



Assemblée générale

Distr.
GÉNÉRALE

A/51/950/Add.6
12 novembre 1997
FRANÇAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Cinquante-deuxième session
Point 157 de l'ordre du jour
Réforme de l'Organisation des Nations Unies :
mesures et propositions

RÉNOVER L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES :
UN PROGRAMME DE RÉFORMES

Rapport du Secrétaire général

Additif

Budgétisation fondée sur les résultats

BUDGÉTISATION FONDÉE SUR LES RÉSULTATS

Introduction

1. Au paragraphe 241 de son Programme de réformes (A/51/950), le Secrétaire général a formulé la recommandation suivante :

"L'Assemblée générale réexaminera les arrangements actuels régissant le processus de planification, de programmation et de budgétisation de sorte qu'ils puissent mieux aider à définir des orientations stratégiques, à établir des normes d'exécution et des rapports meilleurs et à privilégier les résultats au détriment de la comptabilité des apports – budgétisation fondée sur les résultats."

2. La présente note a pour objet d'expliquer les concepts de base de la budgétisation fondée sur les résultats et la façon dont ceux-ci peuvent être appliqués à l'Organisation des Nations Unies. À cet égard, dans son premier rapport sur le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1998-1999, le Comité consultatif sur les questions administratives et budgétaires a indiqué qu'il convenait "de développer l'idée en établissant un rapport détaillé qui comprendrait une explication et une justification des modifications proposées et des nouvelles méthodes à utiliser ainsi qu'un modèle de budget de cette nature"¹. Le Secrétariat convient qu'il devra satisfaire à ces conditions techniques avant de mettre en oeuvre un système de budgétisation fondée sur les résultats. Il s'efforce simplement, dans la présente note, de donner une vue d'ensemble de la question afin de contribuer au débat de l'Assemblée générale sur la stratégie proposée. Si l'Assemblée décide de donner suite à cette proposition, des documents techniques détaillés seront soumis à l'examen des organes spécialisés et autres organes pertinents intéressés.

Qu'est-ce que la budgétisation fondée sur les résultats?

3. La principale caractéristique de la budgétisation fondée sur les résultats est qu'elle est axée sur les produits (rapports, études, conférences, etc.) et les résultats qui en découlent, alors que dans un budget de dotation, l'accent est mis sur les apports (personnel, matériel, équipements, etc.). La priorité donnée aux produits ou aux apports joue un rôle important à tous les stades du processus budgétaire (programmation, budgétisation, mise en oeuvre, suivi et évaluation). Toutefois, le moment décisif est celui où le projet de budget initial est établi car c'est alors que sont définis les produits à réaliser et les orientations concernant toutes les étapes ultérieures.

4. Pour illustrer la façon dont le principe de la budgétisation fondée sur les résultats est appliqué au stade de la formulation des programmes, prenons un exemple concret : celui des publications destinées au public. Dans un système de budget fondé sur les apports, on s'attacherait à établir les prévisions de dépenses, puis à contrôler les dépenses correspondant aux différentes rubriques telles que traitements et dépenses communes de personnel, frais d'imprimerie et autres frais de fonctionnement. Dans un système de budgétisation fondée sur les résultats, on veillerait à ce que les brochures et publications soient produites conformément aux critères qualitatifs et quantitatifs requis, dans les délais prescrits et dans les limites budgétaires préalablement approuvées. Dans ce

système, la gestion budgétaire consisterait donc à maîtriser le montant total des dépenses et non le montant de chaque rubrique, et à s'assurer que le coût des produits est conforme au budget approuvé.

5. Le tableau ci-dessous indique les différents points de contrôle budgétaire des deux modes de budgétisation :

Postes de dépenses		Milliers de dollars É.-U.
Traitements et dépenses communes de personnel	(a)	5 300
Frais de rédaction et d'édition	(a)	750
Voyages	(a)	100
Imprimerie	(a)	230
Autres frais de fonctionnement	(a)	250
Total	(b)	6 630

* Dans le cadre d'une budgétisation fondée sur les apports, toutes les rubriques marquées (a) sont budgétisées et contrôlées.

* Dans le cadre d'une budgétisation fondée sur les résultats, les mêmes rubriques marquées (a) seraient budgétisées, mais seule la rubrique (b) ferait l'objet d'un contrôle.

