Organisation des Nations Unies pour l'exercice biennal...", rapports du Secrétaire général : 1978-1979, documents A/C.5/35/1 et Add.1 des 19 mars et 18 avril 1980; 1980-1981, document A/37/154 du 26 mars 1982; 1982-1983, documents A/39/173 et Add.1 des 13 avril et 27 avril 1984; 1984-1985, documents A/41/318 et Add.1 des 8 et 9 mai et 12 juin 1986.

19/ "Règlement et règles régissant la planification des programmes, les aspects du budget qui ont trait aux programmes, le contrôle de l'exécution et les méthodes d'évaluation", document ST/SGB/204 du 14 juin 1984 [republié en 1987 sous la cote ST/SGB/PPBME Rules/1(1987)], 14 juin 1984, Préambule, art. 1.1, 3.5, 4.4, 4.5 et règles 104.4 et 104.5.

20/ "Rapport du Comité sur la réorganisation du Secrétariat : note du Secrétaire général", document A/7539 en date du 27 novembre 1968, par. 49 et 50.

21/ "Plan à moyen terme pour la période 1984-1989", documents A/37/6 (1983), Add.1, 2 et 3 (1984, 1986 et 1987), A/39/6 (1984) et A/41/6 (1986).

22/ "La recherche économique et sociale et l'analyse décisionnelle dans le système des Nations Unies : rapport du Secrétaire général", document E/AC.51/1986/7 du 2 avril 1986, par. 60.

23/ "Exécution du programme ... 1982-1983", op. cit., A/39/173, tableau 1, note a/.

24/ "La Commission économique pour l'Afrique : programmation régionale, activités, questions de restructuration et de décentralisation" (JIU/REF/82/1), document A/37/119 du 18 mars 1982, par. 11 à 17.

25/ "Rapport du CPC ...", document A/34/38, 1980, par. 212 à 214.

26/ "L'évaluation interne", op. cit.; A/41/201, par. 86 à 92.

27/ "Rapport du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés", document A/41/12 et Add.1, 1986.

28/ "Rapport sur l'UNRWA" (JIU/REF/83/8), document A/38/143, du 1er août 1983, et Add.1, du 15 novembre 1983.

/...

29/ "Rapport du Commissaire général de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, 1er juillet 1985-30 juin 1986", document A/41/13 et Add.1, 1986.

30/ "Exécution du programme ... 1984-1985", op. cit., A/41/318/Add.1, p. 18, 25, 28, 30, 37, 42, 46, 54, 57, 63 et 74.

31/ Ibid., A/41/318, par. 9 et 10.

32/ "Activités de coopération technique de l'Organisation des Nations Unies : rapport au Secrétaire général", document DP/1987/45 du 8 mai 1987 et Add.1 à 3.

33/ "Evaluation" et "Activités de coopération technique de l'Organisation des Nations Unies", décisions 86/28 et 86/36 du Conseil d'administration du PNUD, 27 juin 1986.

34/ "Application des recommandations faites par le CPC ... sur les activités du Département de la coopération technique pour le développement : rapport du Secrétaire général", document E/AC.51/1987/7 du 2 avril 1987, par. 22 à 27.

35/ "L'évaluation interne", op. cit., A/41/201, sect. I.D et VII.

36/ "Rapport sur la programmation et l'évaluation", op. cit., document A/33/226, p. 33 à 35, et 48 et 49 et Add.1 et 2, par. 45 à 49, 22 et 23.

37/ "Identification des activités", op. cit., A/C.5/33/13, par. 19.

38/ "Rapport du CPC...", document A/37/38, 1982, par. 18 à 30.

39/ "Exécution du programme", op. cit., A/41/318, par. 7.

40/ "Rapport du CPC...", document E/5273 en date du 13 avril 1973, par. 7 à 14.

41/ "Plan à moyen terme...", op. cit., résolution 33/118.

42/ "Rapport du CPC...", document A/34/38, 1980, par. 202.

43/ "CCQAB : premier à trente-troisième rapports sur le budget-programme de l'exercice biennal 1980-1981", document A/35/7 et Add.1 à 32, 1981, par. 17 à 36.

44/ "Situation en ce qui concerne l'établissement et la présentation du projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1984-1985", résolution 1983/51 du Conseil économique et social en date du 28 juillet 1983.

45/ "Méthodes, procédures et calendrier suivis dans l'établissement du projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1984-1985 : rapport du Secrétaire général", document A/C.5/38/7 en date du 17 août 1983, par. 16 à 22.

46/ "Organisation des Nations Unies : rapport financier et ... rapport du Comité des commissaires aux comptes", vol. I, document A/41/5, 1986, par. 7 et 37 à 43.

/...

47/ "CCQAB : premier rapport sur le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1986-1987", document A/40/7, 1985, par. 10 à 13.

48/ "Rapport du CPC...", document A/41/38, 1986, par. 69.

49/ "Coordination administrative et budgétaire entre l'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées ainsi que l'Agence internationale de l'énergie atomique : rapport du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires", document A/38/515 du 18 octobre 1983, par. 45 à 51.

50/ "Procédure d'examen du projet de budget-programme : rapport du Secrétaire général", document A/37/207 du 26 avril 1982, par. 13.

51/ "Rapport du Groupe de travail au mécanisme pour les programmes et budgets de l'Organisation des Nations Unies", document A/10117 du 17 juin 1975, par. 65.

