



CONFÉRENCE DES PARTIES

Quatrième session

Bonn, 11-22 décembre 2000

Point 6 b) de l'ordre du jour provisoire¹

PROGRAMME ET BUDGET

**b) PROPOSITION CONCERNANT LES MOYENS D'AMÉLIORER LE PROCESSUS
DE BUDGÉTISATION ET D'ÉTABLISSEMENT DES ÉTATS FINANCIERS**

Additif

Note du Secrétaire exécutif

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
I. INTRODUCTION.....	1 - 4	2
II. LES PROCESSUS DE BUDGÉTISATION ET D'ÉTABLISSEMENT DES ÉTATS FINANCIERS SUIVIS AU TITRE DE LA CONVENTION-CADRE DES NATIONS UNIES SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES ET DE LA CONVENTION DES NATIONS UNIES SUR LA DIVERSITÉ BIOLOGIQUE : ÉVOLUTION DES PRATIQUES.....	5 - 18	2
III. PROCESSUS DE BUDGÉTISATION ET D'ÉTABLISSEMENT DES ÉTATS FINANCIERS ACTUELLEMENT SUIVI DANS LE CADRE DE LA CONVENTION SUR LA LUTTE CONTRE LA DÉSERTIFICATION.....	19 - 25	5
IV. LE PROCESSUS DE BUDGÉTISATION ET D'ÉTABLISSEMENT DES ÉTATS FINANCIERS DANS LES ORGANISMES DES NATIONS UNIES : ÉVOLUTION DES PRATIQUES.....	26 - 41	6
V. CONCLUSIONS	42 - 45	9

¹ ICCD/COP(4)/1.

I. INTRODUCTION

1. Dans sa décision 3/COP.3 relative au programme et budget pour l'exercice biennal 2000-2001, et plus précisément au paragraphe 11, qui traite de l'établissement de rapports sur l'exécution financière du budget de base de la Convention, la Conférence des Parties a prié le Secrétaire exécutif de lui soumettre des propositions sur la manière dont le processus de budgétisation et d'établissement des états financiers pourrait être amélioré, compte tenu de l'évolution des pratiques suivies à cet égard dans le cas de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et de la Convention sur la diversité biologique et dans toute autre organisation internationale pertinente.
2. Dans la même décision, notamment au paragraphe 16, qui traite des informations à communiquer au sujet du Fonds supplémentaire et du Fonds spécial, la Conférence des Parties a prié le Secrétaire exécutif de solliciter l'avis des Parties sur la manière dont l'établissement des états financiers qui lui sont soumis pourrait être amélioré et de lui faire rapport à ce sujet à sa quatrième session.
3. Dans une note verbale datée du 17 décembre 1999, le Secrétaire exécutif a sollicité l'avis des Parties sur le processus de budgétisation et d'établissement des états financiers. Malheureusement, il n'a reçu aucune réponse.
4. En application de la décision 3/COP.3, le Secrétaire exécutif passe brièvement en revue ci-après les processus de budgétisation et d'établissement des états financiers suivis au titre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et de la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique ainsi que dans le système des Nations Unies en général. Il fait également un certain nombre de propositions concernant les moyens d'améliorer ce processus.

II. LES PROCESSUS DE BUDGÉTISATION ET D'ÉTABLISSEMENT DES ÉTATS FINANCIERS SUIVIS AU TITRE DE LA CONVENTION-CADRE DES NATIONS UNIES SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES ET DE LA CONVENTION DES NATIONS UNIES SUR LA DIVERSITÉ BIOLOGIQUE : ÉVOLUTION DES PRATIQUES

5. Dans les organismes des Nations Unies, les processus de budgétisation et d'établissement des états financiers ont évolué au fil du temps avec d'abord l'abandon des budgets conçus par objet de dépense au profit d'une budgétisation par programme puis, plus récemment, la réorientation de certaines organisations vers une budgétisation axée sur les résultats. Dans le cadre des deux conventions considérées, le processus de budgétisation et d'établissement des états financiers repose sur l'élaboration de budgets-programmes biennaux adoptés par la Conférence des Parties.
6. Dans les deux cas, le budget-programme biennal s'articule autour de six programmes. Il présente les ressources en personnel et les ressources financières nécessaires pour chaque programme et décrit brièvement les principales activités prévues au titre de chacun d'eux. Les principaux changements par rapport à l'exercice biennal précédent sont également expliqués.

