

Planification, programmation, budgétisation et évaluation à l'ONU

In: Annuaire français de droit international, volume 32, 1986. pp. 401-425.

Citer ce document / Cite this document :

Bertrand Maurice. Planification, programmation, budgétisation et évaluation à l'ONU. In: Annuaire français de droit international, volume 32, 1986. pp. 401-425.

doi : 10.3406/afdi.1986.2726

http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/afdi_0066-3085_1986_num_32_1_2726

ORGANISATIONS INTERNATIONALES UNIVERSELLES

PLANIFICATION, PROGRAMMATION, BUDGÉTISATION ET ÉVALUATION À L'ONU

MAURICE BERTRAND

Les programmes et les budgets des Nations Unies sont aujourd'hui un sujet de controverse. Le Gouvernement des Etats-Unis et les autres « gros contributeurs » prétendent que le niveau du budget de l'O.N.U. est trop élevé et qu'il finance trop d'activités périmées ou d'une utilité marginale, alors que les pays en développement pensent que c'est au contraire le manque de ressources qui empêche les programmes d'atteindre leur seuil d'efficacité.

Cette controverse n'est pas nouvelle. Elle a occupé les débats de l'Assemblée générale depuis l'origine de l'O.N.U., et particulièrement depuis les années 60. Il est moins connu, en revanche, que des efforts importants ont été faits par les Etats membres pour résoudre ces différences de vue, pour développer des procédures et des mécanismes facilitant l'établissement des priorités, pour définir des objectifs raisonnables et précis, pour contrôler l'exécution des programmes, pour évaluer les résultats obtenus et pour tirer des leçons de ces évaluations. Malheureusement, cette approche moderne et sophistiquée n'a pas fonctionné. Elle n'a pas réussi à faciliter l'établissement d'un accord sur le contenu et le niveau du budget.

La crise financière actuelle est la preuve de cet échec. On peut donc être tenté de conclure que cette entreprise était vaine. Ce serait là une conclusion hâtive. En fait une analyse approfondie des raisons pour lesquelles ce système de planification, programmation, budgétisation et évaluation a été établi ainsi que les conditions de son élaboration révèle :

- que quelques-unes de ses dispositions essentielles n'ont jamais été mises en œuvre,
- qu'il comporte encore des lacunes importantes,
- et qu'il exigerait pour fonctionner correctement une modification des idées reçues sur le rôle de l'O.N.U.

(*) Maurice BERTRAND, ancien membre du corps commun d'inspection de l'Organisation des Nations Unies.

I. — HISTOIRE DU SYSTÈME DE PLANIFICATION, PROGRAMMATION, BUDGÉTISATION ET ÉVALUATION

C'est vers le milieu des années 60 que le besoin d'un système de programmation fut éprouvé pour la première fois aux Nations Unies, à l'occasion d'une crise financière. La crise était due aux événements du Congo entre 1960 et 1964 (1). Un important déficit avait résulté du refus par quelques États membres, en particulier l'Union soviétique et la France, de payer leur part des dépenses des opérations des Nations Unies au Congo (O.N.U.C.) (2), qui comprenaient à la fois des activités de coopération technique et l'intervention d'une force armée (U.N.E.F.) (3).

Le budget total (brut) des Nations Unies en 1960 était de 65,7 millions de dollars. Ce montant doubla entre 1960 et 1966, passant de 71,6 millions en 1961 à 85,8 en 1962, 92,8 en 1963, 102,9 en 1964, 108,4 en 1965 et 121 en 1966 (4).

Le budget était à cette époque présenté annuellement par nature de dépenses. Il comprenait 20 chapitres (voyages, réunions, traitements, bâtiments, équipements, imprimerie, service local, etc.) et contenait très peu d'explications sur le contenu du programme.

Le chapitre 3 concernant les traitements et salaires et le chapitre 4, sur les frais généraux de personnel étaient les plus importants et représentaient approximativement 57 à 60 % du total du budget (5).

(1) Après la proclamation de l'indépendance de la République du Congo (Léopoldville a renommé Kinshasha le 1^{er} juillet 1966), les désordres et la mutinerie entraînèrent un exode massif de l'administration et des techniciens belges. Le 12 juillet les leaders congolais demandèrent à l'O.N.U. de leur fournir une assistance militaire et de les aider à mettre fin à la sécession de la province du Katanga. Le Conseil de sécurité autorisa le Secrétaire général Dag Hammarskjöld à fournir au Congo une assistance militaire et technique. Le Secrétaire général établit l'O.N.U.C. : la force militaire des Nations Unies faite de contingents d'États autres que les grandes puissances atteignit un maximum d'environ 20 000 soldats.

(2) Le sigle O.N.U.C. signifie Opération des Nations Unies au Congo, la partie militaire était déjà appelée U.N.E.F. (U.N. Emergency Force). C'était la deuxième U.N.E.F. après celle qui avait été créée à l'occasion de l'opération de Suez.

(3) L'Assemblée décida que les dépenses qui avaient été faites pour l'O.N.U.C. en 1960 étaient des « dépenses de l'Organisation » au sens de l'article 17 paragraphe 2 de la Charte et que par conséquent les États membres avaient une obligation légale contraignante de payer leurs contributions à cet égard. Cette opinion fut soutenue par une opinion majoritaire de la Cour Internationale de Justice qui trouva le 20 juillet 1962 que ces dépenses étaient bien « des dépenses de l'Organisation » au sens de la Charte.

L'Assemblée décida ultérieurement que les dépenses extraordinaires de l'O.N.U. étaient essentiellement différentes en nature de celles du budget régulier de l'Organisation et que par conséquent une procédure différente devait être adoptée à leur égard. L'Assemblée nota que 5 membres permanents du Conseil de sécurité avaient une responsabilité spéciale pour contribuer au coût des opérations du maintien de la paix. En conséquence l'Assemblée établit une formule spéciale selon laquelle les pays en voie de développement se voyaient accorder une réduction substantielle sur leurs contributions, la différence devant être couverte par des contributions volontaires des pays développés. 26 pays furent ultérieurement désignés « comme développés » par l'Assemblée mais un nombre important de ces pays ne versa pas de contributions aux opérations de maintien de la paix.

Ultérieurement l'Assemblée lança un appel aux États membres qui étaient en retard pour le paiement de leur contribution afin qu'ils effectuent les paiements sans tenir compte de leurs positions politiques respectives et elle établit une machinerie et des directives établissant des méthodes spéciales pour le financement des opérations du maintien de la paix entraînant des dépenses lourdes telles que celles pour le Congo et le Moyen Orient (traduction du texte de la page 179 de *Everyone's United Nations — the first twenty years*).

(4) Opuscule cité page 476.

(5) Les effectifs s'élevaient à 4 215 en 1960, dont 1 731 administrateurs et 2 484 services généraux et services locaux; ce nombre atteignit 5 651 en 1966 (2 245 administrateurs, 3 406 services généraux et services locaux). Voir le document des Nations Unies A.6289, addendum 2 du 31 mai 1966.

En raison de la situation financière, l'Assemblée générale à sa 16^e session en 1961, avait autorisé le Secrétaire général à vendre 200 millions de dollars de bons des Nations Unies à des gouvernements, à des banques nationales et à diverses institutions. Le montant de l'emprunt atteignit 169 905 679 dollars; il avait été souscrit par 64 pays (6).

Le montant de dépenses autorisé pour l'O.N.U.C. pour la période du 14 juillet 1960 au 30 septembre 1965 s'éleva à 392,8 millions de dollars (48,5 millions en 1960; 120 millions en 1961; 120 millions en 1962; 83,7 millions en 1963, 18,2 millions en 1964; 2,4 millions en 1965). Il est à noter que ces dépenses annuelles ont été plus importantes en 1961 et en 1962 que le budget des Nations Unies lui-même (7).

Le montant du déficit, qui résultait principalement des contributions obligatoires non payées, n'était pas connu en 1965. De manière à clarifier la situation et en particulier « pour obtenir des informations donnant une description claire de la situation financière de l'organisation, y inclus une description précise de ses engagements » et pour faire « un examen détaillé des procédures de préparation et d'approbation du budget et une étude des procédures pour contrôler son exécution », l'Assemblée générale par sa résolution 2049 (XX) du 13 décembre 1965 décida « d'établir un comité ad hoc d'experts pour examiner les finances des Nations Unies et des agences spécialisées » composé de 14 Etats membres (8).

Le paragraphe 6 de cette résolution mentionnait explicitement la nécessité d'examiner « l'ensemble de tous les problèmes budgétaires de l'O.N.U. et des organisations ayant des relations avec elle, et notamment leurs procédures administratives et budgétaires, les moyens de comparer et si possible de standardiser la présentation de leurs budgets, et les aspects financiers de leur développement, afin d'éviter des dépenses non nécessaires, particulièrement les dépenses résultant de duplication d'activités ». Il mentionnait aussi le besoin de « rationalisation et de meilleure coordination ».

Le comité ad hoc connu sous le nom de « Comité des 14 » établit deux rapports :

— le premier concernait la situation financière (document des Nations Unies A/6289 du 28 mars 1966) au 30 septembre 1965 (9).

— le deuxième (document des Nations Unies A/6343 du 19 juillet 1966) traitait principalement de la préparation budgétaire, de la présentation et de la standardisation des documents budgétaires et des règles financières, du cycle budgétaire, de la planification et de l'évaluation des programmes et de la coordination.

C'est un document fondamental en ce sens qu'il a établi la base du système de planification, programmation, budgétisation et évaluation qui a été progressivement développé au cours des 20 dernières années.

Ce deuxième rapport présentait de nombreuses recommandations et suggestions concernant « la présentation d'un résumé du budget une année à l'avance, un format unique de présentation des budgets par toutes les organisations du système

(6) Les bons qui avaient été émis pour une période de 25 ans à un intérêt annuel de 2 %. Les charges d'intérêt et de principal devaient être payées à partir de 1963 par une tranche annuelle de 8,7 millions de dollars en moyenne jusqu'en 1987, les dernières tranches étant respectivement de 2,5 millions, 0,9 million et 0,6 million en 1988, 1989 et 1990.

(7) Un rapport financier établi par le Secrétaire général en 1966 montrait que les dépenses effectives incombant à l'O.N.U.C. en septembre 1965 atteignaient 337,4 millions de dollars et les obligations non liquidées s'élevaient à 30,8 millions.

(8) En 1965, le nombre d'Etats membres de l'O.N.U. était de 118.

