



NATIONS UNIES

ASSEMBLEE
GENERALE

COORDINATION

Distr.
GENERALEA/C.5/32/23
18 octobre 1977
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS

Trente-deuxième session
CINQUIEME COMMISSION
Point 100 de l'ordre du jour

PROJET DE BUDGET-PROGRAMME POUR L'EXERCICE BIENNAL 1978-1979

Déclaration du Président du Comité du programme et de
la coordination*

Monsieur le Président, Messieurs les membres de la Cinquième Commission,

A ses seizième et dix-septième sessions, le Comité du programme et de la coordination s'est efforcé de s'acquitter de la tâche importante que lui a assignée l'Assemblée générale eu égard à l'introduction de la planification à moyen terme et de la budgétisation par programmes. Pour la première fois à sa seizième session, le Comité était doté d'un nouveau mandat refondu et élargi. Cela s'est traduit par des changements d'orientation importants dans ses travaux : lors de l'examen du plan à moyen terme, il a concentré son attention sur certains programmes particuliers, instaurant un cycle d'examens détaillés des programmes, et il s'est attaqué directement - pour la première fois - à la question de l'établissement d'un ordre de priorité entre les programmes. Au cours des années précédentes, on avait beaucoup parlé des priorités mais rien de concret n'avait été décidé; cette nouvelle orientation a été très favorablement accueillie par le Conseil économique et social et l'Assemblée générale.

La dix-septième session était l'occasion de voir si le CPC était capable de remplir, dans le contexte de son premier examen d'un budget-programme s'inscrivant dans le cadre d'un plan à moyen terme, ses fonctions nouvelles et plus contraignantes. Une autre innovation dans les travaux du Comité était que, pour la première fois, il devait procéder à une évaluation.

Pour vous présenter le rapport du CPC sur sa dix-septième session, j'aborderai successivement les points ci-après :

- I. Approche et méthodes de travail du Comité;
- II. Coordination;

* Distribué conformément à la décision prise par la Cinquième Commission à sa 18ème séance.

- III. Montant nécessaire pour le maintien des programmes;
- IV. Taux relatifs de croissance et établissement des priorités;
- V. Programmes ayant fait l'objet d'un examen détaillé et d'une évaluation;
- VI. Examen des programmes à choisir aux fins de leur examen détaillé et de leur évaluation;
- VII. Evolution du système de planification, de programmation et de budgétisation de l'Organisation des Nations Unies.

Par souci de brièveté, je n'ai retenu qu'un nombre limité de questions. En les examinant, il ne me sera pas possible de les étudier très en détail sous tous leurs aspects. Je passerai donc assez rapidement sur les différentes recommandations relatives aux programmes qui sont contenues dans le rapport, d'autant plus qu'elles ont déjà été examinées et approuvées par le Conseil économique et social.

I. Approche et méthodes de travail du Comité

En ce qui concerne le premier point, le Comité a décidé de donner la priorité à l'évaluation de quatre programmes particuliers et à l'examen du budget-programme. Il a en outre décidé, vu l'importance et la nature de ces deux tâches, de s'efforcer de s'en acquitter dans une optique intégrée, en réintroduisant dans le processus de programmation les conclusions découlant de l'opération d'évaluation. Les programmes et sous-programmes qui, à l'analyse, s'avèreraient avoir eu de bons résultats du point de vue du "produit" obtenu comparé aux moyens utilisés, auraient, toutes choses égales par ailleurs, de plus grandes chances d'être dotés d'un rang de priorité élevé et d'être élargis que d'autres qui auraient eu de moins bons résultats. En conséquence, les programmes à examiner ont été divisés en trois catégories :

a) Programmes devant faire l'objet d'une évaluation et d'un examen détaillé : information, transports, et environnement. (Le programme "Etablissements humains", qui avait été retenu à la seizième session, a été supprimé parce que des questions importantes d'ordre institutionnel étaient encore en suspens dans l'attente d'une décision du Conseil économique et social.)

b) Programmes devant faire l'objet d'un examen détaillé à la dix-huitième session (1978) : planification, projections et politiques relatives au développement, développement social, administration publique, économie et technologie des océans (Programmes retenus en vue d'identifier les problèmes sur lesquels devait principalement porter l'évaluation).

c) Autres programmes prévus au budget-programme (afin de vérifier leur correspondance avec le plan à moyen terme).

