E/ICEF/2000/AB/L.3 **Nations Unies**



Conseil économique et social

Distr. limitée 13 mars 2000 Français Original: anglais

Pour suite à donner

Fonds des Nations Unies pour l'enfance

Conseil d'administration Session annuelle de 2000 22-26 mai 2000 Point 9 de l'ordre du jour provisoire*

Modifications proposées au mode d'établissement du budget

Résumé

En application de la décision 2000/3 [E/ICEF/2000/8 (Part I)] relative au plan de financement pluriannuel, adoptée par le Conseil d'administration à sa première session ordinaire de 2000, le présent rapport décrit les problèmes posés par le mode actuel d'établissement du budget et recommande que le budget d'appui biennal soit présenté à la première session ordinaire de la première année de l'exercice biennal et que le Directeur général soit autorisé à gérer la structure d'appui à la gestion dans les limites des crédits approuvés.

Table des matières

I.	Introduction	Paragraphes 1–2	Page 2
II.	Réforme générale et établissement du budget dans le secteur public	3–4	2
III.	Réformes du mode d'établissement du budget de l'UNICEF depuis 1996	5-8	2
IV.	Difficultés posées par le mode actuel d'établissement de budget et recommandation	9–22	3
V.	Projet de recommandation	23	5
Annexes			
I.	Calendrier actuel de recommandation des programmes de pays et de soumission du Conseil d'administration	-	7
II.	Calendrier proposé pour la soumission du budget au Conseil d'administration		8

00-34230 (F) 110400 130400

^{*} E/ICEF/2000/9.

I. Introduction

- 1. Le Conseil d'administration, à sa première session ordinaire de 2000, a approuvé les recommandations formulées dans le rapport intitulé « Plan de financement pluriannuel : garantir des ressources suffisantes pour la réalisation des objectifs prioritaires du plan à moyen terme » (E/ICEF/2000/5). Dans sa décision 2000/3 [E/ICEF/2000/8 (Part. I)], le Conseil d'administration demande à la Directrice générale de présenter les modifications proposées au mode d'établissement du budget (telles que présentées aux paragraphes 39 et 57 du document E/ICEF/2000/5 au Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires pour examen et observations, en vue de leur présentation à la session annuelle du Conseil d'administration en 2000.
- 2. Le chapitre II expose le contexte général actuel des réformes et l'établissement du budget dans le secteur public. Le chapitre III présente les réformes intervenues dans le mode d'établissement du budget de l'UNICEF depuis 1996 dans le cadre du programme de perfectionnement des méthodes de gestion. Ces changements, qui introduisent une gestion orientée vers les résultats, ont rapproché davantage les décisions budgétaires du processus de planification stratégique. Afin de renforcer les liens entre les priorités du plan stratégique à moyen terme, les ressources, le budget et les résultats, il importe de modifier le mode d'établissement du budget de manière à l'améliorer. Au chapitre IV sont exposées les difficultés rencontrées et les recommandations formulées. Le chapitre V indique les décisions que le Conseil d'administration est appelé à prendre.

II. Réforme générale et établissement du budget dans le secteur public

3. La budgétisation et la gestion des résultats dans le secteur public ont subi des réformes profondes ces dernières années. On s'accorde à reconnaître que le modèle centralisé ne convient plus aux besoins et aux conditions de gestion du secteur public. Les réformes ont été axées sur l'obligation rédditionnelle, le gouvernement laissant toute latitude aux organismes chargés d'effectuer les dépenses quant à l'utilisation des ressources à condition qu'ils rendent compte des résultats obtenus. On a assoupli les règles de gestion des lignes budgétaires (tant en ce qui concerne le personnel que

les aspects purement financiers) et divers mécanismes administratifs ont été adoptés en vue d'améliorer la gestion. Inculquer l'éthique du résultat, amener les gestionnaires à se préoccuper avant tout des résultats et transformer les organismes en dispensateurs performants de services publics sous la triple gageure à soutenir en matière de gestion du secteur public.