En outre, des informations supplémentaires sont fournies sur un certain nombre d'activités et de besoins propres à chaque programme².

7. Dans une note d'information complémentaire (Convention-cadre sur les changements climatiques) ou un additif (Convention sur la diversité biologique), les programmes de travail sont présentés séparément sous forme de tableaux types. Pour chaque programme et, éventuellement, chacun de ses sous-programmes, les tableaux donnent un aperçu des tâches à accomplir, et fournissent des informations sur les résultats escomptés, les liens extérieurs, les postes approuvés, les nouveaux postes nécessaires, les autres ressources nécessaires et les ressources supplémentaires (non inscrites au budget de base) qu'il faudra trouver. Dans le cas de la Convention-cadre sur les changements climatiques, la note d'information apporte également des précisions sur les limites du programme, c'est-à-dire sur les directives suivies et les hypothèses retenues pour établir le programme de travail³.

8. En ce qui concerne cette convention, le rapport sur l'exécution du budget⁴ fournit des informations sur les recettes obtenues et les dépenses engagées au titre des quatre fonds d'affectation spéciale, à savoir le Fonds pour le budget de base de la Convention, le Fonds d'affectation spéciale pour les activités complémentaires, le Fonds d'affectation spéciale pour la participation au processus de la Convention et le Fonds d'affectation spéciale pour la contribution annuelle spéciale du Gouvernement allemand (Fonds de Bonn).

9. Le rapport met l'accent sur le taux d'exécution du budget de base en indiquant, pour les différentes catégories de ressources inscrites au budget, les pourcentages qui ont été utilisés. Il donne aussi un aperçu des principaux produits de chaque programme. Des informations détaillées sur l'exécution des programmes sont fournies dans une note d'information. Ces informations sont présentées dans des tableaux récapitulants, programme par programme, les résultats obtenus et les produits fournis comme le nombre de manifestations organisées et de documents publiés. D'autres réalisations sont également citées.

10. Pour rendre compte de l'utilisation du Fonds d'affectation spéciale pour les activités complémentaires, le rapport énumère les projets financés par celui-ci. En face de chaque projet, qui est brièvement décrit, est indiqué le montant des dépenses effectivement engagées ou prévues pour en assurer le financement.

11. Des informations sur les recettes et les dépenses au titre du Fonds d'affectation spéciale pour la participation et du Fonds de Bonn sont présentées dans des tableaux distincts. Des renseignements détaillés sur les contributions au Fonds d'affectation spéciale pour

² Pour plus d'informations, voir les documents FCCC/SBI/1999/4 et UNEP/CBD/COP/5/18.

³ Pour plus d'informations, voir les documents FCCC/CP/1999/INF.1 et UNEP/CBD/COP/5/18/Add.1.

⁴ FCCC/SBI/1999/10.

la participation ainsi qu'au Fonds d'affectation spéciale pour les activités complémentaires sont communiqués dans une note d'information⁵.

12. En outre, le rapport sur l'exécution du budget fournit des informations sur les questions de personnel, les arrangements administratifs, le barème des contributions au budget de base, et la suite donnée aux observations et recommandations formulées à l'issue de la vérification des comptes.

13. En ce qui concerne la Convention sur la diversité biologique, le rapport sur l'exécution du budget⁶ fournit des informations sur les recettes et les dépenses des trois fonds d'affectation spéciale, à savoir le Fonds pour la Convention sur la diversité biologique, auquel est versée la contribution du gouvernement du pays hôte, le Fonds de contributions volontaires destiné à faciliter la participation des Parties aux activités liées à la Convention et le Fonds de contributions volontaires destiné à financer les activités supplémentaires approuvées au titre de la Convention sur la diversité biologique.