Dans le cas de la budgétisation fondée sur les résultats (budget de réalisation), le directeur de programme peut modifier la structure des éléments de dépenses afin de tirer parti de l'évolution des prix, de la technologie ou d'autres facteurs, à condition qu'il puisse atteindre les résultats voulus sans dépasser le montant de 6 630 000 dollars auquel se chiffre son budget. Dans le cas d'une budgétisation fondée sur les apports, le directeur de programme ne disposerait pas de la même latitude pour gérer les ressources qui lui sont allouées et serait tenu par la structure budgétaire initialement prévue.

6. Lorsqu'un programme est formulé en termes de produits, le contrôle budgétaire de la part des organes délibérants ne porte plus sur la budgétisation de rubriques budgétaires déterminées (dotations) mais sur les produits (résultats), dont il s'agit de veiller à ce qu'ils obéissent aux critères définis (quantité, qualité et respect des délais) et soient réalisés dans les limites de l'enveloppe globale fixée. Les directeurs de programme ne sont plus obligés de s'en tenir aux rubriques budgétaires, mais ils doivent atteindre les produits spécifiés par l'autorisation budgétaire globale. Les systèmes de contrôle et d'évaluation des produits demandent habituellement à être renforcés pour faciliter la mise en place de ce nouveau mode de budgétisation fondé sur les résultats.

7. Au lieu de contrôler les apports, le directeur de programme définit les résultats à atteindre, suit la réalisation des objectifs fixés et veille à ce que ceux-ci aient bien été atteints. Au lieu de spécifier des dotations, il s'agira de spécifier des produits et de faire ensuite rapport sur la réalisation de ces produits et l'utilisation des dotations.

8. Les budgets de réalisation sont ainsi davantage axés sur les résultats à atteindre plutôt que sur la manière dont les ressources sont utilisées dans le cadre de l'affectation globale de crédits. Ils contiennent des informations concernant le coût, la quantité et la qualité des résultats à obtenir. Par exemple, un budget de réalisation concernant une activité relevant des services de conférence contiendra des données sur le nombre de réunions auxquelles des services devraient être assurés ainsi que sur le coût d'une réunion, par type de réunion. Des informations continueront certes d'être fournies concernant le montant des ressources à prévoir pour atteindre les résultats visés, mais il sera possible de se concentrer sur les résultats concrets escomptés plutôt que sur le détail des éléments (tels que les effectifs, la catégorie de personnel et autres facteurs de fonctionnement) nécessaires pour parvenir à ces résultats.

9. Le budget de réalisation est fondé sur l'hypothèse que les directeurs de programme sont responsables et rendent compte de leurs activités et de la réalisation des résultats. Il vise fondamentalement à leur permettre d'exercer leur contrôle sur les moyens utilisés afin qu'ils puissent assurer au mieux la réalisation des produits nécessaires pour parvenir aux résultats souhaités. Les ressources budgétaires sont par conséquent approuvées sur la base de produits ou groupes de produits semblables. Pour constituer un mécanisme efficace, ces groupes de produits doivent répondre aux critères suivants :

- Les produits entrant dans un même groupe doivent être homogènes;
- Les paramètres de réalisation (qualité, quantité, respect des délais et coût) associés à chaque groupe de produits doivent fournir les informations voulues pour faciliter la prise de décisions par les responsables et les contrôles nécessaires par les organes délibérants;
- Le degré de détail doit être suffisant pour que le département compétent ou tout autre unité administrative puisse rendre compte comme il convient de ses activités.

Responsabilités et obligations

10. Les budgets de réalisation, s'ils sont soigneusement conçus et mis en oeuvre, ne conduisent pas à un relâchement des responsabilités et obligations. Au lieu que l'accent soit mis sur le respect des règles concernant l'administration des dotations, il est mis sur la production des résultats souhaités, et c'est aux directeurs de programme qu'incombe la responsabilité de déterminer la structure optimale des éléments qui constituent leur budget. Ce mode de budgétisation fait que le directeur de programme est responsable et rend compte des produits dont la réalisation lui incombe et des résultats obtenus, en même temps qu'il rend sa tâche plus intéressante et plus stimulante et qu'il permet les innovations.

11. Bien que la budgétisation fondée sur les résultats dispense de la nécessité de gérer dans le cadre de rubriques budgétaires précises, les directeurs de programme doivent rendre compte des affectations globales de crédits qu'ils reçoivent et qui constituent le plafond que ne doit pas dépasser le coût total des produits. Elle donne aux directeurs une marge de manoeuvre en ce qui concerne la manière dont ils contrôlent et gèrent leur budget et le dosage des

moyens qu'ils utilisent. Toutefois, elle ne leur permet pas de majorer le coût d'un produit donné en le faisant dépasser la limite qui lui est fixée dans le budget. Les directeurs de programme sont donc tenus de rester dans les limites des affectations de crédits autorisées et doivent également rendre pleinement compte des produits et résultats divers qu'ils se sont fixés.