- 4. La réforme va de pair avec une modification du mode d'établissement du budget. L'examen des réformes gouvernementales a révélé les points communs ciaprès :
- a) Existence du budget pluriannuel et de plans stratégiques et opérationnels;
- b) Plafonnage des dépenses, des montants limites étant fixés et alloués à chaque ministre;
 - c) Délégation de pouvoirs;
- d) Assouplissement des restrictions relatives aux apports, y compris la gestion du personnel;
- e) Utilisation accrue des informations sur la performance.

III. Réformes du mode d'établissement du budget de l'UNICEF depuis 1996

- 5. La budgétisation et la planification classique d'avant 1996 ne créaient pas toujours de valeur ajoutée (ou bien cette valeur était, au mieux, marginale). La valeur non seulement se définit en termes financiers, c'est-à-dire le fait de produire la même efficacité ou le même produit à moindre coût ou d'accroître la production au même coût; mais englobe aussi des valeurs immatérielles telles que la gestion des connaissances et la capacité d'innovation. Il peut s'agir également de la valeur des relations avec des partenaires, soit sous forme d'un renforcement du programme de coopération avec les gouvernements, soit sous forme d'une sensibilisation des partenaires mondiaux aux droits de l'enfant et de la femme.
- 6. La réforme du mode d'établissement du budget de l'UNICEF depuis 1996 a pris les formes suivantes :
- a) Mise en train du budget intégré, qui part du principe que les plans dictent le budget. Chaque fois que de nouveaux plans de gestion de programmes de pays sont proposés ou que les plans existants sont ré-

aménagés dans le cadre de l'examen à mi-parcours, il faut élaborer un plan de gestion du programme de pays pour s'assurer que le mode de gestion convient bien au programme de pays;

- b) Au siège, les plans de gestion des bureaux sont établis tous les deux ans dans le cadre du plan à moyen terme, parallèlement au projet de budget. Une tribune libre est organisée par période biennale pour présenter les plans de gestion des bureaux à tout le personnel en vue d'accroître la transparence et d'intensifier la collaboration intersectorielle. L'application des plans est ensuite examinée tous les ans en vue d'améliorer les activités futures;
- c) L'examen du budget des bureaux de pays est décentralisé au niveau régional afin que les décisions soient prises à un niveau plus proche du niveau opérationnel;
- d) Un budget d'appui plafond est établi pour chaque région sur la base du plan financier et chaque région peut gérer le budget dans ces limites;
- e) Les allocations au titre du budget d'appui s'effectuent au niveau des sept catégories de dépenses^a plutôt qu'au niveau de chaque rubrique détaillée. Les bureaux ont une latitude de gestion du budget au niveau de la catégorie;
- f) Le projet de budget biennal est présenté au Conseil d'administration selon la formule convenue dans le document intitulé « Harmonisation de la présentation des budgets : PNUD, FNUAP et UNICEF » (E/ICEF/1997/AB/L.3 et Add.1) afin de permettre au Conseil d'administration de se consacrer à la prise des décisions stratégiques.
- 7. La réforme du mode d'établissement du budget depuis 1997 a entraîné nombre d'avantages pour l'organisation et indirectement pour les enfants et les femmes. Ces avantages ont été présentés dans le document budgétaire comme suit :
- a) Le rapport budget d'appui/dépenses totales a été réduit. Le budget d'appui a été maintenu au même niveau depuis six ans de manière à consacrer davantage de ressources financières aux programmes;
 - ^a Les sept catégories de dépenses sont les suivantes : postes, autres dépenses de personnel, consultants, frais de voyage, dépenses opérationnelles, mobilier et matériel, et remboursement.