52/ "Examen a mécanisme des organes intergouvernementaux et des organes d'experts chargés de formuler, d'examiner et d'approuver les programmes et les budgets : note du Secrétaire général", document A/9816 du 31 octobre 1974.

53/ "Plan à moyen terme pour la période 1978-1981", op. cit., A/31/6/Add.1, par. 6 à 11.

54/ "Exécution du budget et du programme de l'Organisation des Nations Unies pour l'exercice biennal 1974-1975, additif...", op. cit., A/10035/Add.1, par. 7 à 13.

55/ "Mode de présentation du budget de l'Organisation des Nations Unies et durée du cycle budgétaire : rapport du Secrétaire général", document A/C.5/1429 du 20 avril 1972, par. 23 et 24.

56/ "Etude en profondeur du processus de planification : rapport du Secrétaire général", document E/AC.51/97 du 21 mars 1979, par. 37 à 50.

57/ "Planification à moyen terme à l'Organisation des Nations Unies" et "Plan à moyen terme pour la période 1980-1983", résolutions de l'Assemblée générale 34/224, par. 2 f) et 35/9, par. 5, respectivement en date du 20 décembre 1979 et du 3 novembre 1980.

58/ "Les rapports au Conseil économique et social", JIU/REP/84/7, document A/39/281 du 31 mai 1984, par. 49 à 61, et Add.1.

59/ "Les rapports au Conseil économique et social : observations du Secrétaire général", document A/39/281/Add.2 du 6 juillet 1984, par. 21 et 22, et "Observations complémentaires...", document A/40/284 du 10 mai 1985, par. 51 à 57.

60/ "Rapport du Comité du programme et de la coordination...", document A/41/38, 1986, par. 16 à 41.

61/ "Amélioration des travaux relevant du mandat du Comité... : note du Secrétaire général", document E/AC.51/1986/13 du 15 avril 1986, par. 26 à 29 et 41 à 44.

/...

62/ "Rapport du Groupe d'experts intergouvernementaux de haut niveau chargé d'examiner l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies", document A/41/49, 1986, par. 16 à 24.

63/ "Examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies", résolution 41/213 de l'Assemblée générale, en date du 19 décembre 1986.

64/ "Préparation du prochain plan à moyen terme : note du Secrétaire général", document A/42/512 du 2 septembre 1987, par. 1 à 9 et annexe.

65/ "Comité élargi du programme et de la coordination : rapport définitif", document E/4748 du 2 octobre 1969, par. 5 à 7.

66/ "Plan à moyen terme pour la période 1976-1979", op. cit., A/10006/Add.1, par. 10 à 16.

67/ "Rapport du Comité du programme et de la coordination...", document A/32/38, 1977, par. 233 à 240.

68/ "Méthodes et procédures pour la présentation à l'Assemblée générale d'états d'incidences sur les programmes : rapport du Secrétaire général", document E/AC.51/1983/11 du 20 mai 1983; "Enseignements dégagés de la présentation à l'Assemblée générale, à sa trente-neuvième session, des états des incidences sur le budget-programme", document A/40/262 du 23 avril 1985; et "Enseignements complémentaires dégagés...", document A/42/226 du 21 mars 1986.

69/ "Rapport du Comité du programme et de la coordination...", op. cit., A/41/38, par. 154 à 156.

70/ "Exécution du programme de l'Organisation des Nations Unies pour l'exercice biennal 1982-1983", op. cit., A/39/173, tableaux 2 et 3, par. 44 à 50.

71/ "Rapport du Comité du programme et de la coordination...", document A/39/38, 1984, par. 156 à 161.

72/ "Exécution du programme de l'Organisation des Nations Unies pour l'exercice biennal 1984-1985", op. cit., A/41/318, annexe I et par. 5.

73/ "Rapport sur l'établissement des priorités et l'identification des activités périmées à l'Organisation des Nations Unies", JIU/REP/81/7, document A/36/171 du 10 avril 1981 et Add.1 du 27 octobre 1981, par. 22 à 33 et 102.

74/ "Etablissement d'un ordre explicite de priorité entre les programmes de l'Organisation des Nations Unies : rapport du Secrétaire général", document A/C.5/36/1 du 10 avril 1981, par. 48 à 58 et annexe.

75/ "Planification des programmes", résolution 36/228 de l'Assemblée générale, en date du 18 décembre 1981.

76/ "Fonctionnement du nouveau système d'établissement des priorités", document A/C.5/39/1 du 16 février 1984, par. 10 à 22 et 30.

/...

77/ "Amélioration des travaux relevant du mandat du Comité...", op. cit., E/AC.51/1986/13, par. 7 à 29 et 41 à 44.

78/ "Rapport du Groupe d'experts...", op. cit., A/41/49, par. 62 à 64.

79/ "Rapport du Comité du programme et de la coordination...", op. cit., A/41/38, par. 39.

80/ "Rapport du Groupe d'experts...", op. cit., A/41/49, par. 68.

81/ "Fonctionnement du nouveau système...", op. cit., A/C.5/39/1, par. 14 à 22 et annexe II.

82/ "Exécution du programme ... 1982-1983", op. cit., A/39/173, par. 42 et 43, tableau 4.

83/ "Exécution du programme ... 1984-1985", op. cit., A/41/318, annexe II.B et III.

84/ "Identification des activités ...", op. cit., A/C.5/34/4.