/...

Je reviendrai sur l'examen de ces programmes lorsque j'aborderai les points V et VI. Avant de continuer à vous rendre partiellement compte du plan de travail du Comité, permettez-moi de dire quelques mots quant à la nature de son rapport. Ce rapport témoigne du souci de conserver, en l'améliorant, une caractéristique du rapport de l'année dernière qui avait été bien accueillie par le Conseil économique et social et la Cinquième Commission : à savoir qu'il contient des recommandations précises sur la base desquelles le Conseil économique et social et l'Assemblée générale peuvent prendre une décision, au lieu de contenir, comme d'habitude, un résumé des débats qui, trop souvent dans le passé, ne s'est avéré d'aucune utilité en tant que base de décision. S'entendre sur une série de recommandations aussi précises que celles qui sont présentées au chapitre I du rapport n'a pas été chose facile; il a fallu pour cela que le Comité fasse preuve d'une volonté de coopération et d'une détermination extraordinaires. Ses conclusions et recommandations rendent compte de façon brève et concise des résultats de ses travaux, mais on trouve dans le corps du rapport un exposé plus détaillé des raisons qui l'ont amené à formuler ses recommandations. On notera à ce propos que les conclusions ont trait non seulement à des recommandations précises découlant de l'examen des différents programmes, mais aussi à des questions plus générales telles que les méthodes de travail du Comité, ses méthodes d'évaluation et la façon de s'acquitter de ses fonctions de coordination.

II. Coordination

La Cinquième Commission s'intéressant également aux questions de coordination, permettez-moi d'évoquer brièvement les nouvelles orientations prises par le CPC dans ce domaine. Traditionnellement le CPC s'acquittait des deux aspects de son mandat, à savoir le programme et la coordination, indépendamment l'un de l'autre. Ces dernières années, on a pris de plus en plus conscience du fait qu'il est impossible d'assurer efficacement la coordination dans un organisme quel qu'il soit si l'on ne tient pas compte des activités prévues ou en cours dans d'autres organismes, à plus forte raison dans un système comme le système des Nations Unies où les fonctions sont aussi étroitement imbriquées.

Le CPC s'efforce désormais d'intégrer ses deux principales fonctions :

a) En veillant à ce que l'examen des programmes soit davantage axé sur la coordination; à cette fin :

- i) Il étudie les analyses spéciales établies par le CAC dans chacun des quatre domaines faisant l'objet d'un examen approfondi;
- ii) Il tient davantage compte des résultats des consultations préalables interorganisations concernant les plans à moyen terme et les budgets-programmes;

b) En veillant à ce que la coordination soit davantage axée sur les programmes.

Sa recommandation tendant à remplacer la conception traditionnelle d'une coordination au niveau de chaque organisation par une coordination au niveau de chaque programme a été adoptée par le Conseil économique et social.

/...

III. Le montant nécessaire pour le maintien des programmes

Le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires et la Cinquième Commission examinent depuis un certain temps la notion du "montant nécessaire pour le maintien des programmes" et son rôle dans l'établissement du budget de l'Organisation des Nations Unies, aussi permettez-moi d'exposer brièvement le point de vue du CPC sur cette question. Il semble que les divergences de vues entre le Secrétaire général et le Comité consultatif quant au contrôle qu'il est possible d'exercer sur ce montant de base ne soient qu'apparentes. En un sens, leurs points de vue sont tous deux à la fois justes et incomplets; les divergences tiennent surtout au fait qu'ils envisagent la question sous un angle différent.