14. Le rapport met l'accent sur le taux d'exécution du budget de base en indiquant, pour les différentes catégories de ressources inscrites au budget de base, les pourcentages qui ont été utilisés. Il explique également brièvement l'usage qui a été fait des fonds par programme et par objet de dépense mais ne mentionne pas les résultats des activités entreprises.

15. Le rapport rend compte de l'utilisation du Fonds d'affectation spéciale pour la participation en énumérant les réunions pour lesquelles le Fonds est intervenu afin de permettre à certaines Parties de se faire représenter; dans chaque cas le nombre de représentants dont le Fonds a financé la participation est précisé.

16. Le rapport rend compte de l'utilisation du Fonds d'affectation spéciale pour les activités supplémentaires approuvées en énumérant les principales activités financées par le Fonds et en indiquant dans chaque cas le montant des dépenses effectivement engagées ou prévues.

17. En outre, le rapport sur l'exécution du budget fournit des informations sur les questions de personnel et les arrangements administratifs. Le barème des contributions et les états financiers vérifiés de l'année précédente ainsi que l'état des contributions aux trois fonds d'affectation spéciale sont présentés dans une annexe.

18. Dans le cas de la Convention-cadre sur les changements climatiques comme dans celui de la Convention sur la diversité biologique, le processus de budgétisation et d'établissement des états financiers repose sur l'élaboration d'un budget-programme. Les résultats escomptés au titre de chaque programme sont indiqués dans une note d'information ou dans un additif aux documents budgétaires. Mais, dans les deux cas, le rapport sur l'exécution du budget traite des produits fournis en termes essentiellement quantitatifs. Dans le rapport sur l'exécution du budget de la Convention-cadre sur les changements climatiques, les données chiffrées sont complétées par une description succincte des produits de chaque programme.

⁵ FCCC/SBI/1999/INF.9.

⁶ UNEP/CBD/COP/5/9.

III. PROCESSUS DE BUDGÉTISATION ET D'ÉTABLISSEMENT DES ÉTATS FINANCIERS ACTUELLEMENT SUIVI DANS LE CADRE DE LA CONVENTION SUR LA LUTTE CONTRE LA DÉSSERTIFICATION

19. Jusqu'en 1999, les activités entreprises au titre de la Convention étaient financées par le budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies. Le premier budget-programme ordinaire de la Convention pour 1999 a été approuvé par la Conférence des Parties à sa première session, en 1997, et ajusté à sa deuxième session en 1998; quant au premier budget-programme complet pour l'exercice biennal 2000-2001, il a été adopté par la Conférence des Parties à sa troisième session en 1999. Le budget-programme biennal, qui s'articule autour de sept programmes, indique les ressources en personnel et les ressources financières nécessaires par programme et décrit brièvement les principales activités prévues au titre de chacun d'eux. Des informations sur les activités à financer au moyen du Fonds supplémentaire et du Fonds spécial sont présentées dans un additif⁷.

20. Le premier rapport sur l'exécution du budget de la Convention rendant compte des dépenses effectivement engagées au 31 juillet 1999 et des dépenses prévues jusqu'à la fin de l'année a été soumis à la Conférence des Parties à sa troisième session en 1999. Les premiers rapports portant sur une année entière (1999) et des rapports intérimaires pour l'exercice biennal en cours portant sur la période allant jusqu'au 30 juin 2000 sont soumis à la Conférence des Parties à sa quatrième session⁸.

21. Les rapports sur l'exécution fournissent des informations sur les quatre fonds d'affectation spéciale de la Convention, à savoir le Fonds général pour le budget de base (Fonds général), le Fonds pour les activités supplémentaires entreprises au titre de la Convention (Fonds supplémentaire), le Fonds pour la participation au processus découlant de la Convention (Fonds pour la participation) et le Fonds auquel est versée la contribution supplémentaire du gouvernement du pays hôte aux activités entreprises au titre de la Convention (Fonds de Bonn).

22. Les rapports rendent compte de l'exécution des programmes en indiquant, pour les différentes catégories de ressources inscrites au budget, les pourcentages qui ont été utilisés. À ces données s'ajoutent des informations sur les fonds supplémentaires. Les rapports fournissent aussi des renseignements sur les principales activités entreprises au titre de chaque programme complétés par une évaluation succincte des résultats obtenus.

