



Assemblée générale

Distr. générale
11 octobre 1999
Français
Original: anglais

Cinquante-quatrième session

Point 118 de l'ordre du jour

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

Budgétisation axée sur les résultats

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Le présent rapport fait suite à la demande qu'a formulée l'Assemblée générale après avoir examiné le rapport du Secrétaire général sur la budgétisation axée sur les résultats (A/53/500), et il s'inscrit dans la ligne des réformes proposées par le Secrétaire général dans son programme visant à rénover l'Organisation des Nations Unies (A/51/950 et Add.1 à 7).

Au cours des 25 dernières années, l'Organisation s'est toujours attachée à présenter, au stade de l'élaboration du budget, des informations détaillées sur les moyens requis et, durant les phases de contrôle et d'évaluation, des données quantitatives sur les produits obtenus. À l'heure actuelle, elle cherche surtout à réaliser des produits, sans être en mesure d'en apprécier la réelle efficacité. La budgétisation axée sur les résultats vise à corriger cette lacune et à apporter les améliorations souhaitées par les États Membres dans ce domaine.

La budgétisation axée sur les résultats comporte un certain nombre d'éléments qui compléteraient et renforceraient les règles et procédures actuelles régissant le processus de planification des programmes, de budgétisation, de contrôle et d'évaluation. Les modifications proposées quant au mode de formulation du budget-programme permettraient à l'Organisation de tirer pleinement parti du budget en tant qu'instrument de politique et base d'évaluation de la mesure dans laquelle les programmes permettent d'obtenir les changements et avantages recherchés. Ce mode de budgétisation ne signifie en aucun cas que l'on tenterait d'introduire à l'Organisation des objectifs de production en usage dans le secteur privé ou autres éléments étrangers à sa nature.

En mettant l'accent sur les réalisations escomptées avant, durant et après l'exécution du budget, la budgétisation axée sur les résultats entraînerait une responsabilisation accrue des directeurs de programme. Pour permettre à ceux-ci de s'acquitter efficacement de leurs responsabilités, on pourrait élargir leur marge de manoeuvre en présentant plus globalement les ressources demandées dans le budget-programme et, dans la limite des fonds alloués par chapitre, en ménageant plus de latitude pour l'utilisation des ressources.

Dans le présent rapport, le Secrétaire général invite l'Assemblée générale à entériner l'adoption d'une démarche progressive pour l'introduction des différents éléments de la budgétisation axée sur les résultats dans le processus de planification des programmes, de budgétisation, de contrôle et d'évaluation, compte dûment tenu des besoins et caractéristiques propres à l'Organisation. L'une des mesures concrètes que l'Assemblée est invitée à approuver consisterait à incorporer dans tous les chapitres du budget-programme pour l'exercice biennal 2002-2003, selon la méthode de budgétisation axée sur les résultats, des indicateurs de résultats, en sus de l'énoncé des objectifs et de l'énoncé des réalisations escomptées, tout en conservant le niveau de détail actuel pour les postes et les autres objets de dépense. Les autres mesures envisagées par le Secrétariat sont les suivantes : a) utilisation d'indicateurs de résultats pour mesurer, à la fin de l'exercice biennal 2000-2001, par rapport à un nombre limité de réalisations escomptées, l'exécution des programmes prévus dans les cinq chapitres budgétaires ayant fait l'objet de fascicules types, et b) autres mesures d'ordre interne destinées à élargir les connaissances du personnel et à mettre en place des mécanismes et procédures propres à faciliter l'application progressive d'un système de mesure des résultats qui permettrait d'améliorer le contrôle et l'évaluation des programmes. En procédant ainsi par étapes, l'Organisation pourrait vérifier si ces propositions peuvent être mises en pratique et, le cas échéant, les modifier.

Table des matières

| | <i>Paragraphes</i> | <i>Page</i> |
|--|--------------------|-------------|
| I. Introduction et mandat | 1–5 | 4 |
| II. Faiblesses du processus actuel | 6–20 | 5 |
| III. Définition de la budgétisation axée sur les résultats | 21–43 | 7 |
| IV. Fascicules types | 44–53 | 11 |
| V. Exposé récapitulatif des différences entre les processus budgétaires actuel et proposé | 54–63 | 12 |
| VI. Conditions préalables à la mise en place des éléments d'un budget axé sur les résultats | 64–73 | 13 |
| VII. Mesures à prendre pour adopter les éléments d'un budget axé sur les résultats . | 74–80 | 15 |
| VIII. Conclusions et recommandations | 81–86 | 16 |
| Annexes | | |
| I. Glossaire | | 19 |
| II. Directives pour la formulation des objectifs et des réalisations escomptées | | 21 |

I. Introduction et mandat

1. Dans son rapport intitulé «Rénover l'Organisation des Nations Unies : un programme de réformes» (A/51/950 et Add.1 à 7), le Secrétaire général proposait notamment que les États Membres entament avec lui un dialogue en vue d'adopter un système reposant non plus sur une comptabilité des moyens mais sur la justification des résultats (A/51/950, par. 46). Sur la recommandation du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (A/53/655, par. 4), l'Assemblée générale, dans sa résolution 52/12 B du 19 décembre 1997, a prié le Secrétaire général de lui présenter pour examen un rapport plus détaillé contenant une explication complète de la modification proposée et de la méthode à suivre, ainsi qu'un modèle d'un ou plusieurs chapitres du budget.

2. Dans son rapport sur la budgétisation axée sur les résultats (A/53/500 et Add.1), le Secrétaire général a cherché à répondre à cette demande en précisant plus avant la notion de budgétisation axée sur les résultats et la manière dont elle permettrait de remédier aux lacunes actuelles du processus budgétaire, et en présentant un modèle de chapitre du budget établi selon cette nouvelle méthode. Dans son rapport, le Secrétaire général demandait l'aval de l'Assemblée générale pour établir, tout en préparant l'ensemble du projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2000-2001 selon la méthode actuelle, un certain nombre de chapitres du budget selon la méthode de la budgétisation axée sur les résultats, sous forme de fascicules types.

3. Après avoir examiné le rapport du Secrétaire général, le Comité consultatif a entériné cette proposition, mais il a également recommandé que le Secrétaire général soumette des fascicules supplémentaires en choisissant des domaines budgétaires plus complexes tels que les affaires politiques, la coopération internationale pour le développement, une commission régionale et les services d'appui communs (A/53/655, par. 4). Dans sa résolution 53/205 du 18 décembre 1998, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de lui présenter pour examen à sa cinquante-quatrième session les fascicules contenant des prototypes de chapitre du budget comme l'avait suggéré le Comité consultatif, ainsi qu'un rapport analytique exhaustif sur sa proposition concernant la budgétisation axée sur les résultats, ce rapport devant notamment comporter les éléments suivants :

a) Une étude comparative de la procédure budgétaire actuelle et de la méthode de budgétisation proposée

faisant clairement ressortir, notamment, les différences et les analogies entre les deux systèmes;

b) Un exposé justifiant le changement proposé;

c) Un relevé des insuffisances de la procédure budgétaire actuelle et de l'Administration qui nuisent à l'application de cette procédure;

d) Une description des mesures à prendre pour améliorer la procédure budgétaire actuelle

e) Une indication des règlements, procédures et systèmes d'information qui devront être en place si l'Assemblée générale approuve le projet de budgétisation axée sur les résultats;

f) Des explications montrant que la budgétisation axée sur les résultats, y compris les notions de «résultats attendus» et d'«indicateurs de résultats», peut être appliquée à tous les chapitre du budget-programme de l'Organisation des Nations Unies;

g) Une définition plus claire et plus précise des termes «objectif», «produits», «résultats», «indicateur de résultats» et «mesure des résultats».

4. Dans le présent rapport*, le Secrétaire général cherche à répondre à cette demande en décrivant plus en détail le mode de présentation d'un budget axé sur les résultats, en appelant l'attention sur les améliorations qui en résulteraient par rapport au mode de présentation actuel et en apportant de nouveaux arguments à l'appui de ces propositions. Les additifs 1 à 5 au présent rapport contiennent des fascicules types correspondant à cinq chapitres du projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2000-2001. Dans la dernière partie du rapport, le Secrétaire général recommande un certain nombre de mesures qui permettraient d'introduire progressivement les différents éléments de la budgétisation axée sur les résultats.

5. Dans sa résolution 53/205, l'Assemblée générale priait également le Corps commun d'inspection d'effectuer une étude analytique et comparative de l'expérience des organismes des Nations Unies qui ont adopté des méthodes analogues à la budgétisation axée sur les résultats. Lorsqu'ils ont été jugés pertinents, les résultats de cette étude (A/54/287) ont été pris en compte dans le présent rapport.

* Le fait que le présent rapport soit publié maintenant tient à ce que les ressources du Secrétariat ont été affectées en priorité à l'élaboration du projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2000-2001. Ce n'est qu'une fois ce document achevé qu'elles ont pu être consacrées à l'établissement du présent rapport et des prototypes.

II. Faiblesses du processus actuel

6. L'efficacité de l'Organisation reste une préoccupation pour les États Membres, non seulement du point de vue de l'emploi des ressources, mais également au niveau des objectifs et des réalisations. La budgétisation par programmes, introduite en 1974, comptait parmi les mesures prises pour répondre à cette préoccupation. Néanmoins, en dépit d'améliorations diverses apportées depuis au cycle de planification des programmes, de budgétisation, de contrôle et d'évaluation, ce processus présente toujours des lacunes, en particulier pour ce qui est de l'évaluation de l'efficacité de l'Organisation.