(9) Ce rapport estimait le « déficit pour lequel des contributions volontaires avaient été demandées à l'origine » à 52 millions de dollars au minimum et à 73,4 millions de dollars au maximum suivant le jugement que le Comité portait sur la différence existant entre l'actif et le passif.

des Nations Unies, l'établissement d'un rapport sur les résultats, la standardisation des règles financières, la possibilité d'établir un cycle budgétaire biennal, la standardisation de la nomenclature, l'établissement d'un corps d'inspection, le développement des procédures de planification, programmation et budgétisation (établissement de plans à moyen terme dans chaque organisation, établissement d'un budget programme, synchronisation des cycles de planification et budgétisation pour toutes les organisations, procédures d'évaluation), ainsi que la reconstitution d'un comité spécial de coordination par le Conseil économique et social. A la lecture de ce document de 1966 on peut se demander pourquoi il a fallu 20 ans pour mettre en œuvre, et de façon seulement partielle, les solutions qu'il recommandait.

En fait, la seule recommandation qui ait été mise en œuvre immédiatement fut la création en 1967 du « Corps commun d'inspection » composé de 8 inspecteurs « choisis parmi les membres de corps de contrôle ou d'inspection nationaux, ou parmi les personnes ayant des compétences similaires et chargées d'établir sous leur propre signature des rapports pour lesquels ils étaient seuls responsables et dans lesquels ils devaient indiquer les solutions aux problèmes qu'ils auraient notés ». Le Corps commun d'inspection commença ses opérations sur une base expérimentale le 1^{er} janvier 1968.

A peu près à la même date, le comité de coordination (mentionné dans le paragraphe 90 du rapport du Comité des 14) qui avait été créé en 1962, reçut le nom de Comité du Programme et de la Coordination (résolution 117 (XXXXI) du Conseil économique et social de 1966). Aucune autre recommandation ne fut appliquée jusqu'à ce que le Corps commun d'inspection prit en mains lui-même l'étude des mêmes problèmes. L'établissement du cycle de planification et d'évaluation fut le résultat d'une coopération étroite commencée en 1968 entre le Corps commun d'inspection, le Comité consultatif sur les questions administratives et budgétaires (10) et le Comité du Programme et de la Coordination (CPC).

**

En 1969, dans un rapport sur les programmes et les budgets dans la famille des organisations des Nations Unies (document des Nations Unies A/7822 du 3 décembre 1969), le Corps commun d'inspection recommanda la présentation du budget des Nations Unies par programme, l'établissement du budget-programme sur un cycle budgétaire de 2 ans, l'adoption générale de la programmation à moyen terme et l'établissement d'un service de programmation. Il fallut à peu près 3 ans pour que ces recommandations commencent à être mises en œuvre. Les secrétariats des Nations Unies et des agences opposèrent une résistance vigoureuse à toute modification et à toute innovation, mais le Corps commun d'inspection avait l'avantage de pouvoir suivre ses recommandations, en établissant des nouvelles notes et des nouveaux rapports, en aidant le Secrétariat (par exemple dans la préparation d'un schéma pour le nouveau programme budget) et en expliquant aux délégations l'utilité et le caractère pratique des nouvelles méthodes.

En fait, quelques-unes des agences spécialisées avaient déjà adopté sous diverses formes les budgets-programmes au cours des années 50 : OMS, UNESCO 1951; F.A.O. 1952. Des budgets biennaux ont existé à l'UNESCO à partir de 1953-54 et à la F.A.O. à partir de 1958-59. L'O.I.T. avait opté pour un programme-budget

(10) Le Comité consultatif sur les questions administratives et budgétaires (C.C.Q.A.B.) était depuis son origine le corps d'experts traitant des questions budgétaires et administratives et coopérant avec la 5^e Commission de l'Assemblée générale.

biennal en 1971-72. L'Assemblée générale des Nations Unies décida finalement d'adopter un budget programme biennal pour l'exercice 1974-1975.

L'adoption par les organisations spécialisées du système de plan à moyen terme démarra un peu plus tard, à l'exception de l'O.M.S. qui avait depuis 1952 un « programme de travail pour une période déterminée » (pour 5 ans). L'UNESCO établit son premier plan à moyen terme pour la période 1971-76 et un deuxième pour la période 1973-78. La F.A.O. et l'Organisation internationale du travail adoptèrent un plan pour la période 1972-77, l'O.I.T. continuant avec un second plan pour la période 1973-79. Les Nations Unies décidèrent en 1972 d'adopter leur premier plan à moyen terme pour une période de 4 ans (1974-77).

*

**

L'adoption de ces nouveaux instruments conduisit à des changements importants. La présentation du plan à moyen terme fut faite par « grands programmes », « programmes » et « sous-programmes » facilitant ainsi une meilleure compréhension des activités nombreuses et complexes de l'O.N.U. La présentation du budget, bien que ne correspondant pas à la liste des grands programmes, permit aussi une meilleure compréhension des relations entre les divers départements et services, le volume de leurs effectifs, le niveau de leurs ressources et la liste des divers « éléments de programme » composant les divers « sous-programmes ». Enfin un rapport biennal sur l'exécution du programme fut institué.

L'établissement du cycle budgétaire de deux ans eut une influence considérable sur la rationalisation du travail de l'Assemblée générale, ou au moins de sa 5^e Commission. Dans les années budgétaires l'attention des délégations se concentra sur les questions de finances et de programme et, dans les années non-budgétaires, il devint possible d'accorder plus de temps à un certain nombre d'autres problèmes et particulièrement aux problèmes de personnel.

Mais il apparut bientôt que les nouveaux outils devaient être améliorés et que le Secrétariat et les délégations avaient besoin de recevoir quelque éducation pour pouvoir les utiliser pleinement.

Il fallut à peu près 10 ans pour que soient établis les mécanismes et les procédures nécessaires à un fonctionnement correct du système. Ce sont les dix ans qui séparent 1974, première année d'utilisation du plan à moyen terme et du budget-programme et 1984, date de la publication du « Règlement et des Règles concernant la planification des programmes, la budgétisation et l'évaluation ». Les résultats de tous ces efforts restent encore théoriques et formels et la pratique n'est pas encore satisfaisante, mais des progrès importants ont été faits vers la définition d'un système efficace.

L'intérêt des délégations pour l'amélioration de la méthodologie s'est accru depuis 1974, et particulièrement au sein du Comité du Programme et de la Coordination et de la 5^e Commission. La préparation de 4 plans à moyen terme successifs (3 « plans roulants » de 4 années 1976-79, 1978-81, 1980-83 et un plan à terme fixe de 6 ans 1984-89) et de programmes budgets biennaux a permis au Secrétariat et aux délégations de mettre à l'épreuve les méthodes proposées. Les résolutions de l'Assemblée générale ont donné progressivement de plus en plus de précisions sur la manière de définir les priorités, les objectifs, les programmes et les méthodes d'évaluation. Elles ont établi la méthodologie des budgets program-

mes (11), des plans à moyen terme (12) et des procédures d'évaluation (13). Une résolution importante sur la restructuration des secteurs économiques et sociaux des Nations Unies (résolution 32/197 du 20 décembre 1977) a décrit, dans les parties 6 et 7 de son annexe, le rôle que devait jouer le C.P.C. dans les problèmes de planification, programmation, évaluation et coordination, la nature de sa coopération avec le Corps commun d'inspection, l'harmonisation des plans et des programmes au sein du Système des Nations Unies, la méthode de « planification commune » etc. Les résolutions 37/234 et 38/227 ont enfin défini le Règlement et approuvé les Règles gouvernant la planification des programmes, les aspects programmatiques du budget, la vérification de la mise en œuvre et les méthodes d'évaluation.

Tout le travail qui a été fait jusqu'ici sur la planification, la budgétisation et l'évaluation est le résultat des activités combinées du Corps commun d'inspection (14), du Comité du Programme et de la Coordination (15), du Conseil économique et social (qui a aussi pris un grand nombre de résolutions sur ces questions), de la 5^e Commission de l'Assemblée générale et, après sa création en 1978 de l'Office de Planification Programmation et Coordination du Département des Affaires économiques et sociales internationales (D.I.E.S.A.) (16). Une contribution excep-

(11) Résolutions sur les budgets-programmes : 3 043 (XXVII) de 1972, 3 534 (XXX) du 17 décembre 1975, 32/210 et 32/211 du 21 décembre 1977, 33/203 du 29 janvier 1979.

Sur ces premiers budgets-programmes, voir Alain PELLET, Budgets et programmes aux Nations Unies, quelques tendances récentes, cet *Annuaire*, 1976, pp. 242-282.

(12) Résolutions sur le plan à moyen terme : 3 199 (XXVIII) du 18 décembre 1973, 31/93 du 14 décembre 1976, 33/48 du 19 décembre 1978, 34/224 du 20 décembre 1980, 37/234 de 1983, 38/227 de 1984.

(13) Résolutions sur l'évaluation : Résolution du Conseil économique et social 222A (IX) du 15 août 1949 paragraphe 6.a, Résolution 1042 (XXXVIII) de 1964, Résolution 1092 (XXXIX) de 1965, Résolution 1263 (XXXIII) de 1967, Résolution 1364 (XXXV) de 1968. Résolutions de l'Assemblée générale 32/206, 33/118, 35/9 et autres résolutions traitant des plans à moyen terme et des budgets déjà cités.

(14) Pendant cette période le Corps commun d'inspection a adopté les rapports et les notes suivants sur ces questions :

JIU/REP/69/7 — rapport sur les programmes nations et les budgets aux Nations Unies.

JIU/NOTE/70:2 — coopération inter-agence sur la programmation.

JIU/NOTE/70:3 — présentation d'un projet de format pour le budget programme des Nations Unies.

JIU/REP/74:1 — rapport sur la planification à moyen terme dans le système des Nations Unies.

JIU/NOTE/75:1 — harmonisation de la présentation des budgets-programmes, commentaires sur le rapport du groupe d'experts sur la structure du système des Nations Unies (E/AC/62/9)

JIU/REP/76:19 — rapport sur la programmation par pays comme un instrument de coordination et de coopération au niveau du pays.

A/28 — note sur le concept d'objectifs dans les organisations internationales dans le contexte des plans à moyen terme et des budgets-programmes.

JIU/REP/78:1 — rapport sur la programmation et l'évaluation aux Nations Unies.