23. En outre, des informations détaillées sur l'utilisation du Fonds supplémentaire sont communiquées dans un additif qui énumère les activités entreprises au titre de chaque programme. Chaque activité est brièvement décrite et à cette description s'ajoutent une évaluation des résultats obtenus et l'indication du montant des dépenses effectivement engagées ou prévues. Il s'agit, à travers ces exemples, de montrer à la Conférence des Parties comment, en associant à la budgétisation par programme des éléments empruntés à la budgétisation axée sur les résultats, il serait possible d'améliorer le processus d'établissement des rapports.

⁷ Pour plus d'informations, voir les documents ICCD/COP(3)/2 et ICCD/COP(3)/2/Add.1.

⁸ Pour plus d'informations, voir les documents ICCD/COP(3)/3, ICCD(COP(4)/2/Add.3, Add.4, Add.6 et Add.7.

24. Les rapports sur l'exécution pour l'année 1999 et les rapports intérimaires correspondants pour 2000 fournissent des renseignements détaillés sur l'utilisation des ressources, en particulier sur l'utilisation des ressources du Fonds supplémentaire. Si les rapports sur l'exécution devaient finalement offrir un résumé des principales activités et de leurs résultats, les Parties pourraient envisager d'en simplifier le contenu, par exemple en prévoyant de ne présenter que le montant total des dépenses correspondant à chaque activité, ce qui serait plus utile pour la formulation des grandes orientations.

25. Outre les informations concernant les fonds d'affectation spéciale, des informations sur l'application de la Convention ont été soumises pour examen à la Conférence des Parties à sa deuxième session en 1998, à sa troisième session en 1999 et à sa quatrième session en 2000⁹.

IV. LE PROCESSUS DE BUDGÉTISATION ET D'ÉTABLISSEMENT DES ÉTATS FINANCIERS DANS LES ORGANISMES DES NATIONS UNIES : ÉVOLUTION DES PRATIQUES¹⁰

26. Récemment encore, deux types de budget coexistaient au sein du système des Nations Unies, à savoir le budget établi par objet de dépense dans lequel des ressources sont affectées à différents postes de dépense – traitements, frais de voyage, équipement, etc. – nécessaires pour entreprendre des activités au cours d'une période donnée, et le budget-programme, dans lequel des ressources sont affectées à différents programmes et sous-programmes, le plus souvent en fonction de plans de travail et d'un ordre de priorité déterminé. D'une façon générale, les organismes des Nations Unies ont progressivement abandonné le budget établi par objet de dépense au profit du budget-programme et, en 1999, ils avaient tous cessé d'utiliser le premier type de budget.

27. Dans le système de budgétisation par programme, les programmes sont élaborés en fonction d'un plan à moyen terme ou d'un document correspondant qui définit les composantes et les objectifs du programme et cite les textes portant autorisation de celui-ci. Dans la plupart des cas, l'exécution et les produits ont été envisagés surtout en termes quantitatifs. On n'a pas mis l'accent sur la qualité et la pertinence de ces produits ni sur leur contribution à la réalisation des objectifs du plan à moyen terme.

28. Afin d'améliorer le processus d'élaboration du budget-programme, l'Organisation des Nations Unies a étudié plusieurs solutions acceptables ressortissant à la budgétisation axée sur les résultats. Dans les deux systèmes de budgétisation, l'affectation des ressources se fait programme par programme et s'accompagne de l'établissement de plans de travail et d'une indication de l'ordre des priorités. Ce qui distingue la budgétisation axée sur les résultats de la budgétisation par programme c'est qu'elle privilégie les résultats escomptés et prévoit l'utilisation d'indicateurs pour déterminer dans quelle mesure ces résultats ont été atteints.

29. La budgétisation axée sur les résultats suppose la création d'un cadre logique qui aide les directeurs des programmes à concevoir les éléments du budget-programme de telle façon que

⁹ Pour plus d'informations, voir les documents ICCD/COP(2)/5, ICCD/COP(3)/5 et ICCD/COP(4)/3.

