

External Affairs
Canada

Affaires extérieures
Canada

REFORM OF THE UNITED NATIONS FINANCIAL AND BUDGETARY QUESTIONS

CANADIAN PROPOSALS

.b2278893(E)

.b227890X(F)

25 June 1987

 *
 * REFORM OF THE UNITED NATIONS *
 * FINANCIAL AND BUDGETARY QUESTIONS *
 *
 * CANADIAN PROPOSALS *
 *
 * EXECUTIVE SUMMARY *
 *

Department of Foreign Affairs
 Ottawa, Ontario
 K1A 0G2
 (313) 993-2100
 (313) 993-2101

43-254-582 (e)
 43-254-583 (F)

EXECUTIVE SUMMARY
CANADIAN PROPOSALS ON FINANCIAL AND BUDGETARY REFORM

1

When it looked like Rama's army would be decimated by poisonous arrows, Hanuman the monkey Lord flew to the Himalayas. There he up-rooted a mountain, and, having carried it on his shoulders all the way back, settled it as gently as he could by the battlefield. The fragrance of the mountain flowers revived Rama's soldiers and gave them the strength to crush their enemy.

from the Ramayama

INTRODUCTION:

Transporting administrative mountains in the hope of reviving the United Nations is what the Canadian budgetary and financial reform proposals are all about. Undoubtedly such a venture is fraught with difficulties, but it has been done at least once before and it appears now, just as it did then, as the only practical solution.

The specialized agencies are a key component of the United Nations system. Their contribution to our common welfare and to our continued development depends on their administrative well-being. It is therefore crucial that UN Member States ensure that all the agencies have the required means and resources to complete successfully their respective programmes.

The Canadian proposals seek this objective. They offer for consideration a set of practical measures, many of which are drawn from existing UN administrative practices. These measures aim at resolving present difficulties such as the consequences of adverse currency fluctuations and to place the agencies on a stronger financial footing in order that they can fulfil their responsibilities more effectively.

The proposals are based on a particular view of what the UN system should accomplish and how it ought to function. They are also designed as a entity, as a comprehensive and coherent set of tools and instruments to enable Member States and Secretariats to work together efficiently and to realize the agencies' programme objectives. The purpose of this summary is therefore twofold: (i) to spell out the assumptions that underlie the proposals; and (ii) to outline their main features.

MANDATES AND RESOURCES

UN specialized agencies are economic and social institutions that are crucial to the welfare and development of Member States. They perform a variety of different tasks, each agency operating within the bounds of a reasonably well defined and distinct field. The uniqueness of each agency and its operational freedom are valuable characteristics, contributing to a strong internal sense of purpose and direction, to the acquisition of technical expertise, to the development of innovativeness, and to the realization of productive programmes.

The first objective of the Canadian proposals is therefore to ensure that each agency is equipped with the full array of budgetary and financial instruments required to meet its programme objectives. To achieve this, it is proposed that agencies be provided with three complementary financial resources envelopes:

- Main Envelope to enable agencies to manage their programmes and administer themselves effectively and efficiently;
- Back-up Envelope to enable agencies to meet major predictable financial contingencies (inflation and currency fluctuations) and unforeseeable programme-related emergencies that might be faced by Member States; and
- Special Envelope to enable agencies to adjust with flexibility to new opportunities or constraints, or to other special circumstances.

The system of financial envelopes makes it possible to identify, from the outset, the major objectives pursued by agencies and to put them in a strong financial position to meet each in an effective, efficient, and transparent way. The envelopes also make it possible to calculate separately the financial requirements for each objective, to make clear what provision has been made to meet it, how decisions are to be taken in each case, and to assess how well the agencies perform in meeting each objective.

RISK AND RESPONSIBILITIES

All agencies face risk. It relates to programme implementation (e.g. delays, cost overruns, etc.); it can also relate to external circumstances, such as inflation and currency fluctuations, which are beyond the control of agencies.

The second objective of the Canadian proposals is to ensure that major risks are understood and provided for and that the responsibility for meeting each major category of risk is properly apportioned between the agency's executive and the membership. For example, to offset the risk created by inflation and currency fluctuations, it is proposed that: (i) the determination of currency of accounts and assessments be optimized; and (ii) adequate forward provisions be made, in the form of two separate financial facilities.

EFFECTIVE MANAGEMENT

The provision of adequate funding, the choice of goals and objectives and the setting of priorities, and the implementation of the programme of activities, all call for careful management on the part of secretariats and membership.

The third objective of the Canadian proposals is to give proper recognition to, and to ensure the effectiveness of, the shared management responsibility of Member States and an agency's executive. To this end, the proposals: (i) spell out clearly the specific financial and administrative authority and the role of the Director-General, the Executive Board, each Member State, and the Membership as a whole, acting in General Conference; and (ii) introduce administrative systems and procedures that create full transparency and thus facilitate effective management.

OPERATIONS AND FINANCES

Once the budget-programme has been approved by the General Conference, the main task is to get on with the activities. Even in the best of worlds, it is important to

maintain a strong linkage between the rate of programme-related disbursements and the rate at which revenues (normally assessed and voluntary contributions) are received.

The fourth objective of the Canadian proposals is therefore to offer the financial instruments (for instance a strengthened Working Capital Fund, incentives for prompt payment of contributions, and procedures to deal with arrears and withholdings) and budgetary procedures that will make it possible for agencies to complete as much as possible of their approved programmes, and to meet all priority objectives, whatever the circumstances, without running the risk of weakening their short- or long-term financial viability. The most important procedure proposed in this regard is the division of the agreed programme of activities into two components: the Regular programme and the Stand-by programme. In a difficult cash-flow situation, this enables agencies to set aside lower priority activities without imposing the need to extinguish them altogether.

EXPERTISE AND INNOVATIVENESS

Agencies should have a strong sense of the future direction of their programmes, functions, and mandate. The implementation of their programmes should promote the development of excellence and of a high degree of technical expertise, so that Member States can be assured that the programme is of the highest standard and that agencies can be relied upon as a source of accurate, relevant, and up-to-date knowledge.

The fifth objective of the Canadian proposals is to ensure that agencies are provided with resources and administrative instruments, inter alia: (i) to explore areas and functions, in their field of responsibility, which have so far been overlooked; and (ii) to use and further develop their expertise. To this end, the establishment of a Special Programme is proposed.

STANDARDIZATION AND COMPARATIVENESS

While it is crucial to preserve a high degree of decentralization and self-direction in the UN system, especially among the specialized agencies, it is equally important to take into account the fact that, beyond their diversity, the agencies share common core responsibilities, face common challenges, and must play complementary mutually-supportive roles. The problems and the opportunities raised in UN forums are typically global

4

EXECUTIVE SUMMARY

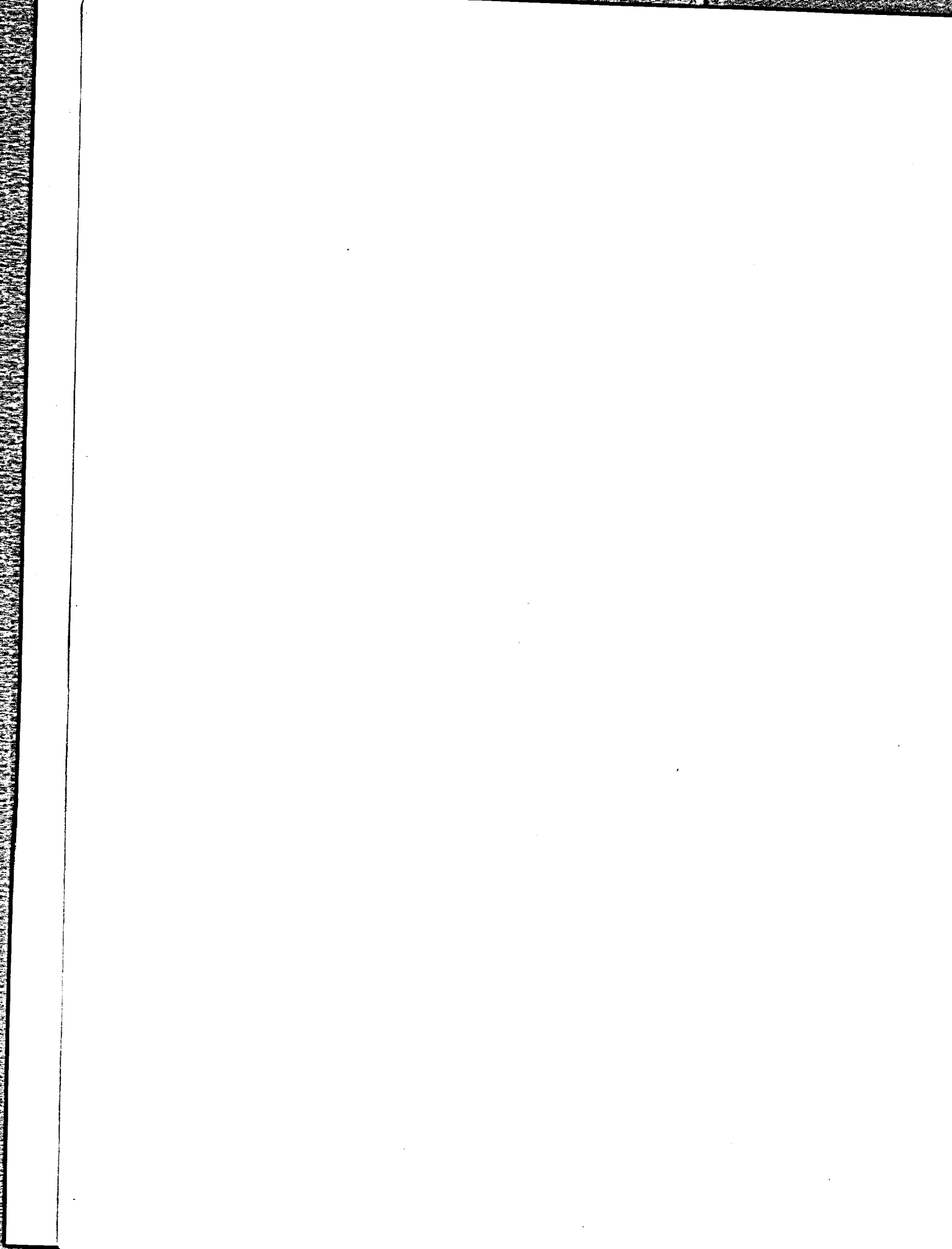
CANADIAN PROPOSALS ON FINANCIAL AND BUDGETARY REFORM

5

and multi-sectoral. Economic development, management of the environment, exploitation of the seas, or exploration of outer space, to take a few examples, are all long-term endeavours that cannot be neatly divided or examined successfully within the confines of narrow specializations.

The sixth objective of the Canadian proposals is to attempt to address this perennial problem. The proposals do not suggest which top-down direction-setting formula (an Action Programme, a control body, a coordinating unit, etc.) is most likely to induce the agencies to carry out the desired global multi-sectoral analyses and programmes. Instead, the proposals introduce bottom-up administrative mechanisms and procedures that would make it easier for the whole UN institutional system to function in a more coordinated fashion and to respond more readily to guidance from the Charter bodies.

The main elements of the proposal are: (i) to standardize the scope and contents of the financial and budget-programme documentation so that it becomes possible to compare objectives, time-tables, and programmes across the entire UN system; (ii) to provide opportunities, at various points of the budgetary two-year cycle, for Executive Boards to examine and review programmes and priorities; (iii) to provide to Member States and the UN Charter bodies the possibility of giving priority and direction to particular tasks or fields. In this way, the capacity of the UN to work as a well "integrated" institution can be strengthened while preserving active and strong specialized agencies.



25 June 1987

*
* UNITED NATIONS REFORM *
* FINANCIAL AND BUDGETARY QUESTIONS *
*
* PAPER I *
*
* SUMMARY LIST OF THE *
* CANADIAN PAPERS *
*

SUMMARY LIST OF THE CANADIAN PAPERS
UNITED NATIONS REFORM - FINANCIAL AND BUDGETARY QUESTIONS

2

T-----L

A LIST OF THE CANADIAN PAPERS:

The proposals consist in a set of 13 papers dealing respectively with the following topics:

- Paper I Summary listing of the Papers.
- Paper II Introduction.
- Paper III Schematic Representation of the Model
- Paper IV Financial Envelopes .
- Paper V Budget Accounts.
- Paper VI Regular and Stand-by Programmes.
- Paper VII The Special Programme.
- Paper VIII Scope and Format of Budgets Work-
Programmes.
- Paper IX Budget and Account Currencies.
- Paper X Working Capital Fund.
- Paper XI Late Payments, Arrears, Withholdings and
Blocked Funds.
- Paper XII Inflation Facility.
- Paper XIII Exchange Rates Fluctuations Facility.

25 June 1987

*
* UNITED NATIONS REFORM *
* UN SPECIALIZED AGENCIES *
*
* FINANCIAL AND BUDGETARY QUESTIONS *
*
* PAPER II *
*
* INTRODUCTION *
* TO THE CANADIAN PROPOSALS *
*

T-----L

FOREWORD:

The purpose of the Organization of the United Nations is to maintain world peace and security, to develop friendly relations among nations, and to achieve international cooperation in solving international problems. The Organization has to address, and attempt to resolve, conflicts, rivalries, and divisive political issues. It has to set standards, and to provide leadership and direction in political, economic, and social matters. It is called upon to provide assistance directly or indirectly to Less Developed Member States.

Member States have made constant demands on the Organization and sought to ensure that it respond to their many and pressing needs. However, throughout its long history, the resources provided by Member States through their contributions have tended to fall short of the demands they place on the Organization. Not only does this create tensions among Member States, with their competing expectations and priorities, but it also stresses the institutional fabric of the UNO itself. The constant, and often disappointed, demands on the UN System that it respond to the many and pressing needs of Member States calls forth a requirement for global recognition of the imperative necessity for sustained efforts to improve and strengthen the Organization so that it may be, and be seen to be, both relevant and effective.

The "financial crisis" of 1986 underlined that the UNO had fallen into a sad state of general disrepair that threatened to weaken the whole system. The crisis, however, may also have served to rekindle the resolve of the Membership to take remedial action. Due largely to the work of the High Level Group, a number of reform initiatives have been undertaken that should have a beneficial impact on the Organization.

Few UN Specialized Agencies have had to deal with major financial crisis such as that of 1986, although, as UNESCO shows, agencies are not immune from controversy or from the risk of catastrophe. Over the years, all the Agencies have had their share of political difficulties and of the financial, budgetary,

CANADIAN PROPOSALS ON FINANCIAL AND BUDGETARY REFORM

T-----L

and programme problems that have plagued the UNO. As a result, they too show the signs of erosion and disrepair. Moreover, as a group, they are likely to be confronted with a major challenge in 1987 as a result of extraneous financial factors such as adverse rates of exchange, and of the disaffection of some Member States. It is therefore all the more important and urgent that, as vital components of the UN System, they too benefit from a collective effort to review, to reform, and to strengthen.

Canada is a strong supporter of the UN family of organizations and agencies. Like others, it is conscious of its responsibility for contributing to the success of the collective effort needed to improve the UN System. As 1987 provides both an opportunity and a challenge for all Member States to come to the aid of the UN System, Canada is offering for consideration by the Membership-at-large its own ideas and suggestions.

While the proposals in this set of Papers relate mainly to the management of Budgets and Work-Programmes in UN Specialized Agencies, much of what follows could apply to the UNO itself. Together, the proposals provide a model administrative system that should enable UN Agencies to perform better with greater support from Member States. The proposals are meant to stimulate reflection on problems of the management of Agencies, and should lead to improvements in the Agencies' ability to fulfil their mandates.

The proposals were drawn with two broad objectives in mind. First, to identify systems, instruments, procedures, or regulations that would resolve or at least alleviate major financial, budgetary, or programme problems that the Agencies have to confront. Second, to ensure that these systems, instruments, procedures, or regulations form a coherent whole and fit within a broad but integrated conceptual framework.

T-----L

AN INTEGRATED CONCEPTUAL FRAMEWORK:

What is the desirable outcome of reform in the UN Specialized Agencies? In which direction should efforts be made? It is to answer these two questions that an integrated conceptual framework was drawn. Its main elements can be summarized as follows:

- 1 UN Agencies should continue to be active, strong, and largely self-directing institutions whose essential purpose is to conduct and manage activities, projects, and programmes in pursuit of agreed objectives;
- 2 Agencies should have a strong sense of the future direction of their programmes, functions, or mandate. The direction should be determined primarily on the basis of well-informed decisions taken by the Membership. Administrative structures should give the Agencies a built-in ability to evolve in response to needs and opportunities;
- 3 A proper balance should be maintained between authority and responsibility, on the basis that the global management of Agencies is shared between Directors-General and Executive Boards and that ultimate, supreme authority is exercised by their General Conferences;
- 4 The structure of the decision-making process on the operational side (cycle of planning, selecting, scheduling/programming, implementing, and evaluating programmes) and on the financial side (cycle of budgeting, mobilizing, spending, and accounting for resources) should encourage decision-making accountability and should allow for rigorous and effective control over operations and resources at each phase of the cycles;
- 5 A strong and permanent link should be established between financial and operational decision-making especially at the most senior level, normally the Director-General and the Executive Board;

T-----L

- 6 UN Agencies should have the facilities and resources required to respond successfully to financial adversity and to programme or other difficulties.

- 7 Administrative systems and procedures should be designed for full transparency and for resources accountability. They should set out clearly operational and financial responsibility at all levels so that programmes can be evaluated and it be easier to assess the state of each Agency, its performance, and the nature and scope of the challenges it faces;

- 8 UN Agencies should follow administrative procedures and practices and use systems and structures (drawing in particular from those that have been used successfully by some Agencies) to facilitate the achievement of a high standard of effectiveness and efficiency across the UN system. As much as possible procedures and practices should be standardized in order to allow for valid comparative evaluations of the state and performance of Agencies.

T-----L

A SUMMARY DESCRIPTION OF THE PROPOSED MODEL:

THE STARTING POINT.

The starting point of the proposals that are presented in the next eleven papers was quite simply that Agencies exist to serve desired ends effectively and efficiently. Reform efforts should therefore address the problems that they have been facing and aim at setting up the conditions that would allow them to meet more easily the objectives listed in the integrated conceptual framework.

A second consideration was that with 150 or more Member States; with complex, confused, sometimes overlapping mandates; and with up to a century of traditions, the Agencies' management offers more than enough challenge. New administrative structures, new management procedures, new financial or operational practices and regulations should therefore aim at introducing simplicity and clarity.

With this in mind, it was possible to draw proposals that together form an integrated model. The main elements of this model are reviewed below.

ALL AGENCIES MUST MEET THREE FUNDAMENTAL REQUIREMENTS...

Examination of the mandates and the track records of the major UN Agencies shows that all of them share the same three fundamental requirements, which are:

- to manage their programmes and administer themselves effectively and efficiently;
- to meet major predictable financial contingencies and unforeseeable programme-related emergencies faced by Member States;
- to adjust with flexibility to new opportunities or constraints, or to other special circumstances;

The unavoidable conclusion was that all UN Specialized Agencies should, logically, be equipped to deal in the best possible way with all three requirements. It was surprising therefore to observe that few Agencies, even among the major ones, had adequate facilities, or the proper administrative and decision-making structures, to deal with more than the first requirement.

Agency Secretariats, Directors-General, and Executive Boards of course do not merely throw up their hands in despair. They invariably use other means, and because they sometimes have no other choice, they can come to rely on inappropriate practices or distorting expedients, such as over-estimating programme costs to cover against the reality of inflation, temporarily suspending major financial regulations to protect against the impact of adverse exchange rates, or accumulating un-accounted for reserve funds as an insurance against late payments or arrears.

More often than not, the third requirement is not even addressed. As a result, it is likely that opportunities such as the availability of a temporary surplus of personnel and technical resources in an Agency will not lead to the provision of additional services, even on a cost-recoverable basis. It is likely also that daring and potentially innovative programmes will not be attempted. It is likely, finally, that programmes of particular or exclusive interest to a group of members will provoke dissension or disaffection because they can only be carried out if they are imposed on everyone and paid for by everyone.

T-----L

...LEADING TO THREE FINANCIAL ENVELOPES.

The identification of three fundamental requirements leads naturally to a structure of three separate "Financial Envelopes". An envelope is defined as a permanent, distinct pool of financial resources subject to specific regulations, and to be used only for specific, pre-determined purposes. The proposed envelopes are:

The Main Envelope	to meet the requirement to manage the programmes and administer the Agency;
The Back-up Envelope	to meet the requirement to respond to contingencies and emergencies;
The Special Envelope	to meet the requirement to adjust to new or special circumstances.

Only a system of envelopes can offer at the same time the guarantee that Agencies are able to meet each class of requirements and the guarantee that they will do so in an effective and transparent way. The envelopes make it possible to calculate the size of each class of requirements (and of each requirement as well), to make clear what provision has been made to meet these requirements and how decisions are to be taken, and to assess how well the Agencies are performing in meeting each of the requirements.

Paper IV deals with the proposal to establish UN Agencies budgets on the basis of three financial envelopes.

Paper V deals with the proposal to standardize the number and purpose of UN Agencies budget accounts.

 -

T-----L

PROGRAMME AND FINANCIAL CYCLES...

Each activity or programme gives rise to a standard cycle of operations and decisions. Thus a project or programme will successively be formulated, approved in principle, scheduled and programmed, given the go-ahead, implemented, monitored, reviewed, evaluated, and ended. The same cyclic process takes place on the financial side where programmes or other operations are costed, funded, paid for, accounted for, and audited.

The aggregate procedure which results in the normally biennial Budget Work-Programme of the Agency is also cyclical, generally consisting of four stages:

- preparation,
- decision-making,
- implementation, and
- evaluation.

The aggregate cycle has two features which give it a unique importance. First, it opens the opportunity to control all the programmes and activities of the Agencies. Second, it offers the possibility simultaneously to review past performance, the composition of the current programmes and the future direction of the Agencies. Because of its size and complexity, the budgetary cycle may start more than a year before the beginning of the biennium and extend another year beyond the end of the biennium. At any point in time therefore, Agencies are dealing with a minimum of two budget work-programmes. While implementing the current budget work-programme, they are either preparing the next one or wrapping-up the preceding one.

..PROVIDE MEMBER STATES WITH MANAGEMENT OPPORTUNITIES...

The management of Agencies should graft itself on these natural cycles to ascertain that they are systematically and satisfactorily gone through and to ensure that programmes and activities respond effectively and efficiently to the needs that the Agencies are mandated to meet.

At the operational level, management control points should be established at all neuralgic phases of project or programme cycles. Feed-back from projects and financial operations, especially at the control points, should be designed to allow as much as possible for real-time management.

Because it offers an overview over the total life-cycle of the Agencies and because it links the operational and financial sides of the Work-Programme, the aggregate budgetary exercise should provide the framework in which all the major management decisions are made, normally at the Director-General and the Executive Board level.

It is the responsibility of the Director-General and of the Agency staff to manage operations. The Membership at large should, however, always have three prerogatives:

- as individual Members, they have the right to obtain accurate, real-time information, in as much detail as may be desired, on the status of any Agency programme or activity as it goes through its own cycle;
- as Executive Board, Member States share with the Director General the management responsibility for the Agency by acting on the Budget Work-Programme cycle;
- as General Conference, the Member States take final decisions on the budget and on the work-programme.

...OPERATIONS AT THE MICRO LEVEL ARE OPEN TO REVIEW BY MEMBERS STATES...

In order for Member States to be able to ask pertinent questions and to be given accurate, satisfactory answers, it is proposed:

- to broaden the scope and standardize the format of the Budget Work-Programme documentation (see Paper VIII); and
- to introduce real-time information through a procedure of monthly financial returns (see Paper V);

T-----L

...AT THE AGGREGATE LEVEL, MANAGEMENT IS SHARED WITH THE EXECUTIVE BOARD...

The proposals offer the Executive Board a number of points of entry into the management of Agencies. The most important ones are:

- the authority to approve the level of resources to be committed to the next budget Work-Programme and to set the levels of the financial envelopes (see Paper IV);
- the authority to effect certain transfers between financial envelopes (see Paper IV);
- the authority to transfer activities and projects between the Regular and the Stand by Programmes (which are defined in Paper VI);
- the authority to endorse special activities and projects and to dispense revenues derived from special activities or projects (Paper VII defines the Special Programme) ;
- the authority to set the levels of the exchange rates fluctuations, and inflation facilities (see Papers XII and XIII);

...AND THE GENERAL CONFERENCE HAS ULTIMATE AUTHORITY.

The proposals provide that the Members, as a General Conference, will continue to exercise final authority over the life, the direction, and the activities of the Agencies. This is accomplished without disruption to the day to day operations of the Agencies.

--

TRANSPARENT SYSTEMS AND STRUCTURES OFFER MEANS OF CONTROL AND DIRECTION AND PROMOTE EFFECTIVENESS AND EFFICIENCY...

The UN system has for decades practiced self-deception. It has become an unwritten article of faith that when a General Conference adopts an appropriation resolution, two things will infallibly and simultaneously happen:

- 100% of assessed contributions will in fact be paid;
- the programmes and activities will be implemented 100%.

In reality, neither happens, and the only reason the equation has ever come out right, is that the two lapse factors (under-payments by contributors and under-spending by executive heads in the implementation of programmes) have on occasion cancelled each other out. But in this process, there is a great gulf between the statutory regulations and controls, and reality. It is both that the system works poorly and that, for being unseen and un-checked, it is open to mistakes and abuses.

Directors General may also have, and be expected to use, authority to spend the full amount of the approved appropriation, regardless of whether the necessary funds are actually available from contributions. In practice, this means that Agencies always lie under a strong temptation to raid any other available source of revenue, and feel fully justified in doing so because they are under an obligation to "implement" as much as possible of the agreed programme. Indeed, in all fairness, Directors General might well fear to be exposed to criticism by Member States if they failed to do so.

The phenomenon accounts for Agencies having to find ways to create additional income, other than from voluntary contributions. This goal is often reached by having financial regulations credit all interest earnings on idle assets to the General fund as miscellaneous income. Other expedients are: a) suspending financial regulations to avoid redistributing surpluses to member States, and b) holding unspent appropriations for twelve full months (to generate more interest) on the grounds

that it may take up to one year to discharge obligations in respect to goods and services rendered in the financial period just ended.

The net effect of these practices is to create a second hidden and uncontrolled Working Capital Fund of unreported size and unknown purpose.

The proposed model erects a number of barriers to prevent the adoption of such practices. More important, it recommends mechanisms and instruments that make it possible to avoid having to use inappropriate expedients.

In terms of barriers, the model first relies on the simple financial structure of three financial envelopes, designed to serve specific purposes only. Another instrument would be the single purpose Working Capital Fund, uncontaminated by any other emergency related function (see Paper X). Finally, proposals are put forward in order to clarify the whole question of the disposition of investment income (see Paper V).

The model also puts forward mechanisms to create a strong and permanent linkage between the inflow of contributions and the rate of implementation of the agreed Work-Programme. The most important such mechanism is the division of the agreed programme of activities into two components, the Regular programme and the Stand-by programme. This is not entirely an innovation. Faced with the need to reduce its programme down to the new and lower level of contributions, UNESCO introduced the budgetary device of a Part IX in which were transferred all activities and projects deemed of lower priority and for which funding did not appear available.

In the model, Member States start the budgetary work-programme cycle by setting the level of the financial envelopes. In programme terms, this means establishing a budgetary constraint and then defining the contents of the agreed programme for the next biennium. Agency Secretariats and Member States also know that, as an average, a certain percentage of contributions will not be received within the year they are due. In recognition of this fact and in order to ensure that Agencies not be forced to implement more than they can reasonably expect will be funded, it is proposed that all activities for which funding can be expected be included in the Regular programme and

T-----L

that those for which funding is uncertain, because of the traditional percentage of arrears, be temporarily set aside in the Stand-by programme. Therefore, Agencies would be able to implement all activities in the Regular programme from the beginning of the year. Activities on Stand-by would be executed as funds became available, from the payment of arrears, from delays in the implementation of regular programme activities or from other sources. (see Paper VI for details).

The main merit of a permanent budgetary structure such as the stand-by programme is to provide the means for setting aside activities of lower priority without imposing the need to extinguish them. The device would also be useful in periods when, for any reason, a programme is being down-sized. It would be possible then to include in the Stand-by programme all activities that appeared unfunded either because of the lowering of the budgetary constraint or the traditional rate of arrears. As long as the activities in the stand-by programme are listed in order of priority, Member States would have the assurance that, as funds become available, the highest priority activity will be the first to be implemented.

-

T-----L

SOUND MANAGEMENT REQUIRES STRUCTURES THAT ARE FLEXIBLE..

All Agencies invariably face difficulties. These may be occasioned by the programmes themselves if they give rise to delays or cost over-runs, by extraneous factors such as inflation or adverse exchanges, by lack of political support or financial backing from Member-States, or by any of numerous other circumstances.

All Agencies also face opportunities. Their programmes and structures should be flexible enough to ensure that obsolete or ineffective activities can be routinely abolished and that new ideas, innovative projects can be carefully investigated and, if found successful, can give rise to new regularly-funded activities.

It follows that Agencies should have the means to know enough of what lies ahead and, more importantly, the structures to be able to react to the unexpected or unforeseen in order to be able to offer their programmes a reasonable degree of protection. Furthermore, any reaction taken by an Agency should take place in good time and constitute an appropriate response to the difficulty or the opportunity that is being faced.

The proposals provide a variety of instruments or procedures that should enable the Agencies to react in a timely and appropriate fashion. The four most important mechanisms are:

- the possibility to transfer activities between the Regular and the Stand-by Programmes (see Paper VI);
- the possibility to transfer financial resources between the Main and the Back-up Envelopes (see Paper IV);
- the Special Programme (see Paper VII);
- the Facilities for inflation and exchange rates fluctuations (see Papers XII and XIII).

T-----L

The rationale for the Special Programme (and the Special Envelope which is used to fund it) is to open a channel for UN Agencies or their Member States to explore areas or functions that relate directly to the Agency's mandate or field of expertise but which, for any given reason, have so far been overlooked. The Special Programme would enable Agencies to undertake innovative, even risky ventures and projects of limited duration and to test their validity. If successful, these activities could become, at a later date, part of the regular programme. By providing a test bed for these new activities, the programme would act as an incentive for evolutionary change and for a more systematic review and elimination of obsolete or ineffective programmes. It would potentially help Agencies to remain current and relevant. The Special Programme would also serve to resolve situations that might otherwise lead to policy withholdings.

The Facilities for inflation and currency fluctuations, which are reviewed below, would also make it much easier for Agencies to react appropriately and in good time to outside adversity. In the case of windfalls, the facilities would impose a greater discipline against the possibility of add-ons or any other unscheduled and un-budgeted for activity.

...AND STRUCTURES THAT REDUCE AVOIDABLE RISKS OR COMPENSATE FOR UNAVOIDABLE RISKS.

All Agencies must face risk, some of which is avoidable, and some of which is not. In the first category would be situations like programme implementation delays and cost-overruns. In the second, inflation, currency fluctuations and perhaps other external dangers.

The proposals make three assumptions about the risks that Agencies have to face:

- that the Directors General and Executive Boards of Agencies bear the responsibility to protect the Agencies, their programmes, and the Member States by taking all appropriate measures in their command, to reduce or entirely eliminate avoidable risks;

- that Agencies should be provided with adequate facilities to meet all known, or expected, unavoidable risks;

T-----L

- that Member States (rather than the Agencies) are self-insured and it is they therefore who must ultimately assume all unavoidable or irreducible risks that Agencies could not cover, either for lack of structures or facilities or because the facilities proved insufficient;

These assumptions give rise to procedures for determining the currency or currencies of account, budgets and assessments (see Paper IX) and for resolving difficulties resulting from late payments, arrears, withholdings, and payments in blocked funds (see Paper XI). They also give rise to the two Facilities for inflation and exchange rates fluctuations and to the establishment of a contingency contribution (see Papers XII and XIII).

The model calls for the recognition that inflation and currency fluctuations are two categories of risks that, notwithstanding the level of management competence and effectiveness of an Agency, can have a severe negative and debilitating effect on agreed programmes or the Agencies themselves. To offset these risks, it is proposed that adequate forward provisions be made, in the form of two separate facilities.

It would be normal that all Member States share the burden fairly. Insofar as possible, Member States should seek to ensure the "integrity" of the programme at the agreed level by placing in the Back-up envelope sufficient financial resources to meet the anticipated cost of inflation and of adverse currency fluctuations. In highly unstable economic conditions, when these risks are extreme, the provisions will likely be insufficient, even if made at what seemed to be an adequate level at budget preparation time. In this case, Member States should expect to face the need both to reduce programmes (i.e. to put activities on Stand-by) and to pay supplementaries. It might be desirable, in such circumstances to establish a fixed ratio between programme reductions and supplementary contributions (e.g. 2 to 1 or 1 to 1).

-

7

L

25 June 1987

*
* UNITED NATIONS REFORM *
* FINANCIAL AND BUDGETARY QUESTIONS *
*
* PAPER III *
*
* A SCHEMATIC REPRESENTATION *
* OF THE MODEL PROPOSED *
*

PAPER III
SUMMARY OF THE MAIN FEATURES OF THE MODEL

2

SCHEMATIC REPRESENTATION OF THE MODEL:
--

FINANCIAL ENVELOPES	BUDGET ACCOUNTS	BUDGET WORK-PROGRAMME CHAPTERS																		
Main Envelope -----	General Account - - Working Capital Fund -----	<table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr><td style="width: 20px;">--</td><td style="width: 10px;">1</td><td>Regular Programme</td></tr> <tr><td>--</td><td>2</td><td>Overhead Costs</td></tr> <tr><td>--</td><td>3</td><td>Capital Expenditures</td></tr> <tr><td>--</td><td>5</td><td>Stand-by Programme</td></tr> <tr><td>-</td><td>6</td><td>General Account</td></tr> <tr><td>-</td><td>9</td><td>Working Capital Fund</td></tr> </table>	--	1	Regular Programme	--	2	Overhead Costs	--	3	Capital Expenditures	--	5	Stand-by Programme	-	6	General Account	-	9	Working Capital Fund
--	1	Regular Programme																		
--	2	Overhead Costs																		
--	3	Capital Expenditures																		
--	5	Stand-by Programme																		
-	6	General Account																		
-	9	Working Capital Fund																		
Special Programme Envelope -----	Special Account --	<table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr><td style="width: 20px;">-</td><td style="width: 10px;">4</td><td>Special Programme</td></tr> <tr><td>-</td><td>8</td><td>Special Account</td></tr> </table>	-	4	Special Programme	-	8	Special Account												
-	4	Special Programme																		
-	8	Special Account																		
Back-up Envelope ----	Reserve Account --	<table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr><td style="width: 20px;">-</td><td style="width: 10px;">7</td><td>Reserve Account</td></tr> <tr><td>-</td><td>10</td><td>Exchange Rates Facility</td></tr> <tr><td>-</td><td>11</td><td>Inflation Facility</td></tr> </table>	-	7	Reserve Account	-	10	Exchange Rates Facility	-	11	Inflation Facility									
-	7	Reserve Account																		
-	10	Exchange Rates Facility																		
-	11	Inflation Facility																		

25 June 1987

*
* UNITED NATIONS REFORM *
* FINANCIAL AND BUDGETARY QUESTIONS *
*
* PAPER IV *
*
* A PROPOSAL *
* TO ESTABLISH UN AGENCIES BUDGETS *
* ON THE BASIS OF FINANCIAL ENVELOPES *
*

T-----L

A PROPOSAL
TO ESTABLISH UN AGENCIES BUDGETS
ON THE BASIS OF FINANCIAL ENVELOPES

OBJECTIVES AND FORMAT OF PAPER:

Two objectives are pursued in this Paper:

- a) describe a system of three Financial Envelopes applicable to UN Agencies;
- b) describe its functioning.

This Paper comprises three parts respectively titled:

Foreword

The Envelope system

Decision-making process

T-----L

FOREWORD:

UN Agencies normally use the existing budget work-programme as the main point of reference in the preparation of the next budget. To a significant extent, the system is dynamically incremental by nature, and programme-driven; most if not all programmes are considered as ongoing activities that ought to be extended another two years. Such flexibility as may exist comes mainly from growth, the nature and scope of the programme evolving as the General Conference instructs the Agency to carry on new, additional tasks.

In the existing system, decisions are made in the following sequence. New programmes are:

- i) formulated either by the Secretariat or the Membership before and during the General Conference;
- ii) approved by the Membership;
- iii) incorporated into the budget work-programme. The programme is then costed and assessments are calculated and apportioned.

The system does not feature an overall budgetary constraint and, as a result, expansion is checked only by tradition or by the pressure exerted by some Member-States to maintain low or zero-real-growth of the overall budget.

Finally, while the UN itself has adopted a medium-term plan and Agencies such as the WHO have defined for themselves broad and longer-term objectives, it is still too often the case that there is no comprehensive and regularly up-dated policy framework to guide the evolution of the programme and determine the rate of budget growth. In these instances, the Agency's constitution, and the mandate it has traditionally carried out, represent the only available compass.

T-----L

THE ENVELOPE SYSTEM:

It is proposed that all UN Agencies become budget rather than programme-driven. In this new system, Member States would give the Agency broad and long-term policy direction and would pre-determine the nature and level of financial resources to be placed in the custody of the Agency.

At the outset the Membership would establish three "Financial Envelopes" respectively for:

the implementation of the work-programme
(the Main Envelope);

for reserve and contingencies purposes
(the Back-up Envelope).

and, finally for the implementation of the Special Programme, where one exists
(the Special Programme Envelope).

Subsequently, the Membership would review the composition of each programme so that the total estimated expenditure level fits within the envelopes.

The Main Envelope constitutes the largest source of financial resources held by an Agency. The Envelope consists of two parts: the "General Account" and the "Working Capital Fund". The General Account is the Agency's main financial account. There would accrue to it all monies derived from assessed contributions, from other regular income (except for monies designated for deposit in the Reserve Account), up to the level set by the Member-States. The Envelope would serve to fund all normal programme expenditures (see Papers III and VIII). These expenditures would relate to Budget Work-Programme Chapters:

- 1 Regular Programme;
- 2 Overhead Costs;
- 3 Capital Expenditures, and
- 5 Stand-by Programme.

T-----L

The Back-up Envelope would be managed through the "Reserve Account" and would comprise: a) all income derived from investment on contributions, all payments of arrears and withholdings beyond the level set for the Main envelope, and b) all sums paid by the membership as a forward provision against adverse exchange rates fluctuations or inflation. The envelope would relate to Budget Work-Programme Chapters: 10 Exchange Rates Facility and 11 Inflation Facility.

The Special Programme Envelope would be managed through the Agency's "Special Account" and would comprise: a) all monies paid on the basis of assessed contributions for special purposes (see Paper VII for a definition of the Special Programme), and b) all monies derived from "earmarked contributions" i.e. from voluntary contributions made by Member-States or other parties and designated by them to be used for the achievement of special programmes. The envelope would serve to meet all expenditures corresponding to Budget Work-Programme Chapter 4 Special programme.