12. Il convient de noter que le système de budgétisation fondée sur les résultats ne dispense pas les directeurs de programme de fournir des informations détaillées sur les dotations. Ces informations continueront d'être recueillies et contrôlées, et devront être produites pour les besoins de l'analyse du rapport coût-efficacité ou à d'autres fins.

13. Dans la perspective budgétaire, étant donné que les produits sont quantifiables et sont en corrélation avec les prix, le budget de réalisation facilite l'examen et le contrôle des modifications budgétaires et de leur impact sur l'Organisation. Le contrôle financier est remplacé par l'analyse financière, si bien que la gestion financière, au lieu de porter sur l'examen des dotations porte sur l'évaluation des effets produits et des résultats obtenus.

14. La budgétisation fondée sur les résultats est axée sur le rapport qualité-prix et le rapport coût-efficacité. Elle facilite la comparaison du rapport coût-efficacité relatif de différents produits ou groupes de produits dans l'ensemble de l'Organisation. En outre, elle simplifie l'utilisation de normes de référence, en particulier lorsque des produits identiques sont réalisés par différentes parties de l'Organisation.

Adoption de la budgétisation fondée sur les résultats à l'Organisation des Nations Unies

15. Bien que dans certaines administrations nationales, l'adoption de la budgétisation fondée sur les résultats ait parfois été saluée comme une mesure révolutionnaire, à l'ONU elle serait plutôt le fruit d'un long processus. L'ONU a cessé d'établir ses budgets sur la base des seules dotations en 1974, quand la budgétisation par programme a remplacé l'ancien mode de budgétisation par objet de dépense. Jusqu'alors, les chapitres du budget s'articulaient autour des principaux objets de dépense. Depuis 1974, les chapitres du budget ont été définis essentiellement en fonction des programmes à exécuter par les principales unités administratives, ces programmes étant formulés dans le cadre d'un plan à moyen terme qui précise leurs composantes, les textes portant autorisation des activités et leurs objectifs. De grands efforts ont été faits pour définir les produits, en suivre l'exécution et formaliser ces arrangements en 1987, avec l'élaboration d'un règlement et de règles détaillés régissant tous les aspects du processus de planification, de programmation, de budgétisation, de contrôle de l'exécution et d'évaluation.

16. Les résultats ont parfois été décevants, peut-être parce que bien des rigidités de la budgétisation selon les apports qui caractérisaient auparavant les budgets établis sur la base des objets de dépense se sont retrouvées en 1974 dans la nouvelle structure du budget-programme, cette fois au niveau des différents chapitres. On a abouti ainsi à un arrangement un peu bâtarde qui est particulièrement contraignant pour les directeurs de programme parce qu'il

conjugue les aspects restrictifs d'un budget de dotation et d'un budget de réalisation sans leur laisser de véritable marge de manoeuvre. Une refonte du règlement et des règles pertinents s'impose désormais à la lumière de l'expérience acquise.

17. Le passage à une budgétisation fondée sur les résultats implique de repenser la façon dont les produits de l'ONU ont été budgétisés et définis, la façon dont s'effectuent les allocations de ressources et la façon dont ces produits sont contrôlés et évalués. Bien qu'on ait passé de nombreuses années à définir les produits, les arrangements actuellement en vigueur laissent quelque peu à désirer et ne fournissent guère d'informations sur les résultats correspondants. Il faudrait également étudier le volume et le degré de détail des renseignements à fournir par objet de dépense. Peut-être a-t-on besoin d'un niveau de détail plus poussé aux stades de la formulation et de l'examen des demandes de crédits qu'aux stades de l'exécution et du contrôle.