- b) Dans les limites de la pyramide des postes^b et du budget d'appui total, les régions peuvent satisfaire les besoins des pays grâce à la budgétisation décentralisée:
- c) La capacité de l'organisation en matière de technologies de l'information a considérablement augmenté. Celle-ci dispose ainsi des moyens techniques nécessaires pour gérer les connaissances et les activités de sensibilisation et appuyer l'établissement de rapports d'activités orientés vers les résultats;
- d) Vingt-cinq pays qui ne disposaient pas d'un budget d'appui en ont un maintenant;
- e) Dans les limites des mêmes crédits budgétaires, les bureaux régionaux peuvent jouer le rôle accru qui leur a été confié en matière de contrôle et d'appui au programme.
- 8. Les données d'expérience des trois dernières années indiquent également que des difficultés empêchent l'organisation de retirer plus d'avantages de ce processus. Ces difficultés sont présentées au chapitre IV cidessous.

IV. Difficultés posées par le mode actuel d'établissement de budget et recommandation

Calendrier régissant la présentation du budget au Conseil d'administration

9. Dans le calendrier actuel, l'UNICEF est tenu de présenter le projet de budget biennal au Conseil d'administration à sa deuxième session ordinaire en septembre, une année sur deux pendant la période biennale suivante. Cela signifie que le projet de budget biennal doit être mis au point à la fin de mai au plus tard pour être présenté au Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires en juin. On trouvera à l'annexe I le calendrier actuel pour l'établissement du budget-programme. L'UNICEF propose de présenter le budget d'appui biennal à la première session ordinaire en janvier, à compter de 2002.

b La pyramide des postes s'entend du nombre de postes internationaux et nationaux de la catégorie des administrateurs et de postes des services généraux financés par le budget d'appui, les postes internationaux de la catégorie des administrateurs étant ventilés par classe.

- 10. Les notes de pays sont examinées par le Conseil d'administration à la fin janvier/début février. On tient ensuite compte des observations du Conseil d'administration pour mener à terme le processus d'élaboration du programme de pays avec le gouvernement. Cette consultation ainsi que les autres indications internes figurant dans le plan stratégique à moyen terme aboutissent à la recommandation relative au programme de pays que le Conseil d'administration examine à sa deuxième session ordinaire en septembre. La recommandation est généralement mise au point en mai. C'est seulement à ce stade que le bureau de pays peut valablement achever l'élaboration de son plan de gestion du programme de pays et l'établissement de son budget d'appui.
- 11. Étant donné que la date limite pour la présentation du budget est le mois de mai, le plan de gestion du programme de pays et le budget d'appui sont établis plusieurs mois avant la mise au point du programme de pays. L'administration est convaincue que l'organisation aurait avantage à modifier le calendrier pour la présentation du budget d'appui car on pourrait alors mieux préparer et examiner le plan de gestion du programme de pays. La pratique actuelle va à l'encontre du principe selon lequel le plan dicte le budget. L'expérience acquise lors de l'établissement du dernier budget biennal a montré que lorsque le budget d'appui est établi avant le programme de pays, des aménagements sont souvent nécessaires pour répondre aux besoins du programme.
- 12. En outre, les propositions ci-après ont été formulées dans le document E/ICEF/2000/5 en vue de l'élaboration du prochain plan stratégique à moyen terme :
- a) Des consultations transparentes auront lieu afin que les priorités mondiales, régionales et nationales soient pleinement respectées dans la définition des principaux domaines prioritaires et dans la réalisation de l'ensemble des objectifs (par. 31);
- b) Les bureaux nationaux évalueront systématiquement la pertinence des objectifs mondiaux et sousrégionaux à moyen terme du plan stratégique à moyen terme pour formuler les programmes de pays futurs (par. 36);
- c) Des indicateurs seront adoptés pour mesurer les progrès, suivre l'évolution du processus et évaluer les résultats par rapport à chaque objectif à moyen

