



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

RÉUNION CONJOINTE

Réunion conjointe de la quatre-vingt-quinzième session du Comité du Programme et de la cent treizième session du Comité financier

Rome, 10 mai 2006

EXAMEN DE LA PLANIFICATION ET DE LA BUDGÉTISATION DU PROGRAMME: MOYENS D'AMÉLIORER LES PROCESSUS

I. Introduction

1. À leur Réunion conjointe de septembre 2005, les Comités ont examiné les résultats d'un examen comparatif des méthodes de planification et de budgétisation d'autres organisations du système des Nations Unies. Il ressort de cette comparaison que la FAO est pratiquement la seule organisation à disposer d'une série de documents de planification complémentaires incluant un Cadre stratégique sur 15 ans, un Plan à moyen terme (PMT) sur six ans et un Sommaire du Programme de travail et budget (SPTB) biennal, suivi d'une version intégrale du Programme de travail et budget. Il arrive même, de plus en plus fréquemment, qu'un Programme de travail et budget « révisé » soit publié après l'approbation du budget par la Conférence.

2. Il ressort également de cette comparaison qu'aucune autre organisation n'a adopté la perspective sur 15 ans propre au Cadre stratégique de la FAO et que, dans certains cas, les objectifs auxquels répondent le Cadre stratégique et le Plan à moyen terme se trouvent couverts par un seul et unique document. Dans d'autres organisations du système des Nations Unies, ces documents sont rarement de nature continue et aucun document portant sur une période plus longue que le Programme de travail et budget ne contient de projections détaillées concernant les ressources. La FAO semble également la seule à publier un Sommaire du Programme de travail et budget, ainsi qu'à présenter a priori deux ou plusieurs scénarios applicables au PTB. On n'en constate pas moins un véritable décalage entre le travail considérable de planification et la décision finale concernant le niveau du budget. Quoiqu'il en soit, les organes directeurs ont déjà exprimé le souhait que ces documents soient plus concis et les efforts à cet égard seront poursuivis en s'appuyant sur les progrès déjà accomplis pendant l'exercice 2004-2005 grâce, notamment, à la publication d'un Sommaire du PTB plus concis.

Par souci d'économie, le tirage du présent document a été restreint. MM. les délégués et observateurs sont donc invités à ne demander d'exemplaires supplémentaires qu'en cas d'absolue nécessité et à apporter leur exemplaire personnel en séance.
La plupart des documents de réunion de la FAO sont disponibles sur l'Internet, à l'adresse www.fao.org

3. En réaction à ces informations, les Comités *sont convenus que les conclusions confirmaient l'influence de cultures organisationnelles différentes et les approches diverses qui en résultaient. En même temps, des leçons intéressantes pouvaient en être tirées, notamment en vue d'une simplification possible des pratiques de la FAO en matière de planification et de budgétisation, ainsi que pour améliorer et renforcer, comme souhaité, le processus de gouvernance y relatif. En particulier, les Comités ont rappelé qu'il importait de trouver des solutions concrètes pour remédier au décalage entre le travail considérable de planification et la décision finale concernant le budget.* Les Comités ont demandé au Secrétariat de rédiger pour la présente Réunion conjointe un document présentant divers moyens possibles de rationaliser et d'améliorer le processus de planification.

4. Les Comités ont également *souligné qu'ils s'attendaient à ce que l'Évaluation externe indépendante de la FAO porte également sur ces questions importantes.* L'Évaluation externe indépendante n'était pas encore achevée au moment où le présent document a été rédigé. L'équipe concernée doit examiner les méthodes actuelles de planification et de budgétisation, ainsi que le processus de gouvernance de l'Organisation. Des recommandations sur ces questions seront sans doute formulées et devront être examinées par les organes directeurs en temps opportun. Le présent document a été établi en partant du principe que les Comités ne souhaiteraient pas préjuger des conclusions de l'Équipe chargée de l'évaluation, mais préféreraient poursuivre le débat entre Membres sur quelques options inspirées de l'évaluation comparative des méthodes des autres organisations du système des Nations Unies, qui sont présentées ci-après.

