

BIENNALISATION DU BUDGET-PROGRAMME

I. INTRODUCTION

1. Le HCR estime que le Haut Commissariat a intérêt à adopter un cycle biennal de Budget-programme en dépit de quelques difficultés prévisibles. La toile de fond sur laquelle cette proposition est présentée est exposée ci-dessous et ce document explique comment le HCR s'y prendra pour minimiser les retombées éventuelles de cette mesure.
2. Le Corps commun d'inspection (CCI), dans son rapport intitulé "Etude de la gestion et de l'administration au sein du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés" (EC/54/SC/CRP.21, annexe I), a recommandé au Comité exécutif d'envisager de modifier le cycle du Budget-programme pour qu'il recouvre deux ans au lieu d'un (Recommandation 3). La réaction initiale de l'ex-Haut Commissaire a été publiée dans sa lettre au Président du CCI du 20 août 2004 (EC/54/SC/CRP.21, annexe III). Il a estimé que, malgré le bien-fondé de la proposition du CCI, il craignait que cette modification ne porte atteinte à la flexibilité du HCR qui lui permet de réagir promptement et d'ajuster efficacement son allocation de ressources. Par ailleurs, on peut avancer que les bailleurs de fonds pourraient estimer plus facile de réagir dans le cadre de leurs propres budgets annuels face à un Budget-programme annuel du HCR.
3. Suite à une discussion initiale sur ce thème en octobre 2004, le Comité exécutif dans sa décision générale sur les questions relatives à l'administration, aux finances et aux programmes (A/59/12/Add.1, par. 24 l)), a décidé de différer l'examen de la recommandation du CCI par le Comité permanent au cours de 2005 afin de parvenir à une décision à la 56^e session plénière du Comité exécutif en octobre 2005.
4. Une analyse préliminaire des avantages et inconvénients d'une budgétisation biennale a été examinée lors de la 32^e réunion du Comité permanent en mars 2005 (EC/55/SC/CRP.7). En conséquence, une réunion consultative informelle a eu lieu le 14 juin 2005. Dans la note préparée pour cette réunion, le HCR a cité deux raisons justifiant l'adoption d'une programmation biennale : tout d'abord, elle appuierait et faciliterait les efforts du HCR pour adopter une gestion basée sur les résultats ; en deuxième lieu, elle faciliterait les efforts de coordination du HCR au sein du système des Nations Unies en alignant son propre Budget-programme sur celui d'autres organisations, particulièrement celles qui font partie du groupe de développement des Nations Unies. Lors de cette réunion, sur la base d'un examen des systèmes adoptés par d'autres institutions des Nations Unies, le HCR a exprimé sans ambages sa

préférence pour un budget biennal. Comme il a été alors noté, le principal défi pour le Haut Commissariat consisterait à trouver les moyens de minimiser les retombées néfastes de cette mesure.

5. Outre le développement de cette analyse des avantages, ce document porte essentiellement sur les moyens de limiter les inconvénients inhérents à un budget biennal. Il expose certaines des règles financières du HCR qui devraient être révisées et esquisse un calendrier d'application au cas où cette mesure serait approuvée.

II. MESURES VISANT A CONTRER LES INCONVENIENTS D'UN CYCLE BIENNAL

A. Gestion des programmes

6. Le principal problème que pose le HCR réside dans la gestion des programmes. Même si les problèmes inhérents à la gestion d'un cycle de programmes annuels peuvent rester prégnants dans le cadre d'un cycle biennal, cette mesure pourrait contribuer à déplacer les priorités de difficultés annuelles immédiates souvent répétitives en matière d'allocations budgétaires vers des questions plus larges de planification stratégique, de contrôle et de réforme. Dans le cadre du système actuel de gestion des programmes, on consacre trop de temps à réviser les budgets et à réexaminer les priorités fixées en matière de dépenses en regard des budgets. Cette énergie pourrait être utilement redéployée pour améliorer la gestion des opérations et peaufiner les normes et indicateurs. Dans ses progrès vers une utilisation plus systématique des normes et indicateurs, le Haut Commissariat recevra une mine d'informations à absorber dans le suivi de ses activités.