7. Dans son précédent rapport sur la budgétisation axée sur les résultats, le Secrétaire général décrivait bon nombre de ces lacunes et signalait ce qui avait été fait pour les corriger, notamment l'adoption de nouveaux modes de présentation pour le plan à moyen terme et le budget-programme et les modifications apportées au rapport de contrôle et aux méthodes d'évaluation des programmes. La question primordiale de l'évaluation de l'efficacité des travaux de l'Organisation n'a toutefois pas encore été réglée.

Planification des programmes et budgétisation

8. À sa trente-troisième session, le Comité du programme et de la coordination, lors de ses débats sur la nouvelle présentation du plan à moyen terme et son articulation avec le budget-programme, a estimé que les textes explicatifs des sous-programmes de fond devraient consister en objectifs clairs, conçus de manière à donner lieu, dans la mesure du possible, à des changements observables¹. Dans le plan à moyen terme pour la période 1998-2001, on s'est efforcé de mettre l'accent sur les objectifs au lieu de décrire dans le détail les activités et les produits. Également dans le budget-programme de l'exercice biennal 1998-1999, on a cherché à formuler des objectifs clairs pour la durée de l'exercice. Néanmoins, les progrès réalisés dans cette voie demeurent limités, et l'exigence relative à des changements observables et mesurables reste sans suite, puisque la formulation des objectifs, aussi bien dans le plan à moyen terme que dans le projet de budget-programme, n'a pas été assujettie à des critères rigoureux. Il s'ensuit que cette formulation est souvent la même que s'il s'agissait d'activités en cours ou de produits, et indique simplement ce qu'un programme est censé faire et non pas les changements qui en résulteraient. Dans d'autres cas,

l'énoncé des objectifs est trop vague et trop abstrait pour permettre par la suite une évaluation concrète des réalisations.

9. Comme suite aux révisions approuvées par l'Assemblée générale dans sa résolution 53/207 du 18 décembre 1998, le Règlement et les Règles régissant la planification des programmes, les aspects du budget qui ont trait aux programmes, le contrôle de l'exécution et les méthodes d'évaluation² (ci-après dénommés Règlement et Règles régissant la planification des programmes) comportent désormais une disposition exigeant la formulation d'objectifs et de réalisations escomptées dans le projet de budget-programme. Si, dans le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2000-2001, les objectifs, les réalisations escomptées, les produits et les ressources nécessaires sont effectivement formulés, la corrélation entre ces divers éléments dans le cadre d'un même programme est imprécise et ils ne sont pas suffisamment définis les uns par rapport aux autres³. Cela nuit à la formulation d'un programme logique et cohérent se prêtant à un contrôle au niveau de l'exécution.

Contrôle et évaluation

10. Le système actuel de contrôle de l'exécution des programmes suppose une évaluation quantitative de la mesure dans laquelle le Secrétaire général a réalisé les produits prévus au budget. Ce système indique ceux qui ont été réalisés mais ne renseigne pas sur les effets que cette production a eus sur les objectifs visés. En outre, le type de rapport présenté ne permet pas d'évaluer la qualité des produits.

11. Les lacunes du système actuellement utilisé pour contrôler l'exécution des programmes et en rendre compte ont à maintes reprises été constatées par les États Membres. Le Comité consultatif, lors de l'examen du rapport sur l'exécution du programme pour l'exercice biennal 1988-1989, avait jugé que ce rapport n'évaluait pas la qualité et l'utilité des produits et avait recommandé que l'on en suspende la publication jusqu'à ce que l'on ait résolu les problèmes de méthode (A/45/617, par. 22 et 23). À sa trente et unième session, le Comité du programme et de la coordination a estimé que le rapport biennal sur l'exécution du programme devrait apporter, entre autres, des informations qui permettraient aux États Membres de discerner plus facilement les activités dépassées et sans résultat et d'aménager les programmes en fonction des nouveaux objectifs fixés⁴. Le Comité recommandait également d'établir un système qui responsabilise les directeurs de

programmes et les rendes comptables des résultats obtenus⁴. À sa trente-troisième session, le Comité, lorsqu'il a examiné la nouvelle présentation du plan à moyen terme, a recommandé que les rapports sur l'exécution du programme et du budget décrivent en détail les réalisations compte tenu des objectifs des programmes prévus dans le plan et des ressources inscrites au budget-programme⁵. À sa trente-huitième session, le Comité a conclu qu'il faudrait que ces rapports mettent davantage l'accent sur l'analyse quantitative afin de rendre compte du succès avec lequel les activités programmées avaient été menées, et il a reconnu la nécessité de contrôler et d'évaluer la qualité de l'exécution⁶.

12. Également à sa trente-huitième session, s'agissant de l'évaluation, le Comité du programme et de la coordination a souligné qu'il était important et nécessaire d'améliorer encore le processus d'évaluation et de l'intégrer au cycle de planification des programmes, de budgétisation et de contrôle, afin d'améliorer et de renforcer la formulation et l'exécution des programmes⁷. Telles qu'elles sont actuellement présentées au Comité, les études d'évaluation sont centrées essentiellement sur la gestion et les recommandations qu'elles contiennent et axées, entre autres, sur l'analyse des besoins, la conception des programmes, la solution des problèmes, la qualité des produits, les délais d'exécution et les besoins des utilisateurs finals.

13. Les résultats attendus n'étant pas clairement énoncés dès le début du processus budgétaire, les études d'évaluation peuvent difficilement déterminer s'ils ont été ou non obtenus. En d'autres termes, dans sa conception actuelle, l'élément évaluation du processus de planification, de programmation, de budgétisation, de contrôle et d'évaluation ne permet pas d'évaluer l'utilité et l'efficacité des programmes et activités prescrits par rapport aux objectifs visés au moment de la formulation du programme.

14. Dans une analyse des activités de programmation et d'évaluation remontant à 1978, le Corps commun d'inspection avait déjà relevé cette lacune. À l'époque, le Corps commun avait recommandé que la présentation des objectifs des sous programmes dans les documents de programmation soit faite d'une manière qui permette d'identifier clairement les résultats attendus, et que des objectifs à délai déterminé soient autant que possible la règle [A/33/226, chap. VII, recommandation 1 a) et c)]. En outre, le Corps commun recommandait que des indicateurs de réalisation intégrés dans la définition de chaque sous-programme soient établis en fonction des types d'objectifs et des types d'utilisateurs [A/33/226 chap. VII, recommandation 6 b)].

15. Cette notion d'indicateur figure également dans le Règlement et les règles régissant la planification des programmes et le terme est défini comme suit dans le glossaire annexé au Règlement :

«Les indicateurs mesurent les résultats ou changements que l'on attend d'une activité. Ils ont pour effet de constituer une échelle permettant d'apprécier avec objectivité et précision l'état d'avancement d'une activité ainsi que le degré effectif de réalisation des objectifs visés et l'effet qui en résulte.»

16. L'article VII du Règlement prévoit que l'un des objectifs de l'évaluation est de déterminer l'effet des activités de l'Organisation eu égard à leurs objectifs, tandis que la règle connexe 107.1 b) exige qu'aux fins de l'évaluation on utilise des données de base et des indicateurs des progrès accomplis pour déterminer l'effet du programme. Néanmoins, cette notion n'a pas été appliquée dans la pratique, sans doute parce qu'il n'est pas actuellement obligatoire d'inclure des indicateurs de résultats dans le projet de budget-programme. Pour le moment, les indicateurs qui y figurent mesurent généralement la productivité ou le volume de travail.

17. Comme suite aux recommandations formulées par le Comité du programme et de la coordination à sa trente-huitième session, l'Assemblée générale, dans sa résolution 53/207, a prié le Secrétaire général de présenter au Comité, pour examen à sa trente-neuvième session, des propositions sur les dispositions à prendre pour que les programmes et activités approuvés soient intégralement exécutés, pour s'assurer de leur qualité, pour mieux rendre compte de ces éléments aux États Membres et pour permettre à ceux-ci de mieux les évaluer. Le rapport qui fait suite à cette demande (A/54/117) indique que les deux premières mesures envisagées pour intégrer une dimension qualitative au système de contrôle de l'exécution des programmes consisteraient à spécifier les résultats attendus dans le projet de budget-programme et à établir un lien entre produits et résultats.

Approche axée sur le contrôle des moyens

18. Le passage de la budgétisation axée sur les moyens à la budgétisation par programmes a été amorcé en 1974, le but étant de présenter aux États Membres un exposé complet des activités de chaque unité administrative du Secrétariat et des ressources requises pour réaliser les produits. Même à l'époque, on essayait déjà de décrire les programmes et éléments de programme, avec l'indication des textes portant autorisation des travaux, des objectifs

visés, des résultats obtenus jusque-là et les objectifs futurs. Néanmoins, le niveau de détail du contrôle des moyens ne s'en est pas trouvé réduit pour autant. Le budget-programme est resté axé sur les moyens requis, spécifiant dans le détail le nombre et la classe des postes et les diverses catégories d'autres objets de dépenses. Si une analyse aussi poussée au niveau des moyens permet sans doute d'imposer une certaine discipline aux directeurs de programme pour ce qui est de la maîtrise des dépenses, elle ne donne pas aux États Membres la possibilité de voir si les produits des programmes répondent vraiment à leurs objectifs. En outre, la rigidité dans l'utilisation des ressources est une caractéristique de la budgétisation axée sur les moyens qui, au stade de l'exécution, ne laisse qu'une étroite marge de manoeuvre aux directeurs de programme pour réaménager en temps voulu les activités compte tenu de l'évolution de la situation et des besoins dans le courant de l'exercice biennal. L'évaluation de l'efficacité des programmes est restée secondaire par rapport à l'analyse détaillée des objets de dépense au niveau des moyens.