Du point de vue du Secrétaire général, tous les crédits ouverts dans le passé étaient fondés sur des justifications et des demandes découlant elles-mêmes de mandats assignés par des organes délibérants, et puisque ces mandats ne sauraient être modifiés, annulés ou négligés par le Secrétaire général, le "montant de base" est en ce sens intouchable.

Le Comité consultatif, pour sa part, n'accepte pas la prémisse selon laquelle le "montant de base" échappe au contrôle du Secrétaire général; il part de l'hypothèse que toutes les dépenses peuvent en principe être passées au crible et que toutes les ressources peuvent en principe être réaffectées.

On retrouve là le fond du débat entre les partisans de l'établissement du budget selon la méthode "additive" et ceux de l'établissement du budget sur la base zéro, qui a également beaucoup occupé la Cinquième Commission, ainsi que le CPC, il y a cinq ou six ans, lorsqu'il a été question d'instituer la budgétisation par programmes à l'Organisation des Nations Unies. Il est capital de bien comprendre que ni le Secrétaire général, ni un organe de programmation inter-gouvernemental comme le CPC, ni un comité d'experts en matière budgétaire comme le Comité consultatif, ne peut à lui seul résoudre de façon satisfaisante les problèmes que pose le calcul du "montant nécessaire pour le maintien des programmes", mais qu'il est indispensable qu'ils agissent tous de concert, de même que tous les organes dont ils dépendent ou leurs organes auxiliaires.

Le Secrétaire général et le CPC se sont en fait vu confier des mandats précis dont l'exécution renforcerait l'efficacité de cette action concertée. Ainsi, dans ses résolutions 3534 (XXX) et 31/93, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de fournir des renseignements sur les programmes déjà achevés ou sur le point de l'être, dépassés, ou d'une utilité marginale. De son côté, dans le cadre de son nouveau mandat, le CPC a été expressément prié d'interpréter les intentions des organes délibérants et, dans la résolution 31/93, de déterminer les programmes qui sont dépassés ou d'une utilité marginale. Des efforts concertés de la part de tous les intéressés devraient permettre de mieux résoudre les problèmes que pose le calcul du "montant nécessaire pour le maintien des programmes". J'aimerais à ce propos attirer votre attention sur les progrès réalisés dans cette voie par le CPC à sa dix-septième session :

/...

a) L'examen détaillé que le CPC a consacré aux programmes relatifs aux transports et à l'information, sur la base d'une évaluation desdits programmes, a constitué en fait un examen sélectif à partir d'une base zéro;

b) Le CPC a prié à maintes reprises le Secrétaire général d'appliquer les dispositions pertinentes de la résolution 31/93;

c) Le CPC a recommandé à l'Assemblée générale de donner pour instruction au Secrétaire général d'indiquer les sous-programmes qui devraient bénéficier du rang de priorité le plus élevé et le plus bas, pour aider le Comité à fixer les priorités compte tenu du montant jugé nécessaire pour le maintien des programmes.

/...

IV. Taux relatifs de croissance et établissement des priorités

Je passerai maintenant au quatrième point - sans doute le plus important vu les décisions que doit prendre la Cinquième Commission - à savoir les recommandations concernant l'établissement des priorités et les taux relatifs de croissance. Comme vous le savez, le CPC est l'organe chargé de formuler des recommandations concernant l'ordre de priorité des programmes de l'ONU, car c'est le seul organe subsidiaire à la fois de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social qui, en tant que tel, peut avoir une vue d'ensemble - essentielle compte tenu des nombreux intérêts sectoriels qui entrent en concurrence pour obtenir des ressources limitées - du budget tout entier considéré sous l'angle des programmes. Il convient d'évaluer dans un contexte général les ressources demandées pour chaque programme par rapport aux ressources demandées pour les autres, afin de déterminer des priorités réelles relatives. Le moyen principal de s'acquitter de cette tâche difficile consiste à attribuer des taux relatifs de croissance aux différents programmes. C'est ce que le CPC a fait à sa seizième session pour le plan à moyen terme, qui a ensuite été approuvé par le Conseil économique et social et par l'Assemblée générale dans sa résolution 31/93. Le CPC a été le premier à reconnaître que cet instrument était un instrument grossier, et à sa dix-septième session il a cherché à en perfectionner l'application, conformément aux recommandations figurant dans les paragraphes 2 et dans les alinéas a) à d) du paragraphe 3 de ladite résolution.