DECISION-MAKING PROCESS:

The decision-making process would therefore follow this sequence:

i) Member-States, in General Conference, adopt (or modify) the Agency's medium or long term policy and programme objectives (which should cover more than one biennium) and set out programme and regional priorities;

ii) at the outset of the preparations for the next biennial Budget Work-Programme, the Executive Board, with the advice of the Director-General, establishes the levels of the three financial envelopes, ensuring that the three are in harmony with each other;

iii) the Executive Board, working closely with the Director-General, reviews existing programmes on the basis of policy objectives and priorities, and past

T-----L

effectiveness. It takes appropriate measures to ensure that the total anticipated level of expenditure should not exceed the resource level of the financial envelopes;

iv) new programmes adopted by the General Conference or by the Executive Board, (if it has authority to do so) are auctioned against existing programmes so that the new budget work-programme fits within the envelopes;

v) the Membership, in General Conference, approves the new Budget Work-Programme;

vi) the Secretariat implements the work-programme.

vii) monthly financial and regular programme returns are prepared by the Secretariat and presented to the Executive Board at its scheduled meetings;

viii) the Executive Board and the Director-General take decisions as required to ensure the successful completion of the programme within the time-frame of the biennium.

25 June 1987

*
* UNITED NATIONS REFORM *
* FINANCIAL AND BUDGETARY QUESTIONS *
*
* PAPER V *
*
* A PROPOSAL *
* TO STANDARDIZE THE NUMBER AND PURPOSE OF *
* UN AGENCIES BUDGET ACCOUNTS *
*

T-----L

A PROPOSAL
TO STANDARDIZE THE NUMBER AND PURPOSE OF
UN AGENCIES BUDGET ACCOUNTS

OBJECTIVES AND FORMAT OF PAPER:

Three objectives are pursued in this Paper:

- a) list and describe the budget accounts that correspond to the Financial Envelopes and Budget Work-Programme model respectively outlined in Papers IV and VIII;
- b) summarize the main financial authorities that should normally be delegated to the Director-General and the Executive Board of UN Agencies;
- c) list and describe the monthly financial returns that UN Agencies should present to their Executive Board.

This Paper comprises three sections titled:

Introduction

Budget accounts

Monthly financial returns

T-----L

INTRODUCTION:

The Budget Work-Programme proposed in this set of papers and outlined in detail in Paper VIII is based on a system of three financial envelopes, the Main Envelope, the Back-up Envelope and the Special Programme Envelope. Each of these constitutes a distinct pool of financial resources, designed to serve particular purposes and to relate to different Chapters of the Budget Work-programme.

The Agency's Director-General and Executive Board gain access to the resources in these envelopes through their respective authorities to manage a set of " Budget Accounts". In the proposed model, there are four such accounts:

Main Envelope

- | - the General Account
- | - the Working Capital Fund

Back-up Envelope

- | - the Reserve Account

Special Programme Envelope

- | - the Special Account

Member States may wish each of these budget accounts to correspond to a separate bank account, although this is not necessary and may not always be the most convenient approach. What is absolutely required, on the other hand, is for these budget accounts to be well defined and clearly partitioned in order to ensure the integrity of the envelopes and the transparency of all budgetary operations.

T-----L

BUDGET ACCOUNTS:

The model pre-supposes the existence of four major budget accounts directly related to the financial envelopes:

MAIN ENVELOPE:

A) General Account:

First and largest component of the Main Envelope, it is the Agency's main budget account. There should accrue to it all payments of assessed contributions and all other regular income, except for monies that have been designated to be accounted for under the Reserve account, up to the level of the overall budget constraint set by the Member States (the budget constraint is equal to the Main Envelope minus the Working Capital Fund).

Regular income is defined as all income derived from the assessed contributions received from Member States and other members, if applicable, from Miscellaneous Income (all revenue drawing activities undertaken by an Agency), from staff assessments or other tax equalization schemes and from un-earmarked voluntary contributions.

Any positive balance in the general Account at the end of the biennium would be transferred to the Reserve Account.

Monies from the General Account serve to defray the expenditures pertaining to the following chapters of the Budget Work-Programme:

- 1 Regular Programme
- 2 Overhead Costs
- 3 Capital Expenditures
- 5 Stand-by Programme

T-----L

B) Working Capital Fund:

The Working Capital Fund constitutes the second part of the Main envelope. It serves a single purpose: to allow the Agency always to have a sufficiently large positive cash-flow, pending the receipt of delayed contributions (as opposed to arrears or withholdings), to be able to pay its bills promptly, ie within thirty (30) days of receipt of invoice, and to execute all its programmes without delay. The replenishment of the Working Capital Fund takes precedence over other disbursements, including those related to the programmes.

The normal financial authority of the Director-General in relation to the General Account and to the Working Capital Fund should include the power:

- to draw from the General Account the sums required for the implementation of the Agency's programmes;
- to transfer financial resources among the major programmes of Chapter 1, ad referendum to the Executive Board;
- to transfer sums as required from the Working Capital Fund to the General Account pending the receipt of delayed contributions.

The normal financial authority of the Executive Board with respect to the General Account and the Working Capital Fund should include the power:

- to confirm the transfer of financial resources among the major programmes of Chapter 1; and
- to authorize the transfer of financial resources among Chapters 1, 2 and 3 of the Budget Work-Programme.

T-----L

BACK-UP ENVELOPE:

Reserve Account:

The Reserve Account should be the Agency's contingency and emergency reserve. There should accrue to it all income derived from investments, all payments of arrears or withholdings beyond the budget constraint set by the Member States and all sums paid by the membership as a forward provision against extraneous factors such as adverse exchange rates or inflation.

At the end of each biennium, the Agency should calculate the balance on the Reserve Account. As large as possible a proportion of any positive balance, calculated from the un-audited accounts, should immediately, after deduction for arrears if any, either be returned to the Member States, or be deducted from the next assessed contributions of the Member States. A final adjustment would be made once the accounts have been audited.

The normal financial authority of the Director General with respect to the Reserve Account should include the power to:

- transfer monies from the Reserve to the General Account (on a monthly or other convenient basis) for the purpose of providing compensation for the actual effect of adverse exchange rates or inflation on the Agency's programmes, up to the amounts available in the exchange rates fluctuations and inflation facilities.

The normal financial authority of the Executive Board with respect to the Reserve Account should include the power to:

- transfer monies between the exchange rates fluctuations and inflation facilities when it appears that one facility will be insufficient and that funds in the other will lapse;
- transfer monies from the Reserve to the General Account for the purpose of providing compensation for the actual effect of adverse exchange rates or inflation on the Agency's programmes after the amounts in the respective facilities have been exhausted, up to the level of the contingency contribution that Member States have agreed to make;

T-----L

- transfer monies from the Reserve to the General Account for the purpose of funding emergency programmes (such decisions would be made ad referendum to the General Conference unless prior authority had been delegated);

SPECIAL PROGRAMME ENVELOPE:

Special Account:

It would allow the Agency to manage special programmes funded through assessed contributions or through earmarked voluntary contributions made by the Member States or by any other organization or individual.

There would accrue to the Special Account all monies received for special programmes and all income (interest or otherwise) derived from such sums.

The normal authority of the Director General with respect to the Special Account should include the power to:

- draw from the special account for the purpose of implementing special programmes (each being considered as a distinct and specific entity);

The normal authority of the Executive Board with respect to the Special Account should include the power to:

- transfer derived income from the Special to the Reserve Account if there is a requirement for it and if, in the case of voluntary contributions, the donors have not placed constraints on the use of such income.

T-----L

MONTHLY FINANCIAL RETURNS:

Cash management and the custody of funds in UN Agencies is virtually standardized and provides adequate safeguards against loss on exchange, loss of interest income, loss due to unnecessary bank fees or even loss due to deception.

Existing financial regulations of UN Agencies also require, as an elementary safeguard, that all monies received be immediately (usually the same day) deposited in bank accounts and that all bank accounts be reconciled on a monthly basis. According to a recent JIU study (document A/41/649 of 26 September 1986), "the FAO's financial rules allow that certain accounts, to be so designated, may warrant quarterly, rather than monthly, reconciliation. This relaxation of the standard requirement is acceptable when bank accounts have few transactions of relatively small value."

Since UN Agencies already collect the pertinent financial information to ensure sound cash management, there ought to be no difficulty, or indeed no additional cost, in having summary monthly financial returns prepared for submission to the regular meetings of the Executive Board.

Such financial return should include enough information for Board Members to gain an up-to-date and accurate picture of the financial status of the Agency and to make good decisions in matters such as budgetary transfers.

The monthly returns should be congruent with the financial envelope system. They should include the following information, presented in a format that relates directly to the envelope system:

T-----L

MAIN ENVELOPE:

A) General Account:

- status of receipts and income, i.e. assessed contributions by origin and all other regular income;
- Cash-flow situation, ie level of resources available in the General Account;
- Summary of transfers between the Reserve and General Account;

B) Working Capital Fund:

- Summary of withdrawals against the Working Capital Fund;
- Summary of deposits to the Working Capital Fund and level of resources available in the Fund;

BACK-UP ENVELOPE:

Reserve Account:

- Nature and amount of income;
- Free balance of the Exchange Rates Fluctuations and Inflation facilities;
- Summary listing of transfers to the General Account, by categories (i.e. for emergency programmes, for exchange rates fluctuations, for inflation or as advance on contingency contribution).

SPECIAL PROGRAMME ENVELOPE:

Special Account:

- Deposits and withdrawals made against the Special Account;
- Balance of the special Account.

25 June 1987

*
* UNITED NATIONS REFORM *
* FINANCIAL AND BUDGETARY QUESTIONS *
*
* PAPER VI *
*
* A PROPOSAL *
* TO ESTABLISH A SYSTEM OF *
* REGULAR AND STAND-BY PROGRAMMES *
*

T-----L

A PROPOSAL TO ESTABLISH A SYSTEM OF
REGULAR AND STAND-BY PROGRAMMES.

OBJECTIVES AND FORMAT OF PAPER:

Two objectives are pursued in this Paper:

- define the Regular/Stand-by programme mechanism;
- describe its basic mode of operation.

The Paper comprises three sections respectively titled:

- Introduction
- the Regular/Stand-by programme mechanism;
- mode of operation.

PAPER VI
REGULAR AND STAND-BY PROGRAMMES-

3

T-----L

INTRODUCTION:

Paper II, "Introduction to the Canadian Proposals", underlined the need for transparent systems and structures that offer means of control and direction and promote effectiveness and efficiency.

The proposal for a Regular/Stand-by programme mechanism seeks to respond to the following three requirements:

- to link closely and at all times during the biennium the rate of expenditures and the rate of receipt of income;
- to set priorities and to react quickly and effectively to programme-related or to financial shortfalls and windfalls;
- to facilitate programme adjustments up or down from one biennium to another.

THE REGULAR/STAND-BY PROGRAMME MECHANISM:

In the model, Member States start the budgetary work-programme cycle by setting the level of the financial envelopes. In programme terms, this means establishing a budgetary constraint and then defining the contents of the agreed programme for the next biennium. In all cases, there would seem to be a major gain in effectiveness and transparency in adopting a Regular/Stand-by programme structure.

Case 1: Situation of stability.

In conditions of stability, essentially in a zero-real-growth scenario, it is apparent to the Agency and the Member States that , according to an average which varies from Agency to Agency, i) a certain percentage of contributions will not be received within the year they are due, and ii) in spite of full

T-----L
and careful preparations, there will be last minute General Conference decisions to include additional activities into the work-programme.

In recognition of these facts and in order to ensure that Agencies not be forced to attempt to implement more than they can reasonably expect will be funded, it is proposed that:

- activities up to the level for which funding can be expected be included into the Regular programme;
- all remaining activities for which, by definition, funding is at best uncertain, because of the level at which the main financial envelope was set and of the traditional percentage of arrears, be included in the Stand-by programme.

As it starts a biennial programme, the Agency would begin to implement all activities in the Regular programme. Activities on Stand-by would be executed if and as funds became available, from the payment of arrears or withholdings, from delays or economies in the implementation of regular programme activities, or from other sources such as voluntary contributions.

Activities that are still on Stand-by at the end of one biennium could remain there for the next or be included into the forthcoming Regular programme.

Activities that had been on Stand-by and that were transferred to the Regular Programme during the second year of the biennium would, as need be, be carried out on the basis of existing funds beyond the end of the biennium. Such activities to be called "continuing activities", would not last more than twelve months from the time of transfer to the Regular programme and could not expend more than the amount of funds that made the transfer possible.

Case 2: Situation of contraction.

There will be occasions when the Member States, in Executive Board, will decide to reduce the level of the Main financial envelope. In these situations, the Regular/Stand-by mechanism would act as a primary down-size regulator by allowing the establishment of a list of lower priority activities and by

T-----L

making it possible to set aside those activities without having to extinguish them. (A secondary down-size regulator is available through Special Programme Category (iii) and (vi) activities. See Paper VII page 3).

In a situation of contraction, the mechanism would operate essentially the same way as before, the number of activities on Stand-by simply being larger. It would be crucial to set an order of priority among all such activities because the probability that the entire stand-by list might be started by the end of the biennium would be smaller.

Case 3. Situation of expansion.

When the Executive Board has decided to increase in real terms the level of the Main financial envelope, as many Stand-by activities as can be accommodated by the increase in funding would be transferred to the Regular programme. (This assumes that the increase in funding is not exclusively related to the enlargement of activities already included in the Regular programme). A priority setting exercise would then be undertaken to determine which activities, new or previously on Stand-by, should remain in the Regular programme.

Even in cases of large envelope expansion, the Stand-by facility should remain open, if only to be able to receive activities that cannot be funded as a result of cost over-runs in other activities of higher priority or unexpected funding shortfall.

MODE OF OPERATION:

The following describes the steps that should be taken to establish and set in operation the Regular/Stand-by programme mechanism:

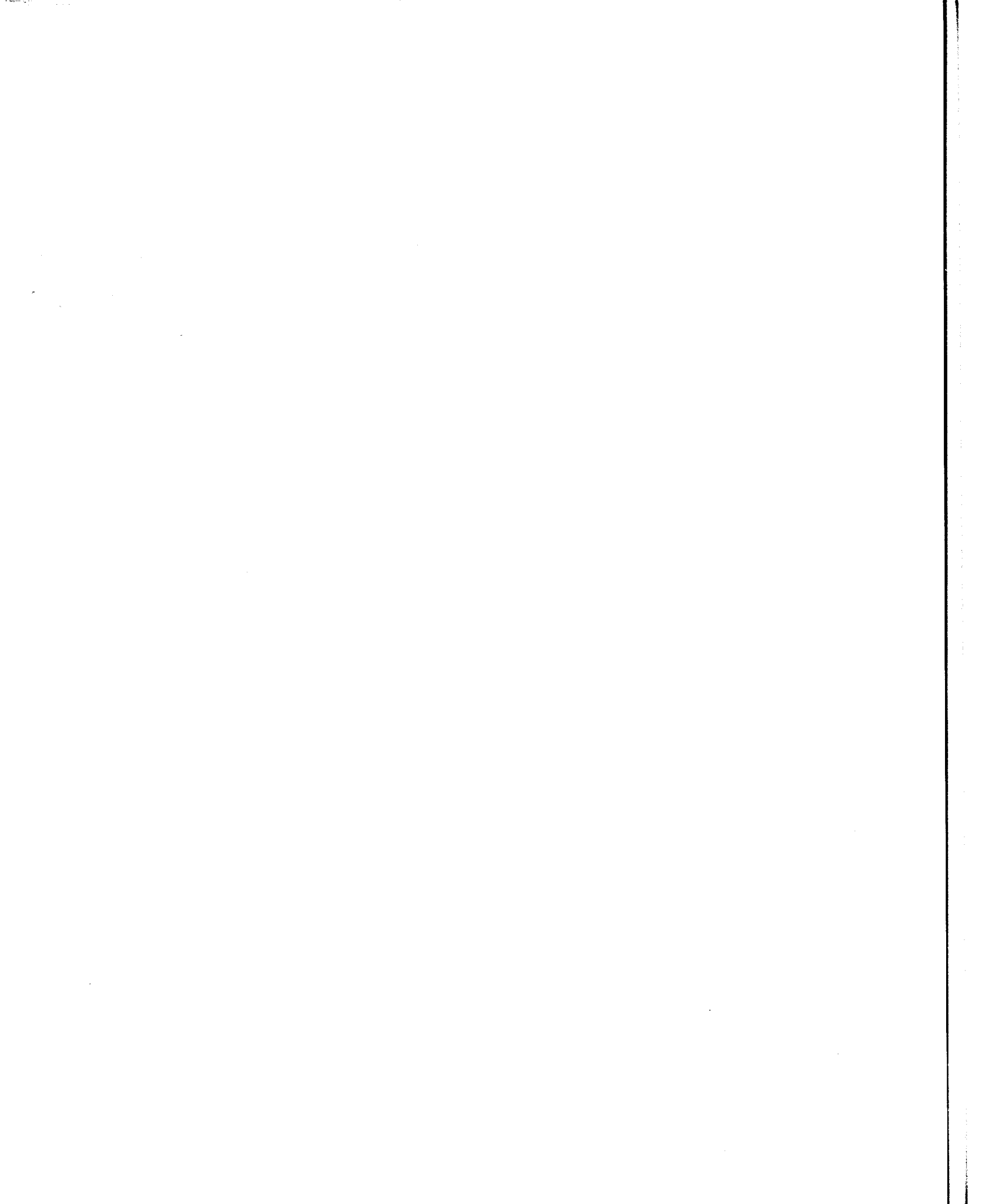
- at the outset of the preparations for the next biennial budget work-programme, the Executive Board determines the level of the Main financial envelope;

- The Agency Secretariat prepares a budget work-programme on the basis of this envelope;

- T-----L
- the Director General re-calculates the historical percentage of arrears (e.g. the ratio of new arrears over the level of the main envelope less the WCF for each of the five last years.);
 - if, throughout the process of preparation of the budget work-programme, the envelope appears sufficient for all ongoing and new activities, the Executive Board, ad referendum to the General Conference, simply selects for inclusion in the Stand-by programme the number of activities that corresponds to the historical level of arrears;
 - if the envelope appears insufficient, the Executive Board, on its own authority if the General Conference cannot make the selection itself, decides which activities will be put on Stand-by;
 - at the beginning of the biennium, all activities within the Regular programme are implemented;
 - if funds become available, the Director General transfers activities from the Stand-by to the Regular programme in accordance with their order of priority. The Executive Board is informed of the transfers;
 - activities transferred from Stand-by to the Regular programme may be extended beyond the biennium as "continuing activities" (for up to twelve months after the date of the transfer and up to the funding transferred at that time);
 - if funds are short, the Director General seeks a decision from the Executive Board to transfer activities from the Regular to the Stand-by programme. If the Executive Board cannot reach a decision, the Director General must make the selection himself;
 - at the end of the biennium, the Director General informs all Member States of the number and importance of "continuing activities". He also requests their decision as to whether the activities still on Stand-by should be terminated, maintained on Stand-by for another biennium or transferred into the Regular programme.

25 June 1987

*
* UNITED NATIONS REFORM *
* FINANCIAL AND BUDGETARY QUESTIONS *
*
* PAPER VII *
*
* A PROPOSAL *
* TO ESTABLISH A SPECIAL PROGRAMME *
*



T-----L

OBJECTIVES AND FORMAT OF PAPER:

Two objectives are pursued in this Paper:

a) Outline the purpose and modalities of the proposed Special Programme for UN Agencies;

b) Outline the standardized procedures that should be followed by UN Agencies.

This Paper comprises two parts respectively titled:

Proposal

Procedures

T-----L

PROPOSAL:

One of the major innovations of the model relates to the establishment of a "Special Programme Envelope".

The rationale for this Envelope and the corresponding Special Programme and Special Account is to open a channel for UN Agencies and/or their Member States:

- i) to explore areas or functions that relate directly to the Agency's mandate or field of expertise but which, for any given reason, have not so far been covered. This objective would be achieved by undertaking innovative projects and activities on a "test-case" or "pilot-project" basis, for a limited period of time;
- ii) to provide a global fund for pin-point activities or very short-term projects, especially those of a regional nature, that are either too small or too difficult to pre-determine to warrant inclusion under the regular programme;
- iii) to enable the Agency, at its own initiative, to undertake additional activities or projects financed on a partial-cost or a full-cost-plus recovery basis;
- iv) to pursue activities or projects that would otherwise not be generally endorsed and would give rise to a policy decision to withhold on the part of one or more Member States;
- v) to enable one or a number of Member States to make earmarked contributions and initiate activities or projects on a demonstration or pilot-study basis;
- vi) to be in a position to receive voluntary earmarked contributions from Members or from other parties, be they other UN institutions or private sector corporations, for the purpose of carrying out specific tasks either within, or perhaps even slightly beyond the traditional bounds of the Agency's mandate.

- ESTABLISHMENT OF A SPECIAL PROGRAMME -

T-----L

The Special Programme, being additional to the regular work and the ordinary resources of an Agency, should be self-sustaining. Funding contributions should therefore cover all costs, i.e. direct activity or project costs and overhead costs.

Activities in categories (i) and (ii) would be funded on the basis of obligatory contributions, the Agencies using the normal assessment scale.

The category (iii) programme of activities would be funded on the basis of assessed contributions. Indeed, it should be the responsibility of the Membership as a whole to pay the cost of establishing a small "marketing bureau" inside the Agencies to enable them to formulate, to market and to manage this type of special programmes. The assessed contributions would also provide a working fund for full cost recovery activities and the complementary source of funding for partial cost recovery activities.

It would be up to the General Conference of each Agency to set the standard subsidy percentage for partial cost recovery activities (say 50%) and the programme proportion between full-cost and partial cost activities (a target might again be 50 %). The Executive Board would be responsible for setting the funding level for these activities as part of its determination of the level of the Special Envelope. In this regard, the Executive Board would take into consideration whether the Agency programme had recently been down-sized or whether, for any reason, there existed temporarily idle technical expertise inside the Agency secretariat.

Category (iv) is intended to provide a practical administrative device to help deal with projects or activities that are objectionable to some Member States and that would give rise to political controversy and to policy withholdings if implemented through the regular programme and therefore funded on the basis of the Main Envelope. At present, Member States have only two options: drop the project, or accept the turmoil of a situation of policy withholdings. Category (iv), if instituted would offer a third, compromise option.

Faced with the possibility of policy withholdings, the Executive Board would follow this procedure:

- decide whether to continue with the project (or activity) and therefore incorporate it, like all others, into the regular programme;

- ESTABLISHMENT OF A SPECIAL PROGRAMME -

T-----L

- if the decision were negative, the project and the resources needed for its implementation would be transferred from the Main to the Special Envelope
- as a category iv) activity, the project would be funded on the basis of assessed contributions by all those Member States who have not voiced a policy objection to it. The funding level of the project would be readjusted so that it does not result in a larger financial burden for its funding Members;
- the Member State or States that have a policy objection to the project would continue to pay a sum equivalent to their assessed share of the project, but these sums would be returned to the Main Envelope as a special contribution towards the implementation of activities in the Stand-by programme.
- at the beginning of the preparations of each biennial budget work-programme, Member States would be requested to confirm either their willingness to continue to fund the project or their policy objection to it. If all policy objections were lifted, the project and its funding would return to the Main envelope. Conversely, if an insufficient number of Member States were willing to fund the project, it would be terminated and the equivalent funds would be returned to the Main envelope.

Categories (v) and (vi) would be funded by voluntary contributions. These activities should not only cover full programme costs and overhead but also include a provision for a reasonable mark-up.

The Agency's Executive Board, at the recommendation of the Director-General, would decide whether funding offers for such earmarked special activities or projects should be accepted. The Director General's recommendation should be based on the competence of the Agency to undertake such tasks, the Agency's own track record in dealing with similar activities or projects, and the availability of staff and other resources to carry them out.

T-----L

PROCEDURES:

The establishment and the management of a Special Programme Envelope and of a Special Programme should follow these steps:

STEP A:

The Agency's General Conference agrees to the establishment of a self-sustaining Special Programme and of a Special Account. It delegates to the Executive Board and the Director General the authorities required to the management of the Special Programme;

STEP B:

Activities and projects proposals are initiated by the Agency, Member States or other parties. All proposals are submitted to the Director General;

Activities and project proposals are reviewed by the Secretariat and submitted to the Executive Board with the appropriate recommendation from the Director General;

Activities and projects are either endorsed or rejected by the Executive Board;

The funds relating to special activities and projects and all revenues generated by these funds or by the special activities and projects themselves are administered through the Agency's Special Account;

The Special Programme Envelope is made up of all financial resources pertaining to the special activities and projects and all generated revenues;

STEP C:

Activities and projects are implemented once their funding has been put in place;

Activities and projects may be carried out as long as they are self sustaining or sufficiently funded;

- ESTABLISHMENT OF A SPECIAL PROGRAMME -

T-----L

Activities and projects are regularly evaluated by the Agency and are formally reviewed on conclusion.

STEP D:

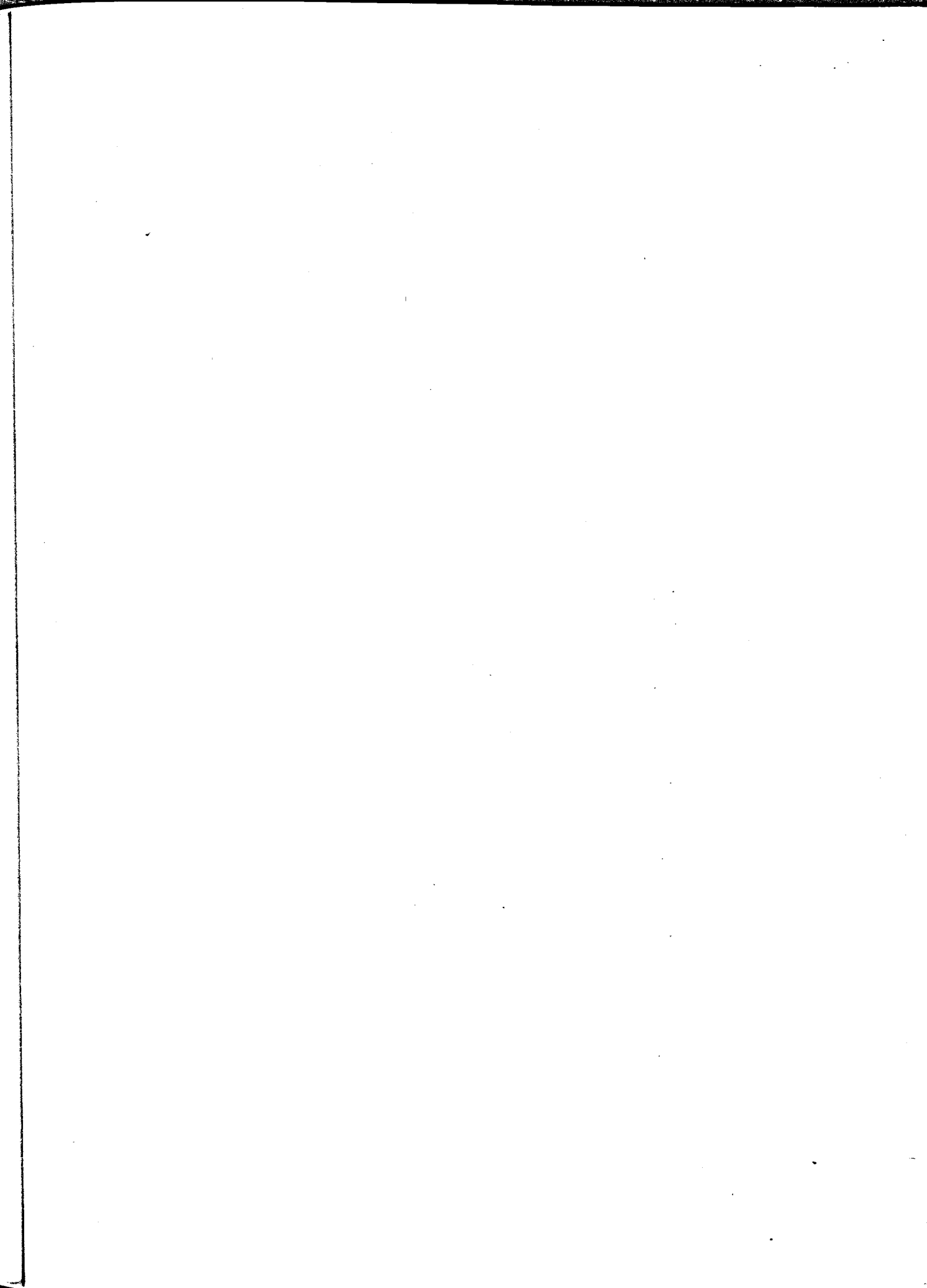
The Agency may accumulate revenues, in the form of interest on funds it has received for the execution of the Special Programme, from its mark-up on the administration of special activities and projects, or from the mark-up or user-fees collected for goods and services it has provided in the context of these activities and projects;

All such revenues are administered through the Special Account and are part of the Special Programme Envelope;

The revenues are used for additional projects recommended by the Director General and endorsed by the Executive Board. In view of the origin of these revenues, it is suggested that approximately half be used to fund special activities and projects of direct benefit to the Least Developed Member States. The other half should be used to promote excellence and entrepreneurship in the Agency through the funding of education or merit awards, and fellowships for individual Secretariat staff members, or the funding of research grants (or equipment acquisition) for technical units of the Secretariat .

STEP E:

The Agency should set-up an administrative unit for the purpose of running the Special Programme. The operating costs of such a unit should be met entirely by the "overhead costs" component of the funding of the special activities and projects.



25 June 1987

*
* UNITED NATIONS REFORM *
* FINANCIAL AND BUDGETARY QUESTIONS *
*
* PAPER VIII *
*
* A PROPOSAL *
* TO BROADEN THE SCOPE AND *
* STANDARDIZE THE FORMAT OF BUDGETS *
* OF THE SPECIALIZED AGENCIES OF THE UNITED NATIONS *
*

T-----L

A PROPOSAL
TO BROADEN THE SCOPE AND
TO STANDARDIZE THE FORMAT OF BUDGETS OF
THE SPECIALIZED AGENCIES OF THE UNITED NATIONS.

OBJECTIVES AND FORMAT OF PAPER:

A single objective is pursued in this Paper:

- Describe the structure and contents of a standardized Budget Work-Programme document, for use by UN Agencies.

This Paper comprises two parts respectively titled:

Introduction

The Proposal

- A. Basic components of the proposed Budget Work-Programme.
- B. The first part of the proposed Budget Work-Programme - Activities.
- C. The second part of the proposed Budget Work-Programme - Finances.
- D. The third part of the proposed Budget Work-Programme - Contingencies.

T-----L

INTRODUCTION:

UNGA resolution 40/250 adopted without a vote on December 18, 1985 recommended "that further efforts be made to achieve the maximum possible standardization and comparability in the budgetary and administrative practices of all organizations concerned (the UN, Specialized Agencies and the IAEA)".

Although a number of UN bodies, the ACABQ and the JIU in particular, continue to study the question it remains that, at present, there is no standardized practice in the UN system regarding the contents or layout of the biennial budgets and work programmes. Annex A shows how the FAO, ILO, IAEA, UNESCO and WHO set up their budgetary statements. Annex B compares the information provided by these Agencies against a list of desirable entries and illustrates the gaps as well as the diversity of usage.

A budgetary procedure normally consists of four stages:

- preparation,
- decision-making,
- implementation,
- evaluation.

The general UN usage is for Member States to participate in the last phase of preparations and to take responsibility for decision-making. The early phase of budget preparation and the stages of implementation and evaluation are left to the Secretariats or, in the case of evaluation, to outside expertise (JIU or External Auditor).

The main, if not the only, opportunity for Member States to examine the programme and finances of an Agency takes place when the "proposed" budget and work-programme for the next financial period is submitted for approval. There are serious shortcomings to this procedure.

First, because "proposed" budget and work-programme documents relate essentially, if not exclusively, to the future, they fail to explain how the Agency has fulfilled its existing responsibilities and to evaluate whether the level of resources requested for the next biennium is warranted. Programmes come to be treated as indivisible packages of continuous activities whose "integrity" is never open to question. Decision-making tends to

T-----L

become incremental rather than zero-based (or starting from a fixed envelope that includes all non-discretionary expenditures).

Second, it is difficult for Member-States to gain a true and current picture of an Agency, whether in regard to the "production of goods and services" or to the availability and use of financial resources. Member-States are not in a position to form judgments on:

- the rate of implementation of the work-programme, the degree to which programme objectives have been achieved, and the level of resources actually needed to meet agreed objectives and priorities;
- the Agency's state of financial health. In most instances, statistics are not provided on the evolution of the cash-flow, on the pattern of revenues and expenditures, and on the reserve or debt position. It is only when the accounts have been audited, normally a full twelve months after the biennium has ended, that a final financial picture emerges, and that adjustments, if any, are made;
- the effectiveness and quality of work performed by the Agency and the internal efficiency of the Secretariat;
- the scope, nature, and geographical dispersion of the work-programme.

Third, the lack of standardization makes it difficult to compare how different agencies fare in terms of programme implementation (e.g. percentage of projects executed on schedule and within costs), in terms of internal efficiency (e.g. ratio of overhead to programme expenditures) or in financial terms.

Agency Members pay a high penalty for this state of affairs. Because information on the resources available to the Agencies and on their actual performance is generally insufficient, the Membership is seldom in a position to direct the Agencies and to confirm that programmes are designed for maximum practicality and implemented for maximum benefit to the recipients. Neither are Members in a position to control Agency programmes and to set budgets at levels that correspond both to the tasks being performed by each Agency and to a rational allocation of limited resources between competing sectors of activity, competing regions, and competing objectives.

PAPER VIII
SCOPE AND FORMAT OF BUDGET WORK-PROGRAMME

5

T-----L

THE PROPOSAL:

Since the review of the proposed budget and work-programme represents the main opportunity for Member States to examine the activities and state of health of the Agencies, it seems reasonable to recommend that the Secretariats be instructed to include in the basic budget and programme documentation all the information required and to format it to facilitate understanding, comparison and evaluation by Member States. Greater use should be made of graphs, charts, and other visual aids to complement narrative presentations of data.

The proposal made in this Paper therefore calls for the UN Agencies to modify systematically the contents and formats of their budgets and work-programmes in order to provide all the information required for Member States to make sound assessments and to take judicious decisions on budgetary and programme matters.

T-----L

A. BASIC COMPONENTS OF THE PROPOSED BUDGET WORK-PROGRAMME.

The budgets and work-programmes of the UN Agencies should be broken into three basic parts pertaining to

ACTIVITIES,
FINANCES,
CONTINGENCIES.

ACTIVITIES:

This first part of the Budget Work-Programme should provide a complete picture of all goods and services offered by the Agency and a listing of all major categories of expenditures. This part of the budget should be composed of no less than five Chapters relating to:

- 1 Regular Programme,
- 2 Overhead Costs,
- 3 Capital Expenditures,
- 4 Special Programme and
- 5 Stand-by programme;

FINANCES:

The second part of the Budget Work-Programme should provide comprehensive and up-to-date (the last thirty months at least) information on the various accounts and reserves held by the Agency. This part should be composed of no less than four Chapters relating to:

- 6 General Account,
- 7 Reserve Account,
- 8 Special Account and
- 9 Working Capital Fund;

CONTINGENCIES:

The third part should provide information on the size and use made of financial facilities established to offer compensation for inflation or adverse exchange rates fluctuations. It should include two Chapters relating to:

- 10 Exchange Rates Facility and
- 11 Inflation Facility.

T-----L

B. THE FIRST PART OF THE PROPOSED BUDGET WORK-PROGRAM
- ACTIVITIES -

***** CHAPTER 1 REGULAR PROGRAMME *****

Purpose:

All Agencies now provide detailed information on the nature and estimated cost of programs for the next biennium. In some instances, however, the comparison with the current biennium is not done or is incomplete. The standard format should show how each main object of expenditures will be affected in the forthcoming budget (as the UN budget now does to some extent).

The Chapter on the Regular Programme should also include all programmes, such as information, public affairs and internal evaluation, that are of immediate service to the standard regular programmes and that would not be required otherwise.

There should finally be a built-in expectation that a fixed percentage of the budget is allocated to internal evaluation, to ensure that a minimum standard of effectiveness and efficiency is achieved and that lame or obsolete programmes are respectively identified, remedied, or terminated.

Format:

The Chapter on the Regular Programme should comprise two sections:

Major Programmes:

- all programmes providing goods and services to Member-States should be described here.
- as is the case now, major programmes should be broken down in standard programmes and sub-programmes.

T-----L

- each standard programme description should contain sections on: (i) genesis of the programme including authority, (ii) overall objectives, (iii) biennium goals, (iv) an analysis of the problem, (v) activities performed during the current biennium and results achieved, (vi) proposed activities for the forthcoming biennium and (vii) budgetary requirements.

- each standard programme description should also show, in table form, progress accomplished since the inception of the programme and costs increases or decreases between the current and forthcoming biennium.

Common Services Programmes:

- described here would be all Agency programmes designed to provide support to major programmes. The section should therefore include: (i) the Agency's information and public affairs programmes and (ii) the internal evaluation programme.

- each of these programmes should be described in a manner similar to the standard programmes.

T-----L

***** CHAPTER 2 OVERHEAD COSTS *****

Purpose:

At present, there seems to be a total lack of uniformity on what constitutes overhead costs or how they should appear in the budget work-programme documentation. The purpose of the Chapter would be to assist Member States to determine how much of the budget is actually spent on overhead costs and what is the composition of such costs.

Format:

The Chapter should be divided into three sections:

Policy Direction:

- should include all activities undertaken at the executive level of the Agency Secretariat that are not directly related to the implementation of any specific Major or Common Service programme.

Intergovernmental Machinery:

- should include all activities related to the management (administrative or substantive) of the Agency by Member States, i.e. the General Conference, Meetings of the Executive Body, Major Regional Meetings (if any), etc..

Common Services:

- should include all administrative common services such as staff services (personnel, health, etc.) or general services (telecommunications, post, utilities, repairs and maintenance, rentals, office equipment, security services, etc..).

T-----L

***** CHAPTER 3 CAPITAL EXPENDITURES *****

Purpose:

Again, the common usage is characterized by lack of uniformity and perhaps also lack of transparency. The purpose of the Chapter would be to provide a summary listing of all capital projects undertaken or under active consideration by the Agency.

Format:

This Chapter should comprise three sections:

Construction:

- all construction expenditures should be reported separately, unless they are an integral part of one of the standard programmes undertaken by the Agency. The format should show any variance with estimates.

Renovations and Alterations:

- the same principle of separate reporting should apply to expenditures for renovations and alterations projects.

Capital Acquisition Fund:

- Agencies that anticipate construction or renovations, especially on a large scale, should be given an opportunity to accumulate reserves strictly for that purpose. The fund might also include a provision for the purchase of Electronic Data Equipment, where the Membership of an Agency has decided to introduce a multi-year programme of office automation. The section would provide background information and chart the accumulation of funds for each project.