Approche axée sur la réalisation de produits

19. À l'heure actuelle, l'Organisation s'attache essentiellement à réaliser des produits, sans s'appliquer à déterminer si ceux-ci continuent d'être utiles et efficaces. Cette situation tient en partie au fait que la nécessité de relier les différents éléments d'un budget-programme dans un cadre cohérent est mal comprise. Le lien entre objectifs et produits reste imprécis. En outre, la corrélation entre les objectifs ou les réalisations escomptées et les indicateurs de résultats n'est pas encore fermement établie. Tandis que les États Membres étaient surtout préoccupés par le contrôle des moyens, les directeurs de programme concentraient leur attention sur la réalisation de produits, le résultat étant que la définition des résultats attendus a été dans l'ensemble négligée. Le système actuel de contrôle de l'exécution a contraint les directeurs de programme à axer leurs efforts sur la réalisation de produits, et ils doivent rendre compte de ceux qui ont été exécutés, reformulés, différés ou annulés. À ce propos, le Bureau des services de contrôle interne, répondant aux préoccupations des États Membres, a donné pour instructions aux directeurs de programme de rendre compte des aspects qualitatifs de l'exécution des programmes dans le rapport sur l'exécution du programme pour l'exercice biennal 1998-1999, qui sera présenté à l'Assemblée générale par l'intermédiaire du Comité du programme et de la coordination.

20. En résumé, les lacunes des arrangements actuels peuvent être énumérées comme suit :

a) Il n'existe pas de cadre de programmation cohérent permettant de bien définir les uns par rapport aux autres les objectifs, les réalisations escomptées, les produits et les ressources requises, ni de formuler les objectifs et les résultats attendus selon des critères faisant apparaître des changements observables;

b) En l'absence d'un tel cadre et faute d'indicateurs de résultats, il est impossible de déterminer si les programmes ont débouché sur les résultats attendus et s'ils restent utiles et efficaces;

c) Le maintien d'une approche rigide au niveau du contrôle des moyens (au début du cycle budgétaire) et de la réalisation des produits (durant et après ce cycle) tend à détourner l'attention des changements souhaités ou des avantages résultant des programmes de l'Organisation.

III. Définition de la budgétisation axée sur les résultats

21. Les notions de «résultats», de «réalisations» et d'«indicateurs» ne sont pas nouvelles dans le processus de planification des programmes, de budgétisation, de contrôle et d'évaluation, mais elles ne sont jusqu'ici généralement utilisées que durant l'exécution du programme de travail de l'Organisation ou après qu'il a été exécuté. Dans le cadre de la budgétisation axée sur les résultats, ces notions interviennent dès le début du cycle de planification des programmes, c'est-à-dire pendant l'élaboration du budget-programme. Lorsqu'ils établissent leurs programmes, les directeurs doivent donc penser non seulement aux produits mais aussi aux réalisations qui en découlent. Ainsi, la budgétisation axée sur les résultats est un outil de gestion qui permet aux directeurs de programme de choisir la meilleure stratégie et d'utiliser au mieux les ressources aux fins de l'exécution du budget-programme.

22. On ne saurait trop souligner à quel point le projet de budget contribue à l'efficacité du travail de l'Organisation. Le projet de budget est un outil de gestion important qui détermine non seulement les ressources nécessaires, mais aussi les grands axes de l'action de l'Organisation, les tâches à exécuter et les résultats à atteindre. La budgétisation axée sur les résultats doit permettre de remédier aux inconvénients du système actuel.

23. Comme indiqué dans les précédents rapports du Secrétaire général sur la question (A/53/500 et Add.1), il n'y a pas un modèle unique de budgétisation axée sur les

résultats, et aucun modèle existant ne peut être utilisé tel quel à l'Organisation. La présente proposition est fondée sur une étude approfondie de ce que devrait être un système de budgétisation axée sur les résultats adapté aux besoins et aux caractéristiques de l'Organisation.

24. Compte tenu des inconvénients énumérés dans la section ci-dessus, les objectifs de la budgétisation axée sur les résultats sont les suivants :

- a) Permettre aux États Membres de mieux cerner la relation entre les fonds engagés et les politiques;
- b) Permettre aux États Membres d'évaluer l'efficacité, l'impact et la pertinence des programmes à l'aune des réalisations (il a en effet été constaté que l'évaluation qualitative de l'exécution des programmes laissait à désirer);
- c) Améliorer la conception des programmes et veiller à ce que le travail du Secrétariat aboutisse aux réalisations escomptées (c'est-à-dire que les changements souhaités se produisent et que les avantages attendus se concrétisent pour les utilisateurs finals et les bénéficiaires) et pas seulement à la fourniture de produits ou à l'exécution d'activités;
- d) Donner à l'Assemblée générale et au Secrétariat les moyens de diriger plus efficacement l'exécution des programmes;
- e) Aider à concevoir la façon la plus efficace d'utiliser les ressources.

25. En décrivant, dans son rapport précédent, la manière dont ces objectifs pouvaient être atteints, le Secrétaire général a indiqué qu'à son sens, la budgétisation axée sur les résultats devrait entraîner une amélioration du processus de planification, de programmation, de suivi et d'évaluation. Le Secrétariat serait effectivement tenu comptable des résultats puisque : a) le projet de budget-programme s'articulerait autour d'un ensemble d'objectifs prédéfinis et de réalisations escomptées; b) les réalisations escomptées justifieraient les crédits demandés, qui seraient déterminés en fonction des produits nécessaires pour que ces réalisations se matérialisent; c) les réalisations effectives seraient évaluées à l'aide d'indicateurs de résultat objectifs.

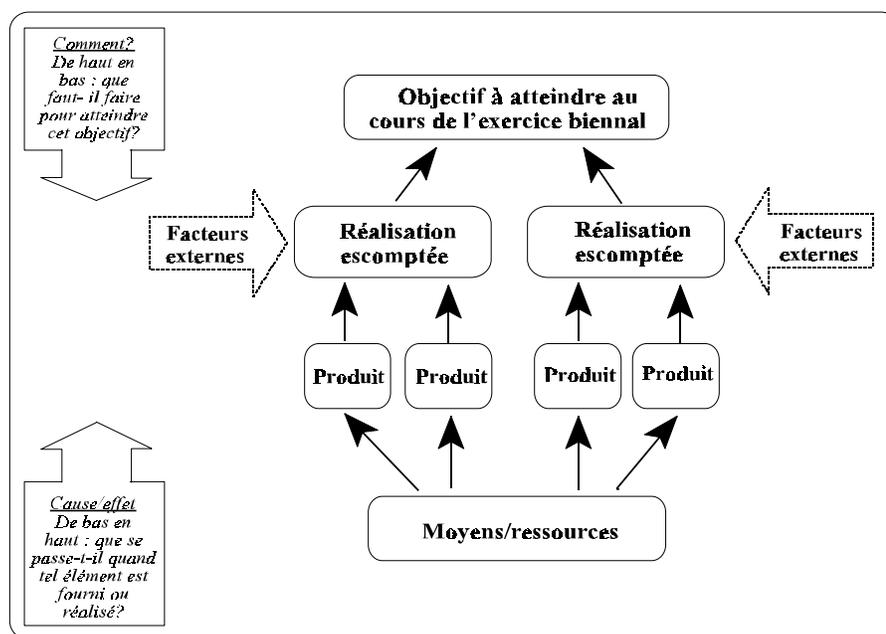
26. Telle qu'elle est décrite ci-dessus, la budgétisation axée sur les résultats repose sur deux éléments essentiels : un cadre logique, qui constitue la trame du projet de budget-programme, et un mécanisme visant à favoriser la responsabilisation et l'initiative. Ces deux éléments sont décrits de façon détaillée dans les paragraphes qui suivent.

Élaboration du projet de budget-programme : le cadre logique

27. Le projet de budget est un instrument important, qui sert notamment à déterminer les grandes orientations de l'Organisation, les tâches à accomplir et les réalisations escomptées. Pour garantir que les directeurs de programme tiennent compte de tous les éléments nécessaires lorsqu'ils établissent leurs prévisions budgétaires, on peut utiliser un cadre logique.

28. Le cadre logique est un outil conceptuel qui permet aux directeurs de programme de présenter les différents éléments de leur budget-programme de manière cohérente et articulée, en indiquant bien la relation de cause à effet entre chacun des éléments. Comme il est précisé plus haut, la plupart de ces éléments ne sont pas nouveaux mais, dans le passé, ils n'étaient pas mentionnés de façon systématique et n'étaient pas reliés entre eux. On trouvera ci-après une représentation graphique du cadre logique.