5. Ces options sont limitées aux aspects suivants:

- l'horizon et la portée du Cadre stratégique;
- le caractère continu du Plan à moyen terme;
- les projections relatives aux ressources figurant dans le Plan à moyen terme;
- le décalage entre les efforts de planification et la décision finale en matière de budget.

II. Horizon et portée du Cadre stratégique

6. Le Cadre stratégique 2000-2015 a été approuvé pour la première fois par la Conférence de la FAO en 1999. Celle-ci a estimé à l'époque qu'il s'agissait d'un document de politique générale de nature prospective axé sur le long terme et fort utile, évoquant même la possibilité d'une révision à mi-parcours, voire d'un remaniement complet, avec prolongation en conséquence du cadre temporel. Aucune décision n'a été prise en attendant les conclusions de l'Évaluation externe indépendante et d'éventuelles recommandations sur les orientations futures de l'Organisation.

7. L'étude comparative indiquait que la FAO était pratiquement la seule organisation à disposer de documents distincts couvrant des périodes distinctes, à savoir 15 ans pour le Cadre stratégique, six ans pour le PMT et deux ans pour le PTB. Si des organisations comparables reconnaissent bien la nécessité de disposer d'un document de politique générale à plus long terme pour orienter la formulation des propositions figurant dans le PTB, leurs approches sont extrêmement diverses et variées, de même que la teneur dudit document. Dans tous les cas, aucun de leurs documents ne porte sur les 15 ans à venir, comme le Cadre stratégique de la FAO.

8. Qui plus est, les documents de nature analogue sont la plupart du temps beaucoup plus courts que le Cadre stratégique de la FAO et ne donnent pas de détails sur les activités ou mesures prévues, lesquels sont réservés au Plan à moyen terme (lorsque celui-ci existe en tant que document distinct) ou au PTB. Ces documents sont donc axés essentiellement sur les choix, les objectifs ou les cibles stratégiques à caractère général convenus. Dans certains cas, un seul et même document répond aux objectifs visés dans le Cadre stratégique et dans le Plan à moyen terme de la FAO.

Options envisageables

9. Trois options sont proposées, comme suit.
10. *Option 2a)*: À supposer que le Cadre stratégique soit conservé, on pourrait ramener la période couverte à 10 ans, par exemple, et limiter sa teneur aux principaux objectifs ou cibles à soumettre à l'approbation des organes directeurs.
11. *Observations*: Un cadre temporel de 10 ans pourra être jugé plus réaliste que les 15 ans actuels et rapprocherait la FAO des autres organisations. Mais il pourra aussi sembler encore trop long pour être vraiment utile et donner l'impression aux Membres que le Cadre stratégique et le Plan à moyen terme ne seront plus suffisamment différenciés et risqueront même de faire double emploi.
12. *Option 2b)*: À supposer que l'on conserve les trois types de documents, Cadre stratégique, Plan à moyen terme et PTB, on pourrait envisager un Cadre stratégique concis portant sur huit ans, accompagné de deux Plans à moyen terme de quatre ans chacun, et de PTB biennaux.
13. *Observations*: Ce cycle peut sembler plus commode et plus logique. Toutefois, il convient d'en étudier de près les conséquences pratiques, dans la mesure où le Cadre stratégique doit normalement être approuvé par la Conférence, tandis que le Plan à moyen terme à caractère continu est actuellement soumis à la session du Conseil de novembre des années sans Conférence, ceci parce que les réactions du Conseil (et du Comité du Programme et du Comité financier à leur session qui précède immédiatement celle du Conseil) au Plan à moyen terme sont censées orienter l'établissement des propositions pour le PTB examinées l'année suivante.
14. *Option 2c)*: On pourrait fusionner le Cadre stratégique et le PMT, qui ne formeraient plus qu'un seul document de politique générale à caractère prospectif portant sur une période de six ans, qui servirait de base à la formulation des trois PTB successifs correspondant à cette période.
15. *Observations*: Cette option permettrait de faire des économies sur le plan de la documentation et des débats des organes directeurs, tout en donnant satisfaction aux délégués qui jugent peu réaliste une planification couvrant des périodes aussi étendues que huit ou dix ans. L'autre avantage serait que le Secrétariat et les organes directeurs pourraient concentrer leur réflexion sur une seule période à long terme au lieu de deux. Il faudra toutefois étudier de près les conséquences, notamment en ce qui concerne le calendrier précis de soumission du document et les organes à impliquer.