¹⁰ Pour plus d'informations, voir les documents A/53/500, A/53/287 et A/54/456.

celui-ci forme un tout cohérent et bien articulé. Ce cadre comprend les objectifs à atteindre dans un délai donné (deux ans, par exemple), les résultats escomptés, les produits à fournir et les dotations. Pour atteindre ses objectifs, le programme doit aboutir aux résultats escomptés, ce qui passe par la fourniture de produits déterminés.

30. La budgétisation axée sur les résultats vise à garantir que l'organisation cherchera à obtenir des résultats et non pas seulement à fournir des produits. Grâce à la mise au point d'indicateurs de résultats et au lien établi avec les produits, l'accent sera mis sur les résultats escomptés.

Organisation des Nations Unies

31. En 1997, l'Organisation des Nations Unies a commencé à élaborer des directives concernant la budgétisation axée sur les résultats. Comme il ressort de ses résolutions 52/12 B, 53/205 et 54/249, l'Assemblée générale des Nations Unies a envisagé la possibilité d'adopter, pour le cycle de planification, de budgétisation, de surveillance et d'évaluation des programmes de l'Organisation, un système reposant non plus sur la comptabilité des moyens mais sur la justification des résultats. Parmi les questions examinées dans le cadre de ce bilan ou de cette analyse budgétaire d'ensemble figure l'adoption d'objectifs et d'indicateurs de résultats par le Comité du programme et de la coordination. Mais le principe d'une budgétisation axée sur les résultats n'a toujours pas été approuvé par l'Assemblée générale.

32. De leur côté, plusieurs institutions spécialisées des Nations Unies sont en train d'entreprendre des réformes budgétaires qui prévoient de recourir dans une certaine mesure à la budgétisation axée sur les résultats. De même un certain nombre de fonds et de programmes opérationnels des Nations Unies financés au moyen de contributions volontaires sont en train d'innover en matière budgétaire en privilégiant l'établissement d'un cadre de résultats et la définition d'objectifs généraux. S'il est encore trop tôt pour disposer de renseignements détaillés sur les résultats tangibles de l'application du système de budgétisation axée sur les résultats, on a tout de même jugé utile de présenter ici à titre d'exemples les processus de budgétisation et d'établissement des états financiers du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP).

PNUD et FNUAP

33. Au sein du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le système de gestion axée sur les résultats s'articule autour de deux idées forces, à savoir d'une part la planification rationnelle, l'évaluation des résultats et la formation et d'autre part le respect de l'obligation redditionnelle et l'établissement de rapports externes.

34. Comme suite aux décisions 98/1 et 99/1 du Conseil d'administration du PNUD, le Programme a récemment mis en place son premier cadre de financement pluriannuel (CFP), adoptant ainsi un cycle d'activités quadriennal (2000-2003). Le CFP se compose d'un cadre de résultats stratégiques et d'un cadre intégré d'allocation des ressources. Pendant la durée du CFP deux budgets biennaux seront établis pour assurer son application¹¹.

¹¹ Pour plus d'informations, voir le document DP/1999/30.

35. Le cadre de résultats stratégiques sert de référence pour définir les objectifs stratégiques de développement du PNUD et ses domaines d'intervention stratégique. Les réalisations et produits escomptés sont définis de façon à permettre l'évaluation des résultats.

36. Au cadre de résultats stratégiques s'ajoute le cadre intégré d'allocation des ressources (CIAR), qui fait la synthèse des différents cadres d'allocation des ressources destinées aux programmes. Le CIAR couvre les quatre années du cycle du CFP et les budgets biennaux du PNUD sont établis sur la base du CIAR.

37. Dans un rapport annuel axé sur les résultats (RAAR), les résultats obtenus sont examinés et analysés à la lumière des résultats prévus exposés dans le CFP; l'analyse vise aussi à déterminer dans quelle mesure les résultats obtenus cadrent avec les objectifs généraux et subsidiaires du PNUD. Les progrès sont évalués au moyen d'indicateurs permettant de juger de l'évolution de la situation en matière de développement par rapport aux différents objectifs visés, d'indicateurs de réalisations (analyse détaillée des réalisations par rapport à différents objectifs subsidiaires) et d'indicateurs du rendement institutionnel. En ce qui concerne l'information financière, les données concernant les dépenses restent très générales. Le premier RAAR, qui porte sur l'année 1999, ne donne pas de détail sur les modalités d'utilisation des ressources financières¹².