T-----L

***** CHAPTER 4 SPECIAL PROGRAMME *****

Purpose:

Few, if any, budgets now have an entry for special activities funded through regular assessed contributions or through voluntary contributions earmarked for the accomplishment of such specific programmes. Such funds should be self-contained, i.e. include a component for overhead costs so as not to constitute an additional burden for the Agency, and should be accounted for separately.

The Chapter would also include programmes requested and funded by other Agencies or Bodies of the UN system, or by other multilateral agencies or by the private sector. It is strongly recommended that UNGA or ECOSOC requests for Agencies to carry out programmes on their behalf be accompanied by the provision of funds necessary for the implementation of these programmes (including an appropriate percentage for overhead costs).

Format:

The Chapter should feature one section per contribution (or set of contributions if a Member State has made more than one payment for the same purpose or if a number of Members have made contributions to the same programme). Each section should show how funds received were apportioned between programme and overhead costs. The listing would cover the last year of the preceding biennium and extend as far as possible into the current biennium.

T-----L

***** CHAPTER 5 STAND-BY PROGRAMME *****

Purpose:

The most interesting existing case of an stand-by programme is that of UNESCO under Part IX of the Budget. The purpose of this Chapter is to maintain an annotated list, by order of priority, of all the programmes that cannot be implemented on the basis of the regular resources available to the Agency because:

- funds are lacking. This situation would result from delayed payments or withholdings or possibly even from cost overruns that are not attributable to exchange rates fluctuations or inflation.
- in off budget years, these programmes would include proposed add-ons for which no funding was previously made available;

Programmes listed under this Chapter would be transferred to the Regular Programme and implemented in order of priority, when and only when resources became available to the Agency.

Format:

The Chapter would provide a description of the programmes that will be on Stand-by at the beginning of the next biennium, and rank them in order of priority.

It would also list those programmes that had been on Stand-by and for which funding became available and that were therefore transferred to Chapter 1 Regular Programme. The listing would cover the preceding biennium and extend as far as possible into the current biennium.

It would finally list the emergency programmes that were approved by the Executive Board and for which monies were made available from the Reserve Account.

C. THE SECOND PART OF THE BUDGET WORK-PROGRAMME:
- FINANCES -

***** CHAPTER 6 GENERAL ACCOUNT *****

Purpose:

This Chapter would serve a dual function: provide the Membership with information on the Agency's General Account and on the amounts and origin of the regular income the Agency has actually received.

The General Account, which is described in detail in Paper V, is the Agency's main budget account. There should accrue to it all assessed contributions and other regular income, except for monies that have been designated for deposit in the Reserve Account, up to the level of the overall budget limit set by the Executive Board.

Regular income is defined as all income derived from the assessed contributions received from Member States and other members, if applicable; from all regular revenue producing activities undertaken by the Agency; from staff assessments or other tax equalization schemes; and from un-earmarked voluntary contributions.

Monies from the General Account should serve to defray the costs associated with Chapters:

- 1 Regular Programme,
- 2 Overhead Costs,
- 3 Capital Expenditures,
- 5 Stand-by Programme.

T-----L

Format:

Account Transactions:

- this section would as a minimum chart the end-of-month balance figures of the General Account for the preceding biennium and for as many months as possible of the current biennium.

Status of Contributions:

- this section would show when contributions were received, which Member-States are in arrears or are withholding, and by how much, and whether repayment schedules have been negotiated with these countries.

Status of the Main Envelope:

- this section would spell out at what level the budget limit (ie the Main Envelope) was set and at what level it stands.

***** CHAPTER 7 RESERVE ACCOUNT *****

Purpose:

Most Agencies, but by no means all, have facilities or actual reserves for contingencies and emergencies. For example, WHO has been able in the past to draw monies for such purposes from its casual income facility. The UNESCO Executive Board can, under Financial Regulation 3.9, call for supplementary contributions amounting to 7.5 % of the regular budget. (Above that limit, an extraordinary Session of the General Conference must be convened).

The Reserve Account is the contingency and emergency reserve of the Agency. There should accrue to it all income derived from investments, all payments of arrears or withholdings beyond the budget limit (i.e. the Main Envelope minus the Working Capital Fund) and all sums paid by the Membership as a forward provision against emergencies, adverse exchange rates, or inflation.

T-----L

The model calls for a clear distinction between the General Account and the Reserve Account which should be reflected by a clear separation between them in the budget documentation.

Monthly returns showing all withdrawals should be prepared by the Agency and the Executive Board of the Agency should be informed of all withdrawals made from the Reserve Account for these purposes. The Budget Work-Programme document should provide a summary of this information.

Format:

Account Transactions:

- this section would contain a summary of the monthly deposits and withdrawals made to or from the Reserve Account (with authorities for the withdrawals) for the preceding biennium and as far as possible into the current biennium.

Investment Income and Other Receipts:

- this section would provide information on the nature of investments made and on their return, on the origin and level of other deposits to the Reserve Account.

Status of the Reserve Envelope:

- this section would state at what level the Reserve Envelope was set at the beginning of the biennium and at what level it stands now.

***** CHAPTER 8 SPECIAL ACCOUNT *****

Purpose:

This facility generally does not per se exist in UN Agencies. Most of them however, and the UNO itself, have de facto developed a special account and special programmes for earmarked contributions (which are normally described as Trust Funds) which they have received from Member States or from other sources, such as the UNDP.

T-----L

The model (see Paper VII) calls for the establishment of a Special Programme in all UN Agencies. Contributions to the Special Envelope would be managed and accounted for separately. Each of these contributions would have to include a component for overhead costs incurred by the Agency.

Format:

The Chapter would show monies available (listed by donors), programmes to be implemented, and a summary of disbursements over the biennium.

***** CHAPTER IX WORKING CAPITAL FUND *****

Purpose:

Most Agencies have a Working Capital Fund. Its purpose varies. In all instances withdrawals can be made against the Fund to provide the Agency with bridging financing pending the receipt of late contributions. In many cases, the Fund is also expected to act as a reserve in case of emergencies or contingencies.

In the model (see Paper X) the Working Capital Fund serves a single purpose: to allow the Agency to have a sufficiently large positive cash-flow pending the receipt of delayed contributions (as opposed to arrears or withholdings) to pay its bills promptly, i.e. within 30 days, and to execute all its regular programmes without delay.

Format:

The Chapter should provide a set of monthly balances and show total withdrawals and total deposits for each month. The period covered should start one month before the end of the preceding biennium and extend as far as possible into the current biennium.

D. THE THIRD PART OF THE BUDGET WORK PROGRAMME.
- CONTINGENCIES -

***** CHAPTER X EXCHANGE RATES FACILITY *****

Purpose:

The Agencies all deal with multiple currencies and, with the exception of the IAEA, account for and receive their assessed contributions in one convertible currency. The need to protect the Agencies' programmes against adverse exchange rates is well recognized and has led to the establishment of a full array of protective facilities ranging from use of accumulated reserves to buffer funds.

Whatever the method adopted by the Membership of an Agency to protect it partially or fully from exchange fluctuations, the budget documentation should show very clearly what the facility amounts to and how it has been used.

Format:

The Chapter would describe the nature of the facility, its origin, its funding level, and the regulations directing its use. It should also show in written and tabular form all the transactions that were effected during the preceding biennium and from the beginning of the current biennium.

T-----L

***** CHAPTER XI INFLATION FACILITY *****

Purpose:

Most Agencies have an inflation reserve to enable them to carry on with the full implementation of the regular programme even if one or more of the currencies of expenditures is subject to inflation.

Again, whatever method adopted, there should be full transparency and therefore full disclosure of all transactions made on the Inflation facility.

Format:

This Chapter of the budget would be set up in the same manner as the preceding one.

PAPER VIII
SCOPE AND FORMAT OF BUDGET WORK-PROGRAMME

T-----L

ANNEX A
PRESENT BUDGET WORK-PROGRAMMES FORMATS

FAO	ILO	IAEA
1. General Policy and Direction	Part I Ordinary Budget	Part I Programme Budget
2. Technical and Economic Programmes	Policy-making Organs	(Programmes are presented by main Areas)
3. Development Support Programmes	General Management	Part II Management Plan
4. Technical Coop Programme	Technical Programmes	(Reviews the Budget by Appropriation Sections.
5. Support Services	Service and Support Activities	Sect 1 Technical Assist and Coop
6. Common Services	Relations	Sect 2 Nuclear Energy and Safety
7. Contingencies	Regional Services	Sect 3 Research and Isotopes
8. Tax Equalization Fund	Other Budgetary Provisions	Sect 4 Operational Facilities
Annex I Prog by Regions	Part II Unforeseen Expenditures	Sect 5 Safeguards
Annex II Budget by Org Unit	Part III Working Capital Fund	Sect 6 Policy-making Organs
Annex III Appendices	Part IV Effects of Exchange Rates Adj	Sect 7 Executive Management and Admin
	Part V Undistributed Reserve	Sect 8 General Services
		Sect 9 Shared Services

PAPER VIII
SCOPE AND FORMAT OF BUDGET WORK-PROGRAMME

T-----L

ANNEX A (page 2)

UNESCO

Part I General Policy
and Direction

Part II Programme
Operations and Services
II. A Major programmes
II. B General Programme
Activities

Part III Programme
Supporting Services

Part IV General Admin
Services

Part V Common Services

Part VI Capital
Expenditure

Part VII Appropriation
Reserve

Part VIII Currency
Fluctuations

Part IX Programmes,
Activities and Services
Placed in Reserve

WHO

Direction, Coordination and
Management (Progs 1 and 2)

Health System Infrastructure
(Progs 3 to 6)

Health Science and Technology
A. Health Promotion and Care
(Progs 7 to 12)
B. Disease Prevention and Control
(Prog 13)
Programme Support
(Progs 14 and 15)

Information Annexes
1. Regional Activities
2. Global and Interregional
Activities
3. Other Summaries
4. UN System: Standard Budget
Tables
5. Development and Computation
of the Proposed Programme
Budget
6. Classified List of Programmes

PAPER VIII
SCOPE AND FORMAT OF BUDGET WORK-PROGRAMME

T-----L

ANNEX B
MAJOR UN AGENCIES
USING THE PROPOSED FORMAT FOR BUDGETS WORK-PROGRAMME

Proposed Format	FAO	ILO	IAEA
I REGULAR PROGRAMME	Chptrs 2, 3, and 4	Part I Ord Budget	Areas 1 to 4
II OVERHEAD COSTS	Chptrs 1, 5, and 6	(Appear as Major Progs)	Direction and Support
III CAPITAL EXPENDITURES	In Chptrs 2, 3, 4, and 6		Sect 8 General Services
IV SPECIAL PROGRAMME			Technical Assist Programme Footnote Projects
V STAND-BY PROGRAMME	Chptr 7	Part II Unforeseen Expenditures	
VI GENERAL ACCOUNT			Budget shows Source of funds
VII RESERVE ACCOUNT		Part V Undistributed Reserve	
VIII SPECIAL ACCOUNT			
IX WORKING CAPITAL FUND		Part III WCF	
X EXCHANGE RATES FACILITY		Part IV Provision for Exchange Adjts	
XI INFLATION FACILITY			

PAPER VIII
SCOPE AND FORMAT OF BUDGET WORK-PROGRAMME

T-----L

ANNEX B (page 2)

Proposed Format	UNESCO	WHO
I REGULAR PROGRAMME	Part II A and B	Progs 3 to 13
II OVERHEAD COSTS	Parts I, III, IV, and V	Progs 1, 2, 14, and 15
III CAPITAL EXPENDITURES	Part VI	in Prog 15
IV SPECIAL PROGRAMME		
V STAND-BY PROGRAMME	Part IX	
VI GENERAL ACCOUNT		
VII RESERVE ACCOUNT		Casual Income
VIII SPECIAL ACCOUNT		
IX WORKING CAPITAL FUND		
X EXCHANGE RATES FACILITY	Part VIII	
XI INFLATION FACILITY	Part VII	

25 June 1987

*
* UNITED NATIONS REFORM *
* FINANCIAL AND BUDGETARY QUESTIONS *
*
* PAPER IX *
*
* A PROPOSAL *
* TO RATIONALIZE THE CHOICE OF *
* BUDGET AND ACCOUNT CURRENCIES *
*

T-----L

A PROPOSAL TO RATIONALIZE THE CHOICE OF
BUDGET AND ACCOUNT CURRENCIES

OBJECTIVES AND FORMAT OF PAPER:

Three objectives are pursued in this Paper:

- a) the formulation of principles and procedures in regard to the responsibility for assuming risks created by extraneous factors like adverse exchange rates fluctuations and inflation;
- b) the formulation of flexible and functional guidelines to the selection of a unit of account, budget and assessments;
- c) the formulation of basic currency options available to UN Agencies.

This paper comprises five parts respectively titled:

Introduction

Risk-Taking

Procedures

Guidelines

Options

INTRODUCTION:

The question of the currency or currencies of budget, accounts and assessments was recently brought to attention when the ILO Secretariat sought authority to forward-purchase Swiss Francs to reduce the erosion of assets held mainly in US dollar notes. The ILO position paper discussed the possibility of budgeting and consequently of obtaining assessed contributions from Member States in other currencies. In doing so, it implicitly raised the requirement for a coherent and systematic approach to the question, one that would help Agencies and Member States to determine the appropriate currency or currencies for maintaining budgets, accounts and resources. At the minimum such an approach should be able to address the situation, faced by some Agencies, of obtaining contributions in one currency while spending a large percentage of their budget in another major convertible currency.

The choice of unit of account by UN Agencies still seems largely based on historical factors. In a number of cases, this choice appears not to have kept up with the evolution of programmes and the geographic pattern of expenditures. Some Agencies have taken corrective measures. The most interesting and innovative approach may be that of the IAEA which has adopted a multiple currencies assessment system. However, while the system has attracted notice, it remains unlikely to be adopted elsewhere until it has been proven simple to manage and cost-effective.

Tradition and other factors such as having to face a period of financial austerity need not stand in the way of a pragmatic and flexible approach to the selection of currencies of account. Agencies should be able to examine the merits of this most elementary of measures as an instrument to offset the impact of adverse currency fluctuations or inflation especially when their work-programme is under severe external strain.

It would seem that the possibility of making currency selection adjustments, as required, would be preferable to the

T-----L

adoption of sophisticated and potentially expensive investment strategies. Furthermore, the establishment of forward provisions or buffer funds to reduce the impact of "extraneous factors" like inflation or currency fluctuations should be conditional on the Agencies having done everything to limit the risks they have to take as well as on specific, iron-clad guarantees to protect these funds from being used as an all-purpose extension of the main financial envelope.

The choice of currency of account (and therefore of currency of assessments) is examined here in functional terms, both from the perspective of operational convenience and from the perspective of mitigating, if not entirely removing, the risks associated with currency fluctuations and differential inflation.

RISK-TAKING:

The main assumptions of the model on the question of risk-taking are described in the Introduction paper (see Paper II pages 16 and 17). These assumptions are:

- that the Directors General and Executive Boards of Agencies bear the responsibility to protect the Agencies, their programmes, and the Member States by taking all appropriate measures in their command, to reduce or entirely eliminate avoidable risks;
- that Agencies should be provided with adequate facilities to meet all known, or expected, unavoidable risks;
- that Member States (rather than the Agencies) are self-insured and it is they therefore who must ultimately assume all unavoidable or irreducible risks that Agencies could not cover, either for lack of structures or facilities or because the facilities proved insufficient.

T-----L

The model outlined in this set of Papers is designed to ensure that Directors General and Agencies' programme managers always operate in an environment of transparency and financial responsibility. The envelope system places strict constraints on the accumulation of discretionary funds and on opportunities for generating unplanned invisible income. It also limits the "fudge factor" by having Agencies make estimates on the basis of current market prices and show transfers between the Main and the Back-up envelopes.

Having its authority and resources limited to what is required to fulfil its work-programme, the Agency's Secretariat should not be held responsible for significant external or uncontrollable contingencies. The natural "lapse factor" in programme delivery could offer some degree of protection against "outside risks" such as inflation or adverse currency fluctuations but would only do so at the cost of not pursuing activities (if they exist) which are listed under the Stand-by Programme.

In these conditions, it is paramount that Member States give Agencies the means to fulfil their responsibilities and implement the approved Work-Programme with effectiveness and efficiency. Their first responsibility is to fund the three financial envelopes in balanced, harmonious proportions. It is also incumbent on Member States to establish procedures that make it totally clear, from the beginning, how and to what extent risks are to be taken in the next biennium either by the Member States themselves or by the Agency

The Director General and the Secretariat have their own responsibilities. At the outset they should be taking the following two precautions:

- a) provide the Membership with carefully calculated estimates of the impact of extraneous factors on the Agency programme for the next biennium;
- b) ensure that the currencies of revenue and expenditures are matched to the extent possible so that the programme is in as good a position as possible to avoid disruption by extraneous factors.

T-----L

PROCEDURES:

The implementation of this proposal would lead to the following budgetary procedures:

i) the Executive Board sets the funding level of the Main financial envelope (i.e. for the programme of activities) for the following biennium;

ii) at an early stage of the preparations for the biennium budget work-programme, the Agency reviews its current use of major convertible currencies and calculates the impact of programme change or re-orientation on the currency composition of its expenditures;

iii) the Agency also estimates the likely impact of future currency fluctuations and inflation on the currency composition of its expenditures;

iv) on the basis of this information, and in light of system-wide guidelines (outlined below), the Agency determines in what currency or, in the case of multiple currencies, in what currency proportions assessments for the next biennium will be paid;

T-----L

GUIDELINES:

The determination of the currency of assessments, accounts and budget should be guided by practicality and usefulness. Member States and Agencies might consider the following principles:

- a) the selection of the currency or currencies of assessments and the determination of the proportion each is to be given is made on the basis of the currency composition of actual expenditures (e.g. the average of the last five years);
- b) the selection is made for at least one biennium;
- c) unless the currency composition of expenditures has changed by at least five percent (5%), the proportions are not adjusted;
- d) currencies of assessments must be fully convertible and not be subjected to more than reasonable inflation;
- e) the number of currencies of assessments should not exceed three;
- f) if more than one currency is used, all Member States should be assessed on the basis of the same proportions (e.g. 40% in currency A, 60% in currency B);
- g) when more than one currency is used, Member States should refrain from speculating on currency fluctuations by postponing payment of part of their contribution in a currency which may be depreciating in relation to their national currency. Agencies would be allowed to convert immediately all partial payments into the required proportions in the currencies of assessment and to credit the Member State at the market rate valid at the time the partial contribution was received;
- g) all assessments are normally paid in fully convertible currencies;

- CURRENCIES OF ACCOUNT, BUDGET AND ASSESSMENTS-

T-----L

h) when Member States pay their assessment in a single currency, the Agency makes the conversion to the assessments currencies, using the current rate of exchange. Any variance between actual payment and contribution due is adjusted as quickly as possible;

i) Agencies maintain programme and sub-programme accounts in the currency of expenditures. Monthly returns and reconciliations are made to the most appropriate of the currencies of assessments. Aggregate accounts (e.g. major programmes) are held in the currencies of assessments;

j) the Budget Work-Programme documentation shows each programme in one of the currencies of assessments and, in order to allow for comparisons between biennia, in the currency historically used by the Agency (at the rate of exchange valid at the time of the preparation of the budget documentation).

CURRENCY OPTIONS:

On the basis of the foregoing, Agencies would have available one of the following three options:

A) Assessments, Accounts and Budget in one currency:

It would seem appropriate that all Agencies that spend at least sixty five percent (65%) of their budget in one currency (assuming it is fully convertible) should consider the desirability of maintaining accounts, budgets and assessments in that currency.

B) Assessments, Accounts and Budget in two currencies:

UN Agencies spending no less than forty percent (40%) of their budget in each of two convertible currencies should consider the desirability of using a two currencies system.

T-----L

C) Assessments , Accounts and Budget in three currencies:

UN Agencies spending at least thirty percent (30%) of their budget in each of three convertible currencies could consider the desirability of moving to a three currencies system. Because of the administrative complexity likely to result from a three currency system, the decision to adopt it should only be taken once it is demonstrated that the other two options are less desirable. the decision should in any case be endorsed by the General Conference.

25 June 1987

*
* UNITED NATIONS REFORM *
* FINANCIAL AND BUDGETARY QUESTIONS *
*
* PAPER X *
*
* A PROPOSAL *
* TO STANDARDIZE WORKING CAPITAL FUNDS *
*

T-----L

A PROPOSAL
TO STANDARDIZE WORKING CAPITAL FUNDS

OBJECTIVES AND FORMAT OF PAPER:

Two objectives are pursued in this Paper:

- a) - describe the functions of a standardized Working Capital Fund;
- b) - describe procedures to:
 - calculate its desirable level;
 - fund it initially;
 - operate it through a biennium;
 - refund Member States that are withdrawing from an Agency.

The paper comprises three sections respectively titled:

Introduction

The standard Working Capital Fund

Operating the standard Working Capital Fund

T-----L

INTRODUCTION:

Most Specialized Agencies have a Working Capital Fund (WCF). There is however considerable diversity in terms of funding, level and use. For instance:

The IAEA has a WCF "established in an amount and for purposes to be determined from time to time by the Board of Governors, with the approval of the General Conference. The source of moneys of the WCF shall be advances from Member States...."

For the FAO, the WCF "is maintained... in such amount as the Conference shall determine from time to time for:

- i) advancing moneys to the General Fund to finance budgetary expenditures pending receipt of contributions to the budget;
- ii) advancing moneys to the General Fund to finance emergency expenditures not provided for in the current budget;
- iii) making reimbursable loans for such purposes as the Council may authorize in specific cases. Advances made by the Working Capital Fund for these purposes shall be considered as forming part of the Fund."

The ILO's financial regulations read:

"The Working Capital Fund is a Fund established for the following purposes:

- a) to finance budgetary expenditure pending receipt of contributions or other income; and
- b) in exceptional circumstances and subject to prior authorisation of the governing Body, to provide advances to meet contingencies and emergencies."

The ILO WCF is constituted both by "moneys placed into the Fund by the Members" and "any sums which the Conference may cause to be paid into it from time to time."

- STANDARDIZATION OF WORKING CAPITAL FUNDS -

T-----L

There would seem to be merit in reviewing the current usage and in amending the existing financial regulations of UN Agencies in order: (i) to standardize the WCF, and (ii) to ensure that the regulations spell out clearly the major conditions attached to the operation of a WCF. Specifically, the regulations should not fail to cover:

- its purpose;
- its ownership;
- how it is initially funded;
- how its funding level is initially determined and later adjusted;
- how it operates in relation to the main budgetary account;
- the disposition that is made of interest or other income derived from it;
- how it is adjusted in the event of withdrawal by a Member State.

THE STANDARD WORKING CAPITAL FUND:

It is proposed that the standard Working Capital Fund serve a single purpose, that is, that it be used exclusively as a cash-flow regulator for the main budget account pending the receipt of delayed contributions.

Paper XI defines such late payments as all assessed contributions due for the current accounting period (normally twelve months) which are received before the end of the period but later than the due date established by the financial regulations. The WCF would not be used to make up for accumulated arrears or anticipated non-payments, unless there was a reasonable expectation (as defined below) that such monies will be forthcoming within the current accounting period.

In the model, the WCF is established on the basis of obligatory advances paid by the Member States according to the normal scale of assessments. The funds in the WCF and the earnings derived from them remain the property of the Member

- STANDARDIZATION OF WORKING CAPITAL FUNDS -

T-----L

States that have advanced them. The funds are held in trust by the Agency for the purpose of maintaining an adequate cash-flow at all times and an ability to pay all due invoices within the normal credit period (in most instances, thirty days). Member States decide how to dispose of their allocated share of any surplus. In case of withdrawal from the Agency, Member States are reimbursed all advances they have made to the WCF and their share of any derived earnings, calculated to the date of withdrawal.

There is no justification for the WCF to serve any budgetary function other than as a cash-flow regulator. Using the model, Agencies would be provided with adequate facilities to meet emergencies and contingencies and could, at any time, call upon the resources inside the back-up financial envelope. Moreover, it would be improper and inequitable to use the WCF to compensate either for accumulated or expected arrears. The result of such action would invariably be to deplete the WCF (and, as the UNO demonstrates, eventually to deplete all reserves) and to remove a strong incentive for all Member States to pay their contributions in full and on time.

OPERATING THE STANDARD WORKING CAPITAL FUND:
--

Purpose:

- the Standard Working Capital Fund is established to ensure that Agencies always have sufficient positive cash balances to pay all due invoices in good time, pending the receipt of late payments;

Ownership:

- the Working Capital Fund remains the property of the Member States that have funded it. Each Member State owns the monies it has advanced to the Fund and any earnings derived on such monies while they were in the Agency's trust;
- when it receives advances for the WCF, the Agency provides a receipt reaffirming the ownership of the Member States on such advances and any derived earnings.

- STANDARDIZATION OF WORKING CAPITAL FUNDS -

T-----L

Initial Funding:

- the Director General calculates the desirable level of the Agency's WCF on the basis of its monthly cash-flow and the historical pattern of payment of contributions.
- the Executive Board confirms the level;
- the General Conference endorses the decision to set a WCF and to seek advances from the Member States;
- The Agency asks all Member States to provide advances to the WCF, shares being established according the normal scale of assessments;
- the Agency provides each Member State with a receipt confirming ownership of the advances.

Level adjustments:

- at the appropriate time during the preparations for each biennium, the Director General may recalculate the desirable level of the Agency's WCF;
- the same procedure as above applies;

Operation of the WCF:

- the financial director of the Agency makes withdrawals from the WCF, as is required to maintain an adequate cash-flow and to ensure the prompt payment of all due invoices;
- the WCF is replenished as a first priority from the payment of contributions. Thus replenishment of the WCF takes precedence over all expenditures, including those related to the implementation of the regular programme;
- if delays in contributions are too long for the WCF to bridge, the matter is brought immediately to the attention of the Executive Board whose task it is to determine which projects and activities will be transferred from the regular to the stand-by programme;

- STANDARDIZATION OF WORKING CAPITAL FUNDS -

T-----L

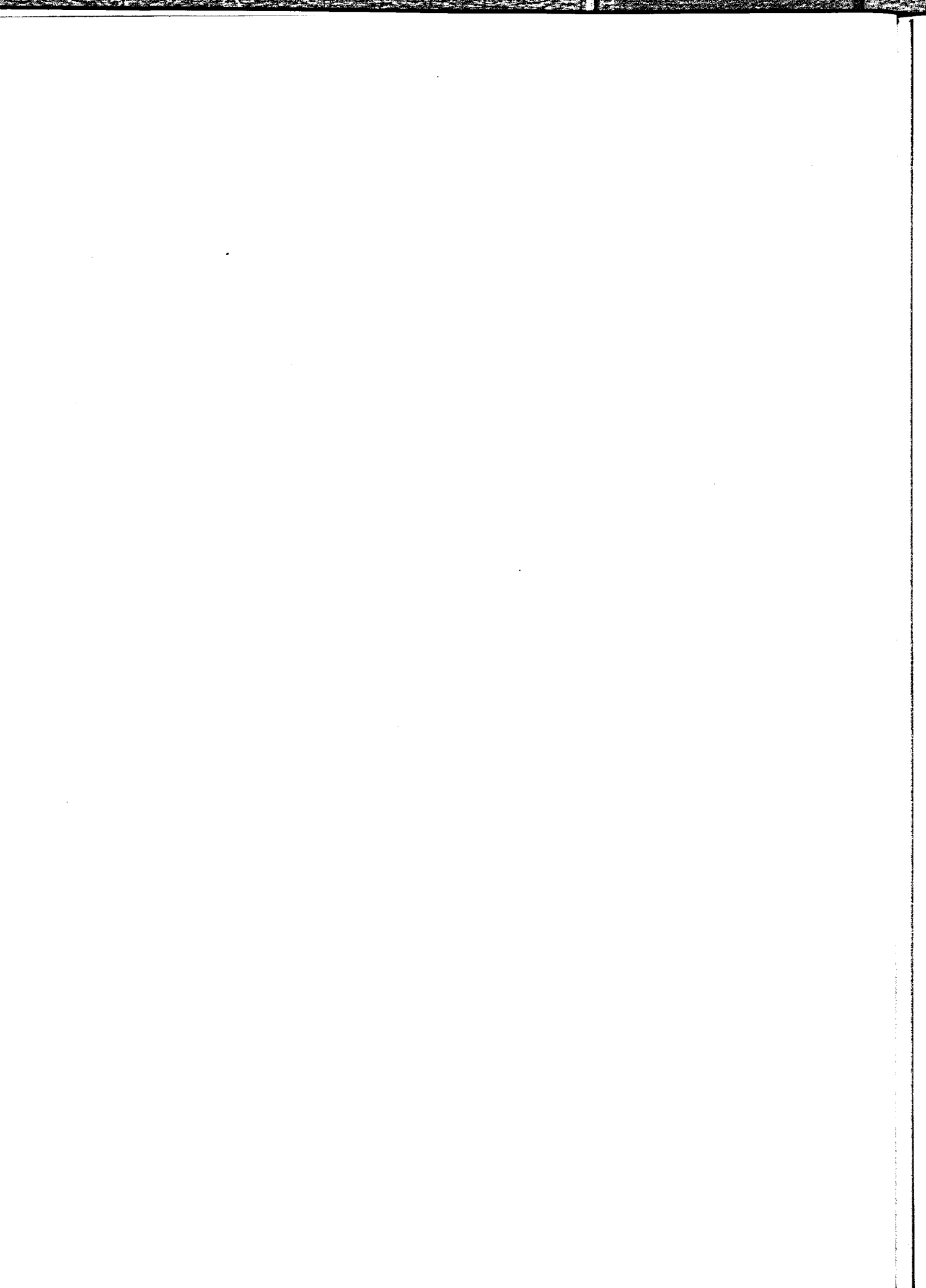
- at the end of each financial period, normally the end of the year, the WCF is brought back to its set level.

Disposition of interest or other derived income:

- monies of the WCF that have not, at any point in time, been transferred to the general account are invested;
- interest or other earnings are deposited in the WCF;
- earnings on a Member State's advances serve to pay arrears on these advances, if any;
- upward adjustments of the WCF take precedence over any other general disposition of income earned;
- Each Member State decides how to dispose of any surplus earnings derived from its advances

Withdrawal of a Member State:

- all advances made by the withdrawing Member State are repaid to it, as of the date such withdrawal takes effect;
- all income earned on the Member State's advances, calculated to the date its withdrawal takes effect, are repaid to it.



25 June 1987

*
* UNITED NATIONS REFORM *
* FINANCIAL AND BUDGETARY QUESTIONS *
*
* PAPER XI *
*
* A SET OF PROPOSALS *
* IN REGARD TO LATE PAYMENTS, ARREARS *
* WITHHOLDINGS AND BLOCKED FUNDS *
*

OBJECTIVES AND FORMAT OF THE PAPER:

Three objectives are pursued in this Paper:

- to propose precise definitions for late payments, arrears, policy withholdings and blocked funds;

- to propose policies and procedures to reduce the future occurrence and the adverse impact of late payments, arrears, policy withholdings and blocked funds;

- to propose policies and procedures to reduce and eventually resolve the question of accumulated arrears and withholdings.

The Paper comprises six parts respectively titled:

Introduction

Late payments

Arrears

Avoiding policy withholdings

Restoring existing withholdings

Blocked Funds

INTRODUCTION:

In almost all instances, assessed contributions from Member States are the main if not the only source of revenue for UN Agencies. Delayed payments, arrears, withholdings and payments in blocked funds, which can be sizeable and widespread, have been known to cause financial disruption and, on occasion, have threatened the integrity of the Agencies programme of work.

Failure by Member States to pay their assessed contributions in full by the due dates established by the Financial Regulations cause two kinds of problems:

- liquidity shortfalls, which disrupt the administrative apparatus; cause distortions in the treasury function of managing the cash-flow; and generally hamper the rational and effective execution of programmes;
- political stresses and tensions in relations between Member States that pay promptly, and therefore are unfairly penalized by shouldering a disproportionate financial burden, and Member States that are delinquent, and therefore draw unfairly on the services provided by the Agency.

The proposals below are meant to alleviate these problems, by introducing incentives, or penalties, or other procedures meant to make it easier to achieve a workable level of consensus on the direction of the work-programme. All these measures, however, rest on three fundamental assumptions:

- Member States are in agreement with the mandate and basic objectives of all Agencies;
- they want to see the Agencies perform effectively and efficiently; and
- they appreciate that UN Agencies by virtue of the universality of their membership cannot serve exclusively the interests of any single group, no matter how large or important it may be.

The proposals also assume that a majority of Member States are sufficiently concerned with the financial difficulties now confronting the UN Agencies to be willing to consider the introduction of a set of remedial measures.

LATE PAYMENTS:

Late payments are all assessed contributions due for the current accounting period (normally twelve months) which are received before the end of the period but later than the due date established by the Financial Regulations.

Late payments cause at least four problems:

- they disrupt the Agency's cash-flow, making it necessary to draw more extensively on facilities such as the Working Capital Fund (and thereby to cause its increase), or to postpone the payment of invoices;
- they retard the scheduling or the execution of programmes and cause harmful delays or additional, unanticipated costs;
- they hamper the Agency's ability to reduce the impact of inflation or adverse exchange rates fluctuations on the programme;
- they distort the scale of assessments whenever exchange rates are fluctuating.

The solution to this problem should involve positive inducements to pay promptly and a closer monitoring of whether Financial Regulations are observed.

In regard to positive incentives, the "S-Curve" recently adopted by ICAO provides an excellent model that could easily be introduced system-wide. The device, which is outlined in some detail in ICAO document A26-WP/39 EX/8, rewards prompt payers (defined in that case as those Members States paying before June 15) by returning to them a greater share of the investment revenue earned on their contribution. Variations of the S-Curve are being considered in other Agencies, the WHO and the ILO in particular. Each proposal has merits but it seems that only an S-Curve discriminates sufficiently between early and late payments and can ensure that the incentive benefits accrue primarily to prompt payers.

- LATE PAYMENTS, ARREARS, WITHHOLDINGS AND BLOCKED FUNDS -

T-----L

Although Agencies have been attentive to late payments, it seems they and their Executive Boards should be encouraged to monitor carefully the receipt of contributions. Monthly financial returns, informal reminders to would-be late payers, and as a last resort, discussion at Executive Board meetings might be considered as additional means of ensuring that all contributions are received no later than the end of the current accounting period.

ARREARS:

In the model, arrears are defined as:

- all monies due from assessed contributions for previous accounting periods except for those monies which Member States have decided to withhold and for which a formal withholding declaration has been made.

Arrears reduce the amount of financial resources available in the Main Envelope and, indirectly, in the Reserve Envelope. Their impact therefore is to reduce the size of the work-programme.

It is proposed elsewhere in the model (Paper VIII on the scope and format of the Budget Work-Programme) that all Agencies set up a stand-by programme for activities, projects, or programmes that have been agreed to but for which no funding is available. In the model, it is the responsibility of the Director General and of the Executive Board to monitor the inflow of financial resources and to adjust the programme level accordingly by transferring activities back and forth between the Regular and the Stand-by Programmes.

The following additional measures are required to ensure the proper equilibrium between the inflow of resources and the outflow of programme expenditures:

- at the phase of the preparation of the Budget Work-Programme, and again at the beginning of each accounting period, (i.e. normally in early January), the Director General re-calculates the ratio of arrears to assessed contributions for the immediately preceding year. Applying this ratio to the current budget, he determines the "level of resources likely to be available" for that year;

- LATE PAYMENTS, ARREARS, WITHHOLDINGS AND BLOCKED FUNDS -
T-----L

- the Executive Board, taking advice from the Director General, then identifies activities and projects for transfer from the Regular to the Stand-by Programme so that the total estimated value of the activities and projects remaining in the Regular programme corresponds to the "level of resources likely to be available";

- in its identification of activities and projects for transfer to the Stand-by programme, the Executive Board is attentive to set an order of priorities and not to penalize Member States that have fully paid up their assessed contributions;

- as arrears are paid and resources become available, activities and projects are transferred back from the Stand-by to the Regular Programme;

- the selection of activities to be transferred back is made by the Executive Board, at the recommendation of the Director-General, on the basis of the established order of priority and with care being exercised not to penalize the Member States that have paid up their arrears;

As much as possible, Member States that have accumulated arrears should be encouraged to repay them as rapidly as possible. Agencies should propose the formal rescheduling of arrears over as short a period as possible.

The United Nations and some Agencies have Financial Regulations that call for Member States that are more than two years in arrears to lose their right to vote. It is likely that, in some instances, the Executive Board or the General Conference will be informed that the arrears have arisen as a result of "force majeure", events beyond the control of the governmental administration, or serious economic or budgetary difficulties. Generally, when such cases have been encountered in the past, the right to vote has been restored.

It is proposed that whatever political, economic or social circumstance it was that may have caused the arrears or indeed a situation of withholdings, when the right to vote is being reinstated, it not extend to financial matters or the right to determine whether a matter has financial implications or not. Only when the Member State had repaid its arrears or withholdings and becomes again less than two years behind would it regain full voting rights. It is proposed that the Financial Regulations of UN Agencies be amended to reflect this new rule.

T-----L

AVOIDING POLICY WITHHOLDINGS:

Paper VII explains the workings of the Special Programme. As indicated in that Paper, category iv) is intended to provide a practical administrative device to help deal with projects or activities that are objectionable to some Member States and that would give rise to political controversy and to policy withholdings if implemented through the regular programme (and therefore funded on the basis of the Main Envelope). At present, Member States have two main options: drop the project or accept the turmoil of a situation of policy withholdings. (A third option, used for instance by the WHO to meet with social rather than political objections, is to remove the project from the regular programme and have it financed through a trust fund on the basis of voluntary contributions).

Category iv) of the Special programme, if instituted, would offer a full third option, which would not entail a potential windfall for the withholders and would ensure that the cost of the project is equitably shared among all member States, according to the normal scale of assessments.

Faced with the possibility of policy withholdings, the Executive Board would follow this procedure:

- decide whether to continue with the project (or activity) and therefore incorporate it, like all others, into the regular programme;
- if the decision were negative, the project and the resources needed for its implementation would be transferred from the Main to the Special envelope
- as a category iv) activity, the project would be funded on the basis of assessed contributions by all those Member States who have not voiced a policy objection to it. The funding level of the

- LATE PAYMENTS, ARREARS, WITHHOLDINGS AND BLOCKED FUNDS -

T-----L

project would be readjusted downward so that it does not create a larger financial burden for its funding Members;

- the Member States that have a policy objection to the project would continue to pay a sum equivalent to their assessed share of the project, but these sums would be returned to the Main Envelope as a special contribution towards the implementation of activities in the Stand-by programme.

- at the beginning of the preparations of each biennial budget work-programme, Member States would be requested to confirm either their willingness to continue to fund the project or their policy objection to it. If all policy objections were lifted, the project and its funding would return to the Main envelope. Conversely, if an insufficient number of Member States were willing to fund the project, it would be terminated and the equivalent funds would be returned to the Main envelope.