Figure 1
Le cadre logique



1. De haut en bas, le cadre logique comprend les objectifs à atteindre au cours de l'exercice biennal, les réalisations escomptées, les produits et les moyens. Si on lit le graphique de haut en bas, le cadre logique précise les conditions nécessaires pour réaliser chaque élément (ainsi, pour atteindre les objectifs recherchés, le programme doit aboutir aux réalisations escomptées, qui dépendent de l'exécution des produits spécifiés, etc.). Si on lit le graphique de bas en haut, le cadre logique indique, pour chacun des éléments ou à chacune des étapes, ce qui se passe quand un élément est fourni ou exécuté (ainsi, si les moyens prévus sont alloués, le programme peut fournir les produits spécifiés, qui peuvent déboucher sur les réalisations escomptées, etc.). Le cadre logique impose donc aux directeurs de programmes d'aller au-delà d'une simple description des activités et d'exposer clairement pourquoi ils doivent exécuter ces activités.

2. Dans le précédent rapport du Secrétaire général sur la budgétisation axée sur les résultats, l'expression couramment employée était «résultats escomptés». Comme il est indiqué au paragraphes 67 et 68 du présent rapport, le terme «résultat» a le même sens que le terme «réalisation», qui a été retenu par l'Assemblée générale lorsqu'elle a approuvé, à la section III de sa résolution 53/207 du 18

décembre 1998, une révision des Règlements et règles régissant la planification des programmes. Compte tenu de l'analogie entre les deux termes, et afin de respecter la terminologie utilisée dans les Règlements et règles régissant la planification des programmes, on utilisera de préférence, aux fins du présent rapport, le terme «réalisation». Toutefois, l'emploi de l'un ou l'autre terme n'affecte en rien la nature de la budgétisation axée sur les résultats telle qu'elle est décrite dans le présent rapport et dans les rapports précédents.

3. Le cadre logique comprend aussi les indicateurs de résultat, à savoir les caractéristiques ou critères qui seront utilisés pour évaluer dans quelle mesure les résultats escomptés ont été atteints. La relation directe entre les indicateurs de résultat et les réalisations escomptées est un élément très important du passage à la budgétisation axée sur les résultats.

4. Le cadre logique prévoit qu'un certain nombre de conditions, qui ne dépendent pas de l'exécution du programme, doivent être remplies si l'on veut que les réalisations escomptées se concrétisent. En d'autres termes, on reconnaît qu'outre les produits des programmes de l'ONU, il existe des facteurs externes qui risquent d'entraver, voire d'empêcher, les réalisations escomptées de voir le jour.

Dans le cadre de la budgétisation axée sur les résultats, il faut donc aussi recenser les facteurs externes importants qui peuvent influencer sur les réalisations escomptées. La mention de ces facteurs permettra non seulement de rendre le processus d'élaboration du programme plus transparent mais aussi de veiller à ce que les directeurs de programme aient seulement à rendre compte des résultats qui dépendent d'eux.

5. Dans son étude sur l'expérience des organismes des Nations Unies en matière de budgétisation axée sur les résultats, le Corps commun d'inspection a examiné les inquiétudes exprimées au sujet de l'effet des facteurs externes et de la façon de tenir compte de ces facteurs lors de la détermination de la responsabilité des directeurs de programmes (A/54/287, par. 58 à 62). Comme il est indiqué plus haut, l'approche proposée dans le présent rapport consiste à tenir pleinement compte des facteurs externes lors de l'élaboration du cadre logique et à demander aux directeurs de programme de signaler et de décrire ces facteurs dès le début du cycle budgétaire. Ces facteurs externes, ainsi que tout événement imprévu susceptible d'avoir une incidence sur les résultats, devront donc être pris en considération lorsqu'il sera rendu compte des réalisations au titre du programme à la fin de l'exercice biennal. D'autres approches sont mentionnées dans le rapport du Corps commun d'inspection, notamment celle qui consiste à faire participer les mandants de l'Organisation à la formulation du projet de budget-programme. Cette approche est, en fait, déjà utilisée à l'Organisation puisque les États Membres participent pleinement au processus de planification des programmes et d'élaboration du budget.

6. On trouvera la définition des différents éléments du cadre logique dans le glossaire de termes qui figure à l'annexe I du présent rapport. Pour répondre à la demande de l'Assemblée générale, on s'est efforcé de donner une définition plus claire des termes «objectif» et «réalisation escomptée». En outre, l'annexe II au présent rapport contient des lignes directrices plus détaillées concernant la formulation des objectifs et des réalisations escomptées.

7. Une distinction peut et doit être faite entre les réalisations escomptées et les produits. Les produits de l'Organisation sont les produits ou les services qu'elle fournit. Les réalisations escomptées sont les retombées de ces services ou produits, ou les changements qu'ils entraînent, et qui contribuent à la réalisation des objectifs. La notion de «réalisations escomptées» ne correspond pas à celle d'objectifs de production au sens où on l'entend dans le secteur privé; elle ne signifie pas non plus que la qualité du résultat est liée à la quantité de produits.

8. Dans le cadre logique, il est tout aussi important de décrire la relation entre les différents éléments que de donner la définition de chaque élément. Les objectifs et les réalisations escomptées doivent être fixés à un niveau approprié, compte tenu de la nature des tâches qu'exécute l'Organisation et des délais dans lesquels elle compte les mener à bien. Les objectifs ne doivent pas être trop ambitieux (par exemple, déclarer que l'Organisation va éradiquer la pauvreté ou éliminer la discrimination à l'égard des femmes au cours d'un exercice biennal), ni trop modestes (par exemple, indiquer que l'Organisation va simplement élaborer des brochures d'information, ce qui est une activité et non un objectif).

9. On est bien conscient du fait que, dans la pratique, la formulation des objectifs et des réalisations escomptées sera difficile, compte tenu notamment du fait que les deux termes évoquent l'idée d'issue souhaitée ou de progrès, et peuvent sembler synonymes. L'annexe II au présent rapport propose, à l'intention des directeurs de programme, un certain nombre de critères et de lignes directrices pour les aider à formuler les objectifs et les résultats qu'ils comptent atteindre. Il faudra mettre ces lignes directrices à l'essai et les modifier en fonction de l'expérience que l'Organisation aura acquise dans la formulation d'éléments axés sur les résultats.

Exécution, contrôle et évaluation du budget

10. Le contrôle et l'évaluation de l'exécution du budget consisteront à évaluer dans quelle mesure les réalisations escomptées se sont concrétisées. Les indicateurs de résultat étant liés aux réalisations escomptées formulées dans le budget-programme, le contrôle et l'évaluation feront partie intégrante du processus budgétaire, comme le prévoient les Règlement et règles régissant la planification des programmes.

11. Dans le système proposé de budgétisation axée sur les résultats, les directeurs de programme seront tenus, dans les six mois suivant la fin de l'exercice budgétaire, de rendre compte des réalisations, qui seront évaluées à l'aide des indicateurs de résultat. Pour ce faire, ils seront tenus de suivre et d'évaluer le travail qu'ils mènent pendant toute la durée de l'exercice biennal. Le rapport sur les réalisations sera présenté au Comité du programme et de la coordination et au Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires. L'actuel rapport sur l'exécution du budget, qui consiste en une évaluation quantitative des produits, pourra, le cas échéant, être

intégré dans le rapport sur les réalisations, en même temps que les informations relatives aux dépenses. On disposera ainsi d'une vue d'ensemble complète et d'une analyse détaillée des réalisations et des produits, ainsi que des ressources utilisées pour parvenir à ces réalisations.

12. Le rapport sur les réalisations vise à accroître la responsabilité des directeurs de programme. Il leur sera utile pour améliorer la conception des programmes, mieux cerner les besoins des utilisateurs finals et optimiser leur stratégie de gestion.

13. Pour favoriser la gestion stratégique et étant donné que l'obligation de résultat qui incombe aux directeurs de programme sera renforcée, le projet de budget-programme sera structuré de façon à mettre l'accent sur les réalisations. En premier lieu, le budget-programme fera moins de place aux moyens, ce qui permettra aux États Membres de s'attacher davantage aux aspects de fond des programmes approuvés plutôt qu'à des contrôles préalables et à un examen très détaillé des moyens. En deuxième lieu, les directeurs de programme disposeront, au stade de l'exécution, d'une plus grande latitude pour gérer les moyens, tout en respectant strictement les montants approuvés par l'Assemblée générale au titre du chapitre budgétaire pertinent, ainsi que les tableaux d'effectifs.

14. Actuellement, les directeurs de programme, qui n'ont que peu de poids dans le choix du dosage optimal des ressources à mettre en oeuvre pour exécuter le budget, ne sont guère incités à faire preuve de créativité et d'initiative, ni à réagir rapidement au changement. Si, dans le cadre de l'enveloppe budgétaire approuvée et des règlements et règles établis, les contraintes actuelles étaient assouplies, les directeurs de programme auraient la possibilité de redresser la barre en cours d'exécution du programme et de se concentrer sur la meilleure façon de procéder. La délégation de pouvoir en matière de dépenses ne se traduirait pas par un affaiblissement de l'administration ni par une carence d'autorité, mais faciliterait, dans le respect des règlements et règles établis, la prise de décision au niveau des programmes et chapitres budgétaires.

15. L'obligation de résultat dans le cadre de la budgétisation axée sur les résultats ne signifie pas qu'en cas de contre-performance les ressources allouées seraient automatiquement réduites : elle n'a aucune incidence sur le volume des ressources ou sur les effectifs. Si le dispositif est bien conçu et cohérent, la comparaison des résultats obtenus avec ceux qui étaient escomptés peut faire apparaître les raisons pour lesquelles les réalisations attendues ne se sont pas matérialisées, et permettre ainsi aux États Membres et aux directeurs de programme d'améliorer la formulation des programmes pour les exercices biennaux

suivants. Par exemple, des facteurs externes peuvent avoir empêché que les produits ne débouchent sur les réalisations escomptées, ou alors les produits inscrits au budget ou les ressources demandées étaient trop modestes.