En élaborant le projet du budget pour 1978-1979, le Secrétaire général a appliqué les taux relatifs de croissance recommandés par le CPC et adoptés par l'Assemblée générale et, dans la grande majorité des cas, les programmes proposés dans le projet de budget-programme se sont vu attribuer le rang de priorité recommandé par le CPC. Sur les vingt-sept grands programmes - et compte tenu des difficultés techniques qui se sont posées dans le cas de certains d'entre eux - quatre toutefois s'écartaient des cotes données par le Comité, à savoir :

	<u>Cote donnée par le CPC</u>
Développement social et affaires humanitaires	Moyen
Contrôle international des drogues	Inférieur à la moyenne
Droits de l'homme	Inférieur à la moyenne
Service de l'information (compte non tenu de l'inscription au budget ordinaire de postes antérieurement financés par des fonds extra-budgétaires)	Bien inférieur à la moyenne

Le CPC a examiné cette situation à sa dix-septième session et a recommandé :

a) Que le programme "Développement social et affaires humanitaires" conserve le taux de croissance "moyen" approuvé par l'Assemblée générale; que les éléments de programme 1.1, 1.6 et 2.1 figurant dans le projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1978-1979 soient supprimés; que les éléments de programme 1.2,

/...

1.5 et 3.3 soient réduits; et que les ressources prévues au budget pour le sous-programme 4 (intégration des femmes au développement) soient augmentées.

b) Que, pour le programme "Contrôle international des drogues", on entreprenne les tâches prévues pour l'exercice biennal 1978-1979, soit en réalisant des économies dans d'autres secteurs du programme, soit en recourant au Fonds des Nations Unies pour la lutte contre l'abus des drogues.

c) Que le programme "Droits de l'homme" conserve le taux de croissance "inférieur à la moyenne" approuvé par l'Assemblée générale.

d) Que le programme "Information" conserve le taux de croissance "bien inférieur à la moyenne" approuvé par l'Assemblée générale. Certaines directives concernant la façon d'appliquer cette dernière recommandation figurent dans les paragraphes 8 à 11 du rapport du Comité.

Ainsi, dans aucun des quatre cas, le CPC n'a trouvé de raisons de recommander une modification du rang de priorité fixé par l'Assemblée générale; s'agissant du Contrôle international des drogues, il a néanmoins indiqué qu'il étudierait la question de près lorsqu'il examinerait en 1978 le plan à moyen terme pour la période 1980-1983.

Certains représentants ont soulevé la question des recommandations concernant le programme "Développement social et affaires humanitaires" et je dirai donc quelques mots à ce propos. L'an dernier, après avoir examiné à fond ce programme dans le cadre du plan à moyen terme, le CPC a constaté que certains de ses éléments constitutifs présentaient des points faibles. Il a en même temps reconnu que le programme dans son ensemble, en particulier les sous-programmes concernant l'intégration des femmes au développement et les instruments internationaux relatifs à la condition de la femme, étaient importants. Il a donc recommandé d'appliquer un taux de croissance moyen au programme dans son ensemble, mais d'attribuer un taux de croissance supérieur à la moyenne aux sous-programmes relatifs à la préparation de la Décennie des Nations Unies pour la femme et le développement. Dans une note de bas de page, le CPC précisait bien que cela signifiait que les autres sous-programmes, concernant la participation populaire, la protection sociale et la prévention du crime, devraient avoir un taux de croissance bien inférieur à la moyenne. L'Assemblée générale a approuvé ces recommandations dans sa résolution 31/93.