RESTORING EXISTING WITHHOLDINGS:

The main purpose of category iv) of the Special programme is to avoid the occurrence of new withholdings, by providing a device that will offer some satisfaction to all parties. Those in favour of the project can carry it out, albeit on a reduced scale, while those who object to it would not be required to fund it.

A secondary use may be made of this facility to resolve the problem of existing withholdings. As in the preceding case, a project that provoked a policy withholding would be transferred from the regular to the special programme, together with its funding. The procedure would be essentially the same, with the following variations:

a) the withholding Member State would have to repay in the best possible time, and in no circumstances over more than five years;

- LATE PAYMENTS, ARREARS, WITHHOLDINGS AND BLOCKED FUNDS -

T-----L

b) the withholding Member State would have the choice either to fund existing programmes on Standby or new activities and projects under the Special programme. In the latter case, the activities and projects would have to be acceptable to the Executive Board;

c) past withholdings should be paid in their entirety, even if, at any point in time, the objectionable programme was terminated.

BLOCKED FUNDS:

"Blocked funds" result from contributions and other payments in inconvertible currencies that may or may not be usable by the Agency, depending on the level of programme activities in the country of blocked currency.

Agencies should be barred from accepting any "blocked funds" in excess of what they can show to the Executive Board can reasonably be expected to be required to fund expenditures in Member States during the biennium. It would also be the responsibility of Member States paying in "blocked funds" to bear any residual risk. Non-usable contributions (i.e. found to be in excess of the requirements for the biennium) should be considered de facto as equivalent to arrears and therefore subject to the same penalties.

It would be necessary to allow a reasonable time for the authorities of the "blocked currency" Member States to adapt to the regime described above and to begin to adjust to it. An interim period of reasonable length should facilitate the adjustment.

The determination of the desirable level of "blocked funds" could be made as follow:

- Member States indicate to the Agency their interest in paying part of their assessed contributions in "blocked funds";

- LATE PAYMENTS, ARREARS, WITHHOLDINGS AND BLOCKED FUNDS -

T-----L

- the Agency calculates its requirements, if any, during the preparation of its budget work-programme. It informs the Member States of its requirements by means of the annual letter calling for the payment of assessed contributions;

- if only one Member State has expressed an interest in paying in a particular inconvertible currency which is required, it may supply the entire amount;

- if two or more Member States have expressed interest, the Agency divides its requirements among all these Member States, the quotas being calculated on the basis of the normal scale of assessments, their total being equal to the actual requirements.

- any surplus "blocked funds" at the end of a biennium are used to meet the requirements for the next biennium. If the surplus is greater than the requirements, that part which is not required is returned to the Member States, on the basis of the quota system, if it was used to obtain these funds, or otherwise back to the Member States which originally paid in that inconvertible currency. The following assessed contribution of that or those Member States would be adjusted accordingly.

25 June 1987

*
* UNITED NATIONS REFORM *
* FINANCIAL AND BUDGETARY QUESTIONS *
*
* PAPER XII *
*
* A PROPOSAL TO ESTABLISH *
* AN INFLATION FACILITY *
*

T-----L

OBJECTIVES AND FORMAT OF THE PAPER:

Two objectives are pursued in this Paper:

- a) describe the Inflation Facility and its purpose;
- b) describe the mode of operation of the Inflation Facility.

The Paper comprises four sections respectively titled:

Introduction

Preliminary Considerations

The Inflation Facility

Mode of Operation

T-----L

INTRODUCTION:

There is at present no common usage for introducing the inflationary factor into cost estimates and for presenting it in the Budget Work-Programme documentation.

The UNO "proposed budget" displays the inflation factor at the line object level. All programmes are broken down into their main object of expenditure. The programme "Administration and Common Services" thus divides into; Established Posts, General Temporary Assistance, Consultants, Overtime, etc.. and a biennial provision for inflation is made for each category.

The WHO budget introduces inflation at the aggregate level (Step 8 of its procedure to determine the programme budget level). There is no break-down between increases due to "statutory costs" and "inflation". Figures for increases and statutory increases are given by major and standard programmes in summary tables. The tables for individual programmes only show the total impact (increase or decrease) of all factors (statutory, inflation, rate of exchange).

The IAEA budget also calculates first real programme increases or decreases to obtain an estimate in constant prices for the next year. A percentage is then added for price increases (which is broken down by programme areas and programmes). At the programme level, the estimates provide information only on the composition of programme costs for the forthcoming year, such costs been cross-referenced by sub-programmes and by standard categories (e.g. staff, meetings, contracts, other...).

UNESCO budgets on a constant dollar basis and calculates the costs of inflation separately. Inflation is shown as "Part VII - Appropriation Reserve" of the Budget Work-Programme. The principle of full-budgeting (i.e. full compensation for inflation) is applied and Part VII is funded as a percentage of the regular programme. The use of the inflation reserve is subject to approval by the Executive Board. Part VII funds may not be used for any other purpose under the current UNESCO financial regulations.

PAPER XII
ESTABLISHMENT OF AN INFLATION FACILITY

4

T-----L

PRELIMINARY CONSIDERATIONS:

Given that all Agency programmes are subject to inflation, there should be principles and procedures for dealing with it. What is more, these principles and procedures should be standardized. The system used should be transparent. There should be straightforward procedures to make estimates of the inflationary factor, to calculate the total amount of financial resources that are required, and to permit the disbursement of these funds at a rate that takes into account the actual level of inflation.

It is also proposed that, as a general principle, the methodology for making estimates and the procedure for drawing resources from an "Inflation Facility" should not be cumbersome, but rather aimed at making accounting and budgeting simpler and more transparent.

COST ESTIMATES.

It is proposed that when they prepare cost estimates for the next biennium, Agencies follow these steps:

- programme or activity costs are estimated exclusively on the basis of current market prices or known prices (the latter include all known or statutory increases in salaries, utilities, leases, rentals, etc...);
- proposed expenditures subject to inflation are totalled by programme country, in relation to the convertible currency used by the Agency either to pay directly such expenditures or to acquire local currency;
- proposed expenditures subject to inflation are also totalled, by programme, major programmes, and at the aggregate level.

T-----L

ESTIMATING THE INFLATION FACTOR.

It is proposed that inflation estimates be made on a basis of averages, in relation to the major convertible currencies used by the Agencies. This would avoid having to make estimates of the inflationary factor at the level of each line object for every single programme. The procedure would go as follows:

- A an estimate, for the next biennium, is made of the average rate of inflation in the currencies of expenditure (e.g. USA Dollars, Swiss Francs, Ethiopian Birrs, Brazilian Cruzados, Indonesian Rupiah, etc..) corrected for estimated exchange rate loss in relation to the currency of account (or the currency of conversion in the case of multiple currencies of account);
- B this average rate of inflation is applied to the component of programme expenditures which is susceptible to inflation (the calculation is made in the currency of conversion or of account at the current market rate at the time of budget preparation). This gives an "estimated inflation cost" per programme country;
- C these inflation costs are added up in relation to the conversion currencies or the currency of account, as the case may be. This provides a "total estimated inflation cost".

The procedure should be kept simple. Each year, the estimated rate of inflation and the correction factor for exchange loss (Step A) can and should be calculated only once, and applied to the entire UN system. The correction factor for exchange rate loss should be calculated from historical data (i.e. in the form of a linear relation between the rate of inflation and the percentage of exchange loss). Thus, in the proposed model, for every country of expenditure, all UN Agencies having programmes there would be using the same set of figures. It would be possible, indeed logical, that these figures should be computed centrally.

The use of the same procedure to calculate the cost of inflation would also make it possible to make valid comparisons regarding the inflation sensitivity of different types of programmes carried out by one Agency or of similar programmes carried out by different Agencies.

T-----L

The use of the same procedure would also make it possible for Member States to take system-wide decisions as to whether or not they apply the principle of full budgeting. In order to maintain fairness, a decision to adopt partial budgeting should in principle be applied without discrimination across the full system of Agencies.

THE INFLATION FACILITY:

In the model, the estimation of the total inflation cost, which takes place in the context of the preparations for the next biennial budget, provides the funding level of the Inflation Facility. Member States contribute to the facility in accordance with the normal scale of assessments. The monies are part of the Back-up Envelope. Investment revenue earned on the monies in the Inflation Facility remains in it and augments its level.

The Executive Board exercises the following responsibilities in regard to the Inflation Facility:

- it monitors how the Agency prepares its costs estimates and the calculation of the total inflation cost;
- it decides whether to adopt full or partial budgeting for the next biennium;
- it sets the level of the Inflation Facility;
- it monitors the financial transfers from the Reserve to the General Account for the purpose of compensating for inflation;
- if it had decided to adopt full-budgeting, and actual requirements are greater than estimated (i.e. call for more than the Facility holds), and if there are funds in the Currency fluctuations Facility that will lapse, it has the authority to transfer monies from the Currency Fluctuations Facility (see Paper XIII) to the Inflation Facility;

T-----L

MODE OF OPERATION:

PRIOR TO THE START OF THE BIENNIUM.

The process of preparing a Budget Work-Programme is normally a lengthy one. The dateline from which all programme costs are estimated may be as much as eighteen months prior to the start of the biennium. The provision for inflation therefore has to include sufficient funds not only to cover the inflation that will occur during the biennium, but also to bring the estimates up to the dateline of January 1st of the first year of the biennium. This can create an added difficulty due to the fact that various cost estimates are likely to be out of date by the time the biennium starts, because the actual rates of inflation proved to be different from those anticipated. The present system is very rigid and it is not possible to make later day adjustments or corrections, especially when inflation estimates were made on a line object basis. Unless the estimates were exactly on target, the Agency would be in a situation of either shortfall or windfall of unknown proportions.

The methodology that is proposed here makes it possible to do virtually last minute corrections and to avoid most of the risk associated with obsolete estimates.

When the Executive Board or the General Conference last meet before the start of the next biennium (normally, late in the fall), they should be able to have access to actual inflation figures for the programme countries for most of the current year. It would therefore be open to them to substitute these figures for the earlier estimates and to readjust up or down the "total estimated inflation cost".

The calculation of programme cost estimates on the basis of current market prices and the establishment of an Inflation Facility therefore make it possible to bring forward all programme cost estimates as close as possible to the first day of the biennium and to provide, if it is the will of the Executive Board, the right amount of compensation for pre-biennium inflation. Right from the start therefore, Agencies could be able to provide their regional or programme managers with financial allotments that reflect reality as accurately as possible.

PAPER XII
ESTABLISHMENT OF AN INFLATION FACILITY

8

T-----L

The availability of up-to-date data and the possibility of taking a decision almost until the last moment would also enable Agencies to perfect their estimates of the likely rate of inflation (or to adjust on the basis of centrally computed estimates) for the forthcoming biennium.

It would therefore be possible to ensure that, at the start of the biennium, the Inflation facility is funded at the level which is required both:

- to bring the programme cost estimates up-to-date and to fund each activity inside the Regular Programme at the required level;
- to make a forward provision, based on the most recent estimates, for future inflation;

DURING THE BIENNIUM.

From the first day of a new biennium Agencies would be able:

- to draw from the Main Financial Envelope the funds required for the implementation of all of the activities in the Regular Programme up to the original level of the estimated costs (which were made up to eighteen months prior, at current market prices);
- to draw from the Back-up Financial Envelope (which contains the Inflation Facility) the funds required to compensate all activities in the Regular Programme for the inflation that has actually taken place since the time programme costs were originally estimated.

This would allow the Agency programme managers to carry out all activities under the Regular Programme.

As time goes by, and inflation erodes the value of the initial financial allotments provided to each programme manager, it would become necessary, in order to maintain the Agencies' ability to implement the Regular Programme in its entirety, to effect transfers from the Inflation Facility (in

PAPER XII
ESTABLISHMENT OF AN INFLATION FACILITY

9

T-----L

actual fact from the Reserve Account where the Inflation Facility monies are) to the General Account (see Paper V for a description of the financial accounts).

Each Agency may have its own specific procedure to effect resources transfers among its regular programmes and eventually down the line to regional accounts or to the particular budget of each programme manager. It is proposed however that all Agencies use the same standard procedure for effecting transfers from the Inflation Facility to the General Account and for determining the maximum amount that can be so transferred.

The procedure would be as follows:

- on a quarterly or a bi-annual basis, the Agency would factor-in the actual average rate of inflation which occurred in each of the countries of expenditure during the preceding three (or six) months period (again, what the average rates of inflation are can be determined centrally);
- the Agency would then calculate the additional programme cost caused by that inflation (by applying the rate of inflation to the programme costs estimates that were prepared prior to the biennium);
- the Director-General would effect a transfer from the Inflation Facility to the General Account equivalent to the additional programme cost.

To avoid any possibility of a lag that might compromise the implementation of the programme, it could be made possible for Directors General to effect the first such transfer on the first day of the biennium (the amount being calculated on the basis of the inflation that actually took place during the preceding three or six months).

Two points must be underlined. First, whereas during the budget preparation phase estimates of future inflation were used to set the funding level of the Inflation Facility, after the start of the biennium Agencies would use the actual rate of inflation in the previous three (or six) months to calculate the amounts to be transferred. The assumption is that the actual inflation of the preceding period is the best proxy variable for the inflation rate likely to be encountered in the immediate future.

PAPER XII
ESTABLISHMENT OF AN INFLATION FACILITY

10

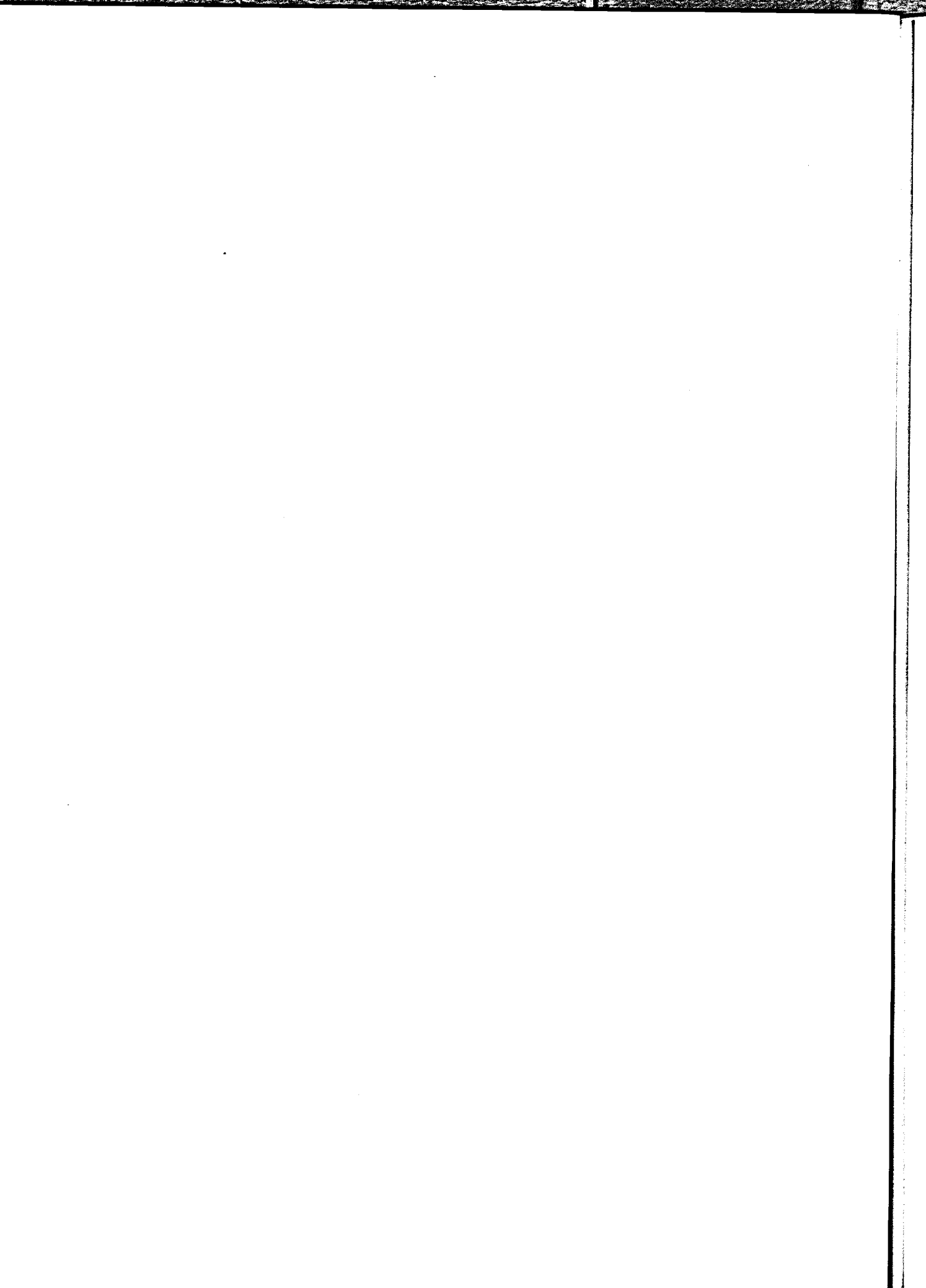
T-----L

Second, that the sums transferred from the Inflation Facility are treated as an aggregate. It is up to the Director General, whose authority includes the power to transfer resources among all the activities inside the Regular Programme, to allocate the additional resources where they are needed. The Member States should be satisfied that they have provided the Agency with sufficient resources to compensate the overall programme for inflation. If the compensation is too large (because the programmes are less sensitive to inflation than estimated, or because of implementation delays) and there is an accumulation of idle surplus resources in the General Account, the Director General should so advise the Executive Board and recommend the implementation of programmes on Stand-by. If the compensation was too small, economies have to be made, and, ultimately, programmes would have to be put on Stand-by.

It is possible that the overall funding of the Inflation Facility may turn out to be too small to provide adequate inflation compensation until the very end of the biennium. The Director General and the Executive Board would have been receiving signals all along that this risk existed because the rate of transfer would have been higher than could be sustained by the Facility. In that eventuality, the Executive Board would have to decide whether: (i) to transfer monies between the Currency Fluctuations and the Inflation facilities (which assumes that there is a surplus in the first and that a decision was taken originally to apply full-budgeting); or (ii) to slow down the rate of implementation of the Regular Programme, to make special economies or to place lower priority programmes on Stand-by.

AT THE END OF THE BIENNIUM.

The last transfer from the Inflation Facility would take place no later than October 1st of the second year of the biennium. Any remaining balance would, by definition, be free and could therefore either be immediately returned to the Member States or set aside for use in the Inflation Facility for the next biennium.



25 June 1987

*
* UNITED NATIONS REFORM *
* FINANCIAL AND BUDGETARY QUESTIONS *
*
* PAPER XIII *
*
* A PROPOSAL *
* TO ESTABLISH AN *
* EXCHANGE RATES FLUCTUATIONS FACILITY *
*

OBJECTIVES AND FORMAT OF THE PAPER:

Two objectives are pursued in this paper:

- a) describe the Exchange Rates Fluctuations Facility and its purpose;
- b) describe the mode of operation of the Exchange Rates Fluctuations Facility.

The Paper comprises four sections respectively titled:

Introduction

Preliminary Considerations

The Exchange Rates Fluctuations Facility

Mode of Operation

INTRODUCTION:

Fluctuations among the major convertible currencies used by UN Agencies have occasionally been adverse and caused stresses and strains on programme implementation and on the Agencies' ability to plan and to budget. The problem has, at this time, reached major proportions because:

- the USA dollar has lost rapidly a great deal of value against strong european currencies like the Swiss Franc and the Austrian Schilling which are major currencies of expenditure for most UN Agencies headquartered in Switzerland or Austria;
- most UN Agencies maintain their budget and accounts and therefore receive assessed contributions from Member States in USA dollars; and
- only UNESCO has, in its Budget Part VIII, a system that allows for a forward provision to be made for adverse currency fluctuations. Other Agencies have had to use other, sometimes make-do facilities. Thus the WHO had to use its Miscellaneous Income Facility both to compensate for actual exchange losses in the 1986-87 biennium and to build-up an ad hoc forward reserve for the 88-89 biennium. Other Agencies, the FAO, ILO, and UNIDO among them, have had to deplete accumulated reserves, to make economies, to cut programmes, and to consider supplementary budgets.

Currency fluctuations are by no means consistently adverse. From time to time, over the years, Agencies have been the recipients of significant exchange rates windfalls. This has not always been beneficial to the Agencies or the Member States. In most instances the surpluses have been managed carefully. But there have been cases when the existence of large surpluses led to the neglect of administrative prudence and caused expenditures to rise and programmes to proliferate without coherence. On these occasions, not only were Member States not credited the portion of the surplus that they were entitled to, they also became de facto committed to a higher level of assessment.

PRELIMINARY CONSIDERATIONS:

The systems and procedures proposed below are built on the risk-taking assumptions that were presented in Paper II (Introduction to the Canadian Proposals), in particular the first assumption which reads:

- Directors General and Executive Boards of Agencies bear the responsibility to protect the Agencies, their programmes, and the member States by taking all appropriate measures in their command, to reduce or entirely eliminate avoidable risks.

The proposals below also assume that Agencies would be following the type of procedure described in Paper IX and therefore would be budgeting, accounting and receiving assessed contributions in the main currency or currencies of expenditure. It is not that the Exchange Rates Fluctuations Facility would fail to function effectively and efficiently if such assumptions were unfulfilled. Rather it is that the funding level that would then be required to compensate large and rapid adverse fluctuations would be enormous as well as a totally unjustified added burden on the Member States.

The proposals are meant to neutralize the currency fluctuations factor: i.e. they are designed to compensate fully the Agency when the exchange rates are adverse and to soak-up any potential windfall when the rates are favorable. Thus Agencies neither gain nor lose through currency variations. Member States, for their part are assured that in adverse conditions the Work-Programme will be protected, in its "integrity", and that any additional cost to them will be limited to the actual currency variation factor. In favorable rates conditions, Member States are assured that the Work-Programme will remain unaffected and that they will be credited their share of the windfall.

The proposals do not discriminate among Member States. All take the same types of risks and are assessed or credited according to the normal scale of assessments. Over the long run, any temporary gain made by some Members over others should average out and disappear.

- ESTABLISHMENT OF AN EXCHANGE RATES FLUCTUATIONS FACILITY -

T-----L

The implementation of the proposal to establish a Exchange Rates Fluctuations Facility would lead to the following budgetary procedures which are parallel to those used for the Inflation Facility (described in Paper XII).

COST ESTIMATES.

As proposed in Paper XII, Agencies would follow these steps when they prepare cost estimates:

- programme or activity costs are estimated exclusively on the basis of current market prices or known prices (the latter include all known or statutory increases in salaries, utilities, leases, rentals, etc...);

- proposed expenditures are totalled by programme country, using exchange rates prevailing at one moment in time (to be called Valuation Day), in relation to the convertible currency used by the Agency either to pay directly such expenditures or to acquire local currency. (All calculations are made from current market rates or, in the case of inconvertible currencies, from current proxy variables)

Having completed this procedure, Agencies would have estimated their expenditures in a basket of convertible currencies. Using the Valuation Day exchange rates, it is then possible to estimate the total cost of the Work-Programme in the Agencies' currency or currencies of account. In the model, the total cost of the Work-Programme calculated on the basis of the exchange rates valid on Valuation Day is equivalent to the funding level required for the Main Financial Envelope (minus the Working Capital Fund).

ESTIMATING THE CURRENCY FLUCTUATIONS FACTOR.

The task of predicting the future evolution of exchange rates is a daunting one. Guessing the wrong way has, in the past, led Agencies to be substantially uncovered at times, and overly funded at other times. In the model, the main purpose of advanced estimates of future currency fluctuations is to obtain, well before the beginning of the biennium, a "ball-park" figure of the level of funding that will be required in the Exchange Rates Fluctuations Facility. Thus, Member States will be given every opportunity to prepare for it. Another and major purpose is for the Agency and the Member States to be able to make programme adjustments, if they so desire, in order to reduce

- ESTABLISHMENT OF AN EXCHANGE RATES FLUCTUATIONS FACILITY -

T-----L

the overall cost of the Work-Programme. (Knowing that a currency is likely to appreciate should lead to a review of the expenditures in that currency and an examination of substitute expenditures in another currency which is likely either to remain stable or to depreciate).

It is not proposed that Agencies make their own assessments of future currency values but rather use those prepared by international financial firms.

As preparations for the Budget Work-Programme of the next biennium take place, it would be possible to revise the estimate of the funding level required for the Exchange Rates Fluctuations Facility. Agencies might wish to provide Member States with a reviewed estimate every quarter. The estimate should show the amount needed to bring the Work-programme in line with current exchange rates (whether the amount is positive or negative), and the amount deemed necessary to correct fluctuations likely to occur during the next biennium.

Changes in the estimate, even if significant, should have little or no impact on the preparations for the Work-Programme because, throughout the process, activities and programmes expenditures would remain tied to the exchange rates valid on Valuation Day.

At the last stage of the preparations for the next Budget Work-programme (i.e. in the last few months before the beginning of the biennium), The Executive Board would confirm the initial level of the Exchange Rates Fluctuations Facility. The assessed contributions of the Member States would be calculated on the basis of that initial level.

If the currency fluctuations had evolved in a favorable direction during the preparations of the Budget Work-Programme, and appeared likely to continue to be favorable during the entire biennium, the funding level of the Facility might be negative. In this case, the assessment of Member States would only be reduced by the value of the windfall actually gained up to the day when the Executive Board finally set the level of the Facility. The funding level of the Facility itself would never be smaller than zero. If a situation of windfall did continue to be enjoyed, the Facility would act as regulator, removing the surplus from the Main Envelope, as it accumulated.

If the currency fluctuations had evolved in an adverse direction and appeared likely to continue to do so, the funding level of the Facility would be positive. In order for the funding not to be an excessive burden, especially if there was uncertainty as to the future evolution of exchange rates, the

- ESTABLISHMENT OF AN EXCHANGE RATES FLUCTUATIONS FACILITY -

T-----L

Executive Board would be able to take any one or any combination of the three additional measures:

- open the possibility for a "contingency contribution" which Member States would pay as part of their assessed contributions for the second year of the biennium. The funding level of the contingency contribution would be set right at that moment, and would constitute the maximum that could be requested by the Agency. If, later on, requirements proved to be greater than the funding level, programmes would be placed on Stand-by;
- open the possibility for transferring monies earned from interest or other income on contributions (which accumulate in the Reserve Account) to the Exchange Rates Fluctuations Facility. Again the funding level of this contingency contribution would be pre-set and any latter-day additional requirements would be met by placing programmes on Stand-by;
- during the biennium, transfer monies from the Inflation Facility, if it appears that funds in it will lapse.

THE EXCHANGE RATES FLUCTUATIONS FACILITY:

In the model, therefore, as the Budget Work-Programme is prepared, estimates are made of the funding level required for the Exchange Rates Fluctuations Facility. Shortly before the beginning of the biennium, the initial funding level is confirmed. Member States contribute to the Facility in accordance with the normal scale of assessments. The monies are part of the Back-up Envelope. Investment revenue earned on the monies in the Exchange Rates Fluctuations Facility remains in it and serves to augment its level.

The Executive Board exercises the following responsibilities in regard to the Exchange Rates Fluctuations Facility:

- it monitors how the Agency prepares its costs estimates and the calculation of the funding requirements for the Exchange Rates Fluctuations Facility;

- ESTABLISHMENT OF AN EXCHANGE RATES FLUCTUATIONS FACILITY -

T-----L

- it chooses Valuation Day;
- it sets the funding level of the Exchange Rates Fluctuations Facility;
- it sets the level of a Contingency Contribution and/or the ceiling-level of possible transfers from investment or other income to the Exchange Rates Fluctuations Facility;
- it monitors the financial transfers back in forth between the Facility and the General Account for the purpose of compensating for adverse or favorable exchange rates fluctuations;
- if the Exchange Rates Fluctuations Facility proves insufficient and it appears that funds will lapse in the Inflation Facility, it has the authority to transfer monies from the Inflation Facility (see Paper XII) to the Exchange Rates Fluctuations Facility.

MODE OF OPERATION:

PRIOR TO THE START OF THE BIENNIUM.

Like the Inflation Facility, the Exchange Rates Fluctuations Facility has to include sufficient funds not only to cover for fluctuations that will occur during the biennium, but also for any overall negative variance between the rates of exchange prevailing on the market on January 1st of the first day of the biennium and those of Valuation Day.

As outlined in the model, the Facility provides for great flexibility. A succession of estimates, which Member States would have received as Budget Work-Programme preparations went along, would have served to give them ample warning of any forthcoming adverse situation. It would be possible to set the initial funding level virtually at the last moment, and thereby to provide the Work-Programme with matching compensation for all adverse fluctuations that actually took place between Valuation Day and the beginning of the biennium as well as to make the best

- ESTABLISHMENT OF AN EXCHANGE RATES FLUCTUATIONS FACILITY -

T-----L

possible forward provision for the next twenty four months. Finally, it would be possible to take additional contingency measures, if everything went wrong. On the other hand, were everything going right, Member States would immediately enjoy the benefit of lower assessed contributions.

DURING THE BIENNIUM.

In the event that exchange rates fluctuations had been adverse, Agencies would be able, from the first day of a new biennium:

- to draw from the Main Financial Envelope the funds required for the implementation of all the activities in the Regular Programme up to the original level of the estimated costs, at the exchange rates valid on Valuation Day;
- to draw on the Back-up Financial Envelope (which contains the Exchange Rates Fluctuations Facility) the funds required to compensate all activities in the Regular programme for the adverse fluctuations that have actually taken place since Valuation Day.

In the event that exchange rates fluctuations had been favorable, Agencies would, right from the outset, transfer the corresponding monies from the Main Envelope into the Exchange Rates Fluctuations Facility. The monies, and any investment income earned on them, would be left there until required to compensate for future adverse rates, or eventually to be credited back to the Member States.

As time goes by, and currency fluctuations either erode or increase the value of the initial financial allotments provided to each programme manager, it would become necessary, in order to maintain the Agencies' ability to implement the Regular Programme in its entirety and to avoid windfalls, to effect transfers between the Exchange Rates Fluctuations Facility (in actual fact, the Reserve Account where the Exchange Rates Fluctuations Facility monies are) and the General Account (see Paper V for a description of the financial accounts).

It is proposed that all Agencies use the same standard procedure for effecting transfers between the Exchange Rates Fluctuations Facility and the General Account and for determining the amounts to be transferred.

- ESTABLISHMENT OF AN EXCHANGE RATES FLUCTUATIONS FACILITY -
T-----L

The procedure for effecting the transfers would be as follows:

- on a bi-annual basis, or a quarterly basis if the variation were extreme, the Agency would factor-in the estimated currency fluctuations for the next period (such estimates should be centrally computed, by financial experts and apply to the entire UN system);
- the Agency would then calculate the additional programme cost, or windfall caused by currency fluctuations;
- the Director-General would effect a transfer between the Exchange Rates Fluctuations Facility and the General Account equivalent either to the shortfall or the windfall;
- the contingencies would be used as and when required, and, in the last resort, in the case of extreme and continuous adversity, the Director-General would recommend programmes to be placed on Stand-by.

To avoid any possibility of a lag that might compromise the implementation of the programme, it could be made possible for Directors-General, in cases of adverse rates fluctuations, to effect the first transfer on the first day of the biennium. In cases of favorable variations, the adjustment transfer would always take place ex post facto so as to ensure that only actual windfalls are neutralized.

A point may need to be underlined again: that shortfalls and windfalls are always entirely neutralized. Thus, when it is bi-annually or quarterly determined that overall, an Agency has had a shortfall or a windfall, the corresponding amounts are immediately and automatically transferred in full. Having to operate in the knowledge that any windfall will be removed as soon as it accumulates provides a strong inducement for maintaining a high level of programme effectiveness. It is possible for prices not to be fully sensitive to variations in exchange rates or for them to adjust only over time. It would be totally impractical however for Agencies to have to make this type of intricate and detailed calculations. Furthermore, there would be a temptation to exaggerate the impact of any shortfall and to minimize the effect of any windfall. If only to avoid putting Agencies and Member States in potentially adversary positions, the mechanism should be allowed to function unimpeded.

AT THE END OF THE BIENNIUM.

The last transfer between the Exchange Rates Fluctuations Facility and the General Account would take place no later than October 1st of the second year of the biennium. Any positive remaining balance would, by definition, be free and could therefore either be returned immediately to the Member States or set aside for use in the Exchange Rates Fluctuations Facility for the next biennium.

Before either measure is taken, however, there should be a final correction to ensure that any transfers from investment earnings (if such were made at any time during the biennium to compensate for adverse conditions because the Facility had been temporarily exhausted) are returned in full to the Reserve Account. The purpose of this correction is to ensure that, as much as possible, investment earnings are first used in the context of the positive incentive scheme to encourage Member States to pay their assessed contributions early in the year. (See Paper XI A set of Proposals in Regard to Late-Payments, Arrears, Withholdings and Blocked Funds).



Affaires extérieures
Canada

External Affairs
Canada

REFORME DES NATIONS UNIES

QUESTIONS FINANCIERES ET BUDGETAIRES

PROPOSITIONS DU CANADA

LIBRARY E A/BIBLIOTHEQUE A E



3 5036 20071610 1



DOCS

CA1 EA 87R27 EXF

Reform of the United Nations :
financial and budgetary questions
Canadian proposals : executive
summary. --

43254582



60984 81800

Le 25 juin 1987

*
* REFORME DES NATIONS UNIES *
* *
* QUESTIONS FINANCIERES ET BUDGETAIRES *
* *
* PROPOSITIONS DU CANADA *
* *
* SOMMAIRE *
* *

Quand il sembla que l'armée de Rama allait être décimée par des flèches empoisonnées, Hanuman le Lord singe s'en alla en direction de l'Himalaya. Là, il déracina une montagne et, l'ayant rapporté sur son dos, l'installa délicatement près du champ de bataille. Le parfum des fleurs de montagne revigora les soldats de Rama et leur donna la force d'écraser l'ennemi.

d'après le Ramayana

INTRODUCTION:

Déplacer une montagne administrative puisqu'il le faut pour ranimer les Nations unies. Voilà à quoi se résument les propositions de réforme budgétaire et financière présentées par le Canada. La tâche est assurément difficile, mais elle s'est déjà vu accomplie au moins une fois et il semble à présent que, comme par le passé, ce soit la seule solution pratique.

Les institutions spécialisées sont un élément clé du système des Nations unies. Leur contribution à notre bien-être commun et à la poursuite de notre développement dépend de leur santé administrative. Il est par conséquent essentiel que les Etats membres veillent à ce que toutes les institutions disposent de tous les moyens nécessaires pour mener à bien leurs programmes respectifs.

Tel est l'objectif des propositions du Canada qui suggèrent, pour étude, un ensemble de mesures pratiques dont un grand nombre sont inspirées des pratiques administratives existantes des Nations unies. Ces mesures visent à résoudre les difficultés actuelles, par exemple à pallier aux conséquences de fluctuations monétaires désavantageuses, et à renforcer la position des institutions de façon à ce qu'elles puissent assumer leurs responsabilités de façon plus efficace.

Les propositions du Canada sont fondées sur une vision particulière du rôle et du fonctionnement du système des Nations unies. Elles se présentent aussi sous la forme d'un tout, d'un ensemble global et cohérent d'outils et d'instruments, devant permettre aux Etats membres et aux Secrétariats de

travailler efficacement ensemble à la réalisation des objectifs de programme des institutions. Ce sommaire a donc deux buts: i) expliquer les prémisses sur lesquelles sont fondées les propositions; et ii) exposer les grands points de ces dernières.

MANDATS ET RESSOURCES:

Les institutions spécialisées des Nations unies, à vocation économique et sociale, sont essentielles au bien-être et au développement des Etats membres. Chaque institution a des activités nombreuses et variées, et opère dans les limites d'un domaine relativement bien défini et distinct. Les institutions spécialisées ont ceci d'exceptionnel qu'elles ont chacune un caractère unique et fonctionnent avec indépendance - ce qui, au niveau de l'ensemble du système, contribue à la définition des objectifs et à l'orientation, encourage l'acquisition de compétences techniques, développe la créativité, et favorise la réalisation de programmes productifs.

Le premier objectif des propositions du Canada est donc de veiller à ce que chaque institution soit dotée de tous les instruments budgétaires et financiers nécessaires pour lui permettre d'atteindre ses objectifs de programme. A cette fin, il est proposé que les institutions soient dotées de trois enveloppes financières complémentaires:

- | | |
|----------------------|--|
| Enveloppe principale | destinée à permettre aux institutions d'administrer leurs programmes et de s'autogérer de façon efficace; |
| Enveloppe de réserve | destinée à permettre aux institutions de faire face aux principales éventualités financières prévisibles (inflation et fluctuations monétaires) et aux éventualités non prévisibles liées aux programmes, auxquelles pourraient avoir à faire face les Etats membres; et |
| Enveloppe spéciale | destinée à permettre aux institutions de s'adapter avec souplesse aux nouvelles possibilités ou contraintes, ou à d'autres circonstances particulières. |

Le système des enveloppes financières permet d'établir, au départ, les principaux objectifs des institutions, et de leur assurer une position financière solide qui leur permette d'atteindre ces objectifs de façon efficace et transparente. Ces enveloppes permettent également de calculer séparément les ressources financières nécessaires à la réalisation de chaque objectif, de préciser dans chaque cas les dispositions prises à cette fin et le processus de prise de décision, enfin d'évaluer dans quelle mesure chaque institution atteint chacun de ses objectifs.

RISQUES ET RESPONSABILITES:

Toutes les institutions font face à des risques: risques liés à l'exécution du programme (par exemple retards, dépassement des coûts, etc.); risques pouvant également être liés à des facteurs externes, par exemple l'inflation et les fluctuations monétaires, qui sont incontrôlables.

Le deuxième objectif des propositions du Canada est de veiller à ce que les principaux risques soient bien compris et couverts et que la responsabilité en ce qui concerne chaque grande catégorie de risque soit correctement répartie entre le conseil d'administration et les Etats membres. Pour se protéger contre le risque créé par l'inflation et les fluctuations monétaires, il est proposé: i) d'optimiser la détermination de la monnaie de compte et des contributions; et ii) de fournir à l'avance les ressources financières adéquates, sous la forme de deux mécanismes financiers distincts.

EFFICACITE DE LA GESTION:

La provision d'un financement adéquat, le choix des buts et objectifs et l'établissement des priorités, de même que l'exécution du programme d'activités exigent une gestion rigoureuse de la part des Secrétariats et des membres.

Le troisième objectif des propositions du Canada est d'accorder la reconnaissance voulue à la part de responsabilité des Etats membres et du Conseil d'administration en matière de gestion et de veiller à l'efficacité de cette dernière. Ainsi, les propositions: i) établissent avec précision les pouvoirs financiers et administratifs spécifiques

et le rôle du Directeur général, du Conseil d'administration, de chaque Etat membre, et de la Conférence générale, autrement dit de l'ensemble des Etats membres et ii) de mettre en place des méthodes et procédures administratives qui permettent une pleine transparence et donc une gestion plus efficace.