Septembre 1978 — tentative maquette de présentation d'un programme dans le plan à moyen terme.

JIU/REP/79:5 — la planification à moyen terme aux Nations Unies.

JIU/REP/81:7 — rapport sur l'établissement des priorités et l'identification des activités périmées aux Nations Unies.

JIU/REP/82:10 — rapport sur l'élaboration du règlement pour le cycle de planification, programmation et évaluation aux Nations Unies.

JIU/REP/83:6 — deuxième rapport sur l'élaboration d'un règlement sur le cycle de planification, programmation et évaluation aux Nations Unies.

Sur évaluation — évaluation dans le système des Nations Unies (1977), glossaire des termes d'évaluation (1978), directives initiales pour les systèmes d'évaluation interne (1979), situation de l'évaluation interne dans le système des Nations Unies (1981), deuxième rapport sur l'évaluation dans le système des Nations Unies (1982).

(15) Dans ses rapports annuels tout au long de cette période, le CPC a étudié régulièrement les problèmes de méthodologie et a décrit et commenté les diverses expériences faites en matière d'évaluation de planification et de comparaison des programmes des Nations Unies avec ceux des autres agences (analyses de programme trans-organisationnelles ou COPAS).

(16) Il doit être noté qu'après avoir été impliqué dans la discussion sur l'établissement du premier budget-programme le Comité consultatif sur les questions administratives et budgétaires (CCQAB) n'a pas participé à l'établissement de cette méthodologie.

tionnelle fut faite par le Comité de 25 experts réuni en 1975, dont le rapport « une nouvelle structure de l'O.N.U. pour la coopération économique mondiale » (E.A.C. 62/9 du 28 mai 1975), fut la base de l'opération de restructuration approuvée par la résolution 32/197.

Les discussions sur ces problèmes ont concerné la forme des outils de planification, programmation et de budgétisation, (plans à moyen terme et budgets programmes), les priorités, la coordination des programmes du Système des Nations Unies, l'évaluation et finalement les mécanismes institutionnels (17).

a) *Le Plan à moyen terme*

L'établissement d'un plan à moyen terme pour les Nations Unies étant un exercice entièrement nouveau, il est assez naturel que les délégués et les membres du Secrétariat se soient posé des questions au sujet de l'utilité du plan, de sa comparabilité avec les plans nationaux ou sur la nature de ses objectifs.

Malgré des progrès importants, la confusion subsiste encore au sujet du rôle de cet instrument. L'opposition entre les partisans et les adversaires du plan à moyen terme s'explique au moins en partie par le fait que la conception de la planification varie suivant les cultures et les traditions nationales. Les partisans arguaient du besoin de clarté, de la nécessité de définir des objectifs plus précis, de la possibilité offerte par le plan de réfléchir plus profondément sur le rôle de l'Organisation, de la possibilité de rationalisation des méthodes de travail, etc. Les opposants fondaient leur argumentation sur l'impossibilité de prévoir à l'avance l'évolution des problèmes mondiaux, sur le besoins de flexibilité pour les activités des Nations Unies, sur l'impossibilité pratique de planifier la majorité des activités de l'O.N.U., particulièrement celles concernant la négociation, six ou huit années en avance (en prenant en compte la période de préparation). Les questions qui furent discutées le plus longuement concernaient :

— *le choix entre un système de « plan roulant » ou un plan à terme fixe*; les partisans du plan roulant souhaitaient que l'on prépare un nouveau plan tous les deux ans, que ce document indique l'orientation générale des activités pour une période de planification de 4 à 6 ans, étant entendu que le plan suivant couvrirait une partie de la période du plan précédent. Les partisans du plan à terme fixe prétendaient de leur côté qu'afin d'établir des objectifs précis et limités dans le temps, il était nécessaire de définir un cadre stable, y compris un calendrier d'opérations, (étant entendu que les objectifs et les orientations du plan seraient corrigés, si nécessaire, tous les deux ans pour prendre en considération les événements nouveaux affectant le rôle de l'Organisation). Le plan à terme fixe fut finalement adopté, avec une période de planification de six ans, correspondant à trois budgets programmes biennaux.

(17) Le présent article ne traite pas de la programmation au niveau du pays pour les activités opérationnelles : en dépit du fait que cette programmation est en étroite relation avec la planification et la programmation des activités de l'O.N.U. et des agences du système des Nations Unies, il a été traité de cette question de façon séparée en particulier par le Conseil d'administration du P.N.U.D., le Conseil économique et social et la deuxième commission de l'Assemblée générale.

— *le format du plan et ses sub-divisions.* L'adoption de la notion de « *grand programme* » (18) (par exemple grands programmes concernant la population, les droits de l'homme, les drogues, etc.) et sa division en « *programmes* » (par exemple concernant l'analyse de la population mondiale, la coopération technique dans le domaine de la population, etc.) et en « *sous-programmes* » (par exemple l'analyse démographique, les projections démographiques, les politiques démographiques, etc.) fut le résultat d'un grand nombre d'études et de discussions notamment au niveau inter-agences (19). Ce format devait en principe permettre la définition d'objectifs précis et limités dans le temps au niveau des sous-programmes, et dans le programme-budget la définition, à l'intérieur de sous-programmes, d'*éléments de programme* très souvent identiques aux divers « *produits* » (études, rapports, symposiums, etc.) (20).

(18) La liste de 24 « grands programmes » du dernier plan à moyen terme (1984-1989) est la suivante :

1) Affaires politiques et du Conseil de sécurité; 2) affaires politiques spéciales et missions spéciales; 3) justice internationale et droit international; 4) tutelle et décolonisation; 5) secours aux désastres; 6) droit de l'homme; 7) contrôle international des drogues; 8) protection et assistance internationale aux réfugiés; 9) information; 10) questions et politiques de développement; 11) énergie; 12) environnement; 13) agriculture et alimentation; 14) établissements humains; 15) développement industriel; 16) commerce international et financement du développement; 17) ressources naturelles; 18) population; 19) administration et finances publiques; 20) science et technologie; 21) développement social et affaires humanitaires; 22) statistiques; 23) firmes transnationales et 24) transports, communications et tourisme.

(19) Les définitions officielles de ces notions sont les suivantes :

Grand programme — un grand programme comprend toutes les activités menées, indépendamment de l'unité administrative dont elles relèvent, par l'Organisation des Nations Unies dans l'un des secteurs énumérés dans le plan à moyen terme. Exemple, tous les travaux sur les transports effectués par l'Organisation des Nations Unies. Le grand programme sur les transports comprend les travaux effectués dans ce secteur par la CNUCED, le Département des affaires économiques et sociales internationales et les commissions régionales.

Programme — un programme comprend toutes les activités menées, dans le cadre d'un grand programme, par un département, un bureau ou une division. Exemple : les travaux de la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique sur les transports dans la région de l'Asie et du Pacifique.

Sous-programme — Un sous-programme comprend, dans le cadre d'un programme, toutes les activités visant à la réalisation d'un ou de plusieurs objectifs étroitement liés, tels que formulés dans le plan à moyen terme. Exemple : les travaux de la Commission économique pour l'Europe visant à faciliter le trafic en Europe.

Élément de programme — Un élément de programme comprend, dans le cadre d'un sous-programme, des activités ayant un objet déterminé et bien circonscrit, et vise généralement à l'obtention d'un ou plusieurs produits finals par exercice biennal, tels qu'une publication, une réunion, ou des services de type consultatif. Exemple : dans le cadre du sous-programme de facilitation du trafic exécuté par la Commission économique pour l'Europe, l'examen de l'application de la Convention sur le transport multimodal international.

Produit final — A l'Organisation des Nations Unies, un produit final est un produit ou un service fourni par le Secrétariat à des utilisateurs ne faisant pas partie des secrétariats des organismes des Nations Unies. Tout travail qu'effectue le Secrétariat en vue de l'obtention du produit final est une activité intermédiaire.

Exécution des produits — Un produit est exécuté lorsque le service est fourni ou lorsque les produits résultant d'une activité prévue à un programme sont mis à la disposition des utilisateurs directs concernés. Exemples : s'il s'agit de services à fournir pour une session d'une réunion intergouvernementale, le produit est exécuté lorsque le rapport final de la session a été distribué aux Etats membres; s'il s'agit d'un rapport ou d'une publication technique, le produit est exécuté lorsque le document en question a été distribué aux Etats membres, aux gouvernements concernés ou à d'autres utilisateurs directs; s'il s'agit d'une publication destinée à la vente, le produit est exécuté lorsque celle-ci est mise en vente; s'il s'agit d'un projet d'assistance technique, il est exécuté lorsque le rapport final établi lors de l'achèvement du projet a été reçu par le pays bénéficiaire; s'il s'agit d'une subvention, il est exécuté lorsque le bénéficiaire a reçu le paiement final, et s'il s'agit d'une bourse, lorsque le bénéficiaire a fini de suivre les cours pour lesquels la bourse a été attribuée.

(20) La liste des catégories types est indiquée par la règle 104.4 : service d'appui aux organes inter-gouvernementaux y compris le soutien des négociations, rapport destiné à des organes inter-gouvernementaux, opérations du maintien de la paix et opérations humanitaires, publications techniques, services d'information, projet de coopération technique y compris les services consultatifs, contributions financières y compris les subventions et bourses, autres produits finals.

— d'autres questions furent aussi discutées longuement : le format et le contenu des exposés sur le contenu des programmes, la définition des « stratégies », la justification du choix des objectifs, la définition et la conception des objectifs eux-mêmes, en distinguant les objectifs de l'Organisation et ceux du Secrétariat, la distinction entre les divers types d'activités, la nécessité et la possibilité de faire des études préliminaires en profondeur... Les efforts de recherche sur ces questions et sur quelques autres permirent au Secrétariat et aux délégations d'avoir une meilleure compréhension des activités économiques, sociales, humanitaires et opérationnelles de l'O.N.U. et commencèrent à réduire la distance qui séparait le travail quotidien (de préparation de documents, études, publications, réunions), des objectifs généraux de l'Organisation.

Il fut reconnu nécessaire de distinguer entre les domaines où des actions communes entre gouvernements sont rendues possibles par l'existence d'un certain niveau de consensus et celles qui exigent des négociations afin d'établir une compréhension commune des problèmes à discuter. Toutefois cette distinction ne fut pas prise en considération pour l'établissement des plans.