85/ "Exécution du programme ... 1978-1979", op. cit., A/C.5/35/1, partie II, par. 9 à 12.

86/ "Identification des activités achevées, dépassées, d'une utilité marginale ou inefficaces : rapport du Secrétaire général", document A/C.5/35/40 du 14 novembre 1980, par. 1, 2, 52 à 54, et Add.1.

87/ "Examen spécial du programme de travail en cours de l'Organisation des Nations Unies : rapport du Secrétaire général", document A/36/658 du 2 décembre 1981.

88/ "Mise à jour de l'examen spécial du programme de travail en cours de l'Organisation des Nations Unies : rapport du Secrétaire général", document A/C.5/37/51 du 24 novembre 1982, par. 7 à 20.

89/ "Examen spécial du programme de travail en cours de l'Organisation des Nations Unies", résolution 37/242 de l'Assemblée générale en date du 21 décembre 1982.

90/ "Identification des activités...", op. cit., A/C.5/35/40, par. 21.

91/ "Exécution du programme ... 1978-1979", op. cit., A/C.5/35/1, partie II, par. 18 à 23.

92/ "Projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1984-1985", volume I, document A/38/6, 1983, par. 3 à 7, annexe XI; et "Projet de budget-programme ... 1986-1987", document A/40/6, par. 6 à 8 et annexe IX.

93/ "Exécution du programme ... 1982-1983", op. cit., A/39/173, par. 9 f), 29, 48 et 49, et tableaux 2 et 4; et "Exécution du programme ... 1984-1985", op. cit., A/41/318, annexes I et II.B.

/...

94/ "Rapport du Comité du programme et de la coordination...", op. cit., A/41/38, par. 61.

95/ "Rapport du Comité du programme et de la coordination ... première session", Documents officiels du Conseil économique et social, Supplément No 9, 1967, par. 12.

96/ "Mode de présentation du budget de l'Organisation des Nations Unies et durée du cycle budgétaire : rapport du Comité consultatif...", document A/8739 du 10 juillet 1972, par. 4, 33 à 42, 64 à 69.

97/ "Rapport du Groupe d'experts...", op. cit., A/41/49, par. 65 à 68.

98/ "Présentation du budget de l'Organisation des Nations Unies : exécution du budget : rapport du Secrétaire général", document A/C.5/33/11 du 27 septembre 1978.

99/ "Méthode d'établissement du projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1980-1981", document A/34/6, Add. du 21 septembre 1979 et "Projet de budget programme ... 1986-1987", op. cit., A/40/6, par. 13 à 25.

100/ "CCQAB, premier au trente-troisième rapports ... 1980-1981", op. cit., A/35/7, par. 21 à 27.

101/ "Rapport du Comité du programme et de la coordination ...", op. cit., A/41/38, par. 53.

102/ "Bureau de la planification, de la budgétisation, du contrôle et de l'évaluation des programmes", document ST/SGB/223 du 13 février 1987, et "Réorganisation et nomination de hauts fonctionnaires au Département de l'administration et de la gestion", communiqué de presse SG/A/386 du 23 juillet 1987.

103/ "Rapport du Groupe d'experts...", op. cit. A/41/49, par. 63.

104/ "Rapport financier et comptes ... et Rapport du Comité des commissaires aux comptes", document A/33/5, vol. I, 1978, par. 19 à 26 et annexe.

105/ "CCQAB, premier rapport sur le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1978-1979", document A/32/8, 1977, par. 4 à 7.

106/ "Projet de plan à moyen terme ... 1980-1983", op. cit., A/33/6/Rev.1, par. 2.23.

107/ "Exécution du budget : rapport du Secrétaire général", document A/C.5/33/11 du 27 septembre 1978, par. 19.

108/ "Rapport sur les méthodes de détermination des besoins en personnel", JIU/REP/81/1, document A/36/168 du 8 avril 1981 et Add.1.

109/ "Rapport sur l'établissement des priorités ... : observations...", op. cit., document A/36/171/Add.1, par. 9.