7. L'intégration des conclusions d'évaluation de programmes constituera un autre mécanisme clé visant à évaluer la performance et à tirer des leçons du passé. Les économies de temps réalisées moyennant un cycle biennal permettront au HCR d'intégrer de façon adéquate ces résultats dans le processus décisionnel. A cet égard, la budgétisation biennale encouragerait la budgétisation de résultats/performances et allouerait davantage de temps à l'évaluation de la performance des programmes et à la réflexion sur les leçons tirées du passé dans le budget-programme biennal suivant. Bon nombre d'institutions des Nations Unies ont institutionnalisé les évaluations de programmes et les ont intégrées dans le cycle budgétaire. Le cycle budgétaire biennal du PAM est synchronisé avec son programme biennal de travail. Le plan stratégique du PAM fixe la direction à suivre en établissant des priorités stratégiques de gestion sur une période de quatre ans ; le plan stratégique est actualisé tous les deux ans. Le cycle d'évaluation doit entrer dans ce cycle de programmation biennale ; en outre, une synthèse actualisée des conclusions d'évaluations est incluse en annexe au rapport annuel devant être discuté lors de consultations informelles annuelles. A l'UNICEF, le cycle de programmes par pays a lieu sur une période de quatre ans, moyennant un examen à mi-parcours qui peut prendre la forme d'une évaluation de programme national orientant les plans stratégiques à moyen terme. L'UNICEF dispose d'un plan quinquennal intégré de suivis et d'évaluations de recherches dont l'élément annuel actualisé constitue le plan de gestion annuel.

8. En termes de financement, on estime que l'adoption d'un cycle biennal ne conduira pas en soi à une diminution des contributions au HCR. Il n'y a pas de lien intrinsèque entre le niveau de financement et le cycle budgétaire (annuel ou biennal). Les autres institutions des Nations Unies n'ont pas expérimenté de diminution du financement suite à l'adoption d'un cycle budgétaire biennal. L'élément déterminant en matière de financement est la confiance que les bailleurs de fonds accordent au HCR et à ses partenaires sur la base de la qualité de ces programmes et de leur impact démontré.

9. Les exigences statutaires, pour ne pas parler d'une gestion financière saine, requièrent une action urgente lorsque les résultats ne sont pas à la hauteur des prévisions. Le HCR devra développer des mécanismes pour faire face aux conséquences politiques et fiscales inattendues, y compris notamment : des dispositions opérationnelles et financières visant à autoriser et faciliter les transferts de crédits entre les programmes et entre les unités organiques ; une amélioration des réserves opérationnelles et une utilisation flexible des contributions imprévues (Catégorie II de la Réserve des opérations).

10. La question de la date de la réception des fonds figure parmi les plus importantes en terme de gestion des programmes. Cette incertitude a une incidence importante sur la mise en œuvre sans heurts des programmes y compris ceux qui sont gérés par les partenaires d'exécution. Ce sont ces incertitudes qui contraignent parfois le HCR en cours d'année à imposer des « plafonds » en matière d'autorisation de dépenses ; ou qui font que le HCR n'est pas en mesure d'utiliser les fonds reçus tard au cours de l'année programme (ou de la période biennale). La solution à ce problème incombe essentiellement aux donateurs et à leur capacité ou volonté d'annoncer le montant et la date prévue pour le versement des fonds en temps voulu. Le HCR devra donc maintenir un dialogue étroit avec les bailleurs de fonds afin de disposer d'une base saine pour l'élaboration d'un plan de ressources. Au plan intérieur, en adoptant une budgétisation orientée vers les résultats, le Haut Commissariat peut conférer aux gestionnaires une plus grande marge de manœuvre pour faire leurs choix politiques, établir leurs objectifs et leurs priorités parmi les exigences et les aspirations en matière de service aux réfugiés. Indépendamment du calendrier, la réaction de l'organisation face à une perturbation au niveau de la trésorerie ou face à des déficits financiers est plus saine dans le cadre d'un ensemble de priorités opérationnelles clairement fixées. En conséquence, le HCR doit traduire ses choix concernant les buts et les priorités en objectifs et normes d'action/performance et communiquer ses objectifs et normes de façon plus efficace tant aux cadres qu'aux bailleurs de fonds.