En revanche une distinction fut faite entre les activités continues, qui ne pouvaient être limitées dans le temps parce qu'elles correspondaient à quelque fonction permanente de l'Organisation (par exemple l'établissement sur une base régulière de projections démographiques ou le rassemblement de statistiques mondiales, etc.) et les activités qui n'existaient qu'en fonction d'un objectif spécifique (par exemple l'établissement d'une institution pour la formation d'un nombre déterminé de spécialistes). Mais le Secrétariat eut des difficultés à comprendre cette nouvelle méthodologie qui était imposée de l'extérieur. Pour cette raison, et en l'absence de formation organisée pour aider les administrateurs dans l'utilisation de ces nouveaux instruments, la préparation du plan ne fut pas prise très au sérieux par les services concernés, et le premier plan ne peut guère être considéré comme un instrument réellement utilisable. Mais les plans suivants ne le furent pas davantage. Un rapport du Corps commun d'inspection (21) publié en 1979, après la présentation du troisième plan à moyen terme, (période 1980-1983), dit : « tous ceux qui ont essayé de lire ce texte sont inévitablement découragés par la pléthore de banalités, par les formulations vagues et générales dépourvues de toute information précise, par l'absence de description des politiques et des objectifs, par le remplacement des « stratégies » par de simples listes de produits ».

Ce rapport du Corps commun d'inspection de 1979 faisait une distinction entre les activités qui ne peuvent pas être programmées et celles qui peuvent l'être et proposait pour les secondes une méthodologie pour la définition « *d'objectifs limités dans le temps* ». Le rapport recommandait aussi l'adoption d'études préparatoires en profondeur, l'établissement d'un calendrier pour la préparation du plan à moyen terme et une nouvelle méthode de présentation des descriptions de stratégies pour les grands programmes. Le Corps commun d'inspection soulignait l'importance du rôle de l'« *Introduction du plan à moyen terme* » dans l'établissement des priorités.

Mais en dépit de l'importance attachée par le Comité du Programme et de la Coordination, et par l'Assemblée générale elle-même, à la définition d'une meilleure méthodologie, et en dépit de l'approbation par les Etats membres de l'essentiel des recommandations du Corps commun d'inspection, lesdites recommandations ne

(21) Document des Nations Unies A/34/84 du 26 mars 1979, planification à moyen terme à l'O.N.U. (JIU/REP/79/5).

furent mises en œuvre que de façon partielle et le nouveau plan à moyen terme ne fut pas réellement meilleur que les précédents.

b) *Le problème des « priorités »*

Le mot priorité est extrêmement populaire dans les délégations. La concentration des efforts sur un nombre réduit d'activités essentielles semble un moyen logique de remplir plus efficacement la mission des Nations Unies. Le recours à l'établissement de priorités répond au besoin généralement ressenti de clarification et de simplification du rôle de l'Organisation. Malheureusement, les priorités sont établies différemment par chaque Etat membre ou chaque groupe d'Etats membres, et même le concept de priorités lui-même n'est pas absolument clair : à quel niveau les priorités peuvent-elles être établies ? Est-il seulement possible d'établir un ordre de priorité entre la paix, la justice, les droits de l'homme, le développement économique et social ? Ou en d'autres termes entre les « grands programmes » ? Est-ce que l'établissement des priorités signifie que l'on va allouer les ressources financières en raison de l'importance des objectifs ? Ces questions ne sont pas faciles à résoudre, particulièrement en raison du fait que le coût des activités est directement fonction de leur nature (le coût de l'aide aux réfugiés représente 400 millions de dollars chaque année, cependant que, pour la défense des droits de l'homme, les Nations Unies dépensent seulement environ 10 millions de dollars).

Une tentative fut faite par le Comité du Programme et de la Coordination pour indiquer un ordre d'importance relative entre les grands programmes, en leur allouant un pourcentage de croissance ou de décroissance, qui prenait en considération divers critères d'importance ou de réussite. Cette tentative aboutit à un échec, en dépit de la modestie de ses ambitions, parce qu'elle n'était pas accompagnée par une analyse approfondie faite par le Secrétariat, par des évaluations sérieuses des résultats précédemment obtenus, ni surtout par des propositions très fermes du Secrétaire général lui-même.

La reconnaissance du besoin d'établir des priorités a conduit à la formulation de l'article 3.7 du règlement sur l'« Introduction du plan à moyen terme »; cet article dit :

« Le plan est précédé d'une Introduction qui constitue un élément clé faisant partie intégrante du processus de planification et qui :

(a) fait ressortir de manière coordonnée les grandes orientations du système des Nations Unies;

(b) indique les objectifs et la stratégie à moyen terme ainsi que les tendances dérivées des directives d'organes délibérants qui reflètent l'ordre de priorité établi par les organisations inter-gouvernementales.

(c) contient les propositions du Secrétaire général relatives à l'ordre de priorité ».

Malheureusement, la seule Introduction préparée jusqu'ici par le Secrétariat conformément à ces directives n'a pas répondu aux espoirs qui étaient exprimés. L'établissement des priorités reste encore un souci permanent de toutes les délégations et cette préoccupation se retrouve dans l'usage répétitif du mot dans un très grand nombre d'articles du règlement. Le problème a d'ailleurs été encore réexaminé dans le dernier rapport du « Groupe des experts inter-gouvernementaux

de haut niveau pour examiner l'efficacité du fonctionnement administratif et financier des Nations Unies » (22).

Le mot « priorité » a été tellement utilisé qu'il n'a plus maintenant aucune signification. En fait, ce mot devrait être remplacé par deux concepts plus précis :

— celui d'un *meilleur système de réflexion*, pour les activités de recherche du consensus et

— celui d'un *meilleur système de gestion*, pour les activités communes sur lesquelles un consensus existe.

c) *Le format du budget-programme*

Depuis le début des expériences sur la programmation et la planification, le budget-programme a été défini comme une « tranche de plan ». La résolution 31/99 (XXVIII) du 18 décembre 1973 dit que le « plan à moyen terme doit fournir le cadre des budgets-programmes biennaux ».

Mais les formats respectifs et le contenu des plans à moyen terme et des budgets programmes restent à définir et leur rôle respectif à être mieux compris. Après un grand nombre de discussions, il fut finalement décidé que le plan à moyen terme se limiterait au niveau des « grands programmes », « programmes » et « sous-programmes », et consisterait essentiellement dans la description des stratégies à ces divers niveaux, particulièrement au niveau du « sous-programme »; enfin, que les indications des ressources nécessaires seraient limitées dans ce document à l'indication de l'importance des effectifs requis pour l'exécution des « programmes ».

En revanche, le budget-programme devait être un document très précis énumérant tous les « éléments de programme » composant chaque « sous-programme » et donnant le montant exact en dollars qui était affecté à chaque « programme » avec une description également précise des effectifs requis pour son exécution.

En définissant le format des budgets-programmes, une attention particulière fut accordée à la description des « éléments de programme » et des « produits ». La liste des « éléments de programmes » par « sous-programme » correspond en fait au plan de travail de chacune des unités du Secrétariat, dans la mesure où les dates

(22) Document des Nations Unies A/41/49. Les remarques faites par le groupe d'experts sur ces points sont les suivantes : les critères de l'établissement des priorités sont définis dans la circulaire du Secrétaire général intitulée « règlements et règles régissant la planification des programmes, les aspects du budget qui ont trait aux programmes, le contrôle de l'exécution et les méthodes d'évaluation (ST/SGB/204). Ces règlements et règles font une place particulière à l'établissement de priorités à tous les niveaux. L'article 3.15 qui concerne le plan à moyen terme dispose que « l'établissement d'un ordre de priorité aussi bien entre les programmes de fonds qu'entre les services communs fait partie intégrante du processus général de planification et de gestion... ». Selon cet article, les critères déterminants sont fondés sur « l'importance que l'objectif présente pour les Etats membres sur la capacité de l'Organisation à atteindre ledit objectif et sur l'efficacité et l'utilité des résultats escomptés ». L'article 3.16 précise comment les organes inter-gouvernementaux formulent des recommandations concernant l'ordre des priorités à établir entre les sous-programmes qui relèvent de leur domaine de compétence respectif. Cette notion de priorité est précisée encore dans l'article 3.17 selon lequel l'Assemblée générale établit des rangs de priorité entre les sous-programmes et dans l'article 4.6 relatif au budget-programme qui prie le Secrétaire général d'indiquer « des éléments de programme de priorité élevée et de priorité faible ».

Ces critères sont dans l'ensemble satisfaisants. Les difficultés rencontrées dans l'établissement des priorités sont dues essentiellement à leur inapplication par les mécanismes inter-gouvernementaux et par le Secrétariat ».

d'exécution et les utilisateurs primaires de chaque élément de programme sont indiqués et où une typologie des catégories standards des « produits » est établie et approuvée.

Cette présentation budgétaire qui s'est améliorée au cours des années a rendu possible l'établissement du rapport biennal sur l'exécution du programme qui indique à l'Assemblée générale le pourcentage d'exécution de chacun des programmes et les raisons éventuelles de leur non-exécution.

d) Le rôle de l'évaluation (23)

L'évaluation des résultats des programmes est évidemment un outil essentiel pour l'établissement d'une bonne planification. La plupart des délégations étaient en faveur du développement de cette procédure mais les techniques d'évaluation ont été longues à mettre au point et la situation actuelle est loin d'être satisfaisante. Les principaux problèmes rencontrés ont été les suivants :

— *La définition des responsables de l'évaluation* : de nombreuses délégations trouvaient difficile de distinguer entre les responsabilités et les droits des Etats membres de porter un jugement sur le résultat des programmes et les responsabilités et les devoirs des unités ou des techniciens chargés de préparer les rapports et études d'évaluation. Finalement, il fut décidé que c'était seulement les organes inter-gouvernementaux comme le CPC qui pouvaient porter un *jugement*, mais que les *rapports* seraient préparés par des services d'évaluation à l'intérieur du Secrétariat ou par le Corps commun d'inspection.

— *Le choix entre l'auto-évaluation et l'évaluation indépendante faite de l'extérieur* : la nécessité pour les fonctionnaires en charge d'un programme d'évaluer eux-mêmes leur performance et même d'être inspirés en permanence par un esprit d'auto-évaluation fut souligné à plusieurs reprises par diverses délégations. En même temps d'autres délégations pensaient qu'une évaluation extérieure indépendante était parfaitement compatible avec l'auto-analyse et était évidemment indispensable.