- 110/ "Exécution du programme ... 1984-1985", op. cit., A/41/318, par. 8.
- 111/ "Systèmes d'information : rapport spécial du Comité administratif de coordination", document E/5489 du 9 mai 1974, par. 1 à 5.
- 112/ "Rapport financier et comptes...", op. cit., vol. I, A/33/5, annexe, par. 10 à 12, 30 à 46.
- 113/ "Présentation du budget de l'Organisation des Nations Unies...", op. cit., A/C.5/33/11, par. 1 à 3 et 17 et 18.
- 114/ "Rapport du CPC..." op. cit., A/39/38, par. 272; A/40/38, par. 564 et 565; et A/41/38, par. 75 et 76.
- 115/ "Additif au plan à moyen terme pour la période ... 1984-1989", op. cit., A/37/6/Add.2, par. 26.11, 26.13, 26.35, 26.38.
- 116/ Ibid., Add.3, par. 31.17 à 31.19 et 31.40.
- 117/ "Réforme et renouveau à l'ONU : rapport intérimaire du Secrétaire général sur l'application de la résolution 42/213 de l'Assemblée générale", document A/42/234 du 23 avril 1987, par. 49.
- 118/ "Evaluation approfondie du programme relatif au traitement électronique de l'information et aux systèmes d'information : rapport du Secrétaire général", document E/AC.51/1987/11 du 7 avril 1987, par. 1 à 23 et 108 à 118.
- 119/ "Rapport du CPC..." op. cit., A/39/38, par. 148.
- 120/ "Rapport sur la programmation et l'évaluation...", op. cit., A/33/226 et Add.1 et 2; et "Application des recommandations du Corps commun d'inspection : rapport du Secrétaire général, document A/C.5/34/6 du 10 septembre 1979, par. 13 à 25.
- 121/ "Identification des produits dans le budget-programme de l'Organisation des Nations Unies" document A/C.5/34/2 du 5 avril 1979 et A/C.5/35/2 du 13 mars 1980 : établissement de programmes de travail internes et de méthodes d'information sur l'exécution des programmes", document A/C.5/34/3 du 23 avril 1979; et "Identification des activités...", op. cit., A/C.5/34/40.
- 122/ "Rapport du CPC...", op. cit., A/37/38, par. 243 à 252 et 360 à 365.
- 123/ "Planification des programmes et coordination au sein du système des Nations Unies", résolution 38/227 de l'Assemblée générale en date du 20 décembre 1983, par. A.II.1.
- 124/ "Additif au plan à moyen terme..." op. cit., A/37/6/Add.3, par. 31.21 à 31.28 : et "Projet de budget-programme...", "1980-1981" (A/34/6, par. 6.67 à 6.69), "1982-1983" (A/36/6, par. 6.66 à 6.70), "1984-1985" (A/38/6, par. 6.78 à 6.81), "1986-1987" (A/40/6, par. 6.98 à 6.101).

/...

- 125/ "Rapport du CPC..." op. cit., A/38/38, par. 190.
- 126/ "Rapport du CPC..." op. cit., A/41/38, par. 32 à 34.
- 127/ "Rapport du CPC..." op. cit., A/38/38, par. 216 à 220.
- 128/ "Rapport du CPC..." op. cit., A/40/38, par. 407 à 409.
- 129/ "Etablissement de programmes de travail internes..." op. cit., A/C.5/34/3, par. 1 à 6 et "Identification des activités..." op. cit., A/C.5/34/4, par. 1 à 8.
- 130/ "Exécution du programme... 1978-1979" op. cit., A/C.5/31/1, par. 1 à 5.
- 131/ "Identification des produits..." op. cit., A/C.5/35/2, par. 33.
- 132/ "Rapport du CPC..." op. cit., A/37/38, par. 18 à 21.
- 133/ "Exécution du budget", op. cit., A/C.5/33/11, par. 20.
- 134/ "Rapport du CPC..." op. cit., A/37/38, par. 39 à 42.
- 135/ "Identification des produits..." op. cit., A/C.5/35/2 et "Exécution du programme ... 1984-1985", op. cit., A/41/318, par. 7 à 13.
- 136/ Ibid., A/41/318, Add.1, par. 2.A.B.2.
- 137/ "Rapport sur la programmation et l'évaluation ... Observations..." op. cit., A/33/226/Add.1, par. 47.
- 138/ "Guidelines for the self-evaluation of regular programme activities", document de l'Unesco CEU/Work Series/1 du 27 février 1986, p. 1.
- 139/ "Projet de plan à moyen terme ... le processus de planification", op. cit., A/33/6/Rev.1, par. 2.5 et 2.6.
- 140/ "Etablissement d'un ordre explicite de priorités..." op. cit., A/C.5/36/1, par. 49.
- 141/ "Rapport sur la programmation et l'évaluation..." op. cit., A/33/226, p. 6 à 15.
- 142/ Ibid., A/33/226/Add.2, par. 10.
- 143/ "Rapport sur l'élaboration d'une réglementation du cycle de planification, programmation et évaluation à l'Organisation des Nations Unies, (JIU/REP/82/10), document A/37/460 du 20 septembre 1982 et "Deuxième rapport..." (JIU/REP/83/6), document A/38/160 du 22 avril 1983.
- 144/ "Règlement et règles régissant la planification des programmes..." op. cit., ST/SGB/204, préambule et art. 3.2, 3.3, 3.6, 4.2 à 4.5, 4.7, 5.1, 6.1 à 6.4 et règles correspondantes.

/...

145/ "Examen des programmes de terrain 1986-1987", et "Examen du programme ordinaire 1986-1987", documents de la FAO C 87/4 et C 87/8 de juillet 1987.

146/ "Rapport sur l'exécution du programme 1984-1985", document de l'OIT, Supplément au rapport du Directeur général, 1986, OIT, Genève.

147/ "Exposé et évaluation des principaux résultats, effets, difficultés et insuffisances constatés en ce qui concerne la mise en œuvre du programme en 1986-1987", document de l'Unesco 24 C/11 de juillet 1987.

148/ "Activité de l'OMS, 1984-1985 : rapport biennal du Directeur général", document de l'OMS, 1986, Genève.

149/ "Rapport sur l'activité de l'Union internationale des télécommunications pour l'année 1986", document de l'UIT, 1987, Genève.

150/ "Evaluation des programmes pour l'exercice biennal 1974-1975, op. cit., E/AC.51/80, par. 1 à 5, et "Exécution du budget du programme de l'Organisation des Nations Unies pour l'exercice biennal 1976-1977 : Rapport du Secrétaire général", Document A/C.5/32/80 du 6 décembre 1977, par. 2.