IV. Fascicules types

16. On trouvera en annexe les fascicules types correspondant à cinq chapitres complets du budget-programme de l'exercice biennal 2000-2001, établis selon les critères de la budgétisation axée sur les résultats. Pour permettre la comparaison, ces fascicules types ont été élaborés à partir des données figurant dans les fascicules du budget ordinaire correspondant aux chapitres ci-après : chapitre 3, Affaires politiques; chapitre 11A, Commerce et développement; chapitre 15, Contrôle international des drogues; chapitre 18, Développement économique en Europe; et chapitre 27B, Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité.

17. Les fascicules types s'inscrivent dans le cadre du plan à moyen terme pour la période 1998-2001 et les montants demandés sont identiques à ceux proposés dans le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2000-2001. Ils ont été élaborés à titre d'illustration, en vue de montrer que les concepts et la terminologie de la budgétisation axée sur les résultats sont applicables à l'Organisation des Nations Unies. Pour faciliter la comparaison, on s'est efforcé de garder les objectifs et les réalisations escomptées figurant dans les fascicules actuels du budget. Les éléments de programme des fascicules types ne sont pas entièrement nouveaux et n'ont pas été construits en partant du sommet, comme ce serait le cas si l'on avait utilisé le cadre logique. Par ailleurs, dans certains cas, les critères de présentation n'ont pas été strictement respectés afin d'assurer la comparabilité avec les fascicules actuels. Ainsi, les objectifs arrêtés ne se rapportent pas tous à un exercice biennal donné et ne sont pas censés être tous atteints au cours de cet exercice.

18. Comme il s'agit de mettre l'accent sur les résultats et non plus sur les moyens, on a veillé à ce que les fascicules types contiennent moins de données sur les moyens et on a inséré des éléments nouveaux ou modifiés. C'est ainsi que les tableaux indiquant les ressources nécessaires ont été renvoyés en annexe. De façon générale, toutefois, les fascicules types ne sont pas radicalement différents des fascicules actuels. S'il est vrai que les informations sur les moyens sont moins détaillées, la présentation retenue n'est pas la seule possible et pourra faire l'objet d'ajustements ultérieurs.

Éléments nouveaux

19. Pour chaque programme, les éléments essentiels sont l'énoncé des objectifs de l'exercice biennal, les réalisations escomptées et les indicateurs de résultat; ils sont présentés suivant un cadre logique et sous forme de tableau, afin de faire apparaître clairement comment ils s'articulent. En outre, les facteurs externes et les utilisateurs finals ou bénéficiaires du programme sont indiqués. Ce schéma s'applique aussi bien au programme de travail qu'aux activités d'appui.

20. Comme il est indiqué au paragraphe 30 ci-dessus, l'expression «réalisations escomptées» est utilisée dans le présent rapport et dans les fascicules types, de préférence à l'expression «résultats escomptés» employée dans le précédent rapport du Secrétaire général. On trouvera aux paragraphes 67 et 68 les raisons de ce choix. L'expression «réalisations escomptées» n'est pas nouvelle puisqu'on la trouve déjà dans le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2000-2001, comme dans le Règlement et les règles régissant la planification des programmes. Après cette première tentative, on s'est efforcé, dans les fascicules types, de préciser les réalisations escomptées. Leur formulation est donc, en général, différente de celle qui figure dans les fascicules actuels.

21. En application du cadre logique, il faudra que les produits soient aussi identifiés pour les activités d'appui. Les produits des activités d'appui ne figurent pas dans les fascicules actuels. En conséquence, bien que l'on se soit efforcé de les énoncer en termes généraux, il n'est pas toujours possible de les chiffrer et il sera peut-être nécessaire de les ajuster à un stade ultérieur.

Éléments modifiés : ressources nécessaires (postes et autres dépenses)

22. Pour chaque chapitre du budget, les ressources nécessaires indiquées dans la vue d'ensemble seront présentées de façon moins détaillée. On y trouvera les prévisions relatives à chaque élément de programme du budget ordinaire (par exemple : direction exécutive et administration, programme de travail, etc.), avec une seule rubrique pour les ressources extrabudgétaires. Les postes nécessaires seront classés en cinq catégories seulement : secrétaires généraux adjoints (SGA), sous-secrétaires généraux (SSG), directeurs (D-1 et D-2), administrateurs (P-1 à P-5) et agents des services généraux.

23. Pour chacun des programmes et sous-programmes, les fascicules types contiendront des tableaux simplifiés des prévisions de dépenses, avec deux rubriques seulement : postes et autres dépenses.

24. Des suppléments aux fascicules donneront la ventilation indicative des ressources nécessaires par objet de dépense et le nombre de postes demandés dans chaque catégorie, de façon aussi détaillée qu'aujourd'hui. Grâce à ces annexes aux chapitres du budget, l'examen détaillé des ressources demandées sera toujours possible. Le niveau de détail pourra être graduellement réduit quand les éléments d'information axés sur les résultats auront fait la preuve de leur utilité.

25. Exception faite des tableaux et textes explicatifs renvoyés en annexe, la structure de chaque chapitre du budget restera inchangée (vue d'ensemble, suivie des éléments de programme : direction exécutive et administration, programme de travail, etc.). Pour chaque programme et sous-programme, la vue d'ensemble, l'introduction, ainsi que la liste de produits resteront également inchangés.

V. Exposé récapitulatif des différences entre les processus budgétaires actuel et proposé

26. Les différences entre le processus budgétaire actuel et le processus budgétaire axé sur les résultats – au cas où ce dernier était mis en oeuvre comme envisagé dans le présent rapport – sont récapitulés ci-après. D'autres aspects du processus budgétaire et du mode de présentation du projet de budget demeurent inchangés.

Établissement du budget et présentation du projet de budget

27. Chaque chapitre d'un budget axé sur les résultats contiendra un énoncé des objectifs visés, des réalisations escomptées et des indicateurs de résultats, ainsi qu'un exposé des facteurs extérieurs importants qui pourraient influencer sur la concrétisation des réalisations escomptées et une indication des utilisateurs finals ou bénéficiaires des produits. Le canevas sous-tendant l'exposé de ces éléments sera un cadre logique qui établira un lien hiérarchique entre ces éléments. Grâce à la formulation d'indicateurs de résultats et au lien avec les produits, le budget sera axé essentiellement sur les réalisations escomptées. Chaque fascicule ne contiendra qu'un nombre limité de données.

détaillées relatives aux moyens à mettre en oeuvre, celles-ci étant exposées dans une annexe. Ainsi donc, toutes informations actuellement présentées dans le document budgétaire continueront d'être disponibles aux fins de l'examen du projet de budget-programme.

Méthodologie budgétaire

28. L'adoption d'éléments budgétaires axés sur les résultats n'aura pas d'incidences sur les autres aspects de la méthodologie budgétaire tels que le calcul des fluctuations monétaires, les ajustements pour tenir compte de l'inflation et l'application du taux de vacance de postes.

Processus d'examen et d'approbation

29. La budgétisation axée sur les résultats devrait en principe aboutir à une modification de la méthode d'examen du budget-programme dans la mesure où l'accent sera mis sur l'approbation des réalisations escomptées sur la base des objectifs fixés et des indicateurs des résultats correspondants.

30. La primauté de l'Assemblée générale en tant qu'autorité budgétaire de l'Organisation ne sera pas compromise pas plus que le rôle du Comité consultatif dans l'examen du budget. Le Comité du programme et de la coordination devrait jouer un rôle accru dans l'examen des aspects détaillés du budget relatifs aux programmes et dans l'évaluation de l'impact et de la qualité des programmes.

31. Les principes régissant le processus de prise des décisions concernant le budget-programme, qui ont été adoptés par l'Assemblée générale dans sa résolution 41/213 du 19 décembre 1986, ne seront pas modifiés : les décisions continueront d'être prises sur la base du consensus.

Exécution du budget et contrôle budgétaire

32. Des pouvoirs plus larges, notamment un pouvoir discrétionnaire accru seront délégués aux directeurs de programme en ce qui concerne l'utilisation des ressources, des restrictions internes moins détaillées étant imposées au contrôle des moyens à mettre en oeuvre. Pour ce faire, l'allocation des crédits sera assouplie, mais devra se faire en stricte conformité avec le Règlement financier et les règles de la gestion financière de l'Organisation des Nations Unies et dans la limite des tableaux d'effectifs.

Cela permettra aux directeurs de programme de répondre plus rapidement et de façon plus efficace aux changements imprévus intervenant au cours de l'exercice biennal tout en tenant compte des réalisations escomptées.

Suivi et évaluation

33. La manière dont les résultats obtenus par l'Organisation sont évalués subira des modifications importantes. L'exécution des programmes sera mesurée sur la base des indicateurs de résultats et fera apparaître dans quelle mesure les réalisations escomptées ont été matérialisées, plutôt que dans quelle mesure le nombre de produits prévus aura été réalisé. On compte que le suivi des produits continuera, du moins initialement, d'intéresser aussi bien les États Membres que les directeurs de programme. Le processus actuel d'établissement du rapport sur l'exécution des programmes (c'est-à-dire le comptage des produits) pourrait donc servir à fournir des éléments complétant les rapports sur les réalisations. Idéalement, les deux façons de mesurer les résultats (produits et réalisations) seront combinées en un seul rapport contenant également des informations financières connexes.