— *La nature, la dimension et la place des unités chargées de préparer les rapports d'évaluation* : il fut reconnu que la quantité de travail nécessaire pour établir des études d'évaluation était telle qu'il était indispensable de recourir non seulement à des spécialistes dans chacun des départements ou des services en charge de l'exécution des programmes, mais aussi à une unité centrale d'évaluation à l'intérieur du Secrétariat et enfin au Corps commun d'inspection. Il fut entendu que le Corps commun d'inspection serait responsable de définir les principes et les méthodes d'analyse et ferait en même temps un certain nombre d'études d'évaluation ad hoc.

— *La difficulté de mesurer l'impact des programmes* : les premières études d'évaluation montrèrent clairement que s'il était relativement facile de contrôler l'exécution des éléments de programme et même de passer un jugement sur leur qualité ou sur l'intelligence avec laquelle on les avait utilisés, il était beaucoup plus

(23) La définition de l'évaluation donnée par l'article 6.1 du règlement est la suivante :

« déterminer aussi systématiquement et objectivement que possible la pertinence, l'efficacité, l'efficacé et l'impact des activités de l'Organisation en fonction de leurs objectifs;

« mettre le Secrétariat et les Etats membres en mesure d'organiser une réflexion systématique en vue d'accroître l'efficacité des principaux programmes de l'Organisation en modifiant leur contenu et si nécessaire en révisant leurs objectifs (SG/SGB/204, pages 22 et 23).

difficile d'évaluer *l'impact* des programmes sur les politiques nationales, sur l'avancement de négociations, ou sur le développement d'un pays. La définition et la mesure de l'impact des programmes étaient rendus d'ailleurs encore plus difficiles par le fait que dans de nombreux cas le rôle de l'O.N.U. ou du Système des Nations Unies dans le secteur considéré aussi bien que le montant des ressources dont ils disposaient, étaient marginaux. En fait, les études d'évaluation n'ont pas encore réussi à être véritablement utilisables.

e) *La relation entre la planification à l'O.N.U. et la planification dans le Système des Nations Unies*

L'idée de « planification commune » entre l'O.N.U. et les agences spécialisées du Système était incontestablement séduisante. La résolution 32/197 avait tout particulièrement souligné cette idée (24) et comme nous l'avons indiqué ci-dessus au sujet de l'« Introduction du plan à moyen terme », le plan de l'O.N.U. devait être conçu en relation avec les plans des autres agences.

A partir de 1978, l'Office de la planification des programmes et de la coordination (P.P.C.O.) du Département des affaires économiques et sociales internationales a établi des études comparant les activités des diverses agences dans un grand nombre de domaines. La plupart de ces études furent appelées « C.O.P.A.S. » (analyse de programme trans-organisation, en anglais Cross Organizational Program Analysis) et furent examinées par le Comité du Programme et de la Coordination. Parallèlement, la création du Comité de coordination sur les questions de fonds (C.C.Q.F.) qui rassemblait les responsables des programmes des diverses agences devait en principe permettre le développement d'une meilleure connaissance réciproque du contenu des programmes. Cependant, les résultats de tous ces efforts restent extrêmement limités et l'idée de « planification commune » reste un idéal très lointain.

f) *Les mécanismes institutionnels*

Depuis l'établissement de la planification à moyen terme et de la programmation budgétaire, l'absence d'un Comité inter-gouvernemental chargé de traiter à la fois du programme et du budget est apparue quelque peu paradoxale. Toutes les agences du système des Nations Unies ont un Comité exécutif qui traite à la fois des programmes et du budget. Et même quand ces Comités exécutifs créent des sous-comités pour traiter séparément des questions de programme et des questions budgétaires, ils conservent les deux aspects sous leur contrôle; et quand ils adoptent un budget-programme ils ont une vision complète des activités de leur organisation. Au contraire, la machinerie inter-gouvernementale qui traite de ces problèmes à l'O.N.U. est plus complexe. Au niveau de l'Assemblée générale, six commissions (première commission, la commission politique spéciale; les deuxième, troisième, quatrième et sixième commissions) traitent de la définition des programmes et une commission, la cinquième, traite des questions administratives et financières. Le Conseil économique et social traite aussi des programmes de même que le Comité du commerce et du développement de la C.N.U.C.E.D. En plus, deux organes subsidiaires de l'Assemblée générale traitent séparément des aspects programmati-

(24) Voir la résolution 32/197, annexe, paragraphes 43 et 52.

ques et des aspects financiers du budget : d'une part le Comité du Programme et de la Coordination (C.P.C.), — comité inter-gouvernemental de 21 membres —, traite des aspects programmatiques du budget et du plan à moyen terme, et d'autre part, le Comité consultatif sur les questions administratives et budgétaires (C.C.Q.A.B.) qui est, en principe, un comité de 16 experts, traite des aspects financiers et administratifs du même budget.

L'établissement d'un « *Comité unique* » pour traiter du programme et du budget a été proposé depuis les débuts de la programmation budgétaire. Dans ses commentaires sur le premier rapport du Corps commun d'inspection sur cette question, le Secrétaire général mentionnait que l'examen du budget-programme pourrait être fait (idéalement par un « comité unique », (A/C.5/1429). Des propositions de création d'un comité subsidiaire de l'Assemblée générale par la fusion du C.C.Q.A.B. et du C.P.C. ou par le remplacement de ces deux comités par un comité unique ont été faites à de très nombreuses occasions par un grand nombre de délégations et par le Corps commun d'inspection (25), mais ces suggestions n'ont pas encore été acceptées : un tout petit pas dans cette direction vient toutefois d'être fait par l'Assemblée Générale à la fin de sa session de 1986. (Voir 2^e partie. Procédure de préparation du budget-programme).

g) L'établissement du Règlement et des Règles

Le processus de codification commença après l'approbation d'une recommandation faite par le Corps commun d'inspection dans son rapport 81/7 (A/36/171 de mars 1981). La résolution de l'Assemblée générale 36/228 demanda au Secrétaire général de faire des propositions pour permettre à l'Assemblée d'adopter un Règlement et des Règles. Le travail préparatoire fut fait en étroite coopération entre le C.P.C., le Corps commun d'inspection et l'Office de planification des programmes et de coordination du Secrétariat (26). Le Règlement est précédé par un préambule qui définit les objectifs généraux et il comprend six articles. 1. les conditions d'application. 2. les instruments de gestion intégrée, 3. le plan à moyen terme, 4. les aspects programmatiques du budget, 5. le contrôle de l'exécution du programme et 6. l'évaluation. Mais bien qu'il reflète un large accord sur les méthodes à suivre et qu'il soit clair et précis, le Règlement reste encore mal compris et n'est pas correctement mis en œuvre.

(25) Recommandation 15 du rapport du Corps commun d'inspection A/36/171 du 10 avril 1981, « exploration des possibilités d'établir aux Nations Unies un Comité intergouvernemental unique pour examiner les plans, les programmes et les budgets ».

(26) Deux rapports du Corps commun d'inspection JIU/REP/82/10 du 10 septembre 1982 et JIU/REP/83/6 d'avril 1983 fournissent une liste des problèmes identifiés et des discussions qui ont eu lieu pour l'établissement du Règlement et des Règles. Voir aussi le rapport du Secrétaire général A/38/126 et les rapports annuels du CPC pendant les années 1981, 82, 83 et 84. Le Règlement et les Règles devraient être publiés avec la même présentation que le règlement du personnel ou le règlement financier mais en dépit de l'insistance du CPC pour qu'il en soit ainsi, cette demande n'a pas encore été satisfaite. On peut les trouver dans un bulletin du Secrétaire général (ST/SGB/204 du 14 juin 1984).

II. — LES LEÇONS QUE L'ON PEUT RETENIR DE CETTE ÉVOLUTION HISTORIQUE

Chacun reconnaît que le système n'a pas réussi à faciliter le consensus sur le niveau et le contenu des budgets. Le verbalisme, qui aurait dû être réduit par la définition d'objectifs précis, continue à fleurir dans les résolutions et dans les documents du Secrétariat (et particulièrement dans le plan à moyen terme). L'efficacité générale ne semble pas avoir été grandement améliorée. Les objectifs ne sont pas définis d'une façon plus précise et ne sont pas, comme il est prescrit, limités dans le temps. L'utilisation des études d'évaluation a été si rare, et celle des rapports sur l'exécution du programme si limitée, que ces instruments n'ont pas permis une amélioration régulière des méthodes de travail.

En contrepartie quelques résultats positifs peuvent être cités : une meilleure compréhension de ce que les Nations Unies font et pourraient faire s'est développée; l'on dispose d'une meilleure description des diverses activités de l'O.N.U., de leur coût relatif et de leur importance; les délégations ont à leur disposition des documents qui donnent une vue générale de l'ensemble des activités. Enfin le processus de réflexion sur les améliorations possibles a commencé et des comités spécialisés, comme le Comité du Programme et de la Coordination, sont chargés d'encourager ce processus. Il est devenu possible d'identifier les secteurs dans lesquels, en dépit de ses moyens limités, l'Organisation a été utile (comme la population, l'environnement, les droits de l'homme, le droit international, le droit de la mer, le droit de l'espace, etc.). En plus, les descriptions des programmes qui traitent de questions similaires dans les diverses agences du Système des Nations Unies ont donné aux Etats membres une vision globale de l'ensemble de ses activités.

Mais ces résultats sont très loin des ambitions initiales et le sentiment d'échec tend à prévaloir.

Les adversaires du système de planification ont à cet égard une explication simple : les problèmes de l'O.N.U. sont des problèmes purement politiques; s'ils n'ont pas été résolus c'est parce que l'on se trouve en présence d'un « manque de volonté politique », qui, bien entendu, ne peut pas être comblé par des solutions techniques. Ceux qui défendent ces idées simples n'accordent en réalité aucune importance à la plupart des « programmes » de l'O.N.U. en particulier dans le domaine économique et social et n'éprouvent par conséquent pas le besoin d'améliorer leur efficacité. En fait, ils limitent le rôle de l'O.N.U. à celui d'un forum politique ou d'un point de rencontre pour diplomates.