18. Si l'on peut envisager assez facilement d'accorder aux directeurs de programme le pouvoir discrétionnaire de transférer des fonds d'une rubrique budgétaire à l'autre pour la plupart des objets de dépense autres que les postes, certaines raisons justifient sans doute que l'on s'en tienne aux arrangements en vigueur en ce qui concerne la mise au point des tableaux d'effectifs et les barèmes des traitements fixés à l'avance. À cet égard, on notera que les pratiques varient parmi les administrations qui ont adopté la budgétisation fondée sur les résultats. Dans certains cas extrêmes, on a cessé d'inscrire au budget des tableaux d'effectifs arrêtés à l'avance alors que dans d'autres contextes plus modérés on continue de le faire. Dans le cas de l'ONU, il faudrait examiner la question sous l'angle des arrangements à mettre en place dans l'optique d'une bonne gestion des ressources humaines pour assurer une répartition géographique équitable et une certaine parité entre les sexes au Secrétariat.

19. Le Secrétaire général est bien conscient que le passage à une budgétisation fondée sur les résultats entraînerait diverses conséquences pour l'ensemble du Secrétariat. Pour être efficace, une telle méthode nécessiterait d'accorder aux directeurs de programme une délégation de pouvoirs et de responsabilités plus poussée et supposerait donc une structure de gestion décentralisée. Les directeurs de programme seraient tenus d'exécuter les produits au moindre coût, conformément aux critères de performance approuvés au préalable. Il s'ensuit qu'ils auraient leur mot à dire sur le "dosage" de dotations à effectuer, ce qui nécessiterait que l'on rompe avec le mode actuel de gestion des ressources, caractérisé par la centralisation.

20. Étant donné que l'un des éléments clefs de la justification des résultats est la transparence des informations sur l'exécution, il faudrait que le système intégré de gestion soit en mesure de fournir de meilleurs outils analytiques pour le contrôle et l'évaluation des produits et des résultats. Cela nécessiterait la mise au point de systèmes d'information spécialement conçus pour faciliter l'établissement de rapports d'exécution fondés sur les résultats.

21. La mise en place du cadre requis pour une budgétisation fondée sur les résultats marquerait un relatif abandon du contrôle des dotations au profit d'une gestion des ressources axée sur l'exécution des produits prescrits. Elle

supposerait aussi une modification du style de gestion de l'Organisation dans son ensemble.

22. Le Secrétaire général estime que le changement proposé garantirait aux États Membres une plus grande transparence dans l'exécution des produits prescrits, grâce à l'utilisation d'indicateurs de performance chiffrés, tout en offrant une base solide pour augmenter l'efficacité de cette exécution.

23. Dans l'éventualité où l'Assemblée générale prendrait la décision de principe d'adopter la budgétisation fondée sur les résultats, le Secrétaire général devrait être prié de faire rapport à l'Assemblée, par l'intermédiaire du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires et du Comité du programme et de la coordination, sur toute révision qu'il pourrait s'avérer nécessaire ou souhaitable d'apporter au règlement et règles pertinents. En outre, toute modification envisagée concernant les procédures budgétaires ou la présentation du budget-programme devrait être soumise au préalable à l'Assemblée pour approbation.

Note

¹ Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-deuxième session, Supplément No 7 (A/52/7), par. 30 b).

ANNEXE

Définitions

Apports

On entend par là les ressources (postes, fournitures et matériels, déplacements, etc.) qui servent à produire les biens et services. Le traitement d'un administrateur de programme ou d'un préposé aux comptes en est un exemple.

Produits

On entend par là les biens et services (nombre de fonctionnaires recrutés, de rapports publiés, de réunions pour lesquelles des services de séances ont été assurés, d'ordinateurs achetés, etc.), qui ont été produits ou achetés au moyen des apports ci-dessus. Les produits doivent pouvoir être définis en termes de quantité, de qualité, de rapidité d'exécution et de coût. Si l'on prend comme exemple la gestion des services de conférence, les produits spécifiques correspondant à cette fonction seraient notamment la fourniture de services d'édition et de traduction, l'impression des documents et la préparation des installations de conférence.

Résultats

On entend par là l'impact qu'un produit ou un groupe de produits a sur les objectifs d'ensemble dont les organes délibérants peuvent avoir convenu : développement de l'éducation sanitaire conduisant à une amélioration du cadre de vie, renforcement de la sécurité mondiale grâce à une opération de rétablissement ou de maintien de la paix, par exemple.

Budgétisation fondée sur les résultats

Méthode d'élaboration et de présentation du budget qui met l'accent sur les produits et les résultats, en se fondant sur des critères déterminés à l'avance par les États Membres.

Rapport d'exécution fondé sur les résultats

Mode de présentation des rapports qui permet de comparer les produits et résultats prévus et effectifs, en utilisant les indicateurs de performance comme instrument de mesure, de façon à faire ressortir les réalisations.