- terme fixé dans le plan stratégique à moyen terme (par. 34).
- 13. Étant donné que l'UNICEF a adopté un mode intégré d'établissement et d'examen du budget-programme, ces éléments doivent être incorporés au processus. Si au départ, l'élaboration du plan stratégique à moyen terme et du budget intégré exigera plus de temps, on retirera toutefois avantage des éléments ciaprès :
- a) L'établissement d'un lien plus transparent entre les ressources et les résultats à long terme;
- b) Moins de temps consacré chaque année à la planification et davantage à la mise en œuvre;
- c) L'organisation aura suffisamment de temps pour étudier les alternatives, les possibilités et les risques.
- 14. Après l'examen du plan stratégique à moyen terme à la deuxième session ordinaire de 2001, l'UNICEF devra aussi prendre le temps de se pencher sur les observations et les conseils que le Conseil d'administration aura formulés sur le budget et la structure.
- 15. Cela étant, l'UNICEF propose de présenter le budget d'appui biennal à la première session ordinaire de 2002, ce qui signifie qu'il faudra, en 2001, ouvrir des crédits au titre du budget d'appui intérimaire afin de couvrir les besoins d'appui pour le mois de janvier 2002. Comme le montre l'annexe II, il est prévu dans le calendrier de consacrer davantage de temps aux activités essentielles telles que la préparation par les bureaux nationaux de l'examen du programme et l'examen du budget-programme au niveau régional. Ainsi, le plan stratégique à moyen terme et la recommandation relative aux programmes de pays serviront de moteurs à l'établissement du budget. Dans l'ensemble, l'UNICEF estime que le calendrier révisé offrira de nombreux avantages et aucun inconvénient.

Une gestion plus souple

16. Lorsque l'UNICEF a confié l'examen des programmes et du budget aux bureaux régionaux, la nouvelle procédure décrite plus haut au paragraphe 6 a été mise en place. Cette décentralisation du processus de décision budgétaire a permis de répondre plus rapidement aux besoins des programmes. Le débat sur les ressources est centré sur les activités, les objectifs, les

produits et les résultats. Les données servant à établir les projets et examens de budget doivent encore faire l'objet d'une attention particulière. Des indicateurs spéciaux devant aider à établir le budget ont ainsi été déterminés, comme par exemple le pourcentage que représente le budget d'appui par rapport au budget total, ou encore, pour faciliter la comparaison entre les bureaux, le montant des frais d'exploitation par personne. À mesure que l'UNICEF se convertit à l'obligation de rendre compte des résultats obtenus, il devient inévitable de réexaminer certaines des restrictions affectant la préparation du budget, notamment la pyramide des postes dans le budget d'appui, pour déterminer si elles ne constituent pas des obstacles empêchant les gestionnaires de programme de remplir cette obligation et d'atteindre leurs objectifs.

- 17. En effet, la pyramide des postes ne contribue pas à la réalisation du programme, comme le montrent les deux cas de figure suivants :
- a) Pays qui préparent leurs recommandations de programme de pays et leurs examens à mi-parcours après que le budget d'appui a été approuvé;
- b) Situations d'urgence qui imposeront la création de nouvelles structures d'appui ou leur expansion, comme ce fut le cas au Timor oriental et au Kosovo en 1999.
- 18. Selon la procédure en vigueur, l'UNICEF est tenu de respecter la pyramide des postes présentée dans le projet de budget biennal, et ce principe se traduit dans une série d'instructions et de règles que tous les responsables de budget sont tenus de suivre. En cas de nouvelle recommandation de programme de pays, si un pays supplémentaire est requis, comme par exemple un poste supplémentaire au titre du budget d'appui ou le reclassement d'un poste à un grade supérieur, il faudra pour l'obtenir attendre jusqu'au prochain exercice biennal, c'est-à-dire jusqu'à la deuxième année du nouveau programme de pays, à moins de libérer des ressources ailleurs dans le budget existant. Cette contrainte représente un obstacle lorsqu'on doit créer une structure rationnelle en termes d'effectif, et elle risque de ralentir la mise en oeuvre du nouveau programme de pays pendant sa première année.
- 19. Lorsqu'une situation d'urgence se déclare après que le budget d'appui a été approuvé, on procède habituellement par affectation de personnel à titre temporaire. Cela ne permet pas à l'UNICEF de recruter du personnel à plus long terme pour fournir l'appui néces-

saire à un programme d'urgence dont la phase reconstruction s'étendrait sur plusieurs années.