III. Caractère continu du Plan à moyen terme

16. Les cadres temporels des documents de planification correspondant au Plan à moyen terme de la FAO d'autres organisations varient de six ans – comme à la FAO – à l'UNESCO, à deux ans aux Nations Unies. Toutefois, ces plans ne sont pas tous de nature continue comme le Plan à moyen terme de la FAO, dont une nouvelle version est publiée tous les deux ans.
17. Le processus actuel consistant à rédiger et à soumettre tous les deux ans aux instances appropriées un Plan à moyen terme censé couvrir les activités des trois exercices biennaux suivants (concept du plan à caractère continu) découle d'une décision prise par la Conférence de la FAO en novembre 1989 et a été appliqué pour la première fois pour l'établissement du Plan à moyen terme 1992-97. Le Cadre stratégique prévoyait une teneur totalement différente pour les futurs Plans à moyen terme et un calendrier de soumission modifié (à la session de novembre du Conseil les années sans Conférence) tout en conservant le caractère continu du document. Ainsi, quatre Plans à moyen terme ont-ils été examinés par la Conférence en 1991, en 1993, en 1995 et en 1997, respectivement, tandis que les trois versions couvrant les périodes 2002-07, 2004-09 et 2006-11 ont été examinées par le Conseil en 2000, 2002 et 2004, respectivement, comme spécifié dans le Cadre stratégique.

18. Des voix se sont élevées au sein des diverses instances de la FAO pour dénoncer les risques de répétition et de gaspillage de ressources inhérents à une telle pratique. Deux options sont donc ici proposées qui doivent être considérées à la lumière d'une éventuelle modification du concept de Cadre stratégique.

Options envisageables

19. *Option 3a)*: Renoncer au plan à caractère continu en faveur d'un Plan à moyen terme unique, sans modifier la période couverte (six ans).

20. *Observations*: Option analogue à l'option 2c) mentionnée ci-dessus, qui serait de toute évidence plus économique sur le plan de la documentation et du temps consacré par les organes directeurs à l'examen des plans. Des économies internes seraient également possibles, dans la mesure où les unités de la FAO n'auraient plus à établir pour chaque exercice biennal un Plan à moyen terme et un PTB. Tout changement de fond par rapport au Plan à moyen terme approuvé, à condition qu'il survienne au cours de l'un des deux derniers exercices biennaux de la période de six ans, pourrait être expliqué dans le PTB correspondant (comme c'est de toute façon la règle). Le calendrier précis de publication du Plan à moyen terme mériterait un examen plus approfondi.

21. *Option 3b)*: Conserver le même concept de Plan à moyen terme unique, mais avec une couverture limitée à quatre ans.

22. *Observations*: Cette option pourra être jugée plus satisfaisante par les délégués qui estiment que les changements de fond devraient être examinés par les organes directeurs plus souvent qu'une fois tous les six ans et indépendamment du débat sur les propositions relatives au PTB biennal, qui tendent à être éclipsées par les négociations relatives au budget.

IV. Projections relatives aux ressources figurant dans le Plan à moyen terme

23. Dans chaque version du Plan à moyen terme, on essaie d'inclure des projections relatives aux ressources nécessaires au cours des six années à venir. Or, de nombreux Membres hésitent à s'engager à fournir un certain niveau de ressources sur une aussi longue période, soulignant en particulier que ce type de prévision est incompatible avec les processus de prise de décision au niveau national. Qui plus est, il est impossible dans le cadre du Plan à moyen terme de faire des projections valables concernant les ressources extrabudgétaires, comme on le fait pour le PTB. Enfin, comme noté ci-dessus, aucun document d'autres organisations du système des Nations Unies dont le cadre temporel dépasse celui du PTB ne contient de projections de ressources détaillées.