Le Centre pour le développement social et les affaires humanitaires a de toute évidence approuvé la priorité accordée aux sous-programmes concernant le rôle et la condition de la femme, puisque dans le projet de budget pour 1978-1979, il a demandé des postes supplémentaires pour ces activités; mais il n'a pas tenu compte des conséquences qui en découlaient pour le programme dans son ensemble. Lorsque certains éléments d'un programme ont un taux de croissance supérieur à la moyenne, il s'ensuit que, si le taux de croissance moyen assigné au programme par l'Assemblée générale doit rester le même, d'autres éléments doivent être réduits. Au contraire, le Centre n'a tenu aucun compte des priorités approuvées par l'Assemblée générale et - sans présenter d'arguments supplémentaires de nature à convaincre le CPC

/...

de modifier sa recommandation - il a proposé un taux de croissance supérieur à la moyenne pour l'ensemble du programme.

Le Secrétariat aurait dû agir conformément à la responsabilité qui lui incombe, en vertu de la résolution 3534 (XXX), d'identifier les programmes d'utilité marginale, et il aurait dû coopérer avec le CPC pour l'aider à faire en sorte que les sous-programmes correspondent aux priorités adoptées par l'Assemblée générale. Le Secrétariat ayant failli à cette tâche, le CPC devait en prendre l'initiative. Il ne l'a pas fait au hasard : il avait étudié assez en détail le programme "Développement social" dans son ensemble lors de l'examen du plan en 1976. Etant donné que ce sont surtout certains pays d'Europe occidentale qui se préoccupent du programme en faveur de la jeunesse, il faut souligner que le sous-programme du Siège concernant la jeunesse n'a pas été supprimé. Le Comité a recommandé de supprimer l'élément 1.6 et de réduire l'élément 1.5, compte tenu des doutes exprimés à ce propos à la seizième session du Comité, lors de l'examen du plan, mais le programme du Siège relatif aux activités en faveur de la jeunesse demeure intact.

Certains pays d'Europe occidentale se sont vivement inquiétés de la suppression des programmes européens à la Division de Genève. Les pays en développement membres du CPC ont estimé que des programmes strictement européens ne devraient pas être imputés au budget du Siège. Le Comité a considéré qu'étant donné que les autres programmes régionaux dans le domaine social étaient exécutés par les commissions régionales intéressées, le programme européen ne devrait pas être à la charge du budget du Siège. Si des gouvernements européens accordent une priorité élevée à ce programme, comme certains représentants à la Cinquième Commission l'ont laissé entendre dans leurs interventions, il ne devrait pas être difficile de les inclure dans le programme de la CEE.

V. Programmes ayant fait l'objet d'un examen détaillé et d'une évaluation

En ce qui concerne les programmes ayant fait l'objet d'un examen détaillé et d'une évaluation, mes observations porteront successivement sur chacun des programmes examinés, sur les principaux résultats de cette opération et enfin sur un certain nombre de questions concernant les méthodes à utiliser à l'avenir pour exécuter ces tâches. Etant donné que c'était la première fois que le CPC avait à s'acquitter de ses nouvelles responsabilités en matière d'évaluation, il y a consacré énormément de temps : en fait, la plus grande partie de la session.

a) Information. Si le Comité a choisi d'évaluer ce programme, ce n'est pas simplement en raison de son importance et de l'ampleur des ressources qui y sont consacrées, mais également parce que le Service de l'information avait eu beaucoup de mal à présenter, aux fins de l'examen de l'an dernier, un plan d'activités satisfaisant. Les propositions figurant dans le projet de budget-programme de cette année dénotaient une certaine amélioration, mais le rapport d'évaluation montrait que le Service de l'information avait encore beaucoup à faire pour