- 20. Dans l'un et l'autre cas, et même si des crédits non utilisés peuvent être trouvés dans le budget approuvé, l'UNICEF n'est pas en mesure, à cause des contraintes créées par la pyramide des postes, de mettre en place de manière rapide et efficace la structure nécessaire pour appuyer le programme
- 21. Les dépenses de personnel sont l'un des nombreux postes de dépenses que les chefs de bureau sont tenus de gérer dans les limites de leur enveloppe budgétaire globale. En cas de revalorisation du barème des traitements, ils doivent en absorber le coût en économisant sur d'autres postes. Dans certains cas, si un bureau souhaite renoncer à un poste P-5 dans son budget d'appui pour créer un poste P-2 et un poste d'administrateur national, ce qui permettrait de réaliser une économie, il n'est pas autorisé à le faire car cela ajouterait un poste à la pyramide des postes du budget d'appui.
- 22. L'UNICEF continuera de soumettre son budget suivant le mode de présentation harmonisé adopté par le Programme des Nations Unies pour le développement et le Fonds des Nations Unies pour la population, qui donnera des informations sur les apports financiers et la pyramide des postes. Il est recommandé que ces informations ne soient utilisées qu'à des fins de comparaison. En outre, l'UNICEF ne sera pas lié par les différentes catégories d'apports financiers, et notamment par le nombre de postes et leur grade, du moment que les dépenses au titre du budget d'appui ne dépasseront pas le montant total des crédits budgétaires autorisés. Chaque année, l'UNICEF rendra compte au Conseil d'administration, dans le rapport annuel de la Directive exécutive, des modifications éventuelles de la pyramide des postes. Cette plus grande souplesse mettra le Fonds mieux à même de faire face avec rapidité et efficacité aux besoins du programme.

V. Projet de recommandation

23. La Directrice exécutive *recommande* que le Conseil d'administration approuve le projet de recommandation suivant :

Le Conseil d'administration

1. *Réaffirme* le principe selon lequel le plan dicte le budget, et le budget d'appui ne devrait pas être

établi avant que le programme n'ait été suffisamment structuré à la faveur de l'élaboration du plan-cadre des opérations et des recommandations relatives aux programmes de pays (décision E/ICEF/1997/12/Rev.1), et demande à l'UNICEF de soumettre les futurs budgets d'appui biennaux à la première session ordinaire de la première année de l'exercice biennal;

- 2. Confirme que, dans la limite des crédits approuvés pour le budget d'appui, la Directrice exécutive est autorisée à ajuster la structure de gestion de l'appui pour mieux réaliser les priorités du programme et du plan stratégique à moyen terme. La Directrice exécutive rendra compte de toute modification du nombre et des grades des postes de la structure d'appui dans son rapport au Conseil d'administration;
- 3. *Prie* l'UNICEF d'établir et de lui soumettre à sa deuxième session ordinaire de 2001 un état des crédits de soudure nécessaires afin de financer les dépenses d'appui de janvier 2002.

Annexe I

Calendrier actuel de recommandation des programmes de pays et de soumission du budget au Conseil d'administration