OPERATIONS ET FINANCES:

Une fois le projet de programme et de budget approuvé par la Conférence générale, reste à s'attaquer aux activités. Même dans le meilleur des mondes, il est important de maintenir un rapport étroit entre le rythme auquel sont effectués les déboursements liés au programme et celui auquel rentrent les recettes (normalement les contributions mises en recouvrement et les contributions volontaires).

Le quatrième objectif des propositions du Canada est donc de prévoir des instruments financiers (par exemple un fonds de roulement plus important, des incitations au paiement rapide des contributions et un système pour régler la question des arriérés et des retenues) ainsi que des méthodes budgétaires qui permettront aux institutions d'exécuter la plus grande partie possible de leur programme, et de satisfaire à tous les objectifs prioritaires, quelles que soient les circonstances, sans courir le risque d'affaiblir leur viabilité financière à court ou à long terme. Il est notamment proposé à cet égard de scinder le programme des activités approuvé en un programme ordinaire et un programme des activités mises en attente. En cas de problème de liquidité, cela permet aux institutions de mettre en attente les activités de moindre priorité sans qu'il soit nécessaire d'y renoncer complètement.

COMPETENCE ET CREATIVITE:

Les institutions ont une idée précise de l'orientation future de leurs programmes, fonctions et mandat. L'exécution de leurs programmes devrait favoriser les progrès dans la voie de l'excellence et une très haute compétence technique, de sorte à pouvoir garantir aux Etats membres que le programme est d'une très haute qualité et qu'ils peuvent se fier aux institutions en tant que source de connaissances précises, pertinentes et à jour.

Le cinquième objectif des propositions du Canada est de veiller à ce que les agences soient dotées de certaines ressources et de certains instruments administratifs pour, notamment: i) étudier les secteurs et les fonctions relevant de leur domaine de compétence, qui ont été jusqu'ici négligés; et ii) utiliser et améliorer leurs compétences. A cette fin, il est proposé d'établir un programme spécial.

UNIFORMISATION ET COMPARABILITE:

Il est crucial de conserver au système des Nations unies son haut degré de décentralisation et d'autonomie, surtout en ce qui concerne les institutions spécialisées. Il est cependant aussi important de tenir compte du fait que, hormis leur diversité, les institutions ont des responsabilités communes, font face à des problèmes communs et doivent s'appuyer

mutuellement. Les problèmes et les possibilités soulevés dans les tribunes des Nations unies sont habituellement de nature globale et multisectorielle. Le développement économique, la gestion de l'environnement, l'exploitation des mers, ou l'exploration de l'espace extra-atmosphérique, pour ne citer que quelques exemples, sont autant de projets à long terme qui ne peuvent être compartimentés ou examinés avec succès dans les limites d'étroits secteurs de spécialisation.

Les propositions du Canada essaient de s'attaquer à cet éternel problème. Elles n'indiquent pas laquelle des formules descendantes (par exemple, programme d'action, organe de contrôle, unité de coordination, etc.) est la plus susceptible d'amener les institutions à procéder aux analyses et aux programmes globaux et multisectoriels voulus. Au lieu de cela, elles introduisent dans un ordre ascendant des mécanismes et des méthodes administratives grâce auxquels l'entier système des Nations unies pourrait fonctionner de façon mieux coordonnée et réagir plus aisément aux lignes directrices émanant des organes établis par la Charte.

Les principaux éléments de cette proposition sont:

- i) de normaliser la portée et le contenu des documents financiers et relatifs au budget et au programme, de sorte qu'il soit possible de comparer entre eux les objectifs, les calendriers et les programmes des diverses institutions des Nations unies;
- ii) de fournir la possibilité aux Conseils d'administration

d'examiner et de revoir les programmes et les priorités à divers moments au cours de l'exercice biennal; iii) de fournir aux Etats membres et aux organes établis par la Charte des Nations unies la possibilité d'accorder une priorité et de donner une orientation à des tâches ou à des domaines particuliers. De cette façon, il est possible de renforcer la capacité des Nations unies de travailler en tant qu'institution bien "intégrée", tout en conservant aux institutions spécialisées leur dynamisme et leur force.

le 25 juin 1987

*
* REFORME PORTANT SUR DES ASPECTS *
* FINANCIERS ET BUDGETAIRES DES NATIONS UNIES *
*
* DOCUMENT I *
*
* LISTE SOMMAIRE *
* DES DOCUMENTS CANADIENS *
*

DOCUMENT I
LISTE SOMMAIRE DES DOCUMENTS CANADIENS
REFORME PORTANT SUR DES ASPECTS
FINANCIERS ET BUDGETAIRES DES NATIONS UNIES

2

LISTE DES DOCUMENTS CANADIENS:

Les propositions canadiennes constituent un ensemble de 13 documents portant respectivement sur les sujets suivants:

Document I	Liste sommaire des documents
Document II	Introduction
Document III	Représentation schématique du modèle
Document IV	Les enveloppes financières
Document V	Les comptes budgétaires
Document VI	Le programme ordinaire et le programme mis en attente
Document VII	Le programme spécial
Document VIII	Etendue et structure du budget-programme d'activités
Document IX	Unités monétaires des budgets et des comptes
Document X	Le fonds de roulement
Document XI	Contributions en retard, arriérées, ou retenues et fonds bloqués
Document XII	La provision pour inflation
Document XIII	La provision pour fluctuations monétaires

le 25 juin 1987

*
* RÉFORME PORTANT SUR DES ASPECTS *
* FINANCIERS ET BUDGETAIRES DES NATIONS UNIES *
* * * * *
* DOCUMENT II *
* * * * *
* INTRODUCTION AUX PROPOSITIONS CANADIENNES *
* * * * *

AVANT-PROPOS:

L'Organisation des Nations Unies a pour mission de maintenir la paix et la sécurité mondiales, de favoriser les relations amicales entre les pays et de susciter la coopération internationale dans la recherche de solutions aux problèmes internationaux. L'Organisation doit s'efforcer de régler les conflits, d'apaiser les rivalités et d'éliminer les motifs politiques de discorde. Elle doit fixer des normes, et frayer la voie dans les secteurs politique, économique et social. En outre, elle fournit de l'aide directement ou indirectement aux États membres moins développés.

Les États membres ont exigé toujours plus de l'Organisation, et ils ont cherché à faire en sorte que celle-ci réponde à leurs besoins nombreux et pressants. Toutefois, les contributions qu'ils lui ont versées n'ont à peu près jamais été suffisantes pour satisfaire à leurs demandes. Non seulement il en résulte des tensions entre États membres, dont les attentes et les priorités se chevauchent, mais c'est aussi le tissu institutionnel de l'ONU qui est soumis à rude épreuve. Puisque le système de l'ONU n'arrive guère à satisfaire les besoins nombreux et pressants des États membres, il devient impératif que l'on reconnaisse à l'échelle de la planète la nécessité d'efforts soutenus pour améliorer et renforcer l'Organisation, afin qu'elle ait un rôle véritablement utile et efficace, et qu'elle soit perçue comme telle.

La "crise financière" de 1986 a mis en relief le mauvais état de santé général de l'ONU et le risque imminent d'un affaiblissement de l'ensemble du système. Par contre, elle a peut-être éveillé les membres à la nécessité d'adopter des mesures correctives. On a donc mis en oeuvre, en grande partie grâce au travail du Groupe d'experts de haut niveau, un certain nombre de réformes qui devraient avoir une incidence positive sur l'Organisation.

Peu d'institutions spécialisées de l'ONU ont eu à faire face à des crises financières de l'ampleur de celle de 1986. L'exemple de l'UNESCO démontre néanmoins que les institutions ne sont pas à l'abri de la controverse ni des catastrophes. Au fil des ans, elles ont toutes eu à composer avec des difficultés politiques et avec les problèmes - budget, finances, programmes - auxquels l'ONU a dû faire face. Il s'ensuit qu'elles aussi présentent les symptômes d'un mauvais

état de santé. Qui plus est, elles pourraient bien, collectivement, se retrouver dans une position pour le moins épineuse en 1987, par le jeu de facteurs financiers externes, comme des taux de change désavantageux, et la désaffection de certains États membres. Puisque ces institutions spécialisées représentent un élément vital du système de l'ONU, il devient d'autant plus important et urgent qu'elles bénéficient elles aussi d'un effort collectif visant à réexaminer, réaménager et renforcer leurs structures.

Le Canada est un ardent défenseur de la grande famille des organisations et institutions de l'ONU. À l'instar d'autres pays, il est conscient qu'il doit faire sa part dans l'effort collectif visant à améliorer l'ensemble du système. Étant donné qu'en 1987, la conjoncture semble particulièrement propice pour tous les États membres de se porter à la rescousse de l'ONU, le Canada soumet à leur considération ses propres idées et propositions.

Les propositions énoncées ci-après visent principalement la gestion des budgets et des programmes de travail au sein des institutions spécialisées, mais elles peuvent aussi s'appliquer dans une large mesure à l'ONU proprement dite. Prises globalement, elles constituent une structure administrative modèle qui devrait permettre aux institutions de mieux fonctionner et d'obtenir un appui plus important des États membres. Elles appellent la réflexion sur les problèmes que pose l'administration des institutions, et devraient permettre à celles-ci de mieux s'acquitter de leur mandat.

Deux grands objectifs ont présidé à l'élaboration de ces propositions. En premier lieu, définir des mécanismes, des instruments, des méthodes ou des règlements susceptibles de résoudre ou, à tout le moins, d'atténuer les principaux problèmes financiers, budgétaires ou de programme avec lesquels les institutions sont aux prises. En second lieu, veiller à ce que les mécanismes, instruments, méthodes ou règles en question forment un tout cohérent et s'insèrent dans un cadre conceptuel à la fois étendu et intégré.

UN CADRE CONCEPTUEL INTÉGRÉ:

Quel résultat la réforme des institutions spécialisées de l'ONU devrait-elle idéalement donner? Dans quelle direction les efforts devraient-ils être déployés? C'est pour trouver une réponse à ces deux questions qu'a été mis au point un cadre conceptuel intégré. En voici, brièvement, les principaux éléments:

- 1 Les institutions de l'ONU devraient demeurer des organismes actifs, forts et largement autonomes, dont la fonction essentielle consiste à diriger des activités, des projets et des programmes en vue d'atteindre des objectifs convenus;
- 2 Les institutions devraient attacher une grande importance à l'orientation future de leurs programmes, fonctions ou mandat. Le choix de cette orientation devrait reposer essentiellement sur des décisions éclairées prises par les États membres. En outre, les institutions devraient être dotées de structures administratives leur permettant de s'ajuster automatiquement à de nouveaux besoins et au changement;
- 3 Il conviendrait de préserver un juste équilibre entre les pouvoirs et les responsabilités, de manière que les directeurs généraux et les conseils d'administration se partagent la gestion générale des institutions, l'autorité suprême revenant aux assemblées générales;
- 4 À chacune des étapes du cycle de la prise de décisions touchant tant les programmes (planification, sélection, établissement des échéances, programmation, exécution et évaluation) que les ressources (budgétisation, financement, affectation et justification), il conviendrait d'encourager les responsables à rendre compte de leurs décisions, et de voir à ce qu'un contrôle rigoureux et efficace des opérations et des ressources puisse être exercé;

- 5 Il devrait exister un lien permanent et solide entre les aspects financier et opérationnel de la prise de décisions, en particulier au niveau le plus élevé, normalement celui du directeur général et du conseil d'administration;
- 6 Les institutions de l'ONU devraient disposer des ressources et des moyens requis pour se sortir de difficultés touchant les finances, les programmes ou d'autres aspects de leur travail;
- 7 Les règles et méthodes administratives devraient favoriser la plus grande transparence possible et la justification des ressources utilisées. Elles devraient délimiter clairement les responsabilités opérationnelles et financières à tous les niveaux, afin qu'il soit possible d'évaluer les programmes et qu'il devienne plus facile de voir où en est chaque institution, quels résultats elle obtient, et à quel genre de problèmes elle doit faire face;
- 8 Les institutions de l'ONU devraient adopter des méthodes et des pratiques administratives, ainsi que des instruments et des structures (en s'inspirant notamment des expériences concluantes de certaines institutions) propres à favoriser un haut niveau d'efficacité et d'efficacités dans l'ensemble du système de l'ONU. Il y aurait lieu d'uniformiser autant que possible les méthodes et pratiques, afin de disposer d'une base de comparaison valable au moment d'évaluer la situation et le rendement des différentes institutions.

DESCRIPTION SOMMAIRE DU MODÈLE PROPOSÉ:

POINT DE DÉPART

Les propositions énoncées dans les dix documents qui suivent sont tout simplement fondées sur la prémisse que les institutions ont été créées pour servir certaines fins avec efficacité et efficience. L'effort de réforme devrait donc porter sur les problèmes qu'elles ont eu à affronter, et viser à créer les conditions qui leur permettront d'atteindre plus facilement les objectifs énumérés dans le cadre conceptuel intégré.

Un deuxième facteur important pris en considération est le défi formidable que constitue la gestion de ces institutions. Comment pourrait-il en être autrement avec, au bas mot, 150 États membres, des mandats complexes et imprécis qui, parfois, se chevauchent, et des traditions datant d'un siècle dans certains cas? Il va de soi que les nouvelles structures administratives, les nouvelles méthodes de gestion, de même que les nouveaux règlements et pratiques à portée financière ou opérationnelle devraient privilégier la clarté et la simplicité.

Ces jalons posés, il devenait possible de formuler des propositions dont la synthèse constituerait un modèle intégré. Les principaux éléments de ce modèle sont exposés ci-après.

TOUTES LES INSTITUTIONS DOIVENT SATISFAIRE À TROIS EXIGENCES FONDAMENTALES ...

En examinant le mandat et le dossier des principales institutions de l'ONU, on s'aperçoit qu'elles doivent toutes satisfaire à trois exigences de base, c'est-à-dire:

- gérer leurs programmes et s'administrer avec efficacité et efficience;
- faire face aux principales éventualités financières prévisibles, ainsi qu'aux situations d'urgence non prévisibles touchant les programmes, avec lesquelles doivent composer les États membres;
- s'adapter avec souplesse aux nouvelles possibilités ou contraintes, ou à d'autres conditions particulières.

Une conclusion s'imposait dès lors: toutes les institutions spécialisées de l'ONU devraient logiquement être en mesure de répondre le plus adéquatement possible à ces trois exigences. Il a donc été étonnant de constater que rares sont les institutions, même parmi les plus importantes, qui disposent des moyens voulus ou sont dotées, sur les plans de l'administration et de la prise de décisions, des structures nécessaires pour satisfaire aux deux dernières exigences.

Bien entendu, les secrétariats, les directeurs généraux et les conseils d'administration ne se laissent pas gagner par le découragement. Ils trouvent inévitablement des moyens de s'en sortir et, quand ils n'ont plus d'autre choix, ils peuvent avoir recours à des pratiques répréhensibles ou à des expédients qui faussent le jeu, par exemple, en surestimant les coûts des programmes afin de se prémunir contre l'inflation, en suspendant temporairement d'importantes directives financières afin de se protéger contre des taux de change défavorables, ou en accumulant des fonds dont il n'est fait état nulle part afin de pouvoir faire face aux arriérés et aux paiements en retard.

Le plus souvent, la troisième exigence est ignorée. Ainsi, l'institution qui dispose temporairement d'un surplus de ressources humaines ou techniques ne songera probablement pas à offrir de nouveaux services, même si elle a la possibilité d'en recouvrer les coûts. Il se peut fort bien également que l'on ne mette pas en oeuvre des programmes qui risquent de sortir des sentiers battus. Enfin, les programmes qui présentent un intérêt particulier ou exclusif pour un groupe de membres provoqueront probablement discorde et mécontentement parce qu'ils doivent, pour être menés à terme, être imposés et "facturés" à tous.

... QUI APPELLENT LA CRÉATION DE TROIS ENVELOPPES FINANCIÈRES.

Les trois exigences fondamentales appellent naturellement une structure comportant trois "enveloppes financières" distinctes. Une enveloppe correspond à une masse distincte et permanente de ressources financières dont l'utilisation, réservée à des fins précises et prédéterminées, est assujettie à des règles particulières. Voici quelles sont les enveloppes proposées:

l'enveloppe principale pour gérer les programmes et administrer l'institution;

l'enveloppe de réserve pour faire face aux éventualités et aux situations d'urgence;

l'enveloppe spéciale pour composer avec des situations nouvelles ou particulières.

Le système des enveloppes est le seul qui garantit d'une part que les institutions seront en mesure de satisfaire à chacune des exigences et, d'autre part, qu'elles le feront d'une manière efficace et transparente. De cette façon, il devient possible de calculer l'étendue de chaque catégorie d'exigences (et de chacune des exigences), de définir clairement les dispositions prises pour y satisfaire et la façon dont les décisions seront arrêtées, ainsi que d'évaluer les résultats qu'obtiennent les institutions au regard de chacune des exigences.

Le document IV porte sur la proposition visant l'établissement des budgets des institutions de l'ONU sur la base de trois enveloppes financières.

Le document V porte sur la proposition visant l'uniformisation, quant à leur nombre et à leur objet, des comptes budgétaires des institutions de l'ONU.

LES CYCLES FINANCIERS ET DE PROGRAMME ...

À chaque activité ou programme correspond un cycle donné d'opérations et de décisions. Un projet ou un programme passe donc par plusieurs étapes successives: formulation, approbation de principe, établissement des échéances et programmation, coup d'envoi, mise en oeuvre, suivi, examen, évaluation et fermeture. Les programmes et autres opérations sont soumis à un cycle analogue du côté financier: établissement des coûts, financement, versement, justification et vérification.

Elle aussi cyclique, la démarche globale qui aboutit normalement à un budget/programme de travail biennal pour l'institution comporte en règle générale quatre étapes:

- la préparation,
- la prise de décisions,
- la mise en oeuvre, et
- l'évaluation.

Deux traits caractéristiques donnent au cycle global son importance particulière. En premier lieu, il permet de contrôler tous les programmes et activités de l'institution. En second lieu, il offre la possibilité d'embrasser simultanément trois éléments: les résultats obtenus, la composition des programmes actuels et l'orientation future des institutions. Du fait de son étendue et de sa complexité, le cycle budgétaire peut s'amorcer plus d'un an avant le début de la période biennale et dépasser d'une autre année la fin de cette période. Il s'ensuit que les institutions s'occupent toujours d'au moins deux budgets/programmes de travail en même temps. Pendant la période couverte par le budget/programme de travail courant, ou bien elles préparent le prochain, ou bien elles mènent à terme le précédent.

... DONNENT AUX ÉTATS MEMBRES L'OCCASION D'INTERVENIR DANS LA GESTION ...

La gestion des institutions devrait suivre ces cycles naturels pour assurer un contrôle systématique et satisfaisant et pour faire en sorte que les programmes et les activités répondent avec efficacité et efficience aux besoins définis dans les mandats des institutions.

Sur le plan opérationnel, il devrait exister des contrôles de gestion à toutes les étapes névralgiques des cycles des programmes ou projets. L'information disponible sur les projets et les opérations financières, en particulier aux points de contrôle, devrait permettre aux gestionnaires d'intervenir à temps.

Parce qu'il couvre la totalité du cycle de vie des institutions et qu'il intègre les aspects opérationnel et financier du programme de travail, l'exercice budgétaire global devrait fournir le cadre à l'intérieur duquel seraient prises toutes les grandes décisions de gestion, normalement au niveau du directeur général et du conseil d'administration.

Il incombe au directeur général et au personnel de l'institution de gérer les opérations. Toutefois, les États membres devraient toujours conserver trois prérogatives:

- En leur simple qualité de membres, ils ont droit à une information exacte, à jour, et aussi détaillée qu'ils le souhaitent, sur l'état de n'importe quel programme ou activité de l'institution, au fur et à mesure de sa progression dans son propre cycle;
- en tant que membres du conseil d'administration, ils partagent avec le directeur général la responsabilité de la gestion de l'institution en intervenant dans le cycle du budget/programme de travail;
- en tant que membres de l'assemblée générale, ils prennent les décisions finales concernant le budget et le programme de travail.

... LES ÉTATS MEMBRES DOIVENT ÊTRE RENSEIGNÉS AU SUJET DU DÉROULEMENT DES OPÉRATIONS ...

Afin que les États membres puissent poser des questions pertinentes et obtenir des réponses exactes et satisfaisantes, il est proposé:

- d'augmenter la documentation portant sur le budget/programme de travail et d'en uniformiser la présentation (voir document VIII); et
- de produire des informations à jour en recourant à des états financiers mensuels (voir document V).

... AU NIVEAU GLOBAL, LA RESPONSABILITÉ DE LA GESTION EST PARTAGÉE AVEC LE CONSEIL D'ADMINISTRATION ...

Les propositions offrent au conseil d'administration plusieurs pouvoirs d'intervention dans la gestion des institutions. Voici les plus importants:

- le pouvoir d'approuver les ressources qui seront engagées dans le prochain budget/programme de travail, ainsi que de fixer le niveau des enveloppes financières (voir document IV);
- le pouvoir de procéder à certains transferts entre les enveloppes financières (voir document IV);
- le pouvoir de transférer des activités et des projets entre le programme régulier et le programme en "liste d'attente" (définis dans le document VI);
- le pouvoir d'appuyer des activités et projets spéciaux, et de décider de l'utilisation des recettes provenant des activités ou projets spéciaux (le document VII définit le programme spécial);
- le pouvoir de fixer les niveaux des deux "provisions" pour l'inflation et les fluctuations des taux de change (voir les documents XII et XIII).

... ET C'EST L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE QUI A LE DERNIER MOT.

Il est prévu dans les propositions que les membres, regroupés en assemblée générale, continueront d'exercer le pouvoir suprême en ce qui a trait à l'existence, à la direction et aux activités des institutions. L'exercice de ce pouvoir ne nuit d'aucune manière aux opérations courantes des institutions.

AVEC DES STRUCTURES TRANSPARENTES, IL EST PLUS FACILE DE CONTRÔLER ET DE DIRIGER, ET DE FOURNIR UNE PRESTATION EFFICACE ET EFFICIENTE ...

L'ONU vit dans l'illusion depuis des décennies. Il semble aller de soi que lorsqu'une assemblée générale adopte une résolution portant sur l'affectation de crédits, deux choses se produiront infailliblement et simultanément:

- 100 p. 100 des contributions demandées aux États membres seront effectivement versées;
- les programmes et activités seront réalisés intégralement.

En réalité, il ne se produit rien de tel. Quand l'équilibre se réalise, c'est uniquement parce que éléments manquants (paiements moindres par les donateurs et dépenses moindres par les responsables des programmes) se neutralisent. Mais il y a toute une marge entre les règles et contrôles établis, et la réalité. D'une part, le système fonctionne mal, d'autre part, il donne prise aux erreurs et aux abus parce qu'il n'est pas suffisamment surveillé et vérifié.

Il se peut également que les directeurs généraux aient le pouvoir de dépenser le plein montant de l'affectation de crédit approuvée, peu importe si les contributions assurent effectivement la disponibilité des fonds nécessaires, et que l'on s'attende à ce qu'ils utilisent ce pouvoir. En pratique, cela signifie que les institutions sont toujours fortement tentées d'aller se servir dans les autres sources de revenu disponibles, tout en se sentant parfaitement justifiées de le faire parce qu'elles doivent "exécuter" une portion aussi grande que possible du programme convenu. De fait, en toute justice, les directeurs généraux peuvent très bien craindre d'être critiqués par les États membres s'ils ne réussissent pas à le faire.

C'est d'ailleurs pour cette raison que les institutions cherchent à se procurer des ressources autrement que par les contributions volontaires. Souvent, elles y parviennent en obtenant que les intérêts sur les fonds inactifs soient entièrement crédités au fonds général à titre de revenus divers. D'autres expédients sont également utilisés: a) la suspension des règlements financiers afin d'éviter la redistribution des excédents aux États membres, et b) la retenue des affectations non dépensées pendant 12 mois (pour en tirer plus d'intérêts), sous prétexte qu'une période d'un an peut être nécessaire pour

s'acquitter d'obligations à l'égard de biens et services fournis dans la période financière qui vient de prendre fin.

Ce genre de pratiques a pour conséquence concrète de créer un fonds de roulement parallèle, secret, qui échappe à tout contrôle, et dont on ne connaît ni la taille, ni l'utilisation.

Le modèle proposé dresse une série d'obstacles pour empêcher le recours à ce genre de pratiques. Et, ce qui importe davantage, il comporte des mécanismes et des instruments qui rendent l'utilisation de tels expédients inutile.

En fait d'obstacles, le modèle prévoit tout d'abord la simple structure financière des trois enveloppes affectées à des fins précises. L'établissement d'un fonds de roulement à usage unique, donc à l'abri d'éventuelles urgences (voir document X), est également proposé. Enfin, d'autres propositions visent à clarifier toute la situation entourant la disposition des revenus d'investissement (voir document V).

Le modèle prévoit en outre des mécanismes favorisant la création d'un lien solide et permanent entre le versement des contributions et le rythme d'exécution du programme de travail convenu. Parmi ces mécanismes, le plus important est la division du programme d'activités convenu en deux parties, soit le programme régulier et le programme en "liste d'attente". L'idée n'est pas entièrement nouvelle. Confrontée à la nécessité de réduire son programme par suite de la diminution des contributions, l'UNESCO a ajouté à son budget une Partie IX dans laquelle ont été reportés tous les projets et activités jugés les moins prioritaires et dont le financement ne semblait pas pouvoir être assuré.

En vertu du modèle proposé, les États membres amorcent le cycle du budget/programme de travail en fixant le niveau des enveloppes. En ce qui a trait au programme, cela revient à établir des limites budgétaires, puis à définir le contenu du programme convenu pour la prochaine période de deux ans. Les secrétariats et les États membres savent que, de façon générale, les contributions ne sont pas toutes reçues dans l'année où elles devraient être versées. Compte tenu de cet état de choses, et afin de ne pas forcer les institutions à mettre en oeuvre un plus grand nombre d'activités que celles qu'elles peuvent raisonnablement s'attendre à pouvoir financer, il est proposé que toutes les activités dont le financement devrait être assuré figurent dans le programme régulier, et que toutes celles dont le financement n'est pas assuré, à cause du pourcentage habituel de versements effectués en retard, figurent

provisoirement dans le programme en "liste d'attente". De cette façon, les institutions pourraient dès le début de l'année mettre en oeuvre toutes les activités du programme régulier. Quant à celles du programme en "liste d'attente", elles seraient exécutées selon la disponibilité des fonds provenant du paiement d'arriérés, de retards dans l'exécution du programme régulier ou d'autres sources (voir à cet égard le document VI).

Une structure budgétaire permanente comme le programme en "liste d'attente" a pour utilité principale de permettre la mise en attente d'activités moins prioritaires, sans qu'il soit nécessaire de les annuler purement et simplement. Le mécanisme serait également utile dans les périodes où, pour une raison ou pour une autre, un programme fait l'objet d'une réduction. Il serait alors possible de faire entrer dans le programme en attente toutes les activités non financées soit à cause d'un resserrement des limites budgétaires ou des arriérés habituels. Les activités du programme en attente étant inscrites par ordre de priorité, les États membres auraient l'assurance que, au fur et à mesure que les fonds deviennent disponibles, les activités les plus prioritaires sont mises à exécution.

UNE SAINTE GESTION REQUIERT DES STRUCTURES SOUPLES ...

Toutes les institutions éprouvent inmanquablement des difficultés. Celles-ci peuvent être causées par les programmes mêmes (retards ou dépassement des coûts), par des facteurs externes (inflation ou taux de change défavorables), par le faible appui politique ou financier d'États membres ou par diverses autres circonstances.

De même, toutes les institutions connaissent des situations favorables. Leurs programmes et leur organisation doivent être suffisamment souples pour leur permettre de mettre fin sans problème à des activités inefficaces ou dépassées, et d'examiner de près des idées ou des projets novateurs susceptibles de donner lieu à des activités régulières.

Il s'ensuit que toutes les institutions devraient être suffisamment au fait de ce qui les attend et, facteur plus important encore, posséder les structures qui leur permettent d'assurer, en cas d'imprévu, une protection raisonnable à leurs programmes. En outre, les institutions devraient être capables de prendre des mesures appropriées en temps utile, qu'elles se trouvent devant des difficultés ou des situations favorables.

Aussi les propositions du Canada offrent-elles un éventail d'instruments ou méthodes qui devraient permettre aux institutions de prendre chaque fois les mesures appropriées en temps utile. Les quatre instruments les plus importants sont les suivants:

- la possibilité de transférer des activités entre les programmes réguliers et les programmes en "liste d'attente" (document VI);
- la possibilité de transférer des fonds entre l'enveloppe principale et l'enveloppe de réserve (voir document IV);
- le programme spécial (voir document VII);
- des mécanismes pour faire face à l'inflation et aux fluctuations des taux de change (voir documents XII et XIII).

Il est proposé de créer le programme spécial (et l'enveloppe spéciale qui servira à le financer) afin d'ouvrir aux institutions de l'ONU et aux États membres une voie par laquelle ils pourront explorer des domaines ou des fonctions qui, malgré

qu'ils touchent directement à leur mandat et à leur champ de compétence, ont été négligés pour une raison ou pour une autre. Le programme spécial permettrait aux institutions de mettre en branle des activités novatrices, voire risquées, mais d'une durée limitée, de manière à en vérifier le bien-fondé. Le cas échéant, elles pourraient être intégrées ultérieurement à leur programme régulier. L'idée est qu'en servant de banc d'essai pour de nouvelles activités, le programme spécial pousserait les institutions à apporter des changements qui les fassent évoluer, ainsi qu'à réexaminer plus systématiquement les programmes inefficaces ou dépassés, en vue de les éliminer. De cette façon, les institutions pourraient continuer à jouer un rôle concret et utile.

Les mécanismes proposés pour faire face à l'inflation et aux fluctuations des taux de change-- lesquels sont examinés plus loin-- faciliteraient grandement aux institutions la tâche de prendre des mesures rapides et appropriées devant les obstacles extérieurs. Dans le cas de gains inattendus, ces mécanismes imposeraient une plus grande discipline à l'égard d'ajouts éventuels ou de toute autre activité non prévue et non inscrite au budget.

...ET DES STRUCTURES QUI RÉDUISENT LES RISQUES ÉVITABLES OU RESTREIGNENT L'EFFET DES RISQUES INÉVITABLES.

Toutes les institutions sont exposées à des risques, certains évitables, d'autres non. Parmi les premiers figurent les situations causées par des retards d'exécution ou des dépassements des coûts. L'inflation, les fluctuations de devises et, peut-être, d'autres facteurs extérieurs, sont des exemples de risques inévitables.

Nos propositions s'appuient sur trois hypothèses:

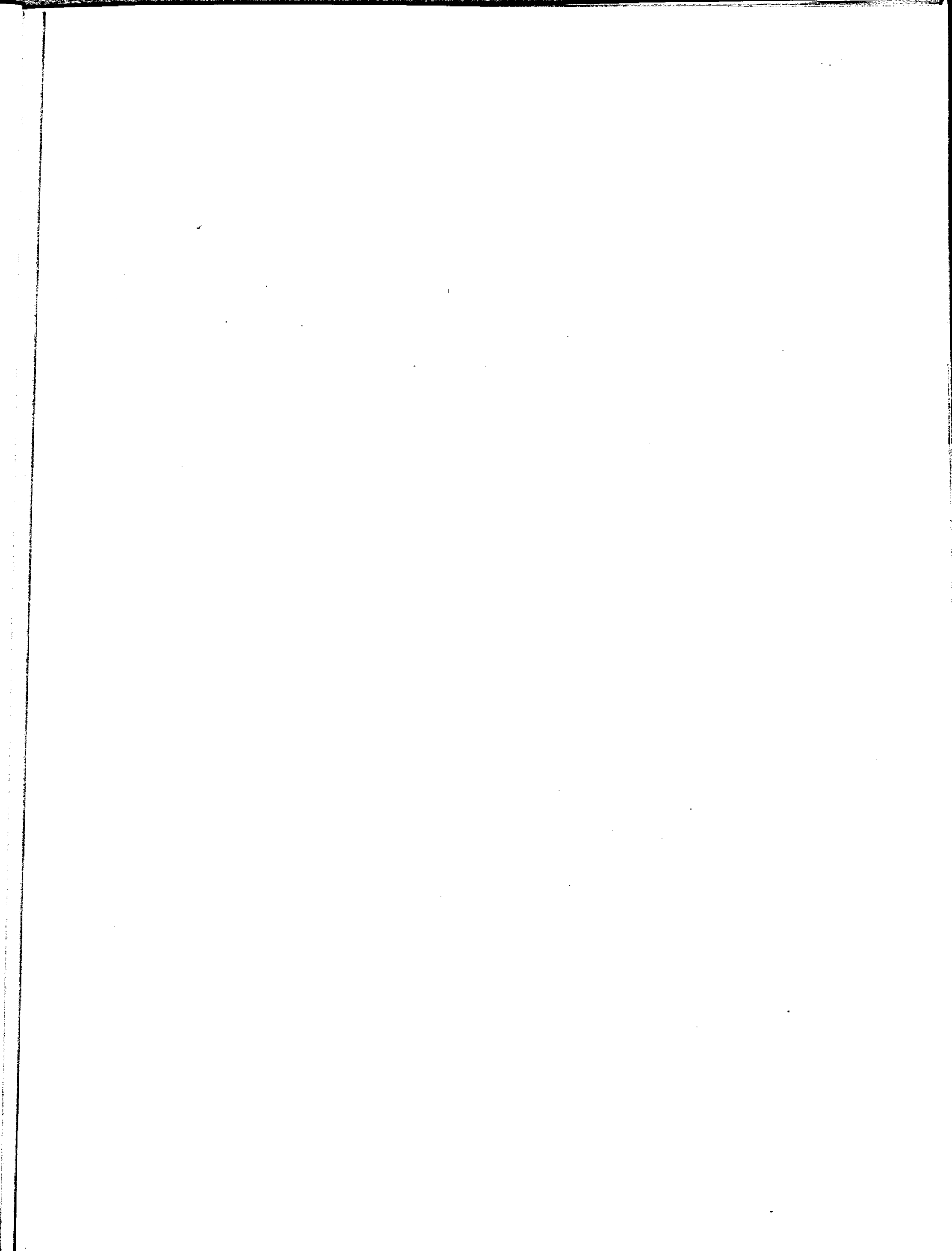
- les directeurs généraux et les conseils d'administration des institutions ont la responsabilité de protéger celles-ci, leurs programmes et les États membres, en prenant toutes les mesures appropriées qui relèvent de leur compétence pour réduire ou éliminer les risques évitables;
- les institutions devraient être dotées de moyens adéquats pour faire face à tout risque inévitable lorsqu'il est connu ou prévu;

- les États membres (plutôt que les institutions elles-mêmes) étant auto-assurés, ce sont eux qui doivent au bout du compte assumer tous les risques inévitables ou irréductibles contre lesquels les institutions ne sont pas en mesure de se prémunir, soit qu'elles ne sont pas dotées des structures ou des mécanismes nécessaires, soit que ces mécanismes s'avèrent insuffisants.

Ces trois hypothèses président à l'établissement de méthodes pour décider de la devise ou des devises à utiliser dans les comptes, les budgets et les calculs des contributions (voir document IX) ainsi que pour résoudre les difficultés qu'entraînent les paiements en retard, les arriérés, les retenues et les paiements versés dans des fonds bloqués (voir document XI). Elles appellent également les deux mécanismes proposés pour faire face à l'inflation et aux fluctuations des taux de change, ainsi que l'établissement d'une contribution pour éventualités (voir documents XII et XIII).

Le modèle proposé suppose la reconnaissance du fait que l'inflation et les fluctuations des devises forment deux catégories de risques qui, indépendamment de la qualité de la gestion et de l'efficacité de l'institution, peuvent avoir un effet très préjudiciable sur des programmes convenus ou sur les institutions elles-mêmes. Pour se protéger contre ces risques, il est proposé que des dispositions adéquates soient prévues, sous la forme de deux mécanismes séparés.

Il serait normal d'assurer un partage équitable du fardeau entre tous les États membres, lesquels devraient, dans toute la mesure possible, veiller à l'"intégrité" du programme au niveau convenu, en versant dans l'enveloppe de réserve suffisamment de fonds pour absorber les coûts prévus de l'inflation et des fluctuations de devises. Dans les conjonctures économiques très instables, où les risques deviennent extrêmes, ces provisions seraient probablement insuffisantes, malgré que leur niveau ait pu paraître adéquat au moment de l'établissement du budget. Dans un tel cas, les États membres devraient s'attendre à deux obligations: réduire les programmes (c.-à-d. mettre des activités en attente), et verser des fonds supplémentaires. Il serait peut-être souhaitable, dans de telles circonstances, d'établir un rapport fixe entre les réductions de programmes et les contributions supplémentaires (par ex. 2 pour 1, ou 1 pour 1).



le 25 juin 1987

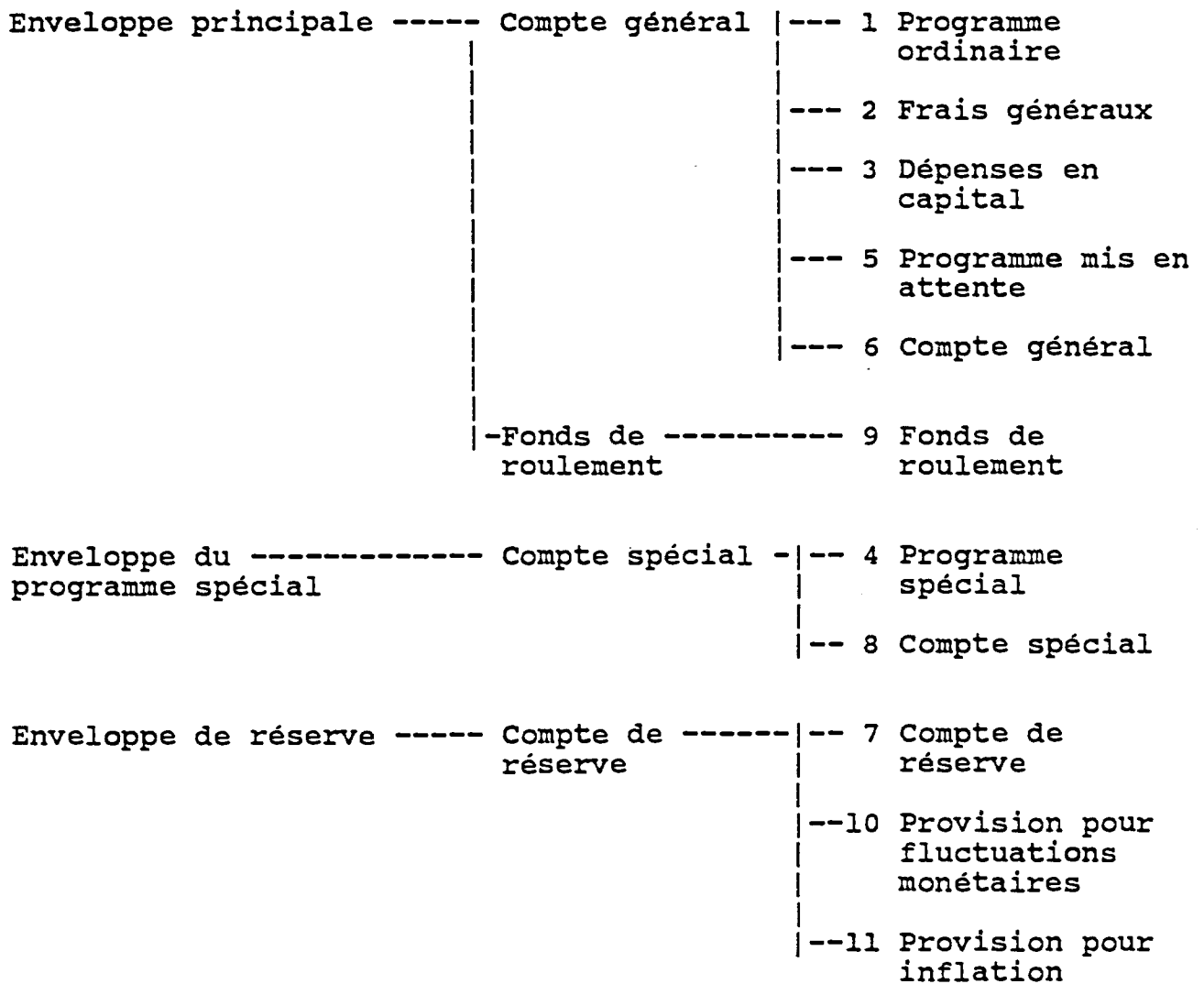
*
* REFORME PORTANT SUR DES ASPECTS *
* FINANCIERS ET BUDGETAIRES DES NATIONS UNIES *
*
*
* DOCUMENT NO. III *
*
* REPRESENTATION SCHEMATIQUE DU MODELE PROPOSE *
*

REPRESENTATION SCHEMATIQUE DU MODELE:

ENVELOPPES FINANCIERES

COMPTES
BUDGETAIRES

CHAPITRES DU
BUDGET-PROGRAMME
D'ACTIVITES



le 25 juin 1987

*
* REFORME PORTANT SUR DES ASPECTS *
* FINANCIERS ET BUDGETAIRES DES NATIONS UNIES *
*
* DOCUMENT NO IV *
*
* PROPOSITION VISANT A ETABLIR LES BUDGETS *
* DES INSTITUTIONS DES NATIONS UNIES *
* SUR LA BASE D'ENVELOPPES FINANCIERES *
*

PROPOSITION
VISANT A ETABLIR LES BUDGETS DES INSTITUTIONS
DES NATIONS UNIES SUR LA BASE D'ENVELOPPES FINANCIERES

OBJECTIFS ET PRESENTATION DU DOCUMENT:

Deux objectifs sont visés par ce document:

- a) décrire un système comportant trois enveloppes financières, applicable aux institutions spécialisées des Nations Unies;
- b) décrire le fonctionnement de ce système.