/...

définir son rôle et les modalités de son action et pour formuler son programme sur la base d'un mandat dont les termes sont, il faut bien le reconnaître, assez vagues. Le Service de l'information avait en particulier de grandes difficultés à identifier les catégories de public auxquelles s'adresse son action, à définir des indicateurs d'exécution et à organiser ses activités en conséquence. Le Comité a jugé que le cadre institutionnel prévu pour fournir des avis d'experts, analyser le programme et fixer les priorités, indiquer des orientations générales et assurer la supervision budgétaire du programme relatif à l'information était dans l'ensemble satisfaisant. Il a estimé qu'il n'était pas nécessaire de créer un nouveau mécanisme, mais que le mécanisme existant pourrait néanmoins être renforcé si l'on appliquait les recommandations figurant aux paragraphes 9, 10 et 11 de son rapport. Enfin, le CPC a estimé qu'il faudrait maintenir le taux de croissance bien inférieur à la moyenne approuvée l'an dernier par l'Assemblée générale.

b) Environnement. Bien que le rapport d'évaluation du programme relatif à l'environnement ait été plus sélectif qu'exhaustif, il était d'une qualité bien supérieure à tous les autres et il a permis au Comité d'analyser les résultats du programme par rapport à ses objectifs de manière beaucoup plus systématique qu'il ne l'avait fait jusqu'à présent, et de formuler les recommandations qui figurent aux paragraphes 15 à 19 de son rapport. S'agissant des incidences de cette analyse sur le plan des ressources, le Comité a estimé que, compte tenu des résultats obtenus par le PNUE, le taux de croissance de ce programme devrait être supérieur à celui qui avait été adopté sur la base du plan à moyen terme et que ce taux devrait être proche de la moyenne, sans toutefois la dépasser. La façon d'appliquer cette recommandation dépendrait de la façon dont serait résolue la question de l'équilibre entre les crédits ouverts au budget ordinaire et les fonds extra-budgétaires.

c) Transports. L'évaluation et l'examen détaillés du programme relatif aux transports ont été axés sur deux questions interdépendantes, à savoir : a) l'évaluation du programme du Siège, et b) les incidences à l'échelle du système de la division du travail entre les divers organes et institutions dans le domaine des transports. Le CPC a fait d'importantes recommandations sur ces deux aspects de la question, mais je m'en tiendrai ici au programme de l'Organisation des Nations Unies, qui intéresse le plus immédiatement la Cinquième Commission.

Lors de la seizième session du Comité, en 1976, le Directeur du Centre pour les ressources naturelles, l'énergie et les transports, avait déjà attiré l'attention du CPC sur les problèmes qui se posaient dans ce domaine, estimant en particulier que le mandat prévu pour le programme était dépassé. Après avoir examiné attentivement le programme et en avoir évalué les résultats, le Comité a jugé que la notion selon laquelle le Siège devait avoir la responsabilité des activités dans le domaine des transports terrestres était périmée. Il a par ailleurs constaté que, si l'on en jugeait par les produits du programme, la façon dont le Siège s'était acquitté de cette responsabilité laissait beaucoup à désirer. Vu la nécessité de renforcer la coopération économique entre pays en développement - et le rôle capital que joue à cet égard le secteur des transports et des communications en fournissant l'infrastructure nécessaire - le Comité a jugé indispensable d'apporter des modifications fondamentales à la structure des activités de l'Organisation des Nations Unies, dans le domaine des transports

/...