Étape	Activité	Janv.	Fév.	Mars	Avril	Mai	Juin	Juill.	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.
Calendrier actuel de recommandation des programmes de pays et d'établissement du budget													
A	Le Conseil d'administration examine les notes de pays												
В	Les bureaux de pays intègrent les observations du Conseil dans leurs projets de programme												
С	Les bureaux de pays finalisent leurs plans de gestion des programmes de pays et soumettent leurs projets de programme et de budget au processus régional d'examen des programmes et du budget												
D	Les équipes d'examen des programmes et budgets régionaux examinent les soumissions des pays												
Е	Les directeurs régionaux soumettent leur budget au Siège (le budget est finalisé dans les recommandations de programme de pays)												
F	Le Siège additionne les chiffres régionaux et soumet le résultat global à la Directrice exécutive et à l'équipe d'examen des programmes et du budget global												
G	Les bureaux de pays finalisent les documents exposant les recommandations de programme de pays												
Н	Le Siège prépare le document de présentation du budget, le soumet pour examen au Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB), et charge les services d'édition d'établir le texte définitif pour traduction et impression												
I	Le CCQAB examine le document de présentation du budget												
J	Le rapport du CCAQB est envoyé aux services d'édition qui en établissent le texte définitif avant traduction et impression												
K	Le rapport du CCQAB est distribué aux membres du Conseil d'administration												
L	Réunion officieuse avec les membres du Conseil d'administration sur le projet de budget							_					
M	Le Conseil d'administration se réunit sur le budget												

Ce calendrier présente les problèmes suivants :

Étape B : Il n'est prévu que deux semaines pour intégrer dans les programmes de pays les observations sur les notes de pays.

Étapes E et G: Le budget intégré du bureau de pays est achevé en avril, soit deux mois avant que la recommandation de programme de pays ne soit prête puisqu'elle est établie en juin. Cela contredit le principe selon lequel le plan dicte le budget.

Le calendrier actuel ne permet pas de tenir compte du nouveau plan stratégique à moyen terme dans le budget intégré.

Annexe II

Calendrier proposé pour la soumission du budget au Conseil d'administration

		ı		ı			1	1		1	1	ı	1	
Étape	Activité	Janv.	Fév.	Mars	Avril	Mai	Juin	Juill.	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.	Janv.
Calendrier proposé														
A	Le Conseil d'administration examine les notes de pays													
	Les bureaux de pays prennent connaissance des observations du Conseil et traduisent le plan stratégique à moyen terme en projets de programme													
	Les bureaux de pays achèvent leurs plans de gestion des programmes de pays et soumettent leurs projets de programme et de budget au processus régional d'examen des programmes et du budget													
	Les équipes régionales d'examen des programmes et du budget examinent les projets de programme de pays, en tenant compte du projet définitif de plan stratégique à moyen terme et des recommandations de programme de pays													
Е	Les directeurs régionaux soumettent leur budget régional au Siège													
	Le Siège additionne les chiffres régionaux et soumet le résultat global à la Directrice exécutive et à l'équipe d'examen des programmes et du budget global													
	Les bureaux de pays finalisent les documents exposant les recommandations de programme de pays													
	Le Conseil d'administration examine le plan stratégique à moyen terme													
	L'UNICEF incorpore les observations éventuelles du Conseil dans le texte du budget et dans les calculs budgétaires													
	Le Siège prépare le document de présentation du budget, le soumet pour examen au Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB), et charge les services d'édition d'établir le texte définitif pour traduction et impression													
I	Le CCQAB examine le document de présentation du budget													
	Le rapport du CCAQB est envoyé aux services d'édition qui en établissent le texte définitif avant traduction et impression													
	Le rapport du CCQAB est distribué aux membres du Conseil d'administration													
	Réunion officieuse avec les membres du Conseil d'administration sur le projet de budget													
M	Le Conseil d'administration se réunit sur le budget													

Le calendrier présente les améliorations suivantes :

Étape B: Les bureaux de pays disposent de plus de temps pour évaluer la pertinence des objectifs du plan stratégique à moyen terme. Étapes E et G: Les bureaux de pays ne finaliseront le budget qu'après finalisation de la recommandation de programme de pays en juin. De nouvelles étapes sont ajoutées pour s'assurer qu'il est bien tenu compte dans le projet de budget des observations du Conseil d'administration sur le plan stratégique à moyen terme.

Les cases ainsi marquées signalent les étapes qui ont été allongées.