151/ "Renforcement de la capacité des systèmes et des services d'évaluation de l'Organisation des Nations Unies ... : Rapport du Secrétaire général", document A/38/133 du 22 avril 1983, tableau 3, et "Rapport du Comité du programme et de la coordination...", op. cit., A/39/38, par. 364.

152/ "Renforcement de la capacité des systèmes et des services d'évaluation de l'Organisation des Nations Unies...", op. cit., A/38/133, par. 77 à 85 et tableau 3, et "Rapport du Comité du programme et de la coordination...", op. cit., A/38/38, par. 194 à 196.

153/ "Examen triennal de l'application des recommandations du Comité du programme et de la coordination ... concernant les ressources minérales", document E/AC.51/1985/9 du 19 février 1985, par. 14 à 21.

154/ "Rapport du Comité du programme et de la coordination...", op. cit., A/40/38, par. 490 à 519; "Examen triennal de l'application des recommandations du Comité du programme et de la coordination ... au sujet du programme relatif aux articles manufacturés", document E/AC.51/1985/10 du 12 avril 1985, par. 120 à 122, "Examen triennal de l'application des recommandations faites par le Comité du programme et de la coordination ... au sujet des activités du Département de l'information", document E/AC.51/1986/10 du 21 avril 1986, par. 96 et 97.

155/ "Amélioration des travaux du Comité du programme et de la coordination...", op. cit., E/AC.51/1986/13, par. 14 à 24.

156/ "Exécution du budget et du programme ... Additif...", op. cit., A/10035/Add.1, par. 20 et 21.

157/ "Elaboration d'une réglementation...", op. cit., A/37/460, par. 71 à 77, et "Deuxième rapport...", op. cit., A/38/160, par. 33 à 44.

/...

158/ "Renforcement de la capacité des services et des systèmes d'évaluation de l'Organisation des Nations Unies...", op. cit., A/38/133, par. 77.

159/ "Rapport du Comité du programme et de la coordination...", op. cit., A/41/38, par. 49.

160/ "Règlements et règles régissant la planification des programmes...", op. cit., ST/SGB/204, règle 6.2.

161/ "Rapport du Comité du programme et de la coordination...", op. cit., A/35/38, par. 63.

162/ "Rapport du Comité du programme et de la coordination...", op. cit., A/39/38, par. 363.

163/ "Evaluation des programmes pour la période 1974-1977 : Rapport du Secrétaire général", document E/AC.51/91 du 16 mai 1978, par. 46 à 48.

164/ "Additif au plan à moyen terme pour la période 1984-1989", op. cit., A/37/6/Add.3, par. 31.23.

165/ "Evaluation Manual of the United Nations", Groupe central d'évaluation, octobre 1986, lettre d'accompagnement du 9 octobre 1986 et p. 15 à 63.

166/ "Additif au plan à moyen terme pour la période 1984-1989", op. cit., A/37/6/Add.3, par. 31.25 et 31.26.

167/ "Evaluation Manual...", op. cit., Groupe central d'évaluation; lettre d'accompagnement du 13 octobre 1986.

168/ Ibid., p. 62 et 63 et 10 à 12.

169/ "Deuxième rapport sur l'élaboration d'une réglementation...", op. cit., A/38/160, par. 33 à 39 et 46; "Rapport du Comité du programme et de la coordination...", op. cit., A/38/38, par. 169 et 170; et "Planification des programmes", op. cit., résolution 38/227, par. A.II.6.

170/ "Evaluation des programmes à la CNUCED : Rapport du Secrétaire général de la CNUCED", document TD/B/1145 du 1er septembre 1987.

171/ "Evaluation Manual...", op. cit., p. 16, 28 et 29 et 61.

172/ "Planification des programmes", op. cit., résolution 36/228, B, par. 1, et "Planification des programmes...", op. cit., résolution 38/227, A/III, par. 1 à 3.

173/ "L'évaluation interne...", op. cit., A/41/201, par. 10 à 18, 25 et 26, et "Deuxième rapport sur l'élaboration d'une réglementation...", op. cit., A/38/160, par. 42.

174/ "Renforcement de la capacité...", op. cit., A/38/133, par. 57 à 63 et tableau 1.

/...

- 175/ "L'évaluation interne...", op. cit., A/41/201, par. 7 à 9 et 23.
- 176/ "Renforcement de la capacité...", op. cit., A/41/670, par. 9 à 13.
- 177/ "Troisième rapport sur l'évaluation...", op. cit., A/41/202, par. 19 à 27.
- 178/ "Rapport du Comité du programme et de la coordination...", op. cit., A/38/38, par. 176 à 178, 189 et 190.
- 179/ "L'évaluation interne...", op. cit., A/41/201, par. 28.
- 180/ Ibid., par. 28 à 30.
- 181/ "L'évaluation interne ... commentaires...", op. cit., A/41/409 et "Renforcement de la capacité...", op. cit., A/41/670.
- 182/ "Planification des programmes", op. cit., résolution 40/240, par. 5 et "Evaluation interne et gestion efficace des programmes du système des Nations Unies", décision 1986/177 du Conseil économique et social en date du 23 juillet 1986.
- 183/ "Troisième rapport sur l'évaluation...", op. cit., A/41/202, par. 42 à 52 et 69 à 74.
- 184/ "Note sur la création d'un système d'évaluation interne au sein de l'Organisation maritime internationale", JIU/NOTE/87/1, avril 1987, par. 23 à 30 et 51 à 59.
- 185/ "Rapport sur la programmation et l'évaluation ... Observations...", op. cit., A/33/226/Add.1, par. 11 à 14.
- 186/ "Additif au plan à moyen terme ... 1984-1989", op. cit., A/37/6/Add.3, par. 31.25.
- 187/ "Evaluation Manual...", op. cit., p. 15 à 19.
- 188/ "Planification des programmes", op. cit., résolution 36/228, par. A.I.2 b).
- 189/ "Exécution du programme ... 1982-1983", op. cit., A/39/173, par. 4 et 5 et 51 et 52.
- 190/ "Additif au plan à moyen terme ... 1984-1989", op. cit., A/37/6/Add.3, par. 31.15 à 31.20.
- 191/ "Exécution du programme...", op. cit., A/37/154, par. 7.
- 192/ "Rapport du Comité du programme et de la coordination...", op. cit., A/39/38, par. 161 et 342 et "Exécution du programme ... 1982-1983", op. cit., A/39/173, par. 53.