Si au contraire l'on essaie de considérer l'O.N.U. dans son intégralité, l'on est alors conduit à une analyse différente, dont les points principaux sont les suivants :

— l'Assemblée générale a eu raison de vouloir clarifier la nature des activités et des objectifs des Nations Unies et de définir de meilleures méthodes pour essayer d'atteindre un accord sur le contenu des programmes et sur le niveau des ressources;

— le système de planification, programmation, budgétisation et évaluation est la seule méthode qui puisse faciliter une meilleure compréhension de la façon dont l'O.N.U. pourrait jouer un rôle plus utile dans le monde moderne et aider les Etats membres à identifier et à résoudre leurs problèmes communs;

— les raisons de l'échec de ce système de planification sont essentiellement dues au fait qu'il n'a pas été correctement mis en œuvre ni même complètement développé et qu'il n'a pas permis d'atteindre son principal objectif qui était d'obtenir une claire définition du meilleur rôle possible des Nations Unies à la fin du 20^e siècle.

Il est d'abord nécessaire de préciser comment le Règlement et les Règles n'ont pas été correctement appliqués. Les principales prescriptions qui n'ont pas été respectées sont : l'utilisation de l'Introduction du plan à moyen terme comme un instrument pour analyser les problèmes mondiaux et pour indiquer les principales orientations souhaitables de l'Organisation, l'établissement d'objectifs à terme fixe, la rédaction des stratégies dans le plan à moyen terme, l'établissement d'études d'évaluation précises et utilisables pouvant permettre de tirer des leçons pour l'avenir, l'organisation d'un calendrier de réunions, permettant la considération par les différents organes inter-gouvernementaux des parties pertinentes du plan correspondant à leur mandat. Il faut reconnaître qu'il s'agit là de lacunes fort importantes.

Sans doute la résistance du Secrétariat au nouveau système peut-elle s'expliquer par l'attitude habituelle des bureaucraties à l'égard du changement. Il n'est jamais facile ni agréable d'avoir à modifier ses méthodes de travail, d'être obligé d'expliquer clairement ses objectifs et ses politiques, d'être sujet au contrôle et à l'évaluation des résultats, ni non plus d'être obligé de prendre plus de responsabilités.

D'une façon plus générale il est aussi plus commode de s'en tenir à une explication traditionnelle de la situation de l'O.N.U., plutôt que d'en trouver de nouvelles et de plus précises : par exemple, il est plus facile d'entretenir une image idéalisée du rôle de l'Organisation dans les domaines de la paix, du développement ou des droits de l'homme, et d'attribuer les échecs aux politiques suivies par un certain nombre d'Etats membres, plutôt que d'essayer de définir le type de changement qui permettrait à l'O.N.U. de contribuer plus utilement à l'étude et à la solution de quelques problèmes politiques, économiques ou sociaux. Il est plus agréable de définir des objectifs grandioses et de ne pas se soucier de la date de leur réalisation, que de définir des buts modestes et précis et d'essayer de les atteindre dans un délai déterminé.

Le processus d'éducation dans le sens du réalisme, de la précision et d'une plus grande modestie qui était l'un des objectifs principaux du processus de planification n'a pas encore eu le temps de se développer ni d'obtenir des résultats.

Mais ce n'est évidemment pas seulement une question de temps. L'actuel règlement n'est pas clair sur un certain nombre de points. Ceci est dû en partie à la tendance de traiter toutes les activités suivant la même méthodologie. En réalité l'expérience montre qu'il reste quelques sérieuses lacunes : la première et la plus importante est l'absence de distinction entre les deux principaux types d'activités de l'O.N.U., c'est-à-dire d'une part la recherche d'un meilleur consensus dans un grand nombre de domaines, et d'autre part la gestion commune d'activités sur lesquelles il existe déjà un certain niveau de consensus.

L'importance de cette distinction ne peut être comprise que si l'on admet que l'objectif essentiel du système de planification et de programmation est d'offrir une occasion de réflexion approfondie sur la définition d'objectifs accessibles par l'Organisation et sur le type de stratégie qui permettrait de les atteindre. Il n'y pas de doute que les auteurs du Règlement étaient parfaitement conscients de ce besoin.

Le préambule du Règlement et des Règles dit que les principaux objectifs du cycle de planification sont de :

« faciliter la réflexion préalable sur les choix nécessaires entre les divers types d'actions possibles compte tenu de toutes les conditions prévues »

d'« associer à cette réflexion tous les participants à l'action de l'organisation, en particulier les Etats membres et le Secrétariat »

de « déterminer ce qui est possible et de définir en conséquence des objectifs qu'il est possible d'atteindre et qui sont politiquement acceptables ».

Domaines où il existe un certain niveau de consensus

Dans les domaines où le niveau de consensus existant permet aux Etats membres d'organiser quelques activités en commun, la principale difficulté est l'énorme distance qui sépare les objectifs ambitieux mentionnés dans les mandats et le montant très faible des ressources qui sont allouées pour les atteindre. Cette situation est bien connue et elle a été décrite dans un grand nombre d'études critiques (27). Les objectifs des programmes et des sous-programmes sont souvent formulés dans le style suivant : « éliminer les goulots d'étranglement et les contraintes confrontant les pays en développement, encourager et promouvoir la coopération et la coordination dans ces domaines d'intérêt mondial », « renforcer et élargir la coopération mutuelle au niveau sous-régional, régional et inter-régional », « faire le point des progrès réalisés par les gouvernements », « diffuser des informations sur les nouvelles technologies et sur les aspects institutionnels d'intérêt mondial », « établir des rapports et des études en profondeur, examiner périodiquement les besoins des pays les moins avancés, etc. ». Mais la main-d'œuvre affectée à la poursuite de tels objectifs est dans la majorité des cas de 2 ou 3 administrateurs par programme. Il n'est pas surprenant dans ces conditions que les produits de ces programmes consistent fréquemment dans quelques publications sans grand intérêt, quelques réunions d'experts dont l'objet n'est pas en relation directe avec les problèmes concrets concernant les pays en développement, ou dans quelques projets peu efficaces.

Les domaines où existe un certain niveau de consensus aux Nations Unies sont : l'aide apportée à la définition et à la mise en œuvre de politiques nationales, l'organisation de la coopération internationale dans un domaine particulier, la collecte et la dissémination de l'information, la diffusion des normes approuvées par l'Assemblée générale, etc.

Le niveau de consensus sur ces problèmes est variable. Il est plus élevé pour la collecte et la dissémination des statistiques mondiales ou nationales que pour les activités concernant les ressources naturelles ou la science et la technologie. On peut estimer que le niveau de consensus est relativement élevé quand le niveau des ressources allouées pour atteindre un objectif déterminé paraît raisonnablement suffisant, mais dans la majorité des cas la distance reste énorme entre les besoins et les ressources. Il est évident que les services chargés d'exécuter les divers programmes peuvent trouver une solution relativement facile en choisissant de se payer de mots, en définissant des objectifs ambitieux et même inaccessibles, et en continuant à les poursuivre d'un plan à un autre et d'un budget à un autre; cette formule a l'avantage évident de garantir une très longue existence aux dits services.

(27) Voir en particulier A/34/84 du 26 mars 1979, A/36/171 du 10 avril 1981, JIU/REP/82/10 de septembre 1982 et JIU/REP/85/9.

Les délégations ont l'habitude de cette manière d'agir et comprennent souvent trop bien que ce n'est pas la faute des services si les produits ne sont pas satisfaisants.

Si l'article du Règlement qui exige l'établissement d'objectifs précis et limités dans le temps, n'a pas encore été appliqué c'est parce qu'aucune tentative sérieuse n'a été faite pour changer la routine existante. Pour obtenir un résultat aussi difficile il faudrait définir une *typologie d'objectifs à délai déterminé pour les sous-programmes*, rendre cette typologie obligatoire pour la définition du contenu des programmes, enfin organiser un système de formation. Ceci est parfaitement possible et des exemples d'objectifs à délai déterminé peuvent être aisément donnés; en 1979 un rapport du Corps commun d'inspection (28) en fournissait de nombreux (création d'institutions, d'instruments de travail, de collections de publications, étape précise d'un programme de recherche etc.).

Il n'est certes pas facile de définir quels types d'objectifs à délai déterminé correspondraient à l'orientation générale d'un programme et seraient aisés à mettre en œuvre dans la limite des ressources limitées qui sont disponibles. Par exemple, il est évidemment plus facile de diviser le grand programme sur l'Administration Publique en sous-programmes dont les titres correspondent à des rubriques aussi éternelles que le programme lui-même (29), que de proposer une structure dont les sous-programmes sont établis en fonction d'objectifs « à délai déterminé ».

Mais si les Etats membres souhaitent qu'une approche réaliste, efficace, et finalement plus modeste soit adoptée dans les programmes économiques et sociaux des Nations Unies, le règlement devrait être complété sur ce point très important et un système de formation devrait être organisé.

(28) JIU/REP/79/5, planification à moyen terme aux Nations Unies, paragraphe 60. Les exemples proposés par le rapport sont les suivants :

- établissement d'une série d'études descriptives concernant un domaine déterminé,
- établissement d'un système d'information,
- définition d'une étape de recherche dans un domaine déterminé,
- constitution d'un système institutionnalisé de recherche,
- établissement d'un programme de recherche intergouvernemental,
- formation d'un nombre déterminé de spécialistes à mettre au service des Etats membres pour l'application d'une politique,
- création d'institutions chargées d'assurer une formation continue,
- définition sur un sujet déterminé du niveau d'information d'un public, défini par sa composition et par des ordres de grandeur chiffrés,
- construction d'un réseau d'institutions polyvalentes mises au service des Etats membres pour leur faciliter l'application d'un plan défini dans un certain domaine,
- construction d'un instrument de coopération dans une aire régionale,
- définition en accord avec un certain nombre de gouvernements d'« aires de concentration » pour des programmes de coopération technique et, dans l'ensemble ainsi défini, fixation d'objectifs sociaux précis.

(29) Les six sous-programmes en 1978-81 étaient :

Tendances et développements

Réformes de l'administration publique et gestion du développement

Techniques institutionnelles de gestion

Gestion budgétaire et financière

Mobilisation de ressources financières

Entreprises publiques.

Les effectifs mis à la disposition de ces programmes pour cette période étaient de 29 administrateurs et la situation est la même aujourd'hui (voir pour plus de détails JIU/REP/A/34/84, paragraphes 64 et 65 et l'annexe VI qui présente une maquette possible de présentation du programme dans le plan à moyen terme. Cette maquette propose deux sous-programmes :

1) création dans un délai de 5 ans d'une collection de manuels couvrant les différentes sections de l'Administration Publique avec une indication supplémentaire du nombre d'exemplaires qui seront vendus dans les diverses langues.