11. Les projections financières et la planification continueront de s'effectuer sur une base annuelle. Toutes les institutions des Nations Unies ayant adopté un cycle biennal, y compris celles qui se fondent sur les contributions mises en recouvrement, planifient et reçoivent des fonds sur une base annuelle dans la mesure où la plupart des donateurs font leurs contributions financières à ces institutions sur la base d'allocations budgétaires annuelles indépendamment du cycle budgétaire des institutions bénéficiaires. Cette hypothèse n'est pas remise en question. Le problème pour le HCR sera de faire des projections de ressources de façon plus prévisible et d'avoir des indications plus précises quant à leur nature (affectations, etc.).

12. Pour sa part, le HCR devra adopter un suivi plus strict de ses programmes et de ses taux d'exécution et adapter le versement des fonds en conséquence. Il pourrait donc se révéler

impossible de débloquer les fonds automatiquement de façon systématique pour les différentes régions. Dans un premier temps, un contrôle plus central et plus strict sur les versements de fonds pourrait être nécessaire. Compte tenu du fait qu'il est plus difficile de prévoir les recettes et les dépenses dans le cadre d'une période biennale que dans le cadre d'un budget annuel, le HCR pourrait devoir faire davantage usage de plans de travail dans le processus d'autorisations de dépenses. Il pourrait même être envisagé d'adopter un système en vertu duquel l'autorisation de dépenses serait liée aux tendances enregistrées en matière de taux d'exécution. Ce système serait inspiré de la façon dont les opérations du HCR sur le terrain débloquent les fonds aux partenaires d'exécution sur la base de l'exécution des programmes et des progrès enregistrés en regard d'un plan de travail arrêté. Cela souligne également l'importance de s'engager de façon plus résolue dans la gestion basée sur les résultats et à utiliser davantage les techniques de gestion que cela implique.

B. Gestion du budget

13. Dans le domaine de la gestion du budget et par rapport à d'autres institutions, le HCR dispose d'une grande marge de manoeuvre. Le Haut Commissaire peut réallouer les ouvertures de crédit et les fonds entre les principaux programmes, peut débloquer des fonds de la Catégorie I de la Réserve des opérations (dans la mesure où elle est approvisionnée) et accepter des contributions non sollicitées au titre de la Catégorie II de la Réserve des opérations. Le Haut Commissaire a également le pouvoir d'établir des programmes supplémentaires et des budgets pour faire face à des crises majeures ou des mouvements de rapatriement imprévus sans obtenir l'autorisation préalable du Comité exécutif.

14. Le Comité exécutif devra également examiner le calendrier de l'intégration dans le budget biennal des programmes supplémentaires. A première vue, on peut estimer que cela devrait se faire à la fin d'un cycle budgétaire biennal. L'expérience à ce jour dans le cadre du Budget-programme annuel est que cela n'est pas toujours souhaitable. Il convient d'être plus vigilant lorsque le budget supplémentaire est adopté et de déterminer si le programme supplémentaire s'est suffisamment stabilisé pour permettre une évaluation adéquate des besoins futurs. Une intégration prématurée des budgets supplémentaires dans le budget biennal ne résulterait qu'à une inflation induite du budget biennal qui deviendrait difficile à financer. Afin de minimiser ce risque, le HCR propose de définir des critères opérationnels pouvant être utilisés dans la détermination du moment opportun pour intégrer un programme supplémentaire dans un budget biennal. Le Règlement de gestion actuel en la matière ne s'est pas toujours révélé adéquat selon l'opinion du HCR.

15. Par rapport à d'autres institutions des Nations Unies, le HCR dispose de systèmes de contrôle budgétaire très conservateurs qui devront être maintenus. Après l'approbation du Budget-programme et selon les résultats de la conférence annuelle d'annonces de contributions, une évaluation est faite à la fin de l'exercice financier (c'est-à-dire avant le début de la période biennale) quant au niveau réaliste de fonds disponibles pour l'exercice financier suivant (y compris les reports), et un plan d'allocations annuel est préparé pour l'année suivante. Au cours

de l'exercice financier, l'allocation de fonds budgétaires sera faite de façon continue moyennant les ajustements nécessaires¹. Les taux de dépenses continueront d'être suivis sur une base mensuelle.

16. L'adoption d'un système biennal signifierait le besoin d'un mécanisme régulier pour envisager des mesures correctrices à mi-parcours. Les procédures relatives à l'adjonction du budget supplémentaire et les révisions du Budget-programme annuel sont bien développées. Le principal problème serait donc non pas de trouver une réponse appropriée à de nouvelles priorités au cours de la période biennale mais plutôt de maintenir au minimum le nombre et le niveau budgétaire de ces réponses extraordinaires.

17. A l'heure actuelle, à la mi-année, un examen est effectué pour réévaluer les besoins de programmes et les contraintes financières. Le système biennal proposé présenterait comme caractéristique une révision globale du budget biennal approuvé vers la fin de la première année, reflétant essentiellement l'inflation et les fluctuations des taux de change ainsi que l'évolution des besoins non couverts par les budgets-programmes supplémentaires. La révision budgétaire à mi-parcours serait soumise à la session plénière annuelle du Comité exécutif ou à une réunion du Comité permanent aux fins d'approbation. Toutes ces mesures prudentes éviteraient au HCR de rencontrer un problème financier grave au cours de la période biennale.

18. S'il adopte un budget biennal, le Haut Commissariat devra élaborer de meilleurs instruments de gestion financière. Au cours des dernières années, le HCR s'est doté d'une meilleure capacité de projeter les recettes et les dépenses permettant un meilleur contrôle budgétaire. Une illustration en est les actualisations mensuelles de sources projetées et d'utilisation de fonds, un modèle de fluctuation des taux de change, des plans d'autorisation de dépenses et d'engagement de fonds et des analyses mensuelles/annuelles des tendances financières. Le nouveau système PeopleSoft améliorera encore la capacité du HCR à anticiper les risques et les changements et à prendre des mesures pour minimiser les risques.

19. Il conviendra d'examiner les aspects suivants du Règlement de gestion (A/AC.96/503/Rev.7, du 7 octobre 1999), afin de refléter l'adoption de la budgétisation biennale :

- Article 1.6 g) – “Programmes supplémentaires”
- Article 2.1 – Exercice
- Article 6.6, 6.8 – Réserve des opérations
- D'autres aspects pourraient être identifiés au cours de l'examen.

¹ Quelques institutions des Nations Unies ont recours à cette façon cumulative de débloquent les fonds. La plupart des institutions procèdent à des ouvertures de crédit annuelles pour les gestionnaires de programme et les ajustements ne sont faits qu'à la fin de l'exercice financier.

III. ILLUSTRATION DU CYCLE DU BUDGET-PROGRAMME

20. Si le Comité exécutif adopte le budget biennal, voici une esquisse des jalons à respecter pour la préparation du budget biennal 2008/2009.

21. Au début de l'année 2006, le HCR entreprendra un examen de ses objectifs stratégiques globaux 2008-2009 ; cette opération sera conduite par le Haut Commissaire et ses cadres supérieurs. Les leçons tirées de la période biennale 2004/2005 seront reflétées dans le choix des objectifs pour le budget 2008-2009. (Cette opération devra être conforme à la préparation du Budget ordinaire des Nations Unies pour 2008-2009, la section 23 qui traite du HCR).

22. Au cours de 2006, les travaux commenceront concernant la révision du Chapitre 4 du Manuel du HCR traitant de la gestion des programmes et la préparation des budgets du HCR qui tient compte de l'adoption d'un cycle budgétaire biennal.

23. Au cours de 2006-2007, les amendements nécessaires au Règlement de gestion du HCR seront effectués et proposés à mi-parcours du Comité permanent avant d'être soumis au CCQAB en septembre 2007 aux fins de commentaires avant leur examen officiel et leur approbation par la 58^e session plénière du Comité exécutif (octobre 2007).

24. En novembre-décembre 2006, les instructions de programmation pour le budget biennal 2008-2009 seront diffusées au siège et sur le terrain. Les propositions budgétaires seront ensuite soumises pour examen au siège en consultation avec les membres du Comité exécutif en vue de l'adoption officielle du budget en octobre 2007.

25. A l'heure actuelle, un Budget-programme annuel révisé est toujours présenté au moment du Comité exécutif ; ce Budget-programme annuel révisé la plupart du temps se contente de refléter les modifications apportées aux différents postes (par exemple, résultant d'allocations de la Catégorie I de la Réserve des opérations) dans le cadre de la dotation budgétaire approuvée. En octobre 2008, à la session plénière du Comité exécutif, un budget biennal révisé du HCR 2008-2009 sera présenté incluant des ajustements dus à l'évolution des taux de change et de l'inflation autres que ceux qui ont pu être pris en compte par le biais des programmes supplémentaires.