/...

193/ "Division de vérification intérieure des comptes, montants estimatifs révisés", document A/C.5/40/61 du 26 novembre 1985, par. 1 à 9.

194/ "Projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1988-1989", document A/42/6 du 6 mars 1987, par. 28F.4 et 5.

195/ "Troisième rapport sur l'évaluation...", op. cit., A/41/202, par. 62 à 68.

196/ "Rapport au Comité chargé d'étudier la réorganisation...", op. cit., A/7359, par. 45, 63 à 65.

197/ "Exécution du budget et du programme de l'Organisation des Nations Unies pour l'exercice biennal 1974-1975 : rapport du CCQAB", A/10499 du 15 décembre 1975, par. 3 à 5.

198/ "Les services de gestion aux Nations Unies" (JIU/REP/81/3), A/36/296 du 5 juin 1981, par. 79, 80 et 99, et "Elaboration d'une réglementation...", op. cit., A/37/460, par. 65 à 67.

199/ Par exemple dans le "Projet de budget-programme ... 1986-1987", op. cit., A/40/6, Introduction, par. 28.

200/ "Exécution du Programme ... 1982-1983", op. cit., A/39/173/Add.1, p. 76 à 98.

201/ "Exécution du Programme ... 1984-1985", op. cit., A/41/318/Add.1, p. 86 à 99.

202/ "Coordination administrative et budgétaire entre l'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées ainsi que l'AIEA", résolution 31/94 C de l'Assemblée générale, en date du 14 décembre 1976, et "Programme d'amélioration de la gestion au Secrétariat", circulaire du Secrétaire général ST/SGB/155 du 6 avril 1977.

203/ "Rapport du Groupe...", op. cit., A/41/49, recommandation 31.

204/ "Réforme et renouveau à l'ONU...", op. cit., A/42/234, annexe, par. 4.

205/ "Programme d'amélioration de la gestion : rapport du Secrétaire général", A/C.5/39/83 du 10 décembre 1984.

206/ "Questions du contrôle de l'administration et de la gestion à l'Organisation des Nations Unies", seizième rapport au CCQAB, A/33/7, Add. 15, du 22 novembre 1978, par. 2 à 8.

207/ "Rapport du secrétaire général sur l'activité de l'Organisation" en 1986, A/41/1, p. 7.

208/ "Réforme et renouveau à l'ONU...", op. cit., A/42/234, par. 51 à 53, et "Evaluation approfondie du programme relatif ... aux systèmes d'information", op. cit., E/AC.51/1987/11, par. 48 à 50, 77 à 78, 148.

/...

- 209/ "Evolution de l'emploi des ordinateurs dans les organisations du système des Nations Unies à Genève : problèmes de gestion" (JIU/REP/85/2) A/40/410 du 9 juillet 1985, par. 161 à 169.
- 210/ "Création d'un Comité des innovations techniques", ST/SGB/219, du 4 juin 1986, et Add.1 et 2.
- 211/ "Evaluation approfondie du programme relatif ... aux systèmes d'information", op. cit., E/AC.51/1987/11, par. 45 à 49, 56 à 60, 115 à 118.
- 212/ "Evolution de l'emploi des ordinateurs...", op. cit., A/40/410, par. 34 à 58, 152 à 169, 196, et "Evolution de l'emploi des ordinateurs ... Observations du Secrétaire général", A/41/686 du 8 octobre 1986, par. 8, 15.
- 213/ "Projet de budget-programme ... Montants estimatifs révisés ... Département de l'administration et de la gestion...", A/C.5/40/60 du 3 décembre 1985.
- 214/ "Evaluation approfondie du programme relatif ... aux systèmes d'information", op. cit., E/AC.51/1987/11.
- 215/ "Rapport sur la CEA...", op. cit., A/37/119, par. 56 à 96 et 143, et Add.1 du 12 août 1982, par. 29.
- 216/ "Evolution de l'emploi des ordinateurs...", op. cit., A/40/410, par. 152 à 160, 170 à 177, 196, et Add.1, par. 15.
- 217/ "Evaluation approfondie du programme relatif ... aux systèmes d'information", op. cit., A/AC.51/1987/11, par. 122 à 135, 145.
- 218/ "Calendrier des conférences et réunions : Amélioration de l'utilisation des services de conférence : Statistiques relatives aux réunions des organes de l'Organisation des Nations Unies : rapport au Secrétaire général", A/AC.172/88/Add.5 du 9 février 1987, et "Rapport au Comité des conférences" (1987) A/42/32, par. 14 à 39.
- 219/ "Gestion des services d'interprétation du système des Nations Unies" (JIU/REP/86/6) A/41/648 du 26 septembre 1986, par. 66 à 80, 97 à 110 a), 134, 135, et "Gestion des services d'interprétation ... Note...", A/42/95 du 23 janvier 1987, par. 6, 8 à 9, 12.
- 220/ "Rapport du Groupe...", op. cit., A/41/49, par. 51 à 56.
- 221/ "Deuxième rapport du Comité ad hoc d'experts chargé d'examiner les finances de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées", A/6343 du 19 juillet 1966, par. 60 à 67.
- 222/ "Rapport financier et états financiers vérifiés et rapport du Comité des commissaires aux comptes", résolution 40/238 de l'Assemblée générale en date du 18 décembre 1985.
- 223/ "Evaluation Manual", op. cit., p. 6.