Ce document comprend trois parties intitulées respectivement:

Avant-propos

Le système des enveloppes

Le processus de prise de décision

AVANT-PROPOS:

Les institutions spécialisées des Nations Unies utilisent habituellement le budget-programme d'activités courant comme principale référence pour la préparation du budget de la période suivante. Dans une large mesure, le système possède une dynamique interne qui est axée sur les programmes et qui favorise l'accroissement. La plupart des programmes, sinon tous, sont considérés comme des activités continues, devant se poursuivre encore pendant deux ans. Le peu de flexibilité offert par le système provient essentiellement de sa tendance à la croissance; la nature et l'envergure des programmes évoluant à mesure que la conférence générale charge l'institution d'entreprendre de nouvelles activités en plus de celles qui existent déjà.

Dans le cadre du système actuel, les décisions sont prises selon un processus bien établi. Ainsi, les nouveaux programmes sont:

- i) formulés, soit par le secrétariat soit par les membres, avant ou pendant la conférence générale;
- ii) approuvés par les membres;
- iii) incorporés dans le budget-programme d'activités. Les coûts des programmes sont alors évalués et les contributions calculées et assignées en conséquence.

Le système ne comporte pas de dispositif de contrainte budgétaire globale; sa croissance n'est par conséquent limitée que par la tradition ou par les pressions exercées par certains Etats membres qui entendent maintenir une croissance faible ou une croissance réelle nulle du budget global.

Enfin, alors que l'Organisation des Nations Unies a adopté elle-même un plan à moyen terme et que certaines institutions, comme l'OMS, se sont données des objectifs généraux à plus long terme, il arrive trop souvent qu'il n'y ait pas de politique globale, régulièrement mise à jour, qui permette d'orienter l'évolution des programmes et de déterminer le taux d'accroissement du budget. Dans ces conditions, la constitution de l'institution et le mandat dont elle s'est acquittée jusqu'ici représentent les seules balises disponibles.

LE SYSTEME DES ENVELOPPES:

Il est proposé que la politique financière de toutes les institutions de l'ONU soit axée sur le budget plutôt que sur les programmes. Dans ce nouveau système, les Etats membres donneraient à l'institution les orientations nécessaires pour une politique générale et à long terme, et détermineraient à l'avance la nature et le niveau des ressources financières qui lui seraient confiées.

Au départ, les Etats membres établiraient trois "enveloppes financières" destinées respectivement:

à la réalisation du programme d'activités (l'enveloppe principale);

à la constitution d'une réserve pour éventualités (l'enveloppe de réserve);

et, finalement, à la réalisation du programme spécial, la où un tel programme existe (l'enveloppe du programme spécial).

Par la suite, les Etats membres examineraient la composition de chaque programme pour s'assurer que le total des dépenses prévues ne dépasse pas la limite des enveloppes.

L'enveloppe principale, qui constitue la source la plus importante des ressources financières détenues par une institution, se compose de deux parties: le "compte général" et le "fonds de roulement". Le compte général est le principal compte financier de l'institution; il est alimenté par toutes les sommes provenant des contributions mises en recouvrement et par d'autres revenus ordinaires (à l'exception des sommes destinées au compte de réserve), et cela jusqu'à concurrence du niveau établi par les Etats membres. Cette enveloppe servirait à financer toutes les dépenses ordinaires du programme (voir documents III et VIII). Ces dépenses correspondraient aux chapitres suivants du budget du programme d'activités:

- 1 - Programme ordinaire
- 2 - Frais généraux
- 3 - Dépenses en capital
- 5 - Programme mis en "attente"

L'enveloppe de réserve serait gérée à l'aide du "compte de réserve"; elle comprendrait: a) tous les revenus provenant des contributions investies, tous les paiements de contributions arriérées ou retenues qui excéderaient le niveau établi pour l'enveloppe principale, et b) toutes les sommes payées par les Etats membres à titre de provisions pour les fluctuations monétaires défavorables et pour l'inflation. L'enveloppe de réserve correspondrait aux chapitres suivants du budget-programme d'activités:

- 10 - Provision pour fluctuations monétaires,
- 11 - Provision pour l'inflation.

L'enveloppe du programme spécial serait gérée à l'aide du "compte spécial" de l'institution et comprendrait: a) toutes les sommes payées à titre de contributions à des fins spéciales (voir Document No. VII pour une définition du programme spécial), et b) toutes les sommes provenant des "contributions affectées" c'est-à-dire des contributions volontaires faites par des Etats membres ou par d'autres parties et que ceux-ci ont destinées à la réalisation de programmes spéciaux. Cette enveloppe servirait à couvrir toutes les dépenses reliées au chapitre:

- 4 - Programme spécial.

LE PROCESSUS DE PRISE DE DECISION :

Le processus de prise de décision comporterait donc les étapes suivantes:

- i) Les Etats membres, en conférence générale, adoptent (ou modifient) la politique à moyen ou à long terme de l'institution et les objectifs du programme (ceux-ci devant couvrir plus d'une période biennale), et établissent les priorités du programme et les priorités régionales;
- ii) dès le début de la préparation du budget-programme d'activités de la période biennale suivante, le conseil d'administration, sur avis du directeur général, établit les niveaux des trois enveloppes financières, en s'assurant qu'elles s'harmonisent bien entre elles;
- iii) le conseil d'administration, en étroite collaboration avec le directeur général, examine les programmes existants en fonction des objectifs et des

priorités découlant de la politique établie, et en tenant compte de l'efficacité qu'ont connue les programmes dans le passé. Il importe de prendre des mesures appropriées pour s'assurer que le niveau global des dépenses prévues ne dépasse pas celui des enveloppes financières;

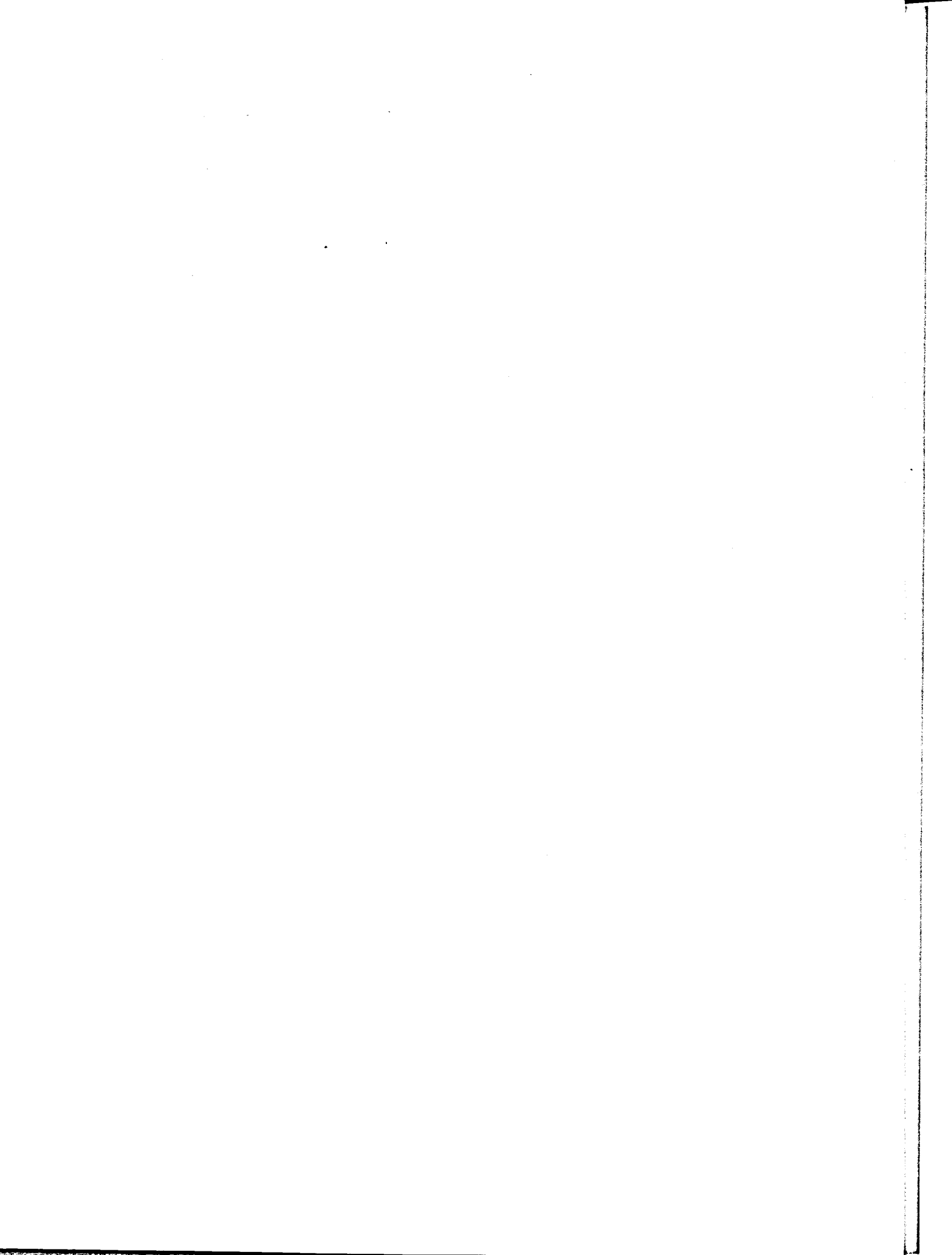
iv) les nouveaux programmes adoptés par la conférence générale ou par le conseil d'administration (si ce dernier est autorisé à ce faire) participent aux fonds alloués aux programmes existants, de façon que le nouveau budget-programme d'activités ne dépasse pas les enveloppes;

v) l'ensemble des Etats membres, en conférence générale, approuvent le nouveau budget-programme d'activités;

vi) le secrétariat met en oeuvre le programme d'activités;

vii) des états financiers mensuels et des rapports périodiques relatifs au programme sont préparés par le secrétariat et présentés au conseil d'administration à ses réunions ordinaires;

viii) le conseil d'administration et le directeur général prennent les décisions nécessaires pour s'assurer que le programme est mené à bonne fin, dans les limites de la période biennale.



le 25 juin 1987

*
* REFORME PORTANT SUR DES ASPECTS *
* FINANCIERS ET BUDGETAIRES DES NATIONS UNIES *
*
* DOCUMENT NO. V *
*
* PROPOSITION VISANT A NORMALISER *
* LE NOMBRE ET LA FINALITE DES COMPTES BUDGETAIRES *
* DES INSTITUTIONS DES NATIONS UNIES *
*

PROPOSITION VISANT A NORMALISER
LE NOMBRE ET LA FINALITE DES COMPTES BUDGETAIRES
DES INSTITUTIONS DES NATIONS UNIES

OBJECTIFS ET PRESENTATION DU DOCUMENT:

Trois objectifs sont visés par ce document:

- a) Enumérer et décrire les comptes budgétaires qui correspondent aux enveloppes financières et au modèle du budget-programme d'activités, dont les grandes lignes sont présentées respectivement dans les documents IV et VIII;
- b) décrire succinctement les principaux pouvoirs financiers qui devraient être normalement délégués au directeur général et au conseil d'administration des institutions des Nations Unies;
- c) énumérer et décrire les rapports financiers mensuels que les institutions des Nations Unies devraient présenter à leur conseil d'administration.

Ce document comprend trois sections intitulées:

Introduction

Comptes budgétaires

Etats financiers mensuels

INTRODUCTION:

Le budget-programme d'activités, proposé dans cet ensemble de documents et décrit en détail dans le document No. VIII, se fonde sur un système de trois enveloppes financières: l'enveloppe principale, l'enveloppe de réserve et l'enveloppe du programme spécial. Chacune de ces enveloppes constitue un ensemble distinct de ressources financières destinées à répondre à des objectifs particuliers et à être reliées à différents chapitres du budget-programme d'activités.

Le directeur général et le conseil d'administration de l'institution ont accès aux sommes contenues dans ces enveloppes, en vertu de leur pouvoirs respectifs de gérer un ensemble de "comptes budgétaires". Le modèle proposé comprend quatre de ces comptes:

Enveloppe principale

-----|

--- le compte général
--- le fond de roulement

Enveloppe de réserve

-----|

--- le compte de réserve

Enveloppe du programme spécial

-----|

--- le compte spécial

Certains Etats membres pourraient désirer qu'à chacun de ces comptes budgétaires corresponde un compte de banque séparé. Cela n'est pas nécessaire et ne constituerait pas toujours le mode d'approche le plus pratique. Par contre, il est indispensable que ces comptes budgétaires soient bien définis et clairement délimités, de façon à assurer l'intégrité des enveloppes et la transparence de toutes les opérations budgétaires.

COMPTES BUDGETAIRES:

Le modèle proposé implique l'existence de quatre comptes budgétaires principaux, directement reliés aux enveloppes financières:

ENVELOPPE PRINCIPALE:

A) Compte général:

Cette première composante de l'enveloppe principale est la plus importante et constitue le compte budgétaire majeur de l'institution. Ce compte devrait être alimenté par tous les paiements des contributions mises en recouvrement et par tout autre revenu ordinaire - à l'exception des sommes destinées à être comptabilisées au compte de réserve - et ce, jusqu'à concurrence du niveau de la contrainte budgétaire globale déterminée par les Etats membres (cette contrainte est égale à l'enveloppe principale moins le fonds de roulement).

Le revenu ordinaire comprend: tous les revenus provenant des contributions mises en recouvrement et versées par les Etats membres ou, le cas échéant, par d'autres membres; les revenus divers (tout revenu provenant des activités lucratives entreprises par l'institution); les contributions du personnel; les revenus provenant du système de péréquation des impôts; les contributions volontaires non affectées.

Tout solde positif existant dans le compte général à la fin de la période biennale devrait être transféré au compte de réserve.

Le compte général sert à couvrir les dépenses reliées aux chapitres suivants du budget-programme d'activités:

- 1 Programme ordinaire
- 2 Frais généraux
- 3 Dépenses en capital
- 5 Programme mis en "attente"

B) Fonds de roulement:

Le fonds de roulement constitue la deuxième composante de l'enveloppe principale. Il a pour seule vocation de permettre à l'institution de disposer en tout temps d'un flux monétaire positif suffisant, quelque soient les retards dans le paiement des contributions (par opposition aux arriérés ou aux retenues), pour permettre à l'institution de régler promptement ses comptes, c'est-à-dire dans les 30 jours qui suivent la réception des factures, et de procéder sans délai à l'exécution de ses programmes. Le réapprovisionnement du fonds de roulement a préséance sur les autres déboursés, y inclus les déboursés ayant trait aux programmes.

Les attributions financières normales du directeur général en ce qui a trait au compte général et au fonds de roulement devraient inclure le pouvoir:

- de retirer du compte général les montants requis pour l'exécution des programmes de l'institution;
- de procéder à des transferts de ressources financières entre les programmes majeurs du chapitre 1, ad referendum au conseil d'administration;
- de transférer au besoin des montants du fonds de roulement au compte général, en attendant la rentrée des contributions en retard.

Les attributions financières normales du conseil d'administration en ce qui a trait au compte général et au fonds de roulement devraient inclure le pouvoir:

- d'entériner le transfert des ressources financières entre les programmes majeurs du chapitre 1; et
- d'autoriser le transfert des ressources financières entre les chapitres 1, 2 et 3 du budget-programme d'activités.

ENVELOPPE DE RESERVE:

Compte de réserve:

Ce compte devrait constituer la réserve dont dispose l'institution pour faire face aux éventualités et aux situations d'urgence. Il devrait être alimenté par les revenus d'investissements, par tous les paiements d'arriérés ou de retenues excédant la limite budgétaire établie par les Etats membres, et par toutes les sommes payées par les Etats membres à titre de provision contre des facteurs externes tels que les fluctuations monétaires défavorables ou l'inflation.

A la fin de chaque période biennale, l'institution devrait calculer le solde du compte de réserve. Une proportion aussi grande que possible des soldes positifs, calculée à partir des comptes non vérifiés, devrait être, après déduction des arriérés s'il y a lieu, soit remboursée immédiatement aux Etats membres, soit déduite de leur contribution de l'année suivante. Une régularisation finale serait effectuée une fois que les comptes auront été vérifiés.

Les attributions financières normales du directeur général concernant le compte de réserve devraient inclure le pouvoir:

- de transférer des sommes du compte de réserve au compte général (sur une base mensuelle ou selon les convenances) pour compenser les effets réels sur les programmes de l'institution des fluctuations monétaires défavorables ou de l'inflation, et ce, jusqu'à concurrence des montants disponibles dans les provisions correspondantes;

Les attributions financières normales du conseil d'administration relativement au compte de réserve devraient inclure le pouvoir:

- de transférer des sommes entre la provision pour fluctuations monétaires et la provision pour inflation, dès qu'il apparaît que l'une de ces provisions sera insuffisante et que des fonds seront libérés dans l'autre par suite de péremptions;
- de transférer des sommes du compte de réserve au compte général afin de compenser l'effet réel des fluctuations monétaires défavorables ou de l'inflation sur

les programmes de l'institution, et cela après épuisement des provisions respectives et jusqu'à concurrence des contributions pour éventualités pré-consenties par les Etats membres;

- de transférer des sommes du compte de réserve au compte général afin de financer les programmes d'urgence (les décisions de ce genre devraient être prises ad referendum à la conférence générale à moins que des pouvoirs appropriés n'aient été délégués antérieurement au conseil d'administration).

ENVELOPPE DU PROGRAMME SPECIAL:

Compte spécial:

Ce compte devrait permettre à l'institution de gérer des programmes spéciaux financés à partir de contributions mises en recouvrement ou à partir de contributions volontaires faites avec affectation par les Etats membres, par d'autres organisations ou par des particuliers.

Le compte spécial accumulerait toutes les sommes reçues pour les programmes spéciaux et tous les revenus (intérêts ou autres) provenant de ces sommes.

Les attributions normales du directeur général en ce qui a trait au compte spécial devraient inclure le pouvoir:

- d'effectuer des retraits à partir du compte spécial en vue de réaliser les programmes spéciaux (chacun de ces programmes étant considéré comme une entité spécifique et distincte);

Les attributions normales du conseil d'administration en ce qui a trait au compte spécial devraient inclure le pouvoir:

- de transférer tout revenu dérivé, du compte spécial au compte de réserve, lorsque de tels transferts sont requis, et à condition, dans le cas des contributions volontaires, que les donateurs n'aient pas imposé de contraintes quant à l'utilisation de ce revenu.

ETATS FINANCIERS MENSUELS:

La gestion de la trésorerie et la garde des fonds par les institutions des Nations unies sont pratiquement normalisées et assurent une protection adéquate contre les pertes dues aux fluctuations monétaires, les pertes de revenu d'intérêts, les pertes dues aux frais bancaires non requis et même contre les pertes dues à la fraude.

Les règlements financiers en vigueur dans les institutions des Nations unies exigent également, comme mesure de protection élémentaire, que toutes les sommes reçues soient immédiatement (en général dans la même journée) déposées dans les comptes bancaires, et que tous ces comptes fassent l'objet de rapprochements mensuels. Selon une étude récente du Corps commun d'inspection (document A/41/649 du 26 septembre 1986), "les règlements financiers de la FAO permettent que certains comptes, qui doivent être identifiés à cette fin, puissent faire l'objet d'un rapprochement trimestriel plutôt que mensuel. Un tel allègement des exigences normalisées est acceptable lorsque les comptes de banque n'enregistrent qu'un petit nombre de transactions d'une valeur relativement peu importante."

Etant donné que les institutions des Nations unies recueillent déjà l'information requise pour une saine gestion de la trésorerie, la préparation d'états financiers mensuels, pour présentation au conseil d'administration lors de ses réunions ordinaires, ne devrait pas constituer de difficulté ni entraîner de coûts supplémentaires.

Ces états financiers devraient inclure suffisamment d'information pour que les membres du conseil puissent obtenir une image exacte de la situation financière courante de l'institution et prendre les décisions qui s'imposent concernant des questions telles que les transferts budgétaires.

Les rapports mensuels devraient être conformes au système des enveloppes financières et inclure les informations suivantes présentées sous une forme qui se relie directement au système des enveloppes:

ENVELOPPE PRINCIPALE:

A) Compte général:

- état des recettes et des revenus, c'est-à-dire les contributions mises en recouvrement selon leur origine et tout autre revenu ordinaire;
- situation de l'encaisse, c'est-à-dire le niveau des ressources disponibles dans le compte général;
- sommaire des transferts entre le compte de réserve et le compte général.

B) Fonds de roulement:

- sommaire des retraits effectués à partir du fonds de roulement;
- sommaire des dépôts au fonds de roulement et niveau des ressources disponibles dans le fonds.

ENVELOPPE DE RESERVE:

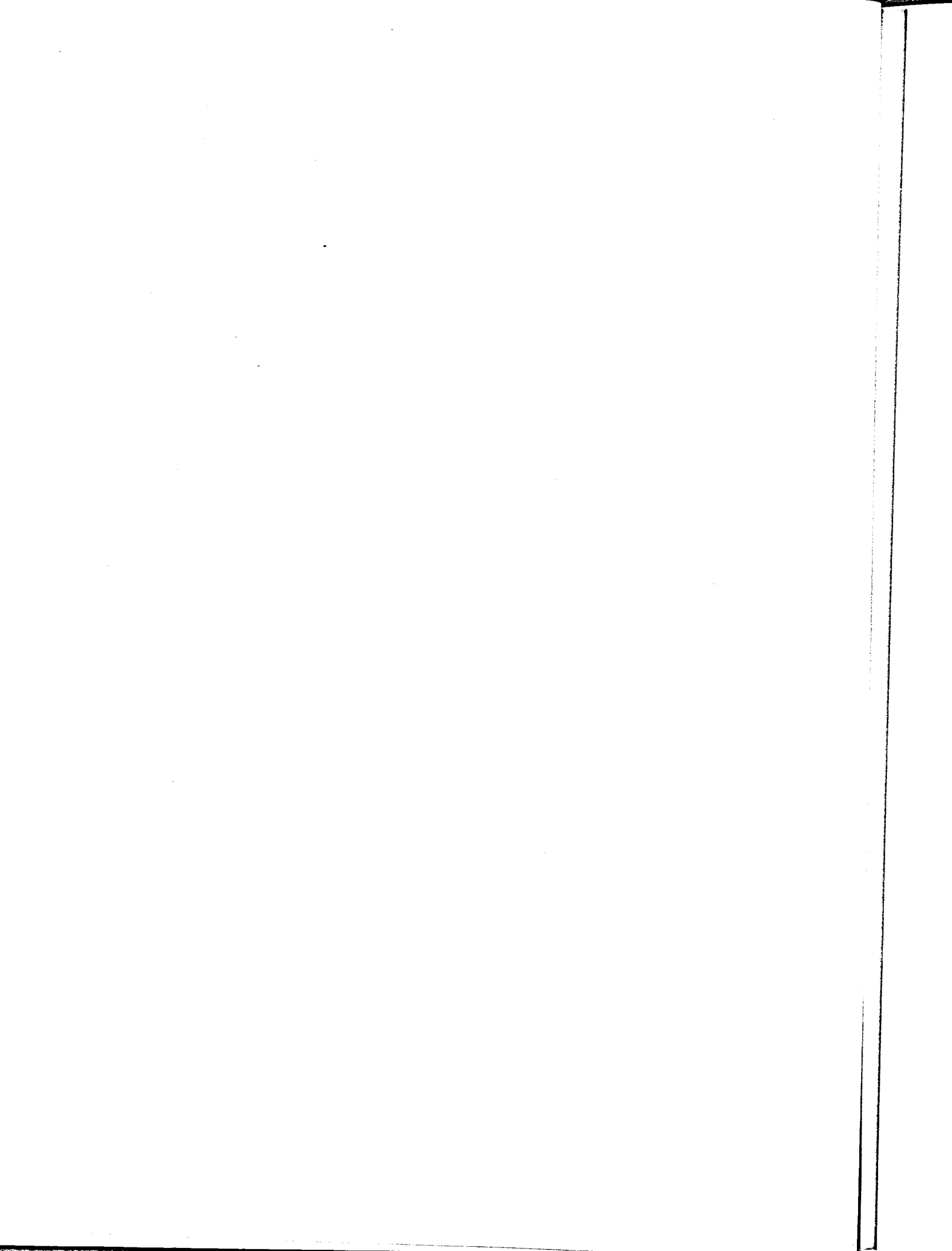
Compte de réserve:

- nature et montant du revenu;
- solde libre de la provision pour fluctuations monétaires et de la provision pour inflation;
- liste sommaire des transferts au compte général par catégories (soit: pour les programmes d'urgence, pour les fluctuations monétaires, pour l'inflation ou à titre d'avance sur contributions pour éventualités).

ENVELOPPE DU PROGRAMME SPECIAL:

Compte spécial:

- dépôts au compte spécial et retraits effectués à partir de ce compte.
- solde du compte spécial.



le 25 juin 1987

*
* REFORME PORTANT SUR DES ASPECTS *
* FINANCIERS ET BUDGETAIRES DES NATIONS UNIES *
*
* DOCUMENT NO VI *
*
* PROPOSITION VISANT A INSTAURER UN SYSTEME *
* DE PROGRAMME ORDINAIRE ET DE PROGRAMME EN ATTENTE *
*

PROPOSITION VISANT A INSTAURER UN SYSTEME
DE PROGRAMME ORDINAIRE ET DE PROGRAMME EN ATTENTE

OBJECTIFS ET STRUCTURE DU DOCUMENT:

Deux objectifs sont visés par ce document:

- définir le mécanisme du programme ordinaire et du programme mis en attente;
- en décrire le mode de fonctionnement de base.

Ce document comprend trois sections intitulées respectivement:

- Introduction
- Mécanisme du programme ordinaire et du programme mis en attente.
- Mode de fonctionnement.

INTRODUCTION:

Le document No II "Introduction aux propositions canadiennes" a mis en évidence la nécessité d'établir des structures et des systèmes transparents qui offrent des moyens de contrôle et d'orientation, tout en favorisant l'efficacité et le rendement.

La proposition d'un mécanisme de programme ordinaire et de programme mis en attente cherche à satisfaire aux trois exigences suivantes:

- Relier étroitement et en tout temps, au cours de la période biennale, le rythme des dépenses et celui de la réception des revenus;
- établir des priorités et réagir rapidement et efficacement à toute situation fortuite - avantageuse ou désavantageuse - reliée au programme ou à son financement;
- faciliter les ajustements à la hausse ou à la baisse à apporter au programme, d'une période biennale à l'autre.

MECANISME DU PROGRAMME ORDINAIRE ET DU PROGRAMME EN ATTENTE;

Selon le modèle proposé, les Etats membres commencent le cycle budgétaire du programme d'activités en établissant le niveau des enveloppes financières. En ce qui a trait au programme, cela revient à déterminer une contrainte budgétaire globale et à définir en conséquence le contenu du programme approuvé pour la période biennale à venir. Dans tous les cas, l'adoption d'une structure basée sur la distinction entre programme ordinaire et programme mis en réserve devrait se traduire par une augmentation sensible de l'efficacité et de la transparence.

Cas No 1: Contexte de stabilité

Dans des conditions de stabilité, soit dans un scénario de croissance réelle nulle, tant l'institution que les Etats membres s'attendent à ce que, selon une moyenne qui varie d'une institution à l'autre, i) un certain pourcentage des

contributions ne seront pas reçues dans l'année où elles sont dues, et ii) en dépit d'une préparation soigneuse du budget, la conférence générale décidera en dernière minute d'ajouter de nouveaux éléments au programme d'activités.

Compte tenu des ces faits et pour éviter que les institutions ne soient forcées d'essayer de réaliser plus de projets que ceux dont elles peuvent raisonnablement prévoir le financement, il est proposé que:

- les activités à inclure au programme ordinaire soient celles qui peuvent être financées jusqu'à concurrence du niveau de financement escompté;
- toutes les activités restantes, soit par définition celles dont le financement est rendu pour le moins incertain à cause du niveau de l'enveloppe financière principale et à cause du pourcentage antérieur des contributions arriérées, soient comprises dans le programme mis en attente.

En entamant son programme biennal, l'institution commencerait par réaliser les activités du programme ordinaire. Quant aux activités mises en attente, elles ne seraient exécutées que si les fonds qu'elles requièrent deviennent disponibles soit par suite du règlement de contributions arriérées ou qui avaient été retenues, ou par suite de retards ou d'économies dans la réalisation des activités du programme ordinaire, ou encore à cause de fonds provenant d'autres sources telles que les contributions volontaires.

Les activités qui seraient toujours en attente à la fin d'une période biennale pourraient être reportées au programme mis en attente pour la période suivante ou comprises dans le programme ordinaire suivant.

Les activités qui avaient été en attente et qui furent transférées au programme ordinaire au cours de la deuxième année de la période biennale seraient, au besoin, entreprises à l'aide des fonds demeurant disponibles au delà de la fin de la période biennale. La durée de telles activités, qui seraient désignées comme "activités à poursuivre", ne dépasserait pas douze mois à compter de la date de leur transfert au programme ordinaire, et leur coût ne pourrait pas excéder le montant des fonds qui ont permis leur transfert.

Cas No 2: Contexte de contraction

Dans certaines circonstances, les Etats membres faisant partie du conseil d'administration décideront de réduire le niveau de l'enveloppe principale. Dans ces conditions, le mécanisme du programme ordinaire et du programme mis en attente agirait comme un important régulateur à la baisse, en permettant l'établissement d'une liste d'activités moins prioritaires et en rendant possible leur mise en attente, sans que cela n'entraîne leur suppression. (Un régulateur secondaire à la baisse est disponible grâce aux activités des catégories (iii) et (iv) du programme spécial. Voir document VII, pages 3 et 4).

Dans un contexte de contraction, le mécanisme opérerait essentiellement de la même façon que dans la situation précédente; les activités mises en attente seraient simplement plus nombreuses. Dans ce cas, il deviendrait très important d'établir un ordre de priorité pour ces activités, la probabilité qu'elles puissent toutes être commencées avant la fin de la période biennale étant plus faible.

Cas No 3: Contexte d'expansion

Dans le cas où le conseil d'administration décide d'augmenter, en termes réels, le niveau de l'enveloppe financière principale, des activités mises en attente pourraient, dans la mesure où l'augmentation du financement le permettrait, être transférées au programme ordinaire. (Cela suppose que le financement supplémentaire n'a pas été entièrement absorbé par l'augmentation des activités déjà comprises dans le programme ordinaire). Il faudra alors procéder à l'établissement de priorités pour déterminer quelles sont les activités, nouvelles ou antérieurement en attente qui devraient demeurer au programme ordinaire.

Même dans le cas d'une expansion importante de l'enveloppe financière, le mécanisme du programme mis en attente devrait demeurer disponible, ne serait-ce que pour qu'on puisse y inscrire des activités qui ne peuvent être financées à cause du dépassement des coûts d'autres activités plus prioritaires, ou de déficits de financement imprévus.

MODE DE FONCTIONNEMENT:

Les paragraphes qui suivent décrivent les étapes nécessaires pour établir et mettre en oeuvre le mécanisme du programme ordinaire et du programme mis en attente:

- Au début des travaux préparatoires du budget-programme d'activités de la période biennale suivante, le conseil d'administration détermine le niveau de l'enveloppe financière principale.
- Le secrétariat de l'institution prépare un budget-programme d'activités sur la base de cette enveloppe.
- Le directeur général recalcule, en se basant sur l'expérience passée, le pourcentage des contributions arriérées (soit par exemple le ratio des nouvelles contributions mises en recouvrement arriérées sur le montant de l'enveloppe globale, diminué du fond de roulement, pour chacune des cinq années antérieures).
- Si, au terme du processus de préparation du budget-programme d'activités, l'enveloppe paraît suffisante pour toutes les activités à poursuivre et pour les nouvelles activités, le conseil d'administration, ad referendum à la conférence générale, choisit simplement d'inclure dans le programme mis en attente un ensemble d'activités dont le coût correspond au niveau traditionnel des contributions arriérées.
- Si, par contre, l'enveloppe paraît insuffisante et si la conférence générale ne peut faire elle-même la sélection, le conseil d'administration, de sa propre autorité, détermine les activités qui seront mises en attente.
- Au début de la période biennale, toutes les activités comprises dans le programme ordinaire sont mises en oeuvre.
- Si des fonds deviennent disponibles, le directeur général procède au transfert de certaines activités du programme mis en attente au programme ordinaire, selon l'ordre de priorité déjà établi. Le conseil d'administration est informé de ces transferts.

- Les activités transférées du programme mis en attente au programme ordinaire peuvent être prolongées au-delà de la période biennale, à titre "d'activités à poursuivre" (pour une période pouvant aller jusqu'à 12 mois après la date du transfert et jusqu'à concurrence des fonds transférés à cette occasion).

- Si les fonds manquent, le directeur général demande au conseil d'administration de prendre une décision au sujet des activités à transférer du programme ordinaire au programme mis en attente. Dans l'éventualité où le conseil d'administration ne parvient pas à une décision, le directeur général doit lui-même procéder au choix des activités à transférer.

- A la fin de la période biennale, le directeur général informe tous les Etats membres du nombre et de l'importance des "activités à poursuivre". Il leur demande également de se prononcer sur les activités mises en attente qui doivent être soit terminées, soit maintenues en attente pour une autre période biennale, soit transférées au programme ordinaire.

le 25 juin 1987

* * * * *
* REFORME PORTANT SUR DES ASPECTS *
* FINANCIERS ET BUDGETAIRES DES NATIONS UNIES *
* * * * *
* DOCUMENT NO VII *
* * * * *
* PROPOSITION VISANT A INSTAURER *
* UN PROGRAMME SPECIAL *
* * * * *

OBJECTIFS ET PRESENTATION DU DOCUMENT:

Deux objectifs sont visés par ce document:

- a) Décrire la finalité et le mode de fonctionnement du programme spécial proposé pour les institutions des NU.
- b) Décrire les méthodes normalisées qui doivent être suivies par ces institutions pour la mise en oeuvre de ce programme.

Ce document comprend deux parties intitulées respectivement:

Proposition

Méthodes

PROPOSITION:

L'une des innovations importantes du modèle proposé a trait à l'instauration de "l'enveloppe du programme spécial".

La raison qui sous-tend la création de cette enveloppe, ainsi que l'instauration du programme spécial et du compte spécial correspondants, est d'offrir aux institutions des NU ou à leurs Etats membres la possibilité:

- i) d'explorer des domaines ou des fonctions qui sont directement reliés au mandat de l'institution ou à son champ de compétence mais qui, pour une raison déterminée, n'ont pas été couverts jusqu'ici. Cet objectif pourrait être atteint au moyen d'activités originales ou des projets innovateurs qui seraient entrepris sur une base de "cas-type" ou de "projet pilote", pour une période limitée;
- ii) de fournir un fonds global pour des activités ponctuelles et des projets à très court terme, en particulier pour ceux qui sont à caractère régional et qui sont soit trop petits ou trop difficiles à déterminer à l'avance pour que leur inclusion au programme ordinaire soit justifiée;
- iii) pour l'institution, d'entreprendre de sa propre initiative des activités ou des projets supplémentaires sur une base de récupération partielle du coût ou de récupération du coût majoré;
- iv) de poursuivre des activités ou des projets qui, autrement, ne seraient pas endossés par la totalité des Etats membres et qui inciteraient certains d'entre eux, en réaction, à adopter une politique de retenue des contributions;
- v) pour un ou plusieurs Etats membres, d'accorder des contributions avec affectation, et d'instaurer des activités ou des projets à titre de démonstration ou d'étude pilote;
- vi) pour l'institution, de recevoir des contributions volontaires avec affectation de certains Etats membres

ou d'autres parties (institutions des NU ou du secteur privé) et ce, en vue de réaliser des activités spécifiques qui sont soit dans les limites traditionnelles du mandat de l'institution ou qui débordent légèrement ces limites.

Le programme spécial, se traduisant par un ajout aux activités et aux ressources ordinaires de l'institution, devrait être financièrement autonome. Les contributions effectuées aux fins de ce programme devraient par conséquent en couvrir tous les frais, c'est-à-dire les coûts directs de l'activité ou du projet ainsi que ses frais généraux.