34. Le nouveau système de budgétisation débouchant sur une mesure des résultats, la distinction actuelle entre suivi et évaluation sera amoindrie dans la mesure où ces deux démarches porteront à la fois sur l'exécution du budget-programme par rapport aux réalisations escomptées (démarche analogue à l'actuel processus de suivi) et sur l'efficacité et l'impact des programmes (démarche analogue à l'évaluation).

35. Les modalités actuelles d'évaluation (y compris l'auto-évaluation, les évaluations thématiques et les évaluations des projets menées par le Bureau des services de contrôle interne, la définition des principaux utilisateurs et l'usage fait des produits et des services, etc.) seront incorporées au processus de mesure des résultats ou conserveront leur utilité en tant que forme indépendante d'évaluation, tout comme les mécanismes de vérification externe et interne

VI. Conditions préalables à la mise en place des éléments d'un budget axé sur les résultats

36. On trouvera ci-après un exposé succinct des procédures et mécanismes qui devraient être mis en place en vue de l'adoption progressive d'un système de budgétisation

axé sur les résultats. Dans l'ensemble, les ajustements à apporter au régime actuel seront minimes.

Cadre réglementaire

37. Les objectifs fixés et les réalisations escomptées pour chaque exercice biennal seront formulés dans le contexte du principal document directif de l'Organisation, à savoir le plan à moyen terme, les objectifs à atteindre au cours d'un exercice biennal contribuant à la réalisation des objectifs à la fin de la période de quatre ans du plan à moyen terme. Dans l'ensemble, cette démarche serait facilitée si les objectifs du plan à moyen terme étaient formulés plus clairement que ce n'est le cas actuellement. Puisque les objectifs définis dans l'actuel plan à moyen terme pour la période 1998-2001 ne sont pas toujours formulés de manière à faire apparaître des changements appréciables (et sont parfois formulés en tant qu'activités), il faudra peut-être, à l'avenir, formuler les objectifs du plan à moyen terme de façon plus précise.

38. Il est proposé, plus loin, au paragraphe 85, que l'Organisation continue d'adopter progressivement les éléments d'un budget axé sur les résultats et que tous les chapitres du projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2002-2003 contiennent un énoncé des objectifs, des réalisations escomptées et des indicateurs de résultats. En conséquence, il faudra que le Secrétaire général formule avec un plus grand soin et avec plus de précision les objectifs à compter du projet de plan à moyen terme pour la période 2002-2005.

39. L'expression «réalisations escomptées», adoptée dans le contexte des révisions apportées au Règlement et aux règles régissant la planification des programmes en décembre 1998, n'a pas été définie lorsqu'elle a été adoptée. Néanmoins, le sens courant du mot «réalisation», l'application que l'on compte en faire dans le budget-programme et son rapport avec le terme «objectifs», sembleraient indiquer qu'il correspond pratiquement à la notion de «résultat escompté», à savoir un but concret fixé dans le cadre d'un objectif plus général, consistant en des avantages ou des changements qui concernent l'utilisateur final ou les bénéficiaires, qui sera atteint grâce à l'exécution de produits⁹.

40. La proposition tendant à adopter un mode de budgétisation axé sur les résultats ne se fonde pas sur une quelconque terminologie. La question n'est pas de savoir s'il est fait usage des termes «résultats», «réalisations» ou quelque autre synonyme, tant que ces termes correspondent à la même notion dans un cadre logique vis-à-vis des

objectifs et des produits, et suivent les mêmes critères de formulation. Comme il est indiqué plus haut, au paragraphe 30, afin d'être conforme au Règlement et aux règles régissant la planification des programmes, c'est l'expression «réalisations escomptées» qui est utilisée dans le présent rapport. En outre, il est proposé que, si les éléments d'un budget axé sur les résultats sont adoptés par l'Assemblée générale, l'Organisation devrait utiliser l'expression «réalisations escomptées» conformément au Règlement et aux règles régissant la planification des programmes, plutôt que d'adopter une nouvelle expression telle que «résultats escomptés» qui n'est pas foncièrement différente de la notion de «réalisations escomptées».

41. Il a été fait observer que le Règlement et les règles régissant la planification des programmes contiennent des dispositions relatives à des notions propres à la budgétisation axée sur les résultats telles que les objectifs visés et les indicateurs de résultats. La budgétisation axée sur les résultats s'appuie sur des dispositions et des notions existantes qui s'inspirent déjà d'une démarche orientée vers les résultats et les renforce. En outre, ni le Règlement financier et les règles de gestion financière ni le Règlement et les règles régissant la planification des programmes ne contiennent de dispositions qui excluent la possibilité, pour l'ONU, d'adopter les éléments d'un budget axé sur les résultats. Il ne sera pas nécessaire, au stade actuel, d'adopter des modifications aux règlements et aux règles, alors que l'Organisation est engagée dans un processus d'apprentissage. Seule l'expérience indiquera, le cas échéant, les ajustements qui pourraient s'avérer nécessaires. Dans ce contexte, il serait peut-être utile de rappeler que 13 années se sont écoulées depuis l'adoption de la budgétisation par programme et l'adoption des modifications correspondantes apportées aux règlements et règles de l'Organisation. En conséquence, aucune modification du cadre réglementaire n'est proposée ou requise à l'heure actuelle aux fins de l'adoption des éléments d'un budget axé sur les résultats.

Mécanismes de responsabilisation

42. Comme il est expliqué tout au long du présent rapport, la budgétisation axée sur les résultats amènera le Secrétariat et les différents directeurs de programme à assumer davantage la responsabilité des résultats à atteindre. Se borner à formuler des résultats a priori et à les évaluer après coup ne suffira pas à atteindre cet objectif. Il faudra mettre en place des procédures pour exploiter l'information obtenue en mesurant les résultats atteints. Le système existant de délégation de pouvoir et de respon-

sabilisation des cadres, y compris le système de notation des fonctionnaires, doit être adapté en conséquence.

Systèmes d'information

43. Il faudra adopter une approche progressive en ce qui concerne les systèmes d'information. Pour l'instant, ce sont les procédures actuelles de collecte, d'analyse et de présentation des données issues des opérations de suivi et d'évaluation qui seront utilisées. La production de données relatives aux résultats par le recours aux indicateurs de résultats contenus dans les fascicules types permettra au Secrétariat de mieux identifier les systèmes d'information dont il a besoin.

44. En ce qui concerne les données financières devant être recueillies tout au long de l'exécution des programmes, aucun changement n'est envisagé à l'heure actuelle. À moins que l'Assemblée générale n'en décide autrement, le degré de détail des informations relatives aux ressources sera conservé dans le budget-programme pour l'exercice biennal 2002-2003 et le processus de suivi des dépenses et de l'exécution du budget continuera de se fonder sur les systèmes d'information existants. En conséquence, l'adoption progressive de la budgétisation axée sur les résultats n'aura pas de répercussions sur la poursuite de la mise en place du Système intégré de gestion. Par la suite, lorsque les États Membres et le Secrétariat seront suffisamment familiarisés avec la budgétisation axée sur les résultats et auront acquis une certaine expérience en la matière et que les États Membres auront accepté d'autoriser une plus grande souplesse dans la présentation et la gestion des ressources, des ajustements pourront être apportés aux systèmes d'information.

Connaissances et compétences du personnel

45. La budgétisation axée sur les résultats pourrait influencer sur le travail de bon nombre de fonctionnaires et pas uniquement celui des directeurs de programme. Il importe donc que les fonctionnaires qui participent à la planification, à l'exécution, au suivi et à l'évaluation des programmes apprennent à assimiler, dans leur travail de tous les jours, les notions et instruments de budgétisation axée sur les résultats. Il faudra prévoir à l'intention de tous ces fonctionnaires des séances d'information et de formation.

VII. Mesures à prendre pour adopter les éléments d'un budget axé sur les résultats

46. Il faudra attendre d'avoir accumulé une expérience plus poussée et des connaissances plus approfondies avant de pouvoir adopter dans son intégralité un nouveau mode de présentation du budget. Il faudra développer les compétences nécessaires pour pouvoir utiliser les instruments qu'offre la budgétisation axée sur les résultats et produire l'information nécessaire sur l'exécution du budget et des programmes. En outre, il faut instaurer un dialogue permanent entre les États Membres et le Secrétariat sur l'utilité des nouveaux éléments afin que, le cas échéant, les ajustements nécessaires puissent être opérés et que l'on puisse prouver la faisabilité d'un processus de budgétisation axée sur les résultats à l'Organisation. Il est donc envisagé que le Secrétariat procédera progressivement à la mise à l'épreuve et à la mise au point d'un certain nombre d'éléments d'un budget axé sur les résultats dans le cadre de trois séries de mesures ou d'activités et qu'il rendra compte des progrès accomplis afin de permettre aux États Membres de déterminer si ces nouveaux éléments sont susceptibles de modifier valablement le système actuel.