/...

224/ "Troisième rapport sur l'évaluation...", op. cit., A/41/202, par. 11 c) et annexe I.

225/ "Les rapports au Conseil économique et social...", op. cit., A/39/281, par. 20 à 23, 26, 44 à 48, 57 à 61.

226/ "Compte rendu analytique ... Cinquième Commission", op. cit., A/C.5/40/SR.23, par. 32.

227/ "Organes spécialisés de l'Organisation des Nations Unies : rapport du Secrétaire général", E/AC.51/1986/6 du 13 mars 1986.

228/ "Les rapports au Conseil économique et social ... Observations du Secrétaire général", A/39/281/Add.2 du 6 juillet 1984, par. 20, et "Les rapports au Conseil économique et social ... Autres observations...", A/40/284 du 10 mai 1985, par. 7, 8, 50, 58.

229/ "Rapport du CPC...", op. cit., A/40/38, par. 557 et 558.

230/ "Concentration des efforts et des ressources", résolution 413 (V) de l'Assemblée générale, en date du 1er décembre 1950.

231/ "Rapport annuel du Secrétaire général sur l'activité de l'organisation, 1er juillet 1953-30 juin 1954", document A/2663, p. xiv et xv.

232/ "Organisation du Secrétariat : rapport du Secrétaire général", document A/2554 du 12 novembre 1953, par. 5.

233/ "Mode de présentation du budget de l'Organisation des Nations Unies et durée du cycle budgétaire : rapport du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires à l'Assemblée générale", document A/811 du 10 juillet 1972, par. 34 et 35.

234/ "Rapport du Comité d'experts désignés en application de la résolution 1446 (XIV) de l'Assemblée générale", document A/4776 du 14 juin 1961, par. 1, 148 à 165, 182.

235/ "Politique intégrée en matière de programmes et de budget", résolution 1797 (XVII) de l'Assemblée générale, en date du 11 décembre 1962.

236/ "Manuel de l'établissement des budgets-programmes", Département des affaires économiques et sociales, document ST/ECA/89, ST/TAO/SER.C/75, 1965, p. vii et viii, 2.

237/ "Deuxième rapport du Comité ad hoc d'experts chargé d'examiner les finances de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées", document A/6343 du 19 juillet 1966, par. 1, 68 à 79.

238/ "Exécution du budget de l'Organisation des Nations Unies (exercice 1967) : rapport du Secrétaire général", document A/7125 du 26 juin 1968.

/...

239/ "Projet de budget pour l'exercice 1968 et annexes explicatives", "Avant-propos du Secrétaire général", document A/6705, 1967, par. 16.

240/ "Examen général des programmes et activités entrepris en matière économique et sociale, en matière de coopération technique et dans des domaines connexes ...", résolution 2188 (XXI) de l'Assemblée générale, en date du 13 décembre 1966.

241/ "Comité élargi du programme et de la coordination : rapport définitif", document E/4748 du 2 octobre 1969, par. 5 à 19.

242/ "Note du Secrétaire général transmettant le rapport du Comité chargé d'étudier la réorganisation du Secrétariat", document A/7359 du 27 novembre 1968, annexe, par. 45 à 67.

243/ "Etude de la capacité du système des Nations Unies pour le développement", document DP/5, vol. I et II, Genève, 1969.

244/ "Mode de présentation du budget de l'Organisation des Nations Unies et durée du cycle budgétaire", op. cit., A/8739, par. 7 à 14 et 33 à 42.

245/ "Programmation et budgets dans la famille des Nations Unies" (JIU/REP/69/7) et "Rapport sur la planification à moyen terme dans le système des Nations Unies" (JIU/REP/74/1), documents A/7822 (annexe) du 3 décembre 1969, et A/9646 (annexe) du 13 juin 1974.

246/ "Mode de présentation du budget de l'Organisation des Nations Unies et durée du cycle budgétaire : rapport du Secrétaire général", documents A/C.5/1335 du 19 novembre 1970 et A/C.5/1429 du 20 avril 1972, par. 19 c).

247/ "Projet de budget-programme pour la période biennale 1974-1975", document A/9006, 1973, par. 16, 31 et 32.

248/ "Rapport intérimaire du Secrétaire général sur le budget-programme de l'exercice biennal 1974-1975", document A/9608/Add.16 du 12 décembre 1974.