38. Tous les quatre ans le degré d'exécution du CFP par rapport aux ressources prévues est examiné en détail dans un rapport sur le cadre de financement pluriannuel.

39. Au FNUAP, le cadre de financement pluriannuel (2000-2003) (CFPA) a été conçu comme suite aux décisions 98/24 et 99/5 du Conseil d'administration. Le CFPA se compose d'un cadre de résultats et d'un cadre intégré d'allocation des ressources¹³.

40. Le cadre de résultats reprend les grands objectifs du FNUAP et retient un certain nombre d'indicateurs servant à déterminer dans quelle mesure les objectifs ont été atteints; il indique aussi les produits qui doivent être fournis et les indicateurs à utiliser pour mesurer les progrès correspondants. Enfin, il prévoit les stratégies de programmation clefs, c'est-à-dire, selon la définition qui en est donnée, la façon dont le FNUAP doit utiliser ses ressources pour parvenir aux résultats attendus. Quant au cadre intégré d'allocation des ressources, il présente les ressources nécessaires en insistant sur le lien entre les résultats et les ressources. Les budgets biennaux du FNUAP sont établis en fonction du cadre intégré d'allocation des ressources.

41. Le premier rapport annuel, qui portera sur 2000 et sera disponible en 2001, donnera des renseignements provisoires sur les progrès réalisés au cours de l'année considérée pour se rapprocher des objectifs fixés et fournir les produits prévus. Ce rapport fera également le point sur l'exécution financière du cadre intégré d'allocation des ressources. Un rapport sur le cadre de financement pluriannuel sera présenté à la fin du cycle quadriennal du CFPA.

¹² Pour plus d'informations, voir le document DP/1999/23/Add.1.

¹³ Pour plus d'informations, voir le document DP/FPA/2000/6.

V. CONCLUSIONS

42. Vu l'évolution des méthodes de budgétisation et d'établissement des états financiers appliquées au titre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et de la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique ainsi que dans le système des Nations Unies, la Conférence des Parties voudra peut-être réfléchir à diverses solutions pour améliorer le processus suivi à cet égard dans le cadre de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification.

43. La première solution envisageable est de continuer à établir un budget-programme biennal. Dans ce cas, la structure du budget pourrait rester fondamentalement la même. La deuxième solution consisterait à établir un budget-programme mais en combinant les meilleurs éléments de la budgétisation par programme et de la budgétisation axée sur les résultats, ce qui permettrait de mettre en avant les résultats escomptés, les réalisations du programme et les indicateurs correspondants. On pourrait aussi opter pour une budgétisation axée sur les résultats en prévoyant, par exemple, de définir un cadre qui récapitulerait les objectifs à atteindre, les produits à fournir, les résultats escomptés et les indicateurs à utiliser pour mesurer les progrès accomplis.

44. Quelle que soit la solution retenue, le Secrétaire exécutif continuerait d'améliorer le système de budgétisation et d'établissement des états financiers et d'en accroître la transparence en vue de fournir à la Conférence des Parties les informations fiables dont elle a besoin pour définir les grandes orientations.

45. Les documents relatifs à l'application de la Convention portent sur une période de 12 mois, qui va du mois d'octobre d'une année au mois de septembre de l'année suivante alors que les rapports sur l'exécution portent sur l'année civile. Si les rapports sur l'exécution devaient finalement offrir un résumé des principales activités et de leurs résultats, les Parties pourraient envisager de fusionner les rapports sur l'exécution et les rapports sur l'application en un seul document qui rendrait compte à la fois des activités entreprises et des ressources utilisées. Ce type de rapport pourrait porter sur l'année civile mais la Conférence des Parties pourrait aussi étudier la possibilité de recevoir des rapports biennaux à compter de 2001.