47. Le premier ensemble de mesures consisterait à évaluer l'exécution des chapitres du budget présentés dans les fascicules types figurant dans les additifs au présent rapport sur la base d'un certain nombre de réalisations escomptées et des indicateurs de résultats correspondants. Les informations qu'une telle évaluation permettra d'obtenir seront présentées dans un rapport type sur les réalisations adressé pour examen à l'Assemblée générale par l'intermédiaire du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires et le Comité du programme et de la coordination. Ce rapport type devrait être présenté à temps pour que l'Assemblée générale puisse en tenir compte lorsqu'elle examinera le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2002-2003 à sa cinquante-sixième session. En conséquence, le Secrétariat commencera à mesurer les résultats à la fin de l'an 2000, c'est-à-dire à mi-parcours de l'exercice biennal. Le rapport ne sera donc pas présenté à la même date que le rapport sur les réalisations décrites dans le présent rapport qui sera présenté à la fin de l'exercice biennal comme c'est actuellement le cas du rapport sur l'exécution des programmes.

48. L'évaluation fera apparaître la mesure dans laquelle les réalisations escomptées se sont concrétisées. Toutefois,

bien que les objectifs et les réalisations escomptées soient formulés dans le contexte des mandats existants et soient généralement compatibles avec le budget-programme ordinaire, ils s'inscrivent dans le cadre des documents types et, en tant que tels, ne représenteront pas les programmes officiellement approuvés par les organes délibérants. Néanmoins, la proposition tendant à mesurer les résultats est faite pour permettre la mise à l'épreuve du mode de présentation du rapport sur les réalisations.

49. La deuxième série de mesures, qui devra être approuvée par l'Assemblée générale, consistera à faire figurer dans tous les chapitres du budget-programme de l'exercice biennal 2002-2003 un exposé des objectifs visés, des réalisations escomptées (plutôt que des «résultats escomptés») et des indicateurs de résultats dans un cadre logique, tel qu'il est défini dans le présent rapport et dans ses additifs, tout en maintenant le degré de détail actuel en ce qui concerne les ressources nécessaires. Comme il est précisé dans le présent rapport, il ne serait pas nécessaire de modifier au préalable les dispositions pertinentes des règlements et des règles de l'Organisation. Les réalisations escomptées seront incorporées dans l'ensemble des éléments du budget axé sur les résultats. Si l'Assemblée générale approuve la proposition, le Secrétaire général établira à l'intention des directeurs de programme des instructions sur la formulation du budget.

50. Pour pouvoir formuler ces éléments de programme dans le budget-programme de l'exercice biennal 2002-2003, il faudra également que les objectifs du plan à moyen terme pour la période 2002-2005 soient formulés de telle façon qu'on puisse en déduire les objectifs orientés vers le changement pour l'exercice biennal. En conséquence, les directeurs de programme devront faire en sorte que les objectifs inscrits dans le projet de plan à moyen terme fassent apparaître des modifications appréciables.

51. La troisième série de mesures sera prise au sein même du Secrétariat pour faire en sorte que les éléments d'un budget axé sur les résultats puissent être utilement mis à profit par l'Organisation. Pour ce faire, il faudra affiner les mécanismes qui appuieront la mise en oeuvre de la budgétisation axée sur les résultats, tels qu'ils sont décrits plus haut à la section VI, y compris les mécanismes de responsabilisation et le système intégré de gestion connexe. En outre, le Secrétariat assurera la formation des directeurs de programme et autres fonctionnaires participant à la planification, à la budgétisation, au suivi et à l'évaluation des programmes afin qu'ils comprennent mieux et se familiarisent davantage avec les éléments du budget axé sur les résultats, de sorte que les compétences disponibles au sein du Secrétariat soient pleinement développées

lorsque l'Assemblée générale décidera de mettre en oeuvre intégralement le nouveau processus.

52. Comme il est indiqué plus haut, l'objet de toutes ces mesures sera de mettre les éléments d'un budget axé sur les résultats à l'épreuve et de faire apparaître les avantages et lacunes éventuelles. Dans l'étude qu'il a consacrée à l'expérience des organismes des Nations Unies en matière de budgétisation axée sur les résultats, le Corps commun d'inspection a recommandé l'établissement d'un groupe de travail à composition non limitée pour assurer une participation appropriée des États Membres au processus d'adaptation des notions de budgétisation axée sur les résultats à l'ONU. Comme il est indiqué dans le présent rapport, le Secrétaire général est convaincu qu'il importe d'établir un dialogue avec les États Membres afin que des enseignements puissent être tirés de l'application des mesures proposées et que l'on puisse le cas échéant ajuster les éléments du budget axé sur les résultats. Une fois qu'une expérience suffisante aura été acquise au cours des exercices biennaux 2000-2001 et 2002-2003 et que l'on se sera familiarisé suffisamment avec le processus, d'autres mesures pourront être prises au-delà de l'exercice biennal 2002-2003, notamment pour donner aux directeurs de programme les moyens de s'acquitter de leurs responsabilités accrues, ce qui pourrait se faire en regroupant les informations sur les ressources nécessaires dans le budget-programme et en réduisant les restrictions imposées aux directeurs de programme dans la gestion des ressources disponibles.

VIII. Conclusions et recommandations

Conclusions

53. Les observations formulées dans le présent rapport peuvent se résumer comme suit :

a) Bien que l'actuel processus de planification des programmes, de budgétisation, de contrôle et d'évaluation ait été conçu comme un cycle complet faisant intervenir des éléments interdépendants, il n'a pas permis d'atteindre tous ses objectifs, ni de répondre aux préoccupations exprimées au cours des dernières années, en particulier pour ce qui est de la capacité de l'Organisation à déterminer l'efficacité de son action et de la nécessité de changer le style de gestion du Secrétariat;

b) Les faiblesses du processus en vigueur sont dues à une combinaison de facteurs, au nombre desquels figurent

la prééminence donnée aux moyens au stade de l'élaboration du budget et aux activités et produits au cours de l'exécution et après, l'absence de critères rigoureux pour l'élaboration du budget et de liens étroits entre les éléments du budget qui ont trait aux programmes et l'ensemble du cycle budgétaire, et la faible place accordée à d'autres outils tels que les indicateurs de résultats;

c) La budgétisation axée sur les résultats s'appuie sur les processus en vigueur et cherche à intégrer les différents éléments du cycle de planification des programmes, de budgétisation, de contrôle et d'évaluation qui, jusqu'à présent, ont été traités de manière relativement cloisonnée. Entre un mode de présentation axé sur les résultats et le mode de présentation actuel, il n'y aura pas une différence de nature, mais d'éclairage;

d) La budgétisation axée sur les résultats suppose que les directeurs de programme donnent la priorité aux réalisations et adoptent en temps voulu les décisions de gestion nécessaires à l'exécution des programmes, décisions dont ils seront tenus responsables. Si le budget-programme met l'accent sur les réalisations escomptées, les États Membres pourront plus facilement définir les orientations générales de l'Organisation, juger de l'efficacité de ses activités et déterminer si celles-ci restent utiles, en bénéficiant des avantages d'une plus grande transparence;

e) La budgétisation axée sur les résultats suppose d'employer les outils conceptuels de la planification des programmes – «objectifs», «réalisations escomptées» et «indicateurs de résultats» – au début du cycle de planification et au stade de l'élaboration du budget-programme;

f) Demander aux directeurs de programmes d'assumer des responsabilités accrues suppose d'élargir leurs pouvoirs. L'assouplissement de règles actuellement trop rigides leur permettrait de prendre plus rapidement les mesures correctives qui peuvent s'imposer au cours d'un exercice biennal;

g) Une présentation du budget axée sur les résultats ne présente ni plus ni moins de risques de conduire à des compressions budgétaires que la présentation actuelle;

h) Les termes «réalisations», «résultats» et leurs synonymes sont interchangeable lorsqu'ils sont dans le même rapport avec les termes «objectifs», «produits» et «indicateurs de résultats». Cependant, par souci de cohérence, et lorsque le contexte s'y prête, on utilisera de préférence le terme «réalisations escomptées», comme dans le Règlement et les règles régissant la planification des programmes;

i) Le Règlement et les règles régissant actuellement la planification des programmes n'interdisent pas l'adoption d'éléments empruntés à la budgétisation axée sur les résultats;

j) L'adoption d'un mode de présentation du budget axé sur les résultats devrait se faire progressivement, selon un processus mûrement réfléchi. La décision d'accepter une modification ou une amélioration du processus budgétaire en vigueur ne doit être prise que si tout donne à penser qu'elle se traduira par une amélioration.

54. Si nombre d'États Membres, soucieux de l'efficacité de l'Organisation, ont généralement reconnu qu'il fallait déterminer ce qu'on attendait d'une amélioration des méthodes de planification, de budgétisation, de contrôle et d'évaluation, quelques-uns ont mis en garde contre le risque que le système envisagé ne conduise à réaffecter ou supprimer des ressources consacrées à des activités sans retombées immédiates. Il est évident que les buts élevés énoncés dans la Charte des Nations Unies ne peuvent être assortis d'un calendrier. Nul ne s'attend à ce que le racisme, les autres formes de discrimination, la pauvreté ou les menaces à la paix puissent être éliminées en l'espace d'un exercice biennal ou pendant la durée d'un plan à moyen terme, d'autant plus que la réalisation de ces objectifs est loin de dépendre uniquement du Secrétariat.