249/ "Plan à moyen terme pour la période 1976-1979", document A/10006/Add.1, 1975, par. 40 et 261.

250/ "Exécution du budget et du programme de l'Organisation des Nations Unies pour l'exercice biennal 1974-1975", document A/10035 du 13 novembre 1975, et "Additif concernant l'évaluation du programme", document A/10035/Add.1 du 4 novembre 1975.

251/ "Rapport du Groupe d'experts pour l'étude de la structure du système des Nations Unies", document A/10117 du 17 juin 1975.

252/ "Nouvelle structure des Nations Unies pour la coopération économique internationale : rapport du Groupe d'experts pour l'étude de la structure du système des Nations Unies", document E/AC.62/9 du 28 mai 1975, par. 131.

253/ "Restructuration des secteurs économique et social du système des Nations Unies", résolution 32/197 de l'Assemblée générale en date du 20 décembre 1977.

254/ "Evaluation des programmes pour la période 1974-1977 : rapport du Secrétaire général", document E/AC.51/91 du 16 mai 1978, par. 42 et 46.

255/ "Présentation du budget-programme de l'Organisation des Nations Unies" résolution 3534 (XXX) de l'Assemblée générale, en date du 17 décembre 1975.

256/ "Identification des activités achevées, dépassées, d'une utilité marginale ou inefficaces : rapport du Secrétaire général", document A/C.5/34/4 du 15 août 1979, par. 28 à 31.

257/ "Renforcement de la capacité des systèmes et des services d'évaluation de l'Organisation des Nations Unies ... : rapport du Secrétaire général", document A/38/133 du 22 avril 1983, par. 11 et 12.

258/ "L'évaluation interne des organismes des Nations Unies", sect. I, JIU/REP/81/5, document A/36/181 du 15 avril 1981.

259/ "Planification des programmes", résolution 36/228 de l'Assemblée générale, en date du 18 décembre 1981.

260/ "Planification des programmes" et "Planification des programmes et coordination dans le système des Nations Unies", résolutions 37/234 II et annexe et 38/227 A II de l'Assemblée générale, en date du 21 décembre 1982 et du 20 décembre 1983, respectivement.

261/ "Règlement et règles régissant la planification des programmes, les aspects du budget qui ont trait aux programmes, le contrôle de l'exécution et les méthodes d'évaluation", document ST/SGB/204 du 14 juin 1984.

262/ "Intégration des fonctions de planification, de budgétisation, de contrôle et d'évaluation des programmes au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies : rapport du Secrétaire général", document A/C.5/38/6 du 17 août 1983, par. 2.

263/ "Renforcement de la capacité des services et des systèmes d'évaluation de l'Organisation des Nations Unies : rapport du Secrétaire général", document A/38/133 du 22 avril 1983 (résumé dans le document cité dans la note 265/ ci-après, par. 1).

264/ "Planification des programmes et coordination dans le système des Nations Unies", résolution 38/227 A III de l'Assemblée générale, en date du 20 décembre 1983.

265/ "Renforcement de la capacité des services et des systèmes d'évaluation de l'Organisation des Nations Unies : rapport du Secrétaire général", document A/C.5/39/45 du 19 novembre 1984.

/...

266/ "Rapport du Comité d'experts gouvernementaux chargé d'évaluer la structure actuelle du Secrétariat dans les domaines de l'administration, des finances et du personnel", document A/37/44, 1982, par. 30, 31 et 39.

267/ "Déclaration du Secrétaire général devant la Commission administrative et budgétaire", communiqué de presse des Nations Unies SG/SM/3601 du 18 octobre 1984.

268/ "L'évaluation interne dans les organismes des Nations Unies", op. cit., A/41/201, par. 21 et 22.

269/ Ibid., par. 29 et 30, et "Troisième rapport", op. cit., A/41/202.

270/ "Evaluation interne ... et Troisième rapport ... : observations du Secrétaire général", document A/41/409 du 11 juin 1986.

271/ "Déclaration du Secrétaire général devant la Commission administrative et budgétaire", 10 octobre 1985, communiqué de presse SG/SM/646, p. 6.

272/ "Déclaration devant la Commission administrative et budgétaire", 12 novembre 1985, par. 9, 11, 14 et 18.

273/ "Planification des programmes", op. cit., résolution 40/240.

274/ "Additif au plan à moyen terme pour la période 1984-1989", document A/37/6/Add.3 du 24 mars 1986, par. 31.17 et 31.23.

275/ "Rapport du Groupe d'experts intergouvernementaux de haut niveau chargé d'examiner l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies", document A/41/49, 1986.

276/ "Projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1986-1987", document A/40/6, vol. I, 1985, par. 6.99.

277/ "Evaluation Manual of the United Nations", Groupe central d'évaluation, octobre 1986.

278/ "Renforcement de la capacité des systèmes et des services d'évaluation de l'Organisation des Nations Unies : rapport du Secrétaire général", document A/41/760 du 3 octobre 1986, par. 7 à 13.

279/ "Evaluation interne et gestion efficace des programmes du système des Nations Unies", décision 1986/177 du Conseil économique et social, en date du 23 juillet 1986.

280/ "Bureau de la planification, de la budgétisation, du contrôle et de l'évaluation des programmes", document ST/SGB/223 du 13 février 1987, et "Reorganization and senior staff appointments made in DAM", communiqué de presse SG/A/386 du 23 juillet 1987.