Les activités des catégories (i) et (ii) devraient être financées au moyen de contributions obligatoires que l'institution établirait en appliquant l'échelle normale de calcul des contributions.

Le programme d'activités de la catégorie (iii) serait financé également à partir de ces contributions obligatoires. En fait, il incomberait à l'ensemble des Etats membres de payer les coûts d'établissement d'un petit "bureau de commercialisation" à l'intérieur de l'institution, pour permettre à celle-ci de formuler, de mettre en marche et de gérer ce type de programmes spéciaux. Les contributions obligatoires devraient aussi pourvoir au fonds de roulement des activités entreprises sur une base de recouvrement du coût majoré ainsi qu'aux ressources complémentaires requises pour les activités entreprises sur une base de recouvrement partiel des coûts.

Il appartiendrait à la conférence générale de chaque institution de déterminer le pourcentage normalisé des subventions destinées aux activités entreprises sur la base de récupération partielle des coûts (50% par exemple) et la proportion des activités du programme qui seraient entreprises sur une base de récupération du coût global et de récupération partielle du coût (la proportion cible pourrait être là encore de 50%). Il appartiendrait au conseil d'administration de déterminer le niveau de financement de ces activités dans le cadre de l'établissement du niveau de l'enveloppe spéciale. A cet égard, le conseil d'administration prendrait en considération des éléments tels qu'une réduction récente du programme de l'institution ou l'existence, pour quelque raison que ce soit, au sein du secrétariat de l'institution d'une compétence technique temporairement inemployée.

La catégorie (iv) vise à établir un mécanisme administratif pratique, adapté aux projets ou aux activités auxquels s'objectent certains Etats membres; projets ou activités

dont l'inclusion au programme ordinaire et, partant, le financement à même l'enveloppe principale, seraient susceptibles de provoquer des controverses politiques ou des mesures de retenue des contributions. Actuellement, les Etats membres n'ont qu'une alternative: renoncer au projet ou accepter les problèmes que créerait une situation de retenue des contributions. Si la catégorie (iv) était créée, elle offrirait une troisième option, celle du compromis.

Face à la possibilité d'une retenue des contributions, le conseil d'administration adopterait la démarche suivante:

- Prendre une décision concernant le maintien du projet (ou de l'activité) et, par conséquent, de son incorporation dans le programme ordinaire.
- Si la décision était négative, le projet et les ressources requises pour sa réalisation seraient transférés de l'enveloppe principale à l'enveloppe spéciale.
- Comme activité de la catégorie (iv), le projet serait financé à partir des contributions obligatoires de tous les Etats membres qui n'ont pas exprimé d'objection de principe à son endroit. Le niveau de financement du projet serait réajusté de manière à ce qu'il ne constitue pas un fardeau financier plus lourd pour les Etats membres qui le financent.
- Le ou les Etats membres qui se seraient opposés au projet continueraient à payer un montant équivalant à leur quote-part du coût du projet, mais ces sommes seraient retournées à l'enveloppe principale à titre de contributions à la réalisation des activités du programme mis en liste d'attente.
- Au début des travaux préparatoires du budget-programme d'activités biennal, les Etats membres seraient invités à confirmer soit leur intention de continuer à financer le projet ou leur politique d'opposition au projet. S'il était mis fin à toute politique d'opposition au projet, celui-ci ainsi que les fonds destinés à le financer seraient retournés à l'enveloppe principale. Par contre, si le nombre des membres disposés à le financer était insuffisant, il serait mis fin au projet et les fonds correspondants seraient retournés à l'enveloppe principale.

Les catégories (v) et (vi) seraient financées au moyen de contributions volontaires. Celles-ci ne devraient pas couvrir uniquement la totalité des coûts des programmes et leur quote-part des frais généraux, mais devraient inclure également une majoration raisonnable.

Le conseil d'administration de l'institution, sur recommandation du directeur général, aurait à prendre une décision en ce qui concerne l'acceptation des offres relatives à ce genre d'activités ou de projets spéciaux. La recommandation du directeur général devrait être basée sur la capacité de l'institution d'entreprendre de telles activités, sur le niveau de succès qu'elle a connu par le passé pour des activités semblables et sur le personnel et autres ressources dont elle dispose pour mener à bien ces activités.

METHODES:

La démarche à suivre pour établir et gérer l'enveloppe d'un programme spécial et le programme lui-même devrait comporter les étapes suivantes:

ETAPE A:

La conférence générale de l'institution approuve l'établissement d'un programme spécial financièrement autonome et d'un compte spécial. Elle délègue au conseil d'administration et au directeur général les pouvoirs nécessaires pour la gestion de ce programme.

ETAPE B:

Des propositions d'activités et de projets sont présentées par l'institution, les Etats membres ou d'autres parties. Toutes les propositions sont soumises au directeur général.

Les propositions d'activités et de projets sont examinées par le secrétariat et soumises au conseil d'administration, avec les recommandations appropriées du directeur général.

Les activités et les projets sont soit endossés soit rejetés par le conseil d'administration.

Les fonds relatifs aux activités et aux projets spéciaux, ainsi que tous les revenus provenant de ces fonds ou des activités et des projets spéciaux eux-même, sont administrés à l'aide du compte spécial de l'institution.

L'enveloppe du programme spécial est constituée de toutes les ressources financières relatives aux activités et aux projets spéciaux, ainsi que de tous les revenus qui en résultent.

ETAPE C:

Il est procédé à la réalisation des activités et des projets une fois que leur financement a été mis en place.

Les activités et les projets peuvent se poursuivre aussi longtemps qu'ils sont autonomes ou que leur financement est suffisant.

Les activités et les projets sont évalués par l'institution à intervalles réguliers et font l'objet d'un examen en règle lors de leur achèvement.

ETAPE D:

L'institution peut accumuler des revenus, sous forme d'intérêts sur les fonds qu'elle a reçus pour l'exécution du programme spécial, à partir des majorations des frais d'administration des activités et des projets spéciaux, ou à partir des majorations ou droits perçus auprès des usagers pour les biens et les services fournis dans le contexte de ces activités et de ces projets.

Tous ces revenus sont administrés au moyen du compte spécial et font partie de l'enveloppe du programme spécial.

Les revenus ainsi obtenus sont utilisés pour des projets supplémentaires recommandés par le directeur général et endossés par le conseil d'administration. En raison de l'origine de ces revenus, il est suggéré

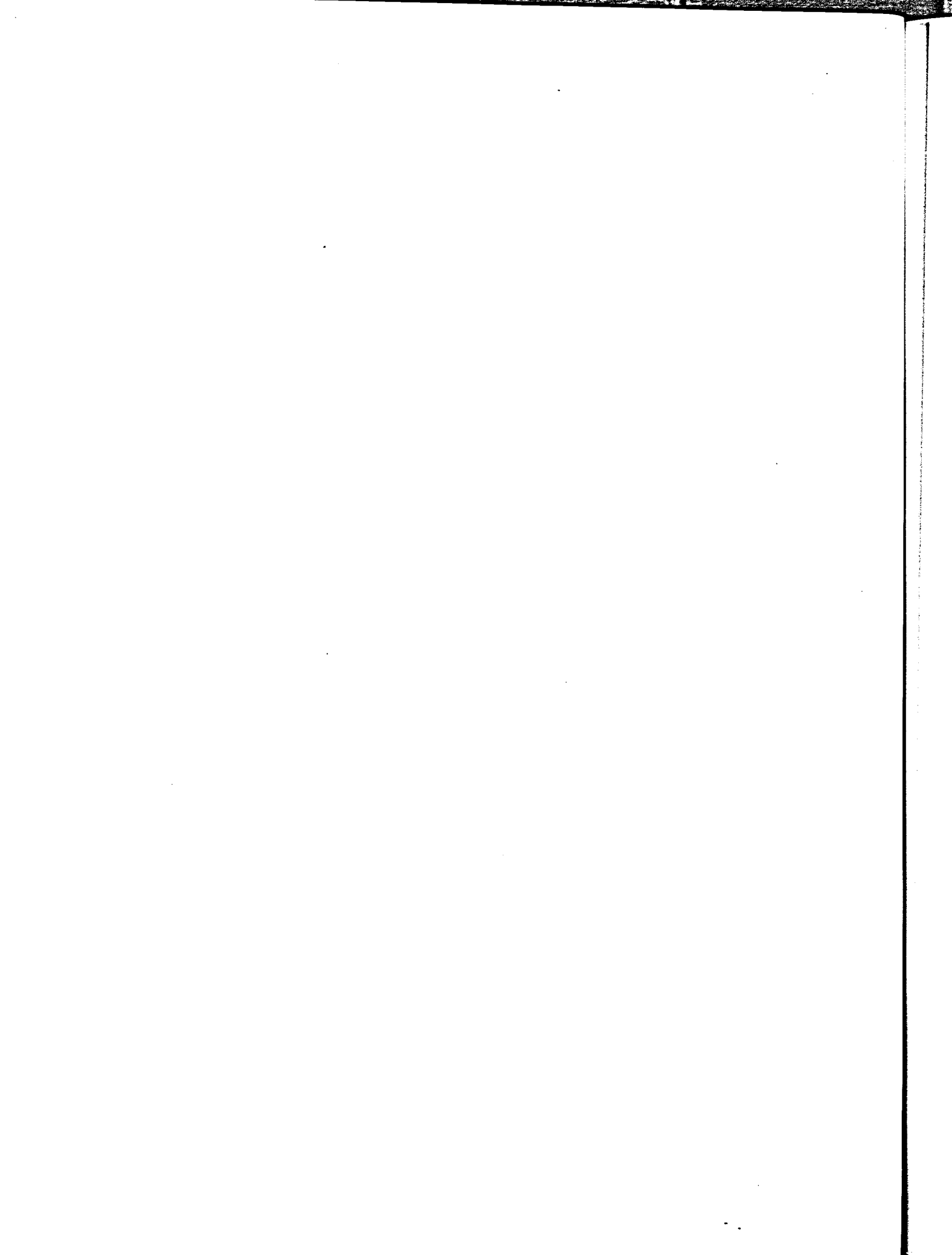
d'en utiliser la moitié pour financer les activités et les projets spéciaux qui bénéficieraient directement aux Etats membres les moins développés. L'autre moitié devrait servir à promouvoir l'excellence et l'entrepreneurship au sein de l'institution sous forme de subventions de formation ou de prix au mérite, ou encore sous forme de bourses attribuées à des membres du personnel du secrétariat ou de subventions de recherche (ou pour achat d'équipement) destinées aux unités techniques du secrétariat.

ETAPE E:

L'institution devrait créer une unité administrative affectée à la gestion du programme spécial et dont les coûts d'exploitation seraient entièrement couverts par la composante "frais généraux" du financement des activités et des projets spéciaux.

le 25 juin 1987

*
* REFORME PORTANT SUR DES ASPECTS *
* FINANCIERS ET BUDGETAIRES DES NATIONS UNIES *
*
* DOCUMENT NO VIII *
*
* PROPOSITION VISANT A *
* ELARGIR LA PORTEE ET A NORMALISER LA STRUCTURE *
* DES BUDGETS DES INSTITUTIONS DES NATIONS UNIES *
*



OBJECTIF ET PRESENTATION DU DOCUMENT:

Ce document vise un seul objectif:

- Décrire la structure et le contenu d'un budget-programme d'activités normalisé, à l'usage des institutions des NU.

Il comprend deux parties intitulées respectivement:

Introduction

Proposition

- A. Composantes essentielles du projet de budget-programme d'activités
- B. Première partie du projet de budget-programme d'activités - Les activités
- C. Deuxième partie du projet de budget-programme d'activités - Le financement
- D. Troisième partie du projet de budget-programme d'activités - Les imprévus

INTRODUCTION:

La résolution 40/250 de l'Assemblée générale des Nations Unies, adoptée sans vote le 18 décembre 1985, recommandait "qu'un plus grand effort soit déployé pour que les pratiques budgétaires et administratives de tous les organismes concernés (l'ONU, les institutions spécialisées et l'AIEA) soient, dans la mesure du possible, normalisées et comparables".

Bien que plusieurs organismes des NU, et en particulier le CCQAB et le CCI, continuent d'étudier la question, il demeure qu'il n'existe actuellement aucune pratique normalisée en ce qui a trait au contenu ou à la présentation des budgets et des programmes d'activités biennaux des institutions des NU. L'annexe A indique comment la OAA, l'OIT, l'AIEA, l'UNESCO et l'OMS structurent leurs états budgétaires. L'annexe B met en parallèle l'information fournie par ces institutions et une liste des postes souhaitables, et fait ressortir à la fois les lacunes des pratiques en vigueur et les différences qui existent entre ces dernières.

Un processus budgétaire normal comprend 4 étapes:

- la préparation
- La prise de décision
- la réalisation
- l'évaluation

Selon la pratique générale des NU, les Etats membres participent à la dernière phase de la préparation du budget et assument la responsabilité de la prise de décision. La première phase de la préparation, ainsi que les étapes de la réalisation et de l'évaluation, sont laissées aux secrétariats ou, dans le cas de l'évaluation, à des experts de l'extérieur (au CCI ou à des vérificateurs externes).

Dans la plupart des cas, les Etats membres n'ont l'occasion d'examiner le programme et le financement de l'institution qu'au moment où le budget et le programme d'activités "proposés" leur sont soumis pour approbation. Ce processus comporte plusieurs lacunes.

Premièrement, du fait que les documents relatifs au "projet" de budget et de programme d'activités se rapportent principalement sinon exclusivement à l'avenir, ils n'indiquent

pas de façon satisfaisante la manière dont l'institution s'est acquittée de ses responsabilités actuelles, pas plus qu'ils ne permettent d'évaluer dans quelle mesure les ressources financières demandées sont justifiées. Il s'ensuit que les programmes sont considérés comme des ensembles indivisibles d'activités permanentes dont "l'intégrité" n'est jamais remise en question. La prise de décision tend vers la croissance plutôt que d'être à base zéro (ou partant d'une enveloppe fixe qui inclut uniquement l'ensemble des dépenses non discrétionnaires).

Deuxièmement, les Etats membres peuvent difficilement obtenir une image exacte de la situation courante de l'institution, qu'il s'agisse de la "production des biens et des services" ou de la disponibilité et de l'utilisation des ressources financières. Par conséquent, les Etats membres ne sont pas en mesure d'évaluer:

- jusqu'à quel point le programme d'activités a été réalisé, dans quelle mesure les objectifs du programme ont été atteints et quelles sont les ressources dont l'institution a réellement besoin pour atteindre les objectifs approuvés selon les priorités établies;
- l'état de la santé financière de l'institution. Dans la plupart des cas, les Etats n'ont pas de données statistiques sur l'évolution des mouvements de trésorerie, sur le profil des revenus et des dépenses, ni sur l'état de la réserve et de l'endettement. Ce n'est qu'après la vérification des comptes, c'est-à-dire habituellement douze mois après la fin de la période biennale, que l'image finale de la situation financière se dessine et que les ajustements éventuels peuvent être effectués.
- l'efficacité et la qualité du travail accompli par l'institution ainsi que le rendement interne du secrétariat;
- l'envergure, la nature et la répartition géographique du programme d'activités.

Troisièmement, l'absence de normalisation rend malaisée toute comparaison entre les différentes institutions en ce qui a trait à la réalisation des programmes (e.g. le pourcentage des projets réalisés dans les limites du temps et des coûts prévus); à l'efficacité interne (e.g. le rapport entre les frais généraux et le coût des programmes) et au financement.

ETENDUE ET STRUCTURE DU BUDGET-PROGRAMME D'ACTIVITES

Les membres de l'institution sont fortement pénalisés par cette situation. A cause de l'insuffisance de l'information relative aux ressources de l'institution et à son rendement réel, les membres sont rarement en mesure d'orienter ses activités et de s'assurer que les programmes sont conçus de la façon la plus pratique et qu'ils sont réalisés au mieux des intérêts des bénéficiaires. Les Etats membres ne sont pas plus en mesure de contrôler les programmes de l'institution et d'établir ses budgets à des niveaux qui correspondent à la fois à ses activités en cours et à une répartition rationnelle de ressources limitées entre des secteurs d'activités, des régions et des objectifs qui sont mutuellement en concurrence.

LA PROPOSITION:

Etant donné que l'étude du projet de budget et de programme d'activités représente la principale occasion pour les Etats membres d'examiner les activités et l'état de santé des institutions, il semble raisonnable de recommander que les secrétariats incluent dans la documentation de base du budget et du programme tous les renseignements nécessaires à un tel examen, et qu'ils les présentent sous une forme qui permette aux Etats membres de mieux les comprendre, de comparer leurs composantes et de les évaluer. Les graphiques, les diagrammes et toute autre représentation visuelle devraient être utilisés davantage pour illustrer la présentation narrative des données.

En conséquence, la présente proposition invite les institutions à modifier systématiquement le contenu et la présentation de leurs budgets et de leurs programmes d'activités, afin de fournir aux Etats membres toute l'information nécessaire pour leur permettre d'évaluer judicieusement les budgets et les programmes, et de prendre les décisions qui s'imposent.

A. COMPOSANTES ESSENTIELLES DU PROJET DE BUDGET-PROGRAMME
D'ACTIVITES

Les budgets et les programmes d'activités des institutions des NU devraient être regroupés selon trois ensembles principaux, soit:

LES ACTIVITES, LE FINANCEMENT, LES IMPREVUS.

LES ACTIVITES: Cette première partie du budget-programme d'activités devrait fournir une image complète de tous les biens et les services offerts par l'institution, ainsi qu'une liste de toutes les grandes catégories de dépenses. Cette partie devrait comprendre au moins cinq chapitres intitulés respectivement:

- 1 Programme ordinaire
- 2 Frais généraux
- 3 Dépenses en capital
- 4 Programme spécial, et
- 5 Programme mis en attente

LE FINANCEMENT: Cette deuxième partie du budget-programme d'activités devrait fournir une information complète et à jour (couvrant au moins la période des trente derniers mois) sur les différents comptes et les différentes réserves détenues par l'institution. Cette partie devrait comprendre au moins quatre chapitres intitulés respectivement:

- 6 Compte général
- 7 Compte de réserve
- 8 Compte spécial, et
- 9 Fonds de roulement

LES IMPREVUS: Cette troisième partie devrait fournir des renseignements sur le niveau des provisions constituées par l'institution pour compenser les effets de l'inflation et des fluctuations monétaires défavorables, ainsi que sur l'utilisation qui est faite de ces provisions. Les deux chapitres qui constituent cette troisième partie seraient intitulés respectivement:

- 10 Provision pour fluctuations monétaires, et
- 11 Provision pour inflation

B. PREMIERE PARTIE DU PROJET DE BUDGET-PROGRAMME D'ACTIVITES
- LES ACTIVITES -

***** CHAPITRE 1 - PROGRAMME ORDINAIRE *****

Finalité:

Toutes les institutions fournissent actuellement une information détaillée sur la nature et le coût estimé des programmes prévus pour la période biennale suivante. Cependant, dans certains cas, la comparaison avec la période courante est soit omise soit incomplète. La présentation normalisée devrait indiquer de quelle manière chaque catégorie principale de dépenses sera affectée par le budget à venir (comme le fait actuellement, dans une certaine mesure, le budget de l'ONU).

Ce chapitre devrait inclure également tous les programmes (comme ceux qui ont trait à l'information, aux affaires publiques et à l'évaluation interne), qui servent à assurer un service immédiat aux activités régulières du programme ordinaire et qui, autrement, ne seraient pas requis.

Enfin, il y aurait lieu de prévoir qu'un pourcentage préétabli du budget soit alloué à l'évaluation interne, et cela afin de s'assurer qu'une norme minimale d'efficacité et de rendement sera respectée, et que les programmes lacunaires ou désuets seront identifiés, corrigés ou supprimés.

Présentation:

Le chapitre relatif au programme ordinaire devrait comprendre deux sections:

Les grands programmes:

- cette section devrait décrire tous les programmes destinés à fournir des biens et des services aux Etats membres.
- comme cela se fait actuellement, les grands programmes devraient être subdivisés en programmes et en sous-programmes.

- la description de chaque programme devrait comprendre les sections suivantes: (i) origine du programme et pouvoirs en vertu desquels il a été instauré, (ii) objectifs globaux, (iii) objectifs fixés pour la période biennale, (iv) analyse du problème, (v) activités réalisées et résultats atteints durant la période biennale courante, (vi) activités proposées pour la période biennale à venir et (vii) budget requis.

- la description de chaque programme devrait indiquer également, sous forme de tableau, les progrès enregistrés depuis l'instauration du programme, et les augmentations ou diminutions de coûts prévues entre la période biennale courante et la période biennale à venir.

Les programmes de services communs:

- Cette section devrait inclure une description de tous les programmes destinés à assurer un soutien aux grands programmes de l'institution; elle devrait donc inclure: (i) les programmes d'information et d'affaires publiques de l'institution et (ii) le programme d'évaluation interne.

- Chacun de ces programmes devrait être décrit de la même manière que les autres programmes.

***** CHAPITRE 2 FRAIS GENERAUX *****

Finalité:

Dans l'état actuel des choses, il semble y avoir une absence totale d'uniformité en ce qui concerne le contenu des frais généraux et la façon de les présenter dans la documentation du budget-programme d'activités. Le but visé par ce chapitre serait d'aider les Etats membres à déterminer la part du budget qui est réellement absorbée par les frais généraux, et la composition de ces frais.

Présentation:

Ce chapitre devrait comprendre trois sections:

Politiques et Direction:

- Cette section devrait inclure toutes les activités entreprises au niveau exécutif du secrétariat de l'institution qui ne se rapportent pas directement à la mise en oeuvre d'un grand programme ou d'un programme de services communs.

Mécanismes intergouvernementaux:

- Cette section devrait inclure toutes les activités qui se rapportent à la gestion (administrative ou opérationnelle) de l'institution par les Etats membres, soit: la conférence générale, les réunions du conseil d'administration, les principales réunions régionales (si de telles réunions ont lieu), etc.

Services communs:

- Cette section devrait inclure tous les services administratifs communs, tels que les services au personnel (ressources humaines, santé, etc.) ou les services généraux (télécommunications, courrier, services publics, entretien et réparations, loyers, équipement de bureau, services de sûreté, etc.)

***** CHAPITRE 3 DEPENSES EN CAPITAL *****

Finalité:

Encore une fois, la pratique courante accuse un manque d'uniformité et peut-être un manque de transparence. Ce chapitre servirait à fournir une liste sommaire de tous les projets d'investissement dans lesquels l'institution entend s'engager ou dont elle a entrepris l'étude activement.

Présentation:

Ce chapitre devrait comprendre trois sections:

Projets de construction:

- Tous les coûts de construction devraient être présentés séparément à moins qu'ils ne fassent partie intégrante de l'un des programmes entrepris par l'institution. Cette section devrait indiquer également tout écart des coûts réels par rapport aux coûts estimés.

Rénovations et modifications:

- Le même principe de présentation séparée devrait s'appliquer aux coûts des projets de rénovation et de modification.

Fonds d'investissement:

- Les institutions qui prévoient s'engager dans des projets de construction ou de rénovation, en particulier si ces projets sont d'envergure, devraient avoir la possibilité d'accumuler des réserves destinées spécifiquement à cette fin. Le fonds pourrait également inclure des sommes destinées à l'achat d'équipement de traitement électronique des données dans le cas où les membres de l'institution auraient décidé de mettre sur pied un programme d'introduction de la bureautique s'étendant sur plusieurs années. Cette section devrait fournir l'information de base relative à chaque projet ainsi qu'une représentation graphique de l'accumulation des fonds destinés au projet.

***** CHAPITRE 4 PROGRAMME SPECIAL *****

Finalité

Rares sont les budgets qui comportent un poste destiné aux activités spéciales, c'est-à-dire à celles qui sont financées au moyen de contributions obligatoires ou de contributions volontaires affectées spécifiquement à la réalisation de ce genre de programme. Les fonds destinés à de telles fins devraient être autonomes, c'est-à-dire inclure une part de frais généraux, de façon à ne pas entraîner de charges supplémentaires pour l'institution; ils devraient, par conséquent, être comptabilisés séparément.

Ce chapitre devrait inclure également les programmes qui ont été demandés et financés par d'autres institutions ou organismes des NU, ou par d'autres institutions multilatérales ou encore par le secteur privé. Il est fortement recommandé que, lorsque l'AGNU ou l'ECOSOC demandent aux institutions d'entreprendre des programmes pour leur compte, elles procurent à ces dernières les fonds nécessaires pour la réalisation de ces programmes (y compris un pourcentage approprié de frais généraux).

Présentation:

Ce chapitre devrait comporter une section par contribution (ou par ensemble de contributions lorsqu'un Etat membre a effectué plus d'un paiement affecté au même projet ou lorsque plusieurs membres ont contribué au même programme). Chaque section devrait indiquer comment les fonds reçus ont été répartis entre le coût du programme et les frais généraux. Le rapport produit devrait couvrir la dernière année de la période biennale précédente et inclure la plus grande portion possible de la période biennale courante.

***** CHAPITRE 5 PROGRAMME MIS EN ATTENTE *****

Finalité:

L'application actuelle la plus intéressante de ce concept est le programme de l'UNESCO qui figure à la partie IX de son budget. Le chapitre 5 proposé vise à fournir une liste annotée, établie par ordre de priorité, de tous les programmes qui ne peuvent, pour l'une des raisons suivantes, être réalisés au moyen des ressources ordinaires dont dispose l'institution:

- soit parce que les paiements ont été retardés ou retenus ou, dans certains cas, le budget a accusé des dépassements qui ne sont attribuables ni aux fluctuations monétaires ni à l'inflation;
- soit parce que les institutions ont dû, au cours de la deuxième année d'une période biennale, ajouter à leurs programmes des activités pour lesquelles aucun financement n'avait été prévu.

Les programmes inscrits à ce chapitre seraient transférés, par ordre de priorité, au programme régulier, pour être réalisés uniquement si l'institution dispose des ressources nécessaires à leur réalisation.

Présentation:

Ce chapitre devrait fournir une description des programmes qui seront mis en attente au début de la période biennale suivante, et les classer par ordre de priorité.

Y devrait figurer également une liste des programmes, antérieurement mis en attente, qui furent ainsi transférés au chapitre 1 - Programme ordinaire - parce que les fonds nécessaires à leur réalisation étaient devenus disponibles. Cette liste devrait couvrir la période biennale précédente et la plus grande portion possible de la période biennale courante.

Le chapitre devrait inclure enfin une liste des programmes d'urgence qui ont été approuvés par le conseil d'administration et pour lesquels des fonds ont été transférés à partir du compte de réserve.

C. DEUXIEME PARTIE DU BUDGET-PROGRAMME D'ACTIVITES:
LE FINANCEMENT

***** CHAPITRE 6 COMPTE GENERAL *****

Finalité:

Ce chapitre devrait remplir une double fonction:

1) fournir aux membres les données relatives au compte général de l'institution; 2) leur fournir les renseignements concernant les montants et l'origine des revenus ordinaires reçus effectivement par l'institution.

Le compte général, qui est décrit en détail dans le document No. V, constitue le principal compte budgétaire de l'institution. Il devrait être alimenté par toutes les contributions mises en recouvrement et tout autre revenu ordinaire à l'exception des sommes destinées au compte de réserve, et cela jusqu'à concurrence de la limite globale établie pour le budget par le conseil d'administration.

Le revenu ordinaire se compose de toutes les contributions obligatoires reçues des Etats membres ou, éventuellement, d'autres membres; de toutes les activités génératrices de revenus ordinaires entreprises par l'institution; des contributions du personnel ou des transferts aux régimes de péréquation des impôts; des contributions volontaires non affectées.

Les revenus accumulés au compte général devraient servir à couvrir les coûts reflétés aux chapitres suivants:

- 1 Programme régulier
- 2 Frais généraux
- 3 Dépenses en capital
- 5 Programme mis en attente.

Présentation:

Mouvements du compte:

- Cette section devrait comporter pour le moins une représentation graphique de l'évolution des soldes de fin de mois du compte général, pour la période biennale précédente et pour la plus grande portion possible de la période biennale courante.

Situation des contributions:

- Cette section devrait indiquer la date de réception des contributions, le nom des Etats membres qui sont en défaut ou qui retiennent leurs contributions ainsi que les sommes en cause, et les échéanciers qui auraient été éventuellement négociés avec ces Etats membres pour le règlement de ces sommes.

Situation de l'enveloppe principale:

- Cette section devrait mettre en évidence la limite globale établie pour le budget (i.e. l'enveloppe principale) et le niveau actuel des fonds accumulés dans cette enveloppe.

CHAPITRE 7

COMPTE DE RESERVE

Finalité:

La plupart des institutions - mais certainement pas toutes - disposent de provisions ou de réserves réelles pour les imprévus et les situations d'urgence. A titre d'exemple, l'OMS a été en mesure, dans le passé, de consacrer à cette fin des sommes provenant de son compte de revenus occasionnels. Pour sa part, le conseil exécutif de l'UNESCO peut, en vertu du règlement financier 3.9, mettre en recouvrement des contributions supplémentaires jusqu'à concurrence de 7,5% de son budget ordinaire (au-delà de cette limite, une session extraordinaire de la conférence générale doit être convoquée).

Ce compte représente la réserve que doit constituer l'institution pour les imprévus et les situations d'urgence. Il devrait être alimenté par tout revenu provenant des placements, tout paiement de contributions arriérées ou retenues excédant la

limite budgétaire (i.e. l'enveloppe principale moins le fonds de roulement) et par toute somme payée par les membres et destinée à faire face aux situations d'urgence, aux fluctuations monétaires défavorables ou à l'inflation.

Ce modèle implique qu'une distinction claire soit établie entre le compte général et le compte de réserve et se traduise par une nette différenciation de ces deux comptes dans la documentation budgétaire.

Les retraits effectués à partir du compte de réserve devraient être reflétés dans les états financiers mensuels de l'institution et portés à la connaissance de son conseil d'administration. Le document du budget-programme d'activités devrait fournir cette information sous une forme sommaire.

Présentation:

Mouvements du compte:

- Cette section devrait fournir un sommaire des dépôts mensuels au compte de réserve et des retraits effectués à partir de ce compte (avec l'indication des autorisations relatives à ces retraits). Cette information devrait couvrir la période biennale précédente et la plus grande portion possible de la période biennale courante.

Revenus de placement et autres recettes:

- Cette section fournirait des renseignements sur la nature des placements effectués par l'institution et sur leur rendement; elle fournirait également des renseignements sur l'origine et le montant de tout autre dépôt effectué au compte de réserve.

Situation de l'enveloppe de réserve:

- Cette section indiquerait le niveau auquel cette enveloppe a été établie au début de la période biennale ainsi que son niveau actuel.

***** CHAPITRE 8 COMPTE SPECIAL *****

Finalité:

En général, ce poste n'existe pas tel quel dans les institutions des NU. Cependant, la plupart d'entre elles, et l'ONU elle-même, ont instauré de fait un compte spécial et des programmes spéciaux destinés à recevoir des contributions affectées (qui sont habituellement décrites comme des fonds en fiducie), qu'elles ont reçues de certains Etats membres ou d'autres sources telles que le PNUD.

Le modèle proposé (voir Document No. V) implique la création d'un programme spécial pour chacune des institutions des NU. Ces dernières devront gérer les contributions destinées à leur enveloppe spéciale et en rendre compte séparément. Chacune de ces contributions devra inclure une composante destinée à couvrir une partie des frais généraux de l'institution.

Présentation:

Ce chapitre devrait inclure: une liste par donateur des sommes disponibles, les programmes à réaliser, et le résumé des déboursés effectués au cours de la période biennale.

***** CHAPITRE IX FONDS DE ROULEMENT *****

Finalité:

La plupart des institutions disposent d'un fonds de roulement. Ce fonds sert à des fins diverses. Dans tous les cas, des retraits peuvent être effectués à partir du fonds pour permettre à l'institution de disposer d'un financement intérimaire en attendant la réception des contributions en retard. Le fonds est aussi fréquemment utilisé comme réserve pour les situations d'urgence ou les imprévus.

Dans le cadre du modèle (voir Document No. X), le fonds de roulement sert à une seule fin: permettre à l'institution de disposer de mouvements de trésorerie positifs assez importants,

en attendant la réception des contributions en retard (par opposition aux contributions arriérées ou retenues) afin de pouvoir régler promptement - dans les 30 jours qui suivent la réception des factures - ses comptes à payer et procéder sans délai à la mise en oeuvre de ses programmes ordinaires.

Présentation:

Ce chapitre devrait fournir les totaux mensuels des dépôts au fonds de roulement et des retraits effectués à partir de ce fonds, ainsi que le montant des soldes de fins de mois. Ces données devraient couvrir une période commençant au dernier mois de la période biennale précédente et s'étendant sur la plus grande portion possible de la période biennale courante.

D. TROISIEME PARTIE DU BUDGET-PROGRAMME D'ACTIVITES:
- LES IMPREVUS -

**** CHAPITRE X PROVISIONS POUR FLUCTUATIONS MONETAIRES ****

Finalité:

Toutes les institutions procèdent à des transactions exprimées dans un grand nombre de monnaies et, à l'exception de l'AIEA, reçoivent leurs contributions mises en recouvrement et les comptabilisent en une seule monnaie convertible. Face à la nécessité de protéger leurs programmes contre les fluctuations monétaires défavorables, des institutions ont été amenées à mettre en place un éventail de mécanismes allant des réserves accumulées aux fonds tampons.

Quelle que soit la méthode adoptée par les Etats membres d'une institution pour la protéger partiellement ou totalement contre les fluctuations monétaires, les documents budgétaires devraient indiquer clairement les fonds constitués par le biais de ces mécanismes et la manière dont ils ont été utilisés.

Présentation:

Ce chapitre devrait décrire la nature du mécanisme, la provenance et le niveau de son financement, ainsi que les règlements qui en régissent l'utilisation. Il devrait également inclure une description et une présentation, sous forme de tableau, de toutes les transactions qui ont été effectuées au cours de la période biennale précédente et depuis le début de la période biennale courante.

***** CHAPITRE XI PROVISION POUR INFLATION *****

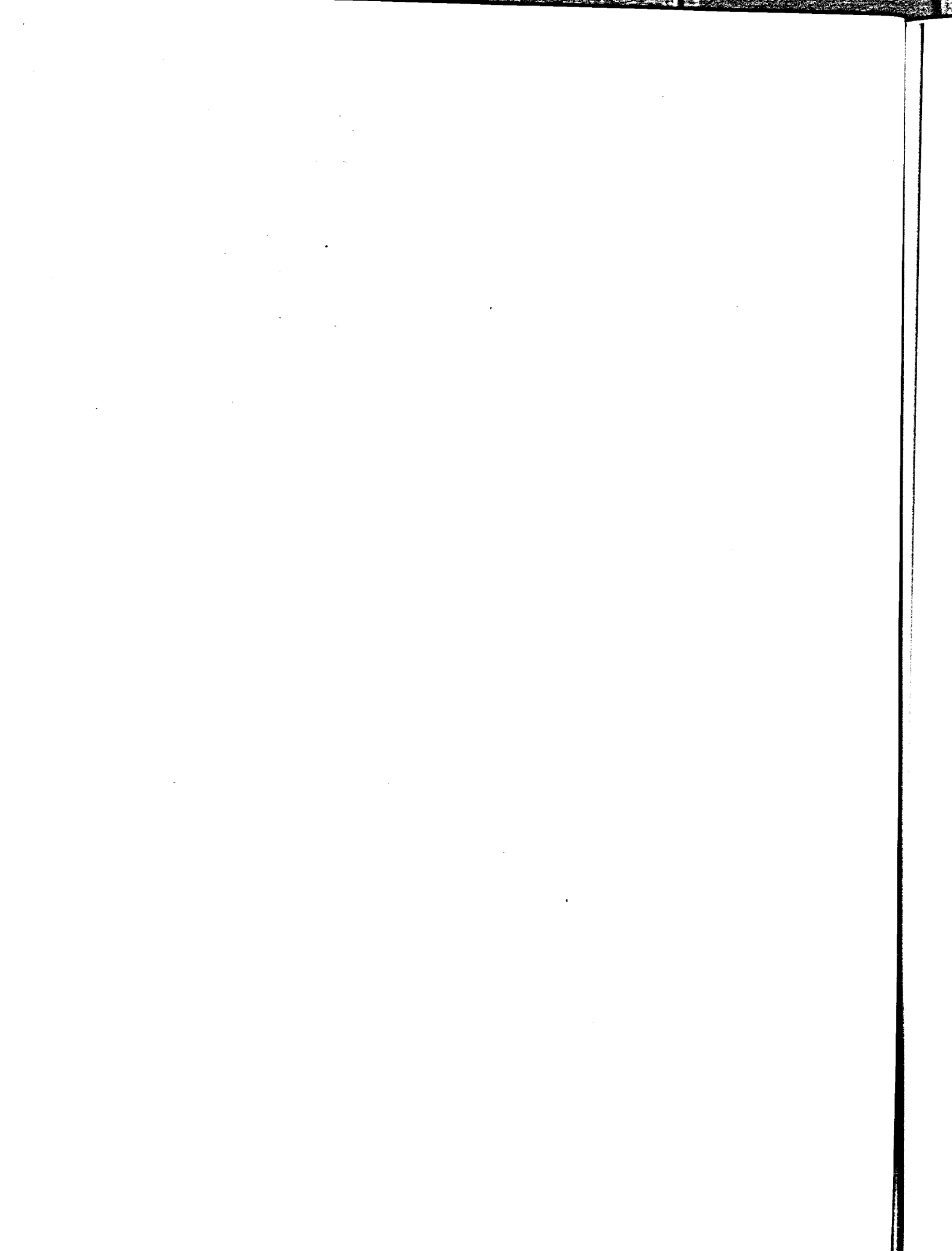
Finalité:

La plupart des institutions disposent d'une provision pour inflation qui doit leur permettre de réaliser complètement leur programme ordinaire même si une ou plusieurs des monnaies dans lesquelles sont effectuées leurs dépenses subissent les effets de l'inflation.

Encore une fois, quelle que soit la méthode adoptée, les institutions devraient rendre compte de façon complète et transparente de toutes les transactions enregistrées au compte de provision pour inflation.

Présentation:

Ce chapitre du budget devrait être présenté de la même manière que le chapitre précédent.