terrestres, sur le plan de l'organisation et des programmes. Compte tenu de la nature des transports terrestres, et considérant que le Siège n'avait pas rempli son rôle de façon satisfaisante, le Comité a estimé qu'il y avait de bonnes raisons d'enlever au Siège ses responsabilités en matière de transports terrestres et de les transférer aux commissions régionales, en même temps que les projets opérationnels. Le Comité a estimé qu'il y aurait intérêt à appliquer rapidement cette recommandation car cela permettrait, non seulement de promouvoir sur un plan pratique et spécifique la notion de coopération économique entre pays en développement, mais également de progresser vers une décentralisation des tâches opérationnelles en faveur des commissions régionales dans un domaine qui se prête exceptionnellement bien à une gestion décentralisée. Dans le passé, on a beaucoup parlé de décentralisation mais presque rien n'a été fait. Pour donner effet à ce renforcement des commissions régionales dans le domaine des transports, le CPC recommande, à l'alinéa 4 c) du paragraphe 14 de son rapport, de réaffecter aux programmes des commissions régionales en matière de transports toutes les ressources qui se trouveraient libérées du fait des réductions approuvées pour aligner les propositions figurant dans le projet de budget-programme sur les taux relatifs de croissance fixés par l'Assemblée générale.

Comme je l'ai déjà fait observer, le CPC a consacré énormément de temps et d'effort à cette première tentative d'évaluation des programmes. Etant donné que la qualité de la plupart des rapports d'évaluation laissait encore beaucoup à désirer, il a formulé certaines recommandations visant à améliorer les méthodes d'évaluation utilisées, figurant au paragraphe 6 de son rapport. Les modifications suggérées devraient aider à améliorer la qualité d'ensemble des futurs rapports d'évaluation.

VI. Examen des programmes à choisir aux fins de leur examen détaillé et de leur évaluation

Pour ce qui est de formuler des recommandations plus précises quant aux programmes à évaluer l'année prochaine, l'une des conclusions auxquelles l'opération de cette année a permis d'aboutir est que les rapports d'évaluation ne devraient pas viser à couvrir la totalité d'un programme, l'effort d'analyse étant trop dispersé pour pouvoir cerner suffisamment dans le détail les véritables problèmes. En examinant les programmes qui devront faire l'objet d'une évaluation l'année prochaine, le Comité s'est donc efforcé d'identifier les problèmes sur lesquels il faudrait axer l'évaluation. Ces recommandations figurent au paragraphe 7 et concernent les programmes "Administration et finances publiques", "Economie des océans et océanologie" et "Développement social et affaires humanitaires."

En ce qui concerne le reste du budget-programme, compte tenu du temps limité dont il disposait, et pour ne pas empiéter sur les prérogatives du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, le CPC s'est attaché avant tout à examiner les aspects du budget-programme que l'on pourrait qualifier de "stratégiques", en particulier les rapports entre les programmes et sous-programmes proposés dans le budget et ceux qui avaient été approuvés dans le plan à moyen terme.

/...

Le CPC s'est efforcé de déterminer si les crédits prévus dans le projet de budget-programme visaient : a) à faire plus que ce qui avait été autorisé dans le plan à moyen terme pour la période pour 1978-1981, ou b) à faire moins que ne prévoyait le plan, c'est-à-dire moins que le niveau d'exécution sur la base duquel chaque programme s'était vu accorder un certain rang de priorité.

VII. Evolution du système de planification, de programmation et de budgétisation de l'Organisation des Nations Unies

Enfin, puisque nous arrivons à la fin de la première période de deux ans couverte à la fois par un plan et un budget, je voudrais évoquer un certain nombre de questions ayant trait à l'évolution du système de planification, de programmation et de budgétisation de l'Organisation des Nations Unies, à savoir : a) les problèmes relatifs au cycle de programmation, et b) les rapports entre le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires et le CPC.