2) établissement dans un délai de 4 ans d'une méthodologie type pour l'analyse d'un certain nombre de problèmes d'administration publique.

Domaines de recherche du consensus

Dans les domaines de recherche du consensus, ceux où il y a place pour l'exploration de problèmes, la discussion et éventuellement la négociation, il est évidemment inutile d'établir des objectifs à délai déterminé. Pour la recherche de la paix, pour le développement du droit international, pour l'adoption de conventions sur les droits de l'homme, l'exploration des problèmes du commerce international ou de la stabilisation des prix des matières premières, pour les problèmes concernant la population mondiale, les migrations internationales et en général les relations économiques et sociales et le dialogue Nord-Sud, il devrait être évident que l'on ne peut pas planifier de la même manière que dans les domaines où l'on travaille ensemble à la poursuite d'un objectif accepté par tous.

La tâche préliminaire dans les domaines précités devrait être *l'identification des problèmes* auxquels l'O.N.U. peut contribuer utilement, à faire progresser leur compréhension et à définir les moyens de commencer leur exploration. La méthode d'identification qui a été utilisée jusqu'ici par l'O.N.U. à cet effet n'est pas systématique. Elle repose essentiellement sur des initiatives prises par les délégations ou par quelques personnalités à l'intérieur du Secrétariat. Les programmes existant en matière de recherche de discussion et de négociation à l'O.N.U. comme par exemple ceux concernant le droit de la mer, les firmes transnationales ou les matières premières ont été établis à la suite d'initiatives personnelles beaucoup plus que par un processus rationnel. Les exercices de recherche et de discussion collective, comme la discussion rituelle chaque année de l'« Etude sur l'Economie Mondiale » ou les « Stratégies Internationales du Développement » tous les 10 ans, sont restés purement formels et n'ont pas conduit à l'identification de problèmes sur lesquels l'O.N.U. pourrait utilement organiser des recherches et conduire des négociations.

L'objectif principal du plan à moyen terme dans les domaines de recherche du consensus est de rationaliser et d'améliorer ce processus d'identification afin de permettre à l'O.N.U. de jouer un rôle utile. Tel a été clairement l'objectif que l'on s'est proposé en créant l'Introduction du plan à moyen terme. Comme nous l'avons vu aucun usage n'a été fait jusqu'ici de cette possibilité. En fait pour que l'on puisse obtenir une Introduction qui serve réellement les objectifs pour lesquels elle a été créée, il faudrait réformer et développer le processus de réflexion préliminaire. Il faudrait pour cela que le Règlement décrive de façon plus précise :

- le type d'études préliminaires qui sont nécessaires pour obtenir cette identification;
- les méthodes suivant lesquelles on doit établir ces études;
- et le calendrier de préparation et d'examen des études en question.

On pourrait aussi examiner si les études traditionnelles qui sont rituellement présentées au Conseil économique et social et au Conseil du commerce et du développement, ou même les exercices des Stratégies internationales du développement ne devraient pas être remplacées par des études qui soient plus directement orientées vers l'identification des problèmes mondiaux; et si la meilleure manière d'établir des études de ce genre ne serait pas de *les confier aux meilleurs centres de recherche et de réflexion existant dans le monde* plutôt que de se reposer seulement sur le Secrétariat pour leur préparation.

Evaluation

Le fonctionnement d'un bon système d'évaluation, qui devrait être un élément essentiel de ce système d'identification, exige le recrutement de personnel compétent et une allocation de ressources plus importante. Des évaluations indépendantes devraient être développées, par exemple en accordant les moyens nécessaires au Corps commun d'inspection. Des sessions spéciales du Comité du Programme et de la Coordination devraient aussi être consacrées à l'examen des études d'évaluation.

Calendrier de préparation du plan à moyen terme

Pour que le plan à moyen terme puisse réellement devenir, comme l'exige le Règlement, la « directive politique principale » de l'Organisation, il est évident qu'il devrait servir de cadre à toutes les décisions prises par les organes inter-gouvernementaux ou d'experts. Ceci implique que ces organes devraient être pleinement associés au processus de sa préparation. Or tel n'est pas le cas actuellement — en dépit de l'existence de l'article 3.12 du règlement qui dit que « les chapitres du projet de plan à moyen terme sont examinés par les organes inter-gouvernementaux sectoriels, techniques et régionaux, qui sont compétents à cet égard, avant d'être examinés par le Comité du Programme et de la Coordination, le Conseil économique et social et l'Assemblée générale ». Le calendrier de préparation existant n'a jamais permis l'application correcte de cet article.

Le calendrier devrait être réorganisé avec soin et le processus de préparation (qui se produit seulement tous les 6 ans) devrait commencer suffisamment à l'avance pour permettre aux délégations dans tous les organes inter-gouvernementaux ou d'experts d'être réellement associés à la définition des objectifs de l'Organisation. On devrait en fait éliminer la superposition qui existe à présent entre d'une part les résolutions qui définissent les mandats et d'autre part le plan à moyen terme. *La préparation des parties pertinentes du plan à moyen terme par les divers organes inter-gouvernementaux et leur approbation par les organes centraux devraient remplacer l'utilisation de résolutions pour prendre des décisions et définir des mandats.*

Procédures de préparation du budget-programme et restructuration de la machinerie inter-gouvernementale

La création d'un comité unique pour traiter à la fois de la définition du contenu du programme et de la détermination du montant des ressources est maintenant devenue un *problème politique* (30). Aux arguments logiques en faveur de la création d'un tel comité (cf. première partie de ce document pages 412-414 ci-dessus) s'ajoute maintenant la nécessité de trouver une solution pour faciliter l'établissement du consensus sur le niveau et le contenu du budget-programme qui se trouve au cœur de la crise actuelle.

(30) Pour une description des nombreux problèmes examinés dans le débat concernant la procédure de décisions financières aux Etats-Unis et l'échelle des contributions, voir le document de recherche établi par Fred LISTER, projet de recherche « sur la gestion et les procédures de décision aux Nations-Unies » de l'Association américaine des Nations Unies pour l'O.N.U. : en anglais "Fairness and Accountability in U.N. Financial Decision-Making".

A cet égard le rapport du « groupe des 18 experts inter-gouvernementaux de haut niveau pour examiner l'efficacité du fonctionnement administratif et financier des Nations Unies » montre que sur ce point des progrès importants ont été faits même si un accord final ne semble pas encore possible. Après avoir reconnu l'importance du Règlement et des Règles qui régissent le cycle de planification et recommandé qu'ils soient strictement appliqués par les organes inter-gouvernementaux concernés et par le Secrétariat, le Groupe a considéré qu'il était nécessaire « de remédier aux carences actuelles des mécanismes de planification et de budgétisation ». Le rapport explique que « la méthode actuelle d'établissement du projet de budget-programme ne permet pas aux Etats membres de participer au processus de définition de ce budget-programme ». qu'« on peut donc définir une procédure qui permettrait aux Etats membres d'exercer, dès le début du processus de planification et de budgétisation et durant tout son déroulement, l'autorité inter-gouvernementale nécessaire notamment au sujet de l'établissement de priorités, dans les limites du montant probable des ressources disponibles ».

En fait cette procédure impliquerait la présentation par le Secrétaire général, au printemps de l'année « non-budgétaire », d'un résumé du budget-programme pour la prochaine période biennale basé sur le plan à moyen terme avec une indication des ressources que le Secrétaire général estime nécessaires pour l'exécution dudit programme.

L'étude de la discussion de ce projet résumé devrait permettre à un Comité du Programme et du Budget *d'essayer d'atteindre un consensus sur ces propositions et de donner son avis à l'Assemblée générale.*

Les fonctions, pouvoirs et composition d'un tel comité ont été à l'intérieur du groupe d'experts et à l'Assemblée générale le sujet de négociations intensives. Les arguments des « principaux contributeurs » qui paient plus de 80 % du budget étaient à l'origine qu'ils devraient disposer d'un moyen de s'assurer que leurs opinions au sujet du montant et du contenu du budget-programme seraient prises en considération, puisque la majorité des deux-tiers requise par l'article 18 paragraphe 2 de la Charte est formée des autres Etats membres. Ils demandaient la création d'un petit « Comité de Programme et du Budget » qui recevrait délégation de l'Assemblée générale pour décider sur les questions budgétaires. Ces décisions seraient prises soit par consensus soit par vote, mais, dans ce deuxième cas, la composition du comité serait telle qu'elle accorderait aux principaux contributeurs une « minorité de blocage ».

La thèse opposée disait qu'il n'y avait pas de raison de modifier les méthodes de prise de décision au sujet du budget qui sont définies par les dispositions des articles 17 et 18 de la Charte et que la nouvelle procédure d'examen d'un résumé du budget-programme un an à l'avance pouvait très bien être utilisée à l'aide du système actuel d'organes subsidiaires : le Comité du Programme et de la Coordination et le Comité consultatif sur les questions administratives et budgétaires.

En définitive, pour renforcer l'actuelle machinerie inter-gouvernementale qui s'occupe du budget et du programme trois solutions différentes ont été proposées par divers groupes de membres du « Groupe des 18 ».

Les principales dispositions de ces 3 solutions sont les suivantes :

— La première donnerait à un C.P.C. de type nouveau mais qui conserverait une composition de 21 membres la responsabilité de donner son avis à l'Assemblée générale sur le contenu du programme et sur le niveau des ressources du budget. Ce Comité du Programme et de la Coordination s'appellerait désormais le « Comité du Programme du Budget et de la Coordination ». Il examinerait le plan à moyen

terme et recevrait au printemps de l'année non budgétaire un résumé du budget-programme pour le prochain exercice biennal préparé par le Secrétaire général. Ses membres seraient élus sur la base de leur expertise personnelle mais le Comité garderait son caractère inter-gouvernemental. Le C.C.Q.A.B. resterait sans changement. Le Comité disposerait d'un petit Secrétariat spécialisé.

— La deuxième solution renforcerait le Comité du Programme et de la Coordination au sujet de sa capacité d'examiner les aspects programmatiques du budget et du plan à moyen terme sans lui accorder le droit de donner son avis à l'Assemblée générale sur le montant du budget. La présentation du résumé du budget-programme comme dans la solution précédente serait demandée dans les mêmes conditions, et les mêmes exigences seraient requises pour la désignation des membres du C.P.C. Le C.C.Q.A.B. garderait ses attributions sur le budget dans l'état où elles se trouvent actuellement.