Option envisageable

24. *Option 4a)*: Quels que soient la périodicité ou le cadre temporel du Plan à moyen terme, aucune tentative ne serait faite d'inclure dans le document des projections relatives aux besoins en ressources.

25. *Observations*: Ceci permettrait de renoncer à l'exercice quelque peu théorique de projection des ressources, tel qu'il se déroule actuellement, et à la pratique consistant à mentionner des « réserves non programmées », qui a été critiquée par le Commissaire aux comptes. La raison en est que les projets de durée limitée se terminent souvent pendant la période correspondant au plan et que les décisions concernant la poursuite ou la transformation des activités ne peuvent être prises aussi longtemps à l'avance, ni avant que les résultats des évaluations ne soient connus.

V. Le décalage entre les efforts de planification et la décision finale concernant le budget

26. La décision relative au budget biennal de la FAO est depuis toujours le résultat d'un compromis de dernière minute entre les positions extrêmement divergentes des Membres obtenu après de longues négociations informelles pendant la Conférence.

27. À plusieurs reprises, y compris à la Réunion conjointe de mai 2005, les Comités ont souligné que le décalage qui en résultait entre la planification et les décisions budgétaires était une source importante de frustration parmi les Membres.

28. Comme signalé aux Comités, l'expérience de l'OIT, de l'OMS, de l'UNESCO et de l'ONUDI montre que ces organisations sont à même de remédier dans une large mesure à l'incertitude qui prévaut à la FAO tant que la Conférence n'a pas pris de décision définitive concernant les propositions figurant dans le PTB, essentiellement du fait de l'un ou l'autre des deux facteurs ci-après:

- la programmation plus favorable des sessions des principaux organes impliqués (les principaux organes de l'OMS et de l'OIT se réunissent au cours du premier semestre de l'année);
- la tradition bien établie d'accorder un rôle plus déterminant aux organes équivalant au Conseil ou au Comité du Programme et au Comité financier de la FAO, avant que la décision ne soit entérinée par l'organe suprême.

29. Par conséquent, deux options sont en principe possibles.

Options envisageables

30. *Option 5a):* Avancer la date des sessions ordinaires de la Conférence de la FAO au mois de juin des années impaires, par exemple.

31. *Observations:* Comme à l'OMS et à l'OIT, la Conférence prendrait une décision définitive quant au niveau du budget plus de six mois avant le début de l'exercice biennal concerné, ce qui présenterait un énorme avantage. De toute évidence, cette modification du calendrier des sessions principales aurait de nombreuses incidences sur le processus de gouvernance de l'Organisation, qui devraient être examinées et qui supposeraient aussi des amendements aux Textes fondamentaux.

32. *Option 5b):* Comme c'est la tradition dans d'autres institutions du système, la décision de compromis sur le niveau du budget et les négociations y relatives auraient lieu à la session de juin du Conseil, sur la base également des avis fournis par le Comité du Programme et par le Comité financier à leur session précédente concernant le Sommaire du PTB, tandis que la Conférence continuerait à approuver officiellement le PTB en novembre.

33. *Observations:* Cette option permettrait au Secrétariat et aux Membres de connaître le niveau prévu du budget avant de mettre un point final à la version intégrale du PTB, ce qui éliminerait les incertitudes susmentionnées concernant les ressources disponibles et éviterait au Secrétariat d'avoir à présenter deux ou plusieurs scénarios pour le PTB, voire à soumettre des PTB révisés au Comité du Programme et au Comité financier pendant le cycle d'exécution du budget, comme cela a été le cas au cours des derniers exercices biennaux.

VI. Conclusions

34. Les Comités pourront souhaiter donner leur avis sur les différentes options susmentionnées.