55. Il n'en reste pas moins que dans les domaines relevant de la compétence du Secrétariat, les activités menées par celui-ci pour atteindre les objectifs énoncés dans la Charte peuvent et doivent aboutir à des résultats dans des délais précis. On ne peut attendre du Secrétariat qu'il parvienne à éliminer la pauvreté, mais il doit chercher par son action à faire prendre conscience de l'acuité et de la nature du problème, à améliorer les conditions socioéconomiques, à inciter les États Membres à exécuter les programmes d'action visant à élever le niveau de vie, etc. Lorsque les résultats attendus n'auront pas été obtenus, les directeurs de programmes concernés devront prendre des mesures correctives. La budgétisation axée sur les résultats les aidera à déterminer comment, quand et sur quels points agir. Grâce à cet outil de gestion, ils pourront mieux cerner l'objet de leurs activités, définir précisément les résultats qu'ils veulent atteindre dans un délai donné et gérer efficacement les ressources dont ils disposent à cette fin.

56. Il est dans l'intérêt de l'Organisation des Nations Unies et de chaque État Membre de déterminer dans quelle mesure les programmes et activités de l'Organisation ont un effet sensible sur les relations entre États et la vie des individus. Si l'on introduit davantage de cohérence et de clarté au stade de la planification des programmes, le

budget-programme pourra jouer pleinement son rôle d'outil de communication entre les États Membres et le Secrétariat aux fins de la définition des buts et des orientations de l'Organisation.

Recommandations

57. Il est recommandé que l'Assemblée générale prie le Secrétaire général de poursuivre la mise au point d'indicateurs de résultats applicables à toutes les activités de fond et activités d'appui, et d'incorporer de tels indicateurs dans tous les chapitres du projet de budget-programme pour l'exercice biennal 2002-2003, à la suite de l'énoncé des objectifs et de l'énoncé des réalisations escomptées, en présentant ces éléments comme un tout cohérent, à l'exemple de ce qui a été fait dans les fascicules types.

58. L'Assemblée générale pourrait également prier le Secrétaire général d'élaborer un modèle de rapport sur les réalisations fondé sur les fascicules types, qu'elle examinerait à sa cinquante-sixième session, et de prendre des dispositions pour doter le Secrétariat des mécanismes et des compétences qui permettront de procéder avec succès à la mesure des résultats et d'améliorer ainsi le contrôle et l'évaluation dans le cadre de l'actuel cycle budgétaire.

Notes

¹ Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-huitième session, Supplément No 16 (A/48/16), par. 235.

² ST/SGB/PPBME Rules/1 (1987), modifié par les résolutions 42/215 et 53/207 de l'Assemblée générale.

³ Comme suite à une demande formulée par le Comité du programme et de la coordination lors de sa trente-neuvième session (documents officiels de l'Assemblée générale, cinquante-quatrième session, Supplément No 16 (A/54/16), par. 48), le Secrétaire général a inclus dans le Règlement et les Règles régissant la planification des programmes une nouvelle disposition visant à mieux guider les directeurs de programme pour la formulation des réalisations escomptées (voir A/C.5/54/12).

⁴ Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-sixième session, Supplément No 16 (A/46/16), par. 398 et 400.

⁵ Ibid., quarante-huitième session, Supplément No 16 (A/48/46, par. 236).

⁶ Ibid., cinquante-troisième session, Supplément No 16 (A/53/16 par.33 et 34).

⁷ Ibid, par. 219.

⁹ Voir également, à cet égard, la note du Secrétaire général portant à l'attention de l'Assemblée générale une nouvelle règle du Règlement et des règles régissant la planification des programmes (A/C.5/54/12), dont l'objet est de fournir aux directeurs de programme des orientations pour la formulation des «réalisations escomptées».

Annexe I

Glossaire

| | |
|--------------------------------------|--|
| Activité | S'entend des mesures prises pour transformer les ressources (moyens) en produits. |
| Budgétisation axée sur les résultats | Mode d'établissement du budget-programme dans lequel : a) la formulation des programmes s'articule autour d'un ensemble d'objectifs prédéfinis et de réalisations escomptées; b) les ressources nécessaires sont déterminées en fonction des produits requis pour que les réalisations escomptées se matérialisent; c) les réalisations effectives sont mesurées à l'aide d'indicateurs objectifs. |
| Contrôle | Opération consistant à déterminer si les produits ont effectivement été obtenus, compte tenu des engagements pris à cet égard dans le budget-programme. |
| Efficacité | Mesure dans laquelle les résultats attendus ont été obtenus. |
| Efficience | Niveau d'efficacité de la transformation des moyens en produits. |
| Évaluation | L'évaluation a pour objet de déterminer l'intérêt, l'efficacité et l'effet des produits, projets, sous-programmes ou programmes, compte tenu des objectifs visés et des réalisations escomptées. |
| Indicateur de résultats | Élément ou critère servant à déterminer dans quelle mesure les réalisations escomptées se sont concrétisées. Les indicateurs ont un rapport direct ou indirect avec les réalisations escomptées auxquelles correspondent les résultats qu'ils servent à mesurer. |
| Mesure des résultats | Détermination des réalisations effectives par rapport aux réalisations escomptées, au moyen d'indicateurs de résultats établis à l'aide des informations recueillies pour une période ou une date données. |
| Moyens | Ensemble des ressources, humaine et autres, requises pour l'obtention d'un produit ou une réalisation. |
| Objectif | Ce que l'on se propose d'obtenir, ce à quoi l'on vise. Dans le contexte du budget-programme, situation souhaitable qu'est censé produire un processus dynamique visant à répondre dans un délai donné à certains besoins des utilisateurs finals spécifiés. Un objectif peut être considéré comme atteint quand on est parvenu à certaines réalisations. |
| Produit | Produit ou service final que l'exécution d'un programme ou d'un sous-programme permet de fournir |

| | |
|-----------------------|--|
| | aux utilisateurs finals. |
| Réalisation escomptée | Résultat attendu au bénéfice des utilisateurs finals, exprimé en termes quantitatifs ou qualitatifs (norme, unité de valeur ou taux). Les réalisations découlent directement de l'activité menée pour obtenir les produits devant permettre d'atteindre l'objectif visé. |
| Utilisateur final | S'entend du destinataire ou du bénéficiaire d'un produit ou d'un résultat. |

Annexe II

Directives pour la formulation des objectifs et des réalisations escomptées

1. Objectifs

Les objectifs représentent les buts que l'Organisation se propose d'atteindre, généralement au cours d'un exercice biennal ou pendant les quatre années de la période du plan, ce délai pouvant être plus long dans le cas d'un objectif général. Leur énoncé décrit les raisons justifiant l'exécution d'un programme ou d'un sous-programme visant, par un processus dynamique, à satisfaire certains des besoins des utilisateurs finals spécifiés.

Il faut bien apprécier le niveau auquel fixer les objectifs. Les buts et objectifs énoncés dans la Charte des Nations Unies ne peuvent être atteints dans l'espace d'un exercice biennal et sont définis de manière trop abstraite pour se prêter à la programmation. À l'inverse, la description d'une activité ne traduit généralement aucune intention de procéder à des changements et ne donne pas non plus la raison d'être de l'action prévue. On se situe là à un niveau trop concret. Par ailleurs, la question des moyens à mettre en oeuvre pour atteindre les objectifs – activités à entreprendre et produits à fournir – doit rester distincte de la question des objectifs proprement dits.

La formulation des objectifs fait généralement appel à des termes tels que réduire ou accroître, modifier, faire des progrès, renforcer, rationaliser, promouvoir, accroître l'appui apporté à, etc. Les objectifs ne doivent pas être confondus avec les activités, comme celles consistant à fournir des conseils aux États Membres, un appui au Secrétaire général ou une aide à un comité, pour lesquelles il n'est pas donné de justification.

2. Réalisations escomptées

Les réalisations escomptées sont l'effet ou la conséquence directe et souvent concrète de l'exécution des produits. Elles représentent les avantages ou les changements qui devraient en découler pour les utilisateurs ou les bénéficiaires des produits. En règle générale, on compte que les programmes de l'ONU se traduiront par des changements dans l'un ou l'autre des domaines suivants : connaissances, compétences, attitudes, comportements, prise de conscience, situation ou statut.

Les réalisations escomptées doivent être précises et mesurables, de façon à permettre une comparaison quantitative ou qualitative avec les réalisations effectives. Les utilisateurs finals doivent être désignés de manière implicite ou explicite dans leur énoncé.

Les réalisations escomptées consistent généralement à sensibiliser les utilisateurs finals à un problème particulier, à renforcer leur capacité d'accomplir une tâche donnée ou à augmenter le nombre de ceux qui adopteront des mesures de suivi. Ne font partie des réalisations escomptées ni les activités (service des séances, maintenance de sites Web, participation aux activités d'autres organisations, liaison avec des représentants des gouvernements, coordination, suivi et analyse des faits nouveaux, mobilisation de fonds, etc.), ni les produits (documentation à l'intention des organes délibérants, projets opérationnels, séminaires, fourniture de services techniques aux gouvernements, communiqués de presse, assistance électorale, etc.).

Les réalisations peuvent cependant consister à modifier la qualité, le volume ou les délais d'exécution d'activités ou de produits. Il peut s'agir, par exemple, de réduire le retard accumulé dans la production d'une publication périodique, d'améliorer la qualité de services consultatifs (ou le degré de satisfaction des utilisateurs), ou de réduire les coûts ou les délais associés à la prestation de services techniques.

3. Corrélation entre les objectifs, les réalisations escomptées et les produits

Les réalisations escomptées ont toujours un caractère plus concret – ou moins abstrait – que les objectifs. En outre, il y a entre elles et les objectifs une relation de cause à effet : les objectifs renvoient aux incidences qu'auront les réalisations prévues. À l'inverse, les réalisations représentent les résultats tangibles qui sont le point de passage obligé pour atteindre les objectifs.