A la dix-septième session comme à la seizième, les décisions émanant d'organes chargés de la formulation des programmes qui s'étaient réunis après que le plan ait été arrêté, de même que les propositions figurant dans le projet de budget-programme qui n'avaient pas été incluses dans le plan à moyen terme ni autorisées par un organe délibérant, ont posé des problèmes au Comité. Ces problèmes dénotent une certaine opposition inévitable entre les exigences d'une procédure rationnelle de planification des programmes et la faculté d'adaptation de l'Organisation à répondre aux nouvelles initiatives en matière de programmes. La résolution 31/93 définit le cadre de cette procédure et prévoit un processus de programmation standard :

- i) Un sous-programme est formulé dans le cadre du plan, sur la base d'un texte portant autorisation des travaux;
- ii) Ce sous-programme est approuvé par le Conseil économique et social et par l'Assemblée générale, sur la base des recommandations du CPC;
- iii) La stratégie du plan à moyen terme est transposée en propositions à inclure dans le projet de budget-programme;
- iv) Les aspects du budget relatifs au programme sont approuvés par le Conseil économique et social et par l'Assemblée générale, compte tenu des avis du CPC.

La seule exception prévue dans la résolution 31/93 concerne les cas où surviendrait : "une nécessité pressante de caractère imprévisible déterminée par l'Assemblée générale". Sans la discipline imposée par un tel processus de planification, le programme de travail de l'Organisation des Nations Unies serait composé d'une multitude d'activités les plus diverses, dépourvues de la cohérence nécessaire pour avoir des effets appréciables.

/...

Néanmoins, il faut reconnaître que ce processus de planification entraîne effectivement une certaine rigidité et risque de provoquer des retards pouvant aller jusqu'à deux ans entre le moment où une résolution est adoptée et le moment où elle est transposée en activités dans le cadre d'un programme. Comme le Comité l'indique au paragraphe 238 de son rapport, ceci crée un réel dilemme : ou bien on applique le processus standard, au prix de retards excessifs, ou bien on en sape le principe. En conséquence, il fallait trouver une solution qui permettrait à la fois de préserver la cohérence du processus de programmation établi par l'Assemblée générale et d'introduire dans ce processus le degré de souplesse minimum nécessaire pour que l'Organisation s'adapte à un milieu en évolution rapide, sans que la qualité de la planification et de la programmation s'en ressente. Il faudrait donc, pour des raisons pratiques, ranger ces propositions supplémentaires dans deux catégories. Dans la première rentreraient les propositions auxquelles on appliquerait les procédures de programmation standard et le processus normal décrit au paragraphe 233. Les propositions entrant dans la deuxième catégorie seraient considérées comme des exceptions, visées au paragraphe 234. La deuxième catégorie ne comprendrait vraisemblablement que les propositions considérées par l'organe principal chargé d'élaborer les programmes comme reflétant "une nécessité pressante de caractère imprévisible", avis qui serait confirmé par l'organe directeur.

On peut envisager diverses options pour traiter cette deuxième catégorie de propositions :

- a) Une meilleure synchronisation des procédures de planification et de programmation;
- b) Le Conseil économique et social pourrait lui-même devenir un organe de programmation qui formulerait les propositions nécessaires détaillées relatives aux programmes, à l'intention de l'Assemblée générale;
- c) Le CPC pourrait être laissé libre d'agir à sa guise, ce qui reviendrait en fait à renoncer à toute planification.

Lors de sa trente et unième session, l'Assemblée a examiné les rapports entre le CPC et le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, et en particulier la répartition du travail entre ces organes en ce qui concerne l'examen du budget-programme. Les appréhensions quant à l'apparition éventuelle de difficultés en ce qui concerne la délimitation des attributions dans la zone d'ombre qui existe entre ces deux comités ne se sont pas confirmées dans la réalité. Le CPC a constaté que le Comité consultatif était disposé à coopérer. Ce comité a même apporté certains changements à son programme de travail pour permettre au CPC d'examiner certains programmes avant que le Comité consultatif n'en examine les aspects budgétaires. Le CPC espère que cet esprit de collaboration pourra se développer encore davantage à l'avenir, afin que les deux comités puissent s'entraider plus efficacement pour mieux servir l'organe dont ils relèvent tous les deux, à savoir l'Assemblée générale, et plus particulièrement, sa Cinquième Commission.