ANNEXE A
 STRUCTURE ACTUELLE DES BUDGETS-PROGRAMMES D'ACTIVITES

OAA	OIT	AIEA
1. Politique et direction générales	Partie I Budget Courant	Partie I Budget-Programme
2. Programmes techniques et économiques	Organes de politique générale	(Les programmes sont présentés par secteur)
3. programmes de soutien du développement	Direction générale	Partie II Plan de gestion
4. Programme de coopération technique	Programmes techniques	(Le budget est récapitulé par chapitre budgétaire)
5. Services de soutien	Activités de service et de soutien	Ch. 1 Coopération et assistance techniques
6. Charges communes	Relations	Ch. 2 Sûreté nucléaire
7. Imprévus	Services régionaux	Ch. 3 Recherche et isotopes
8. Transferts au fonds de péréquation des impôts	Autres provisions budgétaires	Ch. 4 Etablissements de recherche
Annexe I Programmes par région	Partie II Dépenses imprévues	Ch. 5 Garanties
Annexe II Budget par unité organisationnelle	Partie III Fonds de roulement	Ch. 6 Organes directeurs
Annexe III Appendices	Partie IV Ajustements pour taux de change	Ch. 7 Direction et administration
	Partie V Réserve non répartie	Ch. 8 Services généraux
		Ch. 9 Services communs d'appui

ANNEXE A (PAGE 2)

UNESCO

OMS

Partie I Politique et direction générale

Direction, coordination et gestion (programmes 1 et 2)

Partie II Exécution des programmes

Infrastructure des systèmes de santé (programmes 3 à 6)

II A. Grands programmes

II B. Activités générales du programme

Partie III Services de soutien du programme

Science et technologie de la santé (programmes 7 à 12)

Partie IV Services administratifs généraux

B. Lutte contre la maladie (programme 13)
Appui aux programmes (programmes 14 et 15)

Partie V charges communes

Annexes explicatives

Partie VI Programme d'équipement

1. Activités régionales
2. Activités mondiales et interrégionales

Partie VII Réserve budgétaire

3. Autres résumés
4. Système des NU: Tableaux budgétaires types

Partie VII Fluctuations budgétaires

5. Elaboration et calcul du projet de budget-programme

Partie IX Programmes activités et services mis en réserve

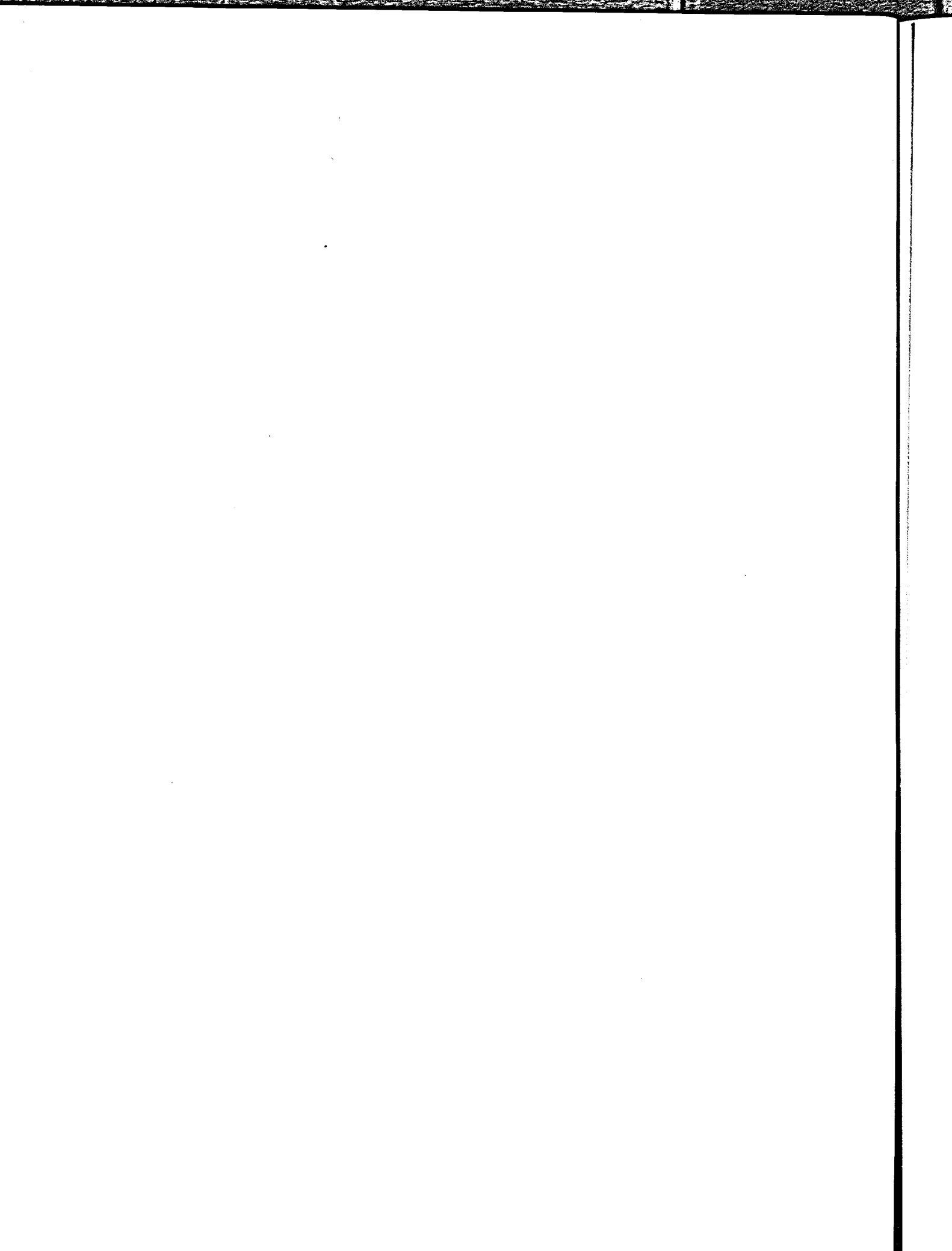
6. Liste ordonnée des programmes

ANNEXE B
TITRES BUDGETAIRES DES PRINCIPALES INSTITUTIONS
CLASSES SELON LA STRUCTURE PROPOSEE POUR
LES BUDGETS PROGRAMMES D'ACTIVITES

Structure proposée	OAA	OIT	AIEA
I PROGRAMME ORDINAIRE	Ch. 2, 3 et 4	Part. 1 Budget courant	Secteurs 1 à 4
II FRAIS GENERAUX	Ch. 1, 5 et 6	(Figurent comme progrs. principaux)	Direction et soutien
III DEPENSES EN CAPITAL	Incluses dans Ch. 2, 3, 4 et 6		Sect. 8 Services généraux de soutien
IV PROGRAMME SPECIAL			Programme d'assistance technique
V PROGRAMME MIS EN RESERVE	Ch. 7	Partie II Depenses imprévues	
VI COMPTE GENERAL			Le budget indique la provenance des fonds
VII COMPTE DE RESERVE		Partie V Réserve non répartie	
VIII COMPTE SPECIAL			
IX FONDS DE ROULEMENT		Partie III Fonds de roulement	
X PROVISION POUR FLUCTUATIONS MONETAIRES		Partie IV Provision pour ajustement des taux de change	
XI PROVISION POUR INFLATION			

ANNEXE B PAGE 2
TITRES BUDGETAIRES DES PRINCIPALES INSTITUTIONS
CLASSES SELON LA STRUCTURE PROPOSEE POUR
LES BUDGETS PROGRAMMES D'ACTIVITES

Structure proposée	UNESCO	OMS
I PROGRAMME ORDINAIRE	Partie II A et B	Progr. 3 à 13
II FRAIS GENERAUX	Parties I, III, IV et V	Progr. 1, 2, 14 et 15
III DEPENSES EN CAPITAL	Partie VI	Inclus dans progr. 15
IV PROGRAMME SPECIAL		
V PROGRAMME MIS EN RESERVE	Partie IX	
VI COMPTE GENERAL		Revenus occasionnels
VII COMPTE DE RESERVE		
VIII COMPTE SPECIAL		
IX FONDS DE ROULEMENT		
X PROVISION POUR FLUCTUATIONS MONETAIRES	Partie VIII	
XI PROVISION POUR INFLATION	Partie IX	



le 25 juin 1987

*
* REFORME PORTANT SUR DES ASPECTS *
* FINANCIERS ET BUDGETAIRES DES NATIONS UNIES *
*
* DOCUMENT NO IX *
*
* PROPOSITION VISANT A RATIONALISER LE CHOIX DES *
* UNITES MONETAIRES DES COMPTES ET DES BUDGETS *
*

PROPOSITION VISANT A RATIONALISER LE CHOIX
DES UNITES MONETAIRES DES COMPTES ET DES BUDGETS

OBJECTIFS ET PRESENTATION DU DOCUMENT:

Trois objectifs sont visés par ce document:

- a) la formulation de principes et de méthodes régissant l'attribution des responsabilités face aux risques associés à des facteurs externes tels que les fluctuations monétaires défavorables et l'inflation;
- b) la formulation de lignes directrices fonctionnelles et souples pour le choix de l'unité monétaire des comptes, des budgets et des contributions;
- c) la formulation des principales options offertes aux institutions des Nations Unies pour le choix des unités monétaires.

Ce document comprend cinq parties intitulées respectivement:

Introduction

Gestion du risque

Méthodes

Lignes directrices

Options monétaires

INTRODUCTION:

La question du choix de la ou des monnaies dans lesquelles sont libellés les budgets, les comptes et les contributions a récemment retenu l'attention, lorsque le secrétariat de l'OIT a demandé l'autorisation d'effectuer un achat à terme de francs suisses, afin de limiter l'érosion de ses avoirs détenus principalement en dollars des Etats-Unis. La possibilité de budgétiser, et donc de mettre en recouvrement, les contributions des Etats membres en d'autres unités monétaires a été étudiée dans le document d'exposé de la situation de l'OIT. Ce document a implicitement mis en évidence la nécessité d'adopter une démarche cohérente et systématique vis-à-vis de cette question, une démarche qui aiderait les institutions et les Etats membres à choisir la ou les monnaies qui sont les plus appropriées à l'administration de leurs budgets, de leurs comptes et de leurs ressources. Une telle démarche devrait, à tout le moins, permettre aux institutions de s'attaquer au problème auquel elles ont à faire face lorsqu'elles reçoivent leurs contributions dans une certaine monnaie, alors qu'elles dépensent un pourcentage important de leur budget dans une autre monnaie majeure convertible.

Le choix de l'unité de compte par les institutions des NU semble être encore largement déterminé par ce qui s'est fait dans le passé. Dans un certain nombre de cas, ce choix semble ne pas avoir suivi l'évolution des programmes et le profil de répartition géographique des dépenses. Certaines institutions cependant ont pris des mesures correctrices à cet égard. La démarche la plus intéressante et la plus innovatrice pourrait être celle de l'AIEA qui consiste à adopter un système de contributions libellées en plusieurs monnaies. Toutefois, même si ce système a suscité un certain intérêt, il est peu probable que les autres institutions l'adoptent avant qu'il n'est fait la preuve qu'il est économique et facile à administrer.

La tradition ou d'autres facteurs tels que la nécessité de faire face à des périodes de restrictions financières ne devraient pas empêcher l'adoption d'un mode d'approche souple et pragmatique pour le choix des unités de compte. Les institutions devraient avoir la possibilité d'examiner les avantages de cette mesure élémentaire, qui peut leur permettre de contrer l'effet des fluctuations monétaires défavorables ou de l'inflation, en particulier lorsque leur programme d'activités est soumis à de fortes tensions externes.

La possibilité de procéder, le cas échéant, à des ajustements dans le choix des devises pourrait s'avérer préférable à l'adoption de stratégies de placement complexes et potentiellement coûteuses. De plus, la constitution de provisions ou de fonds tampons destinés à réduire l'effet de "facteurs externes" tels que l'inflation ou les fluctuations monétaires devrait être conditionnelles, d'une part, à l'assurance que les institutions ont pris toutes les dispositions nécessaires pour limiter les risques auxquels elles doivent faire face et, d'autre part, à la mise en place de garanties spécifiques et strictes empêchant que ces fonds ne soient utilisés comme une annexe de l'enveloppe financière principale, et qu'on puisse s'en servir à n'importe quelle fin.

Dans le présent document, le choix d'une unité monétaire pour les comptes (et, par conséquent, pour les contributions) est étudié sous l'aspect fonctionnel, en vue à la fois de faciliter les opérations et de limiter, sinon d'annuler, les risques associés aux fluctuations monétaires et aux taux différentiels d'inflation.

GESTION DU RISQUE:

Les principales hypothèses sur lesquelles se fonde ce modèle, pour ce qui est de la gestion du risque, sont décrites dans l'Introduction aux propositions canadiennes (voir document No II, page 16 et 17). Ces hypothèses sont les suivantes:

- les directeurs généraux et les conseils exécutifs des institutions ont la responsabilité de protéger les institutions, leurs programmes et leurs Etats membres, en prenant les mesures susceptibles de réduire ou d'éliminer entièrement les risques évitables;
- les institutions sont munies des mécanismes appropriés leur permettant de faire face à tout risque inévitable connu ou prévisible;
- les Etats membres (plutôt que les institutions) sont auto-assurés et assument donc en dernier ressort tout risque inévitable ou irréductible que les institutions n'auraient pas été en mesure de couvrir, soit par suite de l'absence de structures ou de mécanismes appropriés, soit à cause de l'insuffisance de ces mécanismes.

Le modèle esquissé dans cet ensemble de documents est conçu de manière à garantir que les directeurs généraux et les administrateurs des programmes des institutions exercent leurs activités dans un contexte de transparence et de responsabilité financière. Le système des enveloppes assujettit à des contraintes strictes l'accumulation des fonds discrétionnaires et la possibilité de créer des revenus occultes non planifiés. Le modèle limite également le "facteur coussin" en prévoyant que les institutions établiront leurs estimés sur la base des prix courants du marché et qu'elles auront par la suite à procéder à des transferts entre l'enveloppe principale et l'enveloppe de réserve.

Du fait que les pouvoirs et les ressources dont il dispose se limitent au niveau requis pour la réalisation du programme d'activités, le secrétariat de l'institution ne devrait pas être tenu responsable des contingences importantes d'origine externe ou qui sont incontrôlables. Le "facteur péremption" qui intervient normalement dans l'application des programmes pourrait constituer, dans une certaine mesure, une protection contre les risques externes tels que l'inflation ou les fluctuations monétaires défavorables. Cela se ferait toutefois aux dépens d'éventuelles activités mises en réserve que l'institution ne serait plus en mesure d'entreprendre.

Dans ces conditions, il est de première importance que les Etats membres procurent aux institutions le moyen de s'acquitter de leurs responsabilités et de réaliser, avec efficacité et efficience, le programme d'activités approuvé. Leur responsabilité première consiste à alimenter les trois enveloppes financières de façon équilibrée et dans des proportions harmonieuses. Il incombe également aux Etats membres d'établir des modes de fonctionnement qui indiqueraient clairement dès le départ de quelle manière et dans quelle mesure les Etats membres ou les institutions auront à faire face à leurs risques respectifs.

Pour leur part, le directeur général et le secrétariat doivent assumer certaines responsabilités. En premier lieu, ils auront à prendre les deux précautions suivantes:

- a) fournir aux membres des estimations soigneusement calculées des effets des facteurs externes sur le programme pour la période biennale suivante;
- b) s'assurer que les monnaies dans lesquelles sont libellés les revenus et les dépenses sont appariées au mieux, de manière que le programme d'activités soit protégé autant que possible contre des perturbations dues à des facteurs externes.

METHODES:

La mise en oeuvre de cette proposition se traduirait par le processus budgétaire suivant:

- i) le conseil exécutif établit le niveau de l'enveloppe financière principale (i.e. celle qui est destinée au programme d'activités) pour la période biennale suivante;
- ii) aux premières étapes de la préparation du budget-programme d'activités de la période biennale, l'institution examine l'utilisation qu'elle fait actuellement des principales monnaies convertibles et calcule l'effet du changement ou de la réorientation qu'elle prévoit apporter au programme sur la répartition de ses dépenses selon les diverses monnaies;
- iii) l'institution procède également à l'estimation de ce que pourrait être à l'avenir l'effet probable des fluctuations monétaires et de l'inflation sur la répartition de ses dépenses selon les diverses monnaies;
- iv) sur la base de cette information et à la lumière des lignes directrices établies pour l'ensemble du programme (et décrites ci-après) l'institution détermine dans quelle monnaie ou, dans le cas de l'utilisation d'un système de monnaies multiples, dans quelle proportion pour chaque monnaie utilisée, les contributions devront être payées au cours de la période biennale suivante.

LIGNES DIRECTRICES:

La détermination de l'unité monétaire des contributions, des comptes et des budgets devrait être guidée par des considérations de facilité d'application et d'utilité. Pour ce faire, les Etats membres et les institutions pourraient prendre en considération les principes suivants:

- a) Le choix de la ou des monnaies dans lesquelles seront libellées les contributions, et la détermination de la proportion à attribuer à chacune d'elles, doivent être basées sur la répartition réelle des dépenses selon les différentes monnaies (e.g. sur la moyenne des cinq dernières années);
- b) Le choix est fait pour une période biennale au moins;
- c) Les proportions établies sont ajustées seulement si la répartition des dépenses selon les monnaies a subi un changement d'au moins 5%;
- d) Les monnaies dans lesquelles sont libellées les contributions doivent être entièrement convertibles et ne pas être sujettes à l'inflation au-delà d'une limite raisonnable;
- e) Le nombre de ces monnaies ne doit pas dépasser trois;
- f) Si l'institution utilise plus d'une monnaie, tous les Etats membres devront être mis à contribution selon les mêmes proportions (par exemple, 40% dans la devise A et 60% dans la devise B);
- g) Lorsque l'institution utilise plus d'une monnaie, les Etats membres doivent s'abstenir de spéculer sur les fluctuations monétaires en différant le paiement de leur contribution dans une monnaie qui serait en train de se déprécier par rapport à leur monnaie nationale. A cette fin, les institutions seront autorisées à convertir immédiatement tous les paiements partiels selon les proportions requises dans les monnaies choisies pour les contributions, et à créditer les Etats membres sur la base du taux du marché à la date de réception de la contribution partielle;

h) Toutes les contributions mises en recouvrement sont normalement payées en monnaies entièrement convertibles;

i) Lorsque les Etats membres payent leur contribution en une seule monnaie, l'institution en effectue la conversion dans les monnaies choisies pour les contributions, selon le taux de change du marché. Tout écart entre le paiement réel et la contribution due est régularisé dans les plus brefs délais;

j) Les institutions tiennent les comptes des programmes et des sous-programmes dans l'unité monétaire des dépenses. Les états financiers et les rapprochements mensuels sont établis dans l'unité monétaire la plus appropriée parmi celles qui servent au règlement des contributions. Les comptes globaux (e.g. les grands programmes) sont libellés dans les unités monétaires des contributions;

k) La documentation du budget-programme d'activités présente chaque programme, d'abord dans l'une des monnaies choisies pour les contributions et, ensuite, dans la monnaie que l'institution avait employée par le passé (au taux de change en vigueur à la date de la préparation de la documentation budgétaire), en vue de permettre les comparaisons entre différentes périodes biennales.

OPTIONS MONETAIRES:

En fonction de ce qui précède, les institutions disposeraient de l'une des trois options suivantes:

A) Les contributions, les comptes et les budgets sont libellés en une seule monnaie:

Il serait appropriée que les institutions qui dépenses 65% ou plus de leur budget dans une monnaie (en supposant que celle-ci est pleinement convertible) prennent en considération l'avantage qu'elles auraient à libeller leurs comptes, leurs budgets et leurs contributions dans cette monnaie.

- B) Les contributions, les comptes et les budgets sont libellés en deux monnaies:

Les institutions qui dépensent 40% ou plus de leur budget dans l'une et l'autre de deux monnaies convertibles devraient prendre en considération l'avantage qu'elles auraient à utiliser un système comprenant ces deux monnaies.

- C) Les contributions, les comptes et les budgets sont libellés dans trois monnaies:

Les institutions qui dépensent 30% ou plus de leur budget dans chaque monnaie d'un groupe de trois monnaies convertibles pourraient réexaminer l'opportunité d'adopter un système de trois monnaies. En raison de la complexité administrative qu'entraînerait probablement un tel système, la décision de l'adopter serait prise seulement s'il est démontré que les deux autres options sont moins avantageuses. En tout état de cause, la décision devrait être soumise à l'approbation de la conférence générale.

le 25 juin 1987

*
* REFORME PORTANT SUR DES ASPECTS *
* FINANCIERS ET BUDGETAIRES DES NATIONS UNIES *
*
* DOCUMENT NO X *
*
* PROPOSITION VISANT A *
* NORMALISER LE FONDS DE ROULEMENT *
*

PROPOSITION VISANT A
NORMALISER LE FONDS DE ROULEMENT:

OBJECTIFS ET PRESENTATION DU DOCUMENT:

Ce document vise deux objectifs:

- a) décrire les fonctions d'un fonds de roulement normalisé;
- b) décrire les méthodes à suivre pour:
 - calculer le niveau souhaitable du fonds;
 - pourvoir à son financement initial;
 - en assurer le fonctionnement au cours de la période biennale;
 - rembourser les sommes revenant aux Etats membres qui se retirent d'une institution.

Le document comprend trois sections intitulées respectivement:

Introduction

Le fonds de roulement normalisé

Le fonctionnement du fonds de roulement normalisé

INTRODUCTION:

La plupart des institutions des Nations Unies disposent d'un fonds de roulement. Il existe cependant, entre les fonds, une grande diversité en ce qui a trait à leur financement, au niveau auquel ils sont maintenus et à l'utilisation qui en est faite. Ainsi:

L'AIEA possède un fonds de roulement "dont le montant et l'utilisation doivent être déterminés, de temps à autre, par le conseil des gouverneurs avec l'approbation de la conférence générale. Le fonds de roulement sera alimenté par des avances effectuées par les Etats membres..."

Pour la OAA, le fonds de roulement "sera maintenu ... à un niveau qui sera déterminé de temps à autre par la conférence et servira:

- i) à avancer des sommes au fonds général pour le financement des dépenses budgétaires, en attendant la rentrée des contributions;
- ii) à avancer des sommes au fonds général pour le financement des dépenses urgentes non prévues dans le budget de la période en cours;
- iii) à accorder des prêts remboursables à des fins autorisées par le conseil dans des cas spécifiques. Les avances ainsi consenties seront considérées comme partie intégrante du fonds."

Quant à l'OIT, son règlement financier prévoit que le fonds de roulement servira aux fins suivantes:

- a) financer les dépenses budgétaires en attendant la rentrée des contributions ou d'autres revenus; et
- b) avancer, dans des circonstances exceptionnelles et sous réserve de l'autorisation du conseil d'administration, les sommes nécessaires pour faire face aux imprévus et aux situations d'urgence."

Le fonds de roulement de l'OIT est constitué par "les sommes qui y sont déposées par les Membres" et par "toute somme dont la conférence demandera le paiement de temps à autre."

Il serait opportun d'examiner les règlements financiers des institutions des NU ainsi que l'application qui en est faite et, au besoin, de les amender de manière: (i) à normaliser les fonds de roulement, et (ii) à s'assurer que les règlements énoncent clairement les principes régissant le fonctionnement de ces fonds. Les règlements devraient couvrir plus particulièrement les aspects suivants:

- la finalité du fonds;
- les parties qui en sont propriétaires;
- la manière dont il est initialement financé;
- la détermination de son niveau initial et les ajustements qui y sont apportés par la suite;
- son fonctionnement en rapport avec le compte budgétaire principal;
- l'utilisation qui est faite des revenus d'intérêt ou d'autres revenus qui en résultent;
- les ajustements à effectuer dans l'éventualité du retrait d'un Etat membre.

LE FONDS DE ROULEMENT NORMALISE:

Il est proposé que le fonds de roulement serve à une seule fin: agir en régulateur des mouvements de trésorerie du compte budgétaire principal, en attendant la rentrée des contributions en retard.

Selon la définition qu'en donne le Document No XI, les contributions en retard sont les contributions mises en recouvrement pour la période comptable en cours (dont la durée est habituellement de 12 mois), qui sont reçues avant la fin de la période mais après l'échéance établie par le règlement financier. Le fonds de roulement ne devrait pas servir à compenser l'effet cumulatif des contributions arriérées ou des contributions dont on anticipe le non-paiement, à moins qu'il n'y ait un espoir raisonnable (ce concept est défini plus loin) que ces sommes parviennent à l'institution au cours de la période comptable courante.

Dans le cadre du modèle, le fonds de roulement est établi sur la base d'avances obligatoires effectuées par les

Etats membres, conformément au barème normal des contributions. Les avoirs détenus au fonds de roulement, ainsi que les revenus qui en résultent, demeurent la propriété des Etats membres qui ont effectué des avances pour alimenter le fonds. Ces avoirs sont détenus en fiducie par l'institution afin qu'elle puisse maintenir en tout temps des niveaux d'encaisse appropriés et régler, dans la période normale de crédit (habituellement de 30 jours), toutes les factures dont le paiement vient à échéance. Les Etats membres décident de la manière dont ils veulent disposer de la part qui leur est attribuée à partir des surplus du fonds. Dans l'éventualité où un Etat membre se retire de l'institution, toutes les avances qu'il a accordées au fonds lui seront remboursées, de même que sa part dans les revenus qui en résultent, telle qu'elle est établie à la date du retrait.

Il n'est nullement justifié que le fonds de roulement remplisse une fonction budgétaire autre que celle d'un régulateur des mouvements de trésorerie. Dans le cadre du modèle proposé, les institutions disposeraient d'un mécanisme approprié pour faire face aux imprévus et aux situations d'urgence et pourraient, en tout temps, recourir aux fonds inclus dans l'enveloppe financière de réserve. Par contre, il serait inapproprié et inéquitable d'utiliser le fonds de roulement pour compenser l'effet cumulatif des contributions arriérées ou celui de nouveaux arriérés. Une telle façon de procéder aurait inévitablement pour effet d'épuiser le fonds de roulement (et, comme l'ONU en a fait la preuve, d'entraîner l'épuisement de toutes les réserves). De plus, les Etats membres ne seraient plus incités à payer intégralement et à temps leurs contributions.

LE FONCTIONNEMENT DU FONDS DE ROULEMENT NORMALISE:

Finalité:

- Le fonds de roulement normalisé doit permettre aux institutions de disposer en tout temps d'un surplus de trésorerie suffisant pour qu'elles puissent régler les factures dont le paiement est échu, en attendant la rentrée des contributions en retard.

Propriété:

- Le fonds de roulement demeure la propriété des Etats membres qui l'ont financé. Chaque Etat membre est propriétaire des sommes qu'il a avancées au fonds

et de tout revenu résultant de ces sommes pendant qu'elles étaient détenues en fiducie par l'institution;

- Lorsqu'elle reçoit des avances pour le fonds de roulement, l'institution émet un reçu réaffirmant le droit de propriété des Etats membres sur le montant de ces avances et de tout revenu qui en résulte.

Financement initial:

- Le directeur général calcule le niveau souhaitable du fonds de roulement de l'institution sur la base des mouvements de trésorerie mensuels et du modèle selon lequel s'est affectué, par le passé, le paiement des contributions;

- Le conseil d'administration approuve ce niveau;

- La conférence générale entérine la décision de constituer un fonds de roulement et celle de demander aux Etats membres d'avancer les sommes nécessaires à son financement;

- L'institution demande aux Etats membres d'avancer les sommes nécessaires au fonds de roulement, leur quote-part étant établie conformément au barème normal des contributions.

- L'institution fournit à chaque Etat membre un reçu confirmant le droit de propriété de cet Etat sur ses propres avances.

Ajustements du niveau du fonds de roulement:

- Le directeur général pourrait, au cours des travaux préparatoires de la période biennale suivante lorsqu'il le juge opportun, recalculer le niveau souhaitable du fonds de roulement de l'institution;

- En pareil cas, il y aurait lieu de suivre la méthode décrite ci-dessus.

Fonctionnement du fonds de roulement:

- A partir du fonds de roulement, le directeur financier de l'institution effectue les retraits qu'il juge nécessaires pour maintenir un niveau d'encaisse approprié et pour régler promptement toutes les factures dont le paiement vient à échéance;

- Le fonds de roulement est réapprovisionné en première priorité à partir des rentrées des contributions. Le réapprovisionnement du fonds a ainsi préséance sur toutes les dépenses, y inclus celles qui ont trait à la réalisation du programme ordinaire;
- Si les retards dans la rentrée des contributions sont trop longs pour que le fonds de roulement puisse suffire au financement intérimaire, la question est portée immédiatement à l'attention du conseil d'administration à qui il incombe de déterminer quels projets et activités seront transférés du programme ordinaire au programme mis en liste d'attente;
- A la fin de chaque période financière, c'est-à-dire généralement à la fin de l'année, le fonds de roulement doit être ramené au niveau auquel il avait été établi;

Utilisation des revenus d'intérêt ou d'autres revenus résultant du fonds de roulement:

- Les sommes versées au fonds de roulement qui, à une date déterminée, n'ont pas été transférées au compte général font l'objet de placements;
- Les revenus d'intérêt et autres revenus sont déposés au fonds de roulement;
- Les revenus résultant des sommes avancées par un Etat membre serviraient, le cas échéant, à payer les arriérés sur les avances de ce dernier;
- Les ajustements à la hausse du fonds de roulement ont préséance sur toute autre utilisation ordinaire des revenus du fonds;
- Chaque Etat membre décide de l'usage qui sera fait de tout surplus de revenu résultant de ses propres avances.

Retrait d'un Etat membre:

- Seront remboursées à l'Etat membre qui se retire toutes les avances qu'il a consenties, telles qu'elles s'établissent à la date où ce retrait devient effectif;
- Tout revenu résultant des sommes avancées par l'Etat membre est calculé à la date où le retrait de cet Etat devient effectif, et lui est remboursé.

le 25 juin 1987

*
* REFORME PORTANT SUR DES ASPECTS *
* FINANCIERS ET BUDGETAIRES DES NATIONS UNIES *
*
* DOCUMENT NO XI *
*
* UNE SERIE DE PROPOSITIONS *
* CONCERNANT LES CONTRIBUTIONS EN RETARD, *
* ARRIEREES OU RETENUES ET LES FONDS BLOQUES *
*

OBJECTIFS ET PRESENTATION DU DOCUMENT:

Trois objectifs sont visés par ce document:

- Proposer des définitions précises pour les contributions en retard, les contributions arriérées, les contributions retenues pour question de principe, et les fonds bloqués;
- Proposer des politiques et des méthodes visant à réduire à l'avenir la fréquence et l'effet défavorable des contributions en retard, des contributions arriérées, des contributions retenues pour question de principe, et des fonds bloqués;
- Proposer des politiques et des méthodes visant à réduire, et par la suite à résoudre, les problèmes relatifs aux arriérés et aux retenues accumulés.

Le document comprend six parties intitulées respectivement:

Introduction

Contributions en retard

Contributions arriérées

Mesures propres à éviter les retenues pour question de principe

La restitution des retenues de principe actuelles

Fonds bloqués

INTRODUCTION:

Dans presque tous les cas, les contributions mises en recouvrement auprès des Etats membres constituent la principale, sinon l'unique source de revenus pour les institutions des NU. Or, il semble que les contributions en retard, arriérées ou retenues et les paiements effectués en fonds bloqués soient des phénomènes assez fréquents, qui peuvent atteindre des proportions importantes et entraîner des problèmes financiers majeurs, allant même, dans certains cas, jusqu'à menacer l'intégrité du programme d'activités des institutions.

Le fait que les Etats membres ne paient pas intégralement les contributions, aux dates fixées par les règlements financiers, entraîne deux sortes de problèmes:

- des insuffisances de liquidités qui perturbent l'appareil administratif, provoquent des distorsions dans l'exercice de la fonction de trésorerie relative à la gestion de l'encaisse et, en général, entravent l'exécution rationnelle et efficace des programmes;
- des tensions politiques qui affectent les relations entre les Etats membres qui règlent promptement leurs contributions, et qui sont ainsi injustement pénalisés en supportant plus que leur part du fardeau financier et les Etats membres qui sont en défaut et qui, par voie de conséquence, profitent abusivement des services fournis par l'institution.

Les propositions suivantes, visent à atténuer ces problèmes, en instaurant des mesures incitatives, des pénalités ou d'autres méthodes devant permettre, dans la mesure du possible, de parvenir à un accord sur la direction du programme d'activités. Toutes ces dispositions supposent cependant trois préalables:

- que les Etats membres s'entendent sur le mandat et les objectifs fondamentaux de tous les institutions;
- qu'ils désirent voir les institutions fonctionner de façon efficace et efficiente;
- qu'ils reconnaissent que les institutions des NU, de par le caractère universel de leur structure, ne peuvent servir exclusivement les intérêts d'un groupe

particulier, quelles que soient la taille ou l'importance de ce groupe.

Ces propositions impliquent également que la majorité des Etats membres soient suffisamment préoccupés par les difficultés financières auxquelles les institutions des NU doivent actuellement faire face et qu'ils soient disposés à envisager la mise en place d'un train de mesures correctives.

CONTRIBUTIONS EN RETARD:

Les contributions en retard sont les contributions mises en recouvrement qui sont payables au cours de la période comptable en cours (habituellement une période de douze mois) et dont le paiement est effectué avant la fin de la période mais après la date d'échéance établie par les règlements financiers.

Les contributions en retard entraînent au moins quatre problèmes:

- elles perturbent les mouvements de trésorerie de l'institution, l'obligeant à recourir de façon plus importante à des mécanismes tels que le fonds de roulement (nécessitant ainsi l'accroissement de ce fonds), ou à différer le paiement des factures;
- elles retardent l'échelonnement ou l'exécution des programmes et sont la cause de délais dommageables ou de coûts additionnels non prévus;
- elles limitent la capacité de l'institution de réduire l'effet de l'inflation ou des fluctuations monétaires défavorables sur les programmes;
- elles créent des distorsions dans le barème des contributions toutes les fois que les taux de change sont instables.

La solution de ces problèmes impliquerait, d'une part, l'instauration de mesures incitatives qui encourageraient les Etats membres à payer rapidement leurs contributions et, d'autre part, l'exercice d'un suivi plus strict de l'observation des règlements financiers.

Pour ce qui est des mesures incitatives, la "courbe en S" adoptée récemment par l'OACI constitue un excellent modèle qui pourrait être adopté à travers tout le système. Ce dispositif, qui est présenté de façon assez détaillé dans le document A26-WP/39 EX/8 de l'OACI, récompense les payeurs diligents (c'est-à-dire les Etats membres qui payent leurs contributions avant le 15 juin) en leur attribuant une part plus grande du revenu de placement résultant de leurs contributions. Des variantes de la courbe en S sont actuellement envisagées par d'autres institutions, en particulier par l'OMS et l'OIT. Chacune d'elles a ses mérites mais il semble que seule la courbe en S permette de faire une nette distinction entre les payeurs diligents et les payeurs récalcitrants, en octroyant les avantages incitatifs principalement aux payeurs diligents.

Bien que la question des contributions en retard ait déjà retenu l'attention des institutions, il faudrait inciter ces dernières, ainsi que leurs conseils d'administration, à suivre de plus près la rentrée des contributions. Ainsi, pour s'assurer que toutes les contributions seront reçues avant la fin de la période comptable en cours, elles pourraient envisager certaines mesures supplémentaires comme des états financiers mensuels, des rappels officiels aux payeurs qui ont l'habitude d'être en retard et, en dernier recours, l'examen, dans le cadre des réunions du conseil d'administration, des cas les plus récalcitrants.

LES CONTRIBUTIONS ARRIEREES:

Dans le modèle proposé, les contributions arriérées sont définies comme suit:

- Toutes les sommes dues sur les contributions mises en recouvrement pour les périodes comptables antérieures, à l'exception de celles que les Etats membres ont décidé de retenir et au sujet desquelles ils ont fait une déclaration formelle de retenue.

Les contributions arriérées réduisent le montant des ressources financières disponibles dans l'enveloppe principale et, indirectement, dans l'enveloppe de réserve. Leur effet est donc de diminuer l'envergure du programme d'activités.

Il a été proposé ailleurs dans la présentation du modèle (Document No. VIII - Etendue et structure du budget-programme d'activités) que tous les institutions instaurent un programme mis en liste d'attente qui serait affecté aux

activités, aux projets ou aux programmes qui ont été approuvés mais pour lesquels aucun financement n'est disponible. Dans le cadre du modèle, il incombe au directeur général et au conseil d'administration d'exercer un suivi de la rentrée des fonds, et d'ajuster en conséquence la réalisation du programme en procédant à des transferts, dans un sens ou dans l'autre, entre le programme ordinaire et le programme mis en attente.

Les dispositions supplémentaires qui suivent sont nécessaires pour qu'un équilibre approprié puisse s'établir entre la rentrée des fonds et les sorties des sommes destinées à la réalisation du programme:

- dans le cadre de la préparation du budget-programme d'activités et au début de chaque période comptable (habituellement au début de janvier), le directeur général calcule le rapport des arriérés sur les contributions mises en recouvrement pour l'année précédente. En appliquant ce ratio au budget en cours de préparation, il détermine "le niveau probable des ressources qui seront disponibles" pour l'année suivante;
- le conseil d'administration, sur avis du directeur général, identifie alors les activités et les projets à transférer du programme ordinaire au programme mis en attente afin que le total du coût estimé des activités et des projets restant dans le programme ordinaire corresponde au "niveau probable des ressources qui seront disponibles";
- en identifiant les activités et les projets à transférer au programme mis en attente, le conseil d'administration a soin d'établir un ordre de priorité pour l'exécution de ces projets et a soin également de ne pas pénaliser les Etats membres qui ont payé intégralement leurs contributions;
- au fur et à mesure du paiement des arriérés, certaines activités et certains projets sont ramenés du programme mis en attente au programme ordinaire, les ressources nécessaires à leur réalisation devenant disponibles;
- il appartient au conseil d'administration, sur recommandation du directeur général, de choisir les activités à ramener au programme ordinaire, et cela en fonction de l'ordre de priorité établi et en ayant soin d'éviter de pénaliser les Etats membres qui ont réglé intégralement leurs arriérés.

Dans la mesure du possible, les Etats membres qui ont accumulé des arriérés devraient être incités à les régler rapidement. A cette fin, les institutions devraient leur proposer le rééchelonnement en bonne et due forme des arriérés sur une période aussi courte que possible.

Les règlements financiers des Nations Unies et de certains institutions prévoient que les Etats membres qui ont accumulé plus de deux années d'arriérés perdent leur droit de vote. Il est possible qu'en pareille circonstance, le conseil exécutif ou la conférence générale soient informés que les arriérés sont dus à un cas de force majeure, c'est-à-dire à des événements qui échappent au contrôle des gouvernements en cause ou à de sérieuses difficultés économiques ou budgétaires. En général, lorsque de telles situations se sont présentées dans le passé, le droit de vote a été rétabli.

Il est proposé que, quelles que soient les circonstances politiques, économiques ou sociales qui ont été à l'origine des arriérés ou de la retenue des contributions, lorsque le droit de vote est rétabli, il ne s'étende pas aux questions financières ni aux cas où il s'agit de déterminer si une question comporte ou non des implications financières. C'est uniquement lorsque l'Etat membre a réglé toutes ses contributions arriérées ou retenues, comptant de nouveau moins de deux ans de paiements en retard, qu'il pourra recouvrer pleinement son droit de vote. Il est proposé que les règlements financiers des institutions des NU soient modifiés dans ce sens.

MESURES PROPRES A EMPECHER LES RETENUES
POUR QUESTION DE PRINCIPE:

Le document No VII décrit le fonctionnement du programme spécial. Comme il l'