— La troisième solution propose de confier les fonctions d'examen des budgets et des programmes à un « comité unique » qui aurait le droit de déterminer la limite supérieure des ressources affectées au prochain budget. Le C.P.C. et le C.C.Q.A.B. seraient remplacés par ce comité unique.

Les trois solutions recommandent la présentation d'un résumé du budget un an à l'avance et une plus grande coopération entre les délégations et le Secrétariat dans la préparation du budget-programme. Les deux premières solutions recommandent un renforcement du C.P.C. La première et la troisième favorisent l'idée du comité unique traitant à la fois des questions de programme et de budget.

Cette brève analyse montre qu'entre les deux premières solutions, les différences sont assez limitées. En fait la « première solution » proposée était un compromis entre les positions initiales des deux principaux groupes de négociateurs.

Le 19 décembre 1986, l'Assemblée générale a finalement adopté une quatrième solution (31) qui est une version édulcorée de la « deuxième solution » du Groupe des 18. C'est le Comité du Programme et de la Coordination qui recevra le résumé du programme-budget présenté un an à l'avance par le Secrétaire Général et donnera son avis à la Commission de l'Assemblée générale. Il « continuera à prendre ses décisions par consensus ». Mais il est réaffirmé que l'Assemblée générale reste maîtresse de la décision finale suivant les dispositions des articles 17 et 18 de la Charte. Le mode de désignation des membres du C.P.C. n'est pas modifié. En dépit des affirmations de certains commentateurs, selon lesquels le budget de l'O.N.U. serait désormais établi « par consensus », il n'existe dans le texte adopté aucune disposition de ce genre. Le C.P.C. établit un rapport qui peut très bien — comme cela a toujours été le cas dans le passé — refléter les vues divergentes de ses membres, s'ils n'ont pas réussi à établir de consensus. On peut sans doute souhaiter que la procédure choisie puisse aider à l'établissement de ce consensus sur les questions budgétaires, mais la formule adoptée par l'Assemblée est si timide que ses chances de réussite semblent minces.

Au surplus les initiés, qui connaissent les problèmes posés par les défauts de la structure actuelle de la machinerie intergouvernementale à l'O.N.U. savent bien qu'une modification de la procédure budgétaire représente seulement un premier pas. Les difficultés rencontrées pour développer le système de programmation, planification, budgétisation et évaluation ont en fait permis de mettre ces défauts

(31) Résolution 41.213 du 19 décembre 1986.

en pleine lumière : dans les domaines économiques et social, la complexité de cette structure, sa division entre plusieurs groupes sans communication entre eux (Assemblée générale, E.C.O.S.O.C., C.N.U.C.E.D.) empêchent toute efficacité.

Cette machinerie n'est conçue ni pour faciliter les discussions et les négociations ni pour aider à la direction d'activités communes dans les domaines où il existe un certain niveau de consensus.

Une étude approfondie de restructuration de l'ensemble de cette machinerie est évidemment absolument nécessaire.

Conclusion

L'établissement d'un système de planification, programmation, budgétisation, évaluation à l'O.N.U. est une entreprise qui est loin d'être terminée. Elle représente l'un des aspects les plus importants et les plus intéressants du processus de réflexion que l'organisation a entrepris sur elle-même le rôle qu'elle joue et pourrait jouer et sur les structures qui lui permettraient de remplir ce rôle correctement.

Il s'agit d'un processus long et difficile dans la mesure où cette réflexion aboutit à remettre en cause la plupart des idées de base à partir desquelles l'organisation a été conçue. Il n'y a rien d'étonnant à ce que les esprits n'aient encore parcouru qu'une partie du chemin et à ce que le système existant ne fonctionne pas encore de façon très efficace.

Il reste d'importants progrès à faire. Dès maintenant toutefois, cette entreprise a montré non seulement qu'un processus progressif de changement était possible, mais qu'il était aussi possible d'identifier les types de réforme qui restent à effectuer.

Le processus a été lent mais continu. Comme la première partie de cet article le montre, quelques idées ont été adoptées de façon rapide (par exemple la création des programmes-budgets et des plans à moyen terme, des rapports sur l'exécution du programme, la standardisation de la nomenclature) alors que d'autres ont été considérées avec intérêt mais n'ont pas été mises en œuvre réellement (le système d'évaluation, la planification commune ou l'utilisation de l'Introduction du plan à moyen terme). Enfin quelques suggestions, comme celle de créer un comité unique sur le programme et le budget, n'ont abouti qu'à quelques timides modifications de la procédure actuelle cependant que d'autres idées nouvelles sont en train de se faire jour.

Les points que l'analyse qui précède permet d'identifier, comme permettant quelques progrès dans les prochaines années, sont les suivants :

1) Il est évident que les Etats membres pourraient exiger une mise en œuvre correcte par le Secrétariat des dispositions du Règlement existant et qu'un système de surveillance de cette mise en œuvre pourrait être institué par l'Assemblée générale.

2) L'amélioration des procédures déjà adoptées pourrait être obtenue :

— si une distinction plus claire était établie entre les activités de recherche ou d'amélioration du consensus mondial et celles destinées à la mise en œuvre d'actions communes par les Etats membres dans les limites du niveau de consensus existant,

— si pour les activités communes dans les domaines où existe un certain niveau de consensus, une typologie d'« objectifs à délai déterminé » était établie et son usage rendu obligatoire,

— si des fonds suffisants étaient alloués pour établir un véritable système d'évaluation et si l'évaluation externe était quelque peu développée (par exemple en accordant les moyens nécessaires au Corps commun d'inspection ou en ayant recours à des consultants qualifiés),

— si le calendrier de préparation du plan à moyen terme était organisé de manière à permettre à tous les organes inter-gouvernementaux et d'experts de participer à la préparation des parties du plan les concernant, et si l'approbation du plan à moyen terme remplaçait le processus existant de définition des mandats par des résolutions.

3) Un progrès décisif pourrait être fait pour que l'O.N.U. puisse utilement remplir la fonction fondamentale de surveillance de l'évolution des problèmes mondiaux, si le processus de préparation de l'Introduction du plan à moyen terme était systématiquement organisé à cette fin, si le Règlement indiquant les types d'études qui doivent être envisagées pour cette préparation, décrivait comme elles doivent être organisées suivant un calendrier précis, si enfin était établie une liste des principaux centres de recherches et d'études qui pourraient être consultés pour contribuer à cette identification.

4) Si les conditions qui viennent d'être énoncées étaient réunies, les modifications apportées récemment à la procédure budgétaire par l'Assemblée générale pourraient faciliter l'établissement d'un accord sur les questions de programme et de budget. Il est vraisemblable toutefois que les difficultés essentielles subsisteront tant qu'une nouvelle approche des problèmes économiques et sociaux traités à l'O.N.U. n'aura pas été adoptée. A cet égard une étude approfondie de la restructuration de la machinerie inter-gouvernementale traitant des problèmes économiques et sociaux devrait être entreprise dans l'intention de créer un système qui aille au-delà de la simple adoption de résolutions et qui ait un effet réel sur la solution des problèmes à l'échelon mondial. Une étude de ce genre recommandée par le Groupe des 18 vient d'être confiée au Conseil Economique et Social par l'Assemblée générale. La suite qui sera donnée à ces diverses idées de modification des procédures et des structures devrait permettre de déterminer si la conception du rôle de l'organisation est réellement en train d'évoluer.

Il est évident en effet que les principaux obstacles à surmonter sont conceptuels. Ce que révèlent les difficultés de mise en place d'un système efficace de programmation à l'O.N.U., c'est que l'on s'est fait jusqu'ici une idée fautive du rôle possible de l'organisation mondiale.

En fait il s'agit d'une erreur d'appréciation sur le niveau de consensus existant dans le monde. L'hypothèse qui a été faite par les auteurs de la Charte a été que ce niveau de consensus était suffisamment élevé pour permettre aux Etats membres d'agir ensemble au sein de l'institution, et, comme le dit l'article 1^{er} de la Charte, « de maintenir la paix et la sécurité » et de « réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux de caractère économique, social, culturel et humanitaire ».

Il résultait de cette hypothèse :

- que le rôle essentiel de l'organisation concernait les problèmes politiques,
- que les activités économiques et sociales venaient au deuxième rang, mais pouvaient être multiples et variées,

— que dans tous les domaines l'O.N.U. devait jouer un rôle central et fondamental dans le système international.

L'O.N.U. a donc été fondée sur une illusion, et la disparition de cette illusion n'a pas permis l'établissement d'une nouvelle conception de l'organisation mondiale.

Ce que l'expérience du système de programmation fait apparaître de plus en plus clairement c'est :

1) que dans un monde qui est caractérisé à la fois par un niveau très bas de consensus (surtout au plan politique) et par le développement de plus en plus rapide de l'interdépendance économique, le rôle fondamental d'une organisation mondiale ne peut pas être de garantir la paix et la sécurité, mais de contribuer à l'élévation progressive du consensus.

2) que le domaine privilégié, où il est possible de faire de réels progrès pour l'élévation du consensus mondial est le domaine économique.

3) que le programme actuel de l'O.N.U. dans ce domaine n'est pas suffisamment centré sur l'identification des problèmes communs à l'ensemble des Etats membres et sur la préparation de négociations à leur sujet; qu'il est trop dispersé et insuffisamment coordonné avec les programmes des institutions spécialisées.

4) que les structures de la machinerie intergouvernementale sont inadéquates, parce qu'elles n'offrent pas une table de négociations sur les problèmes économiques réellement acceptée par tous les Etats membres. (d'où il résulte que tous les problèmes importants sont discutés en dehors de l'O.N.U.).

5) Qu'enfin la conversion des élévations de consensus obtenues sous la forme d'actions en commun exige un effort patient et continu de définition d'objectifs modestes, précis et réalisables dans des délais convenus.

Si cette compréhension du rôle de l'O.N.U. était adoptée, il serait plus facile de mettre en œuvre les quelques idées qui ont été énoncées ci-dessus et de faire des progrès réels vers une organisation mondiale nouvelle et plus efficace (32).

(32) Voir le papier de recherche du projet précité "the U.N. at Forty: the problems and the opportunities" de juin 1986, page 12. "the search for consensus". Voir aussi le rapport du Corps commun d'inspection A/40/988 du 6 décembre 1985, "Contribution à une réflexion sur la réforme des Nations Unies", paragraphes 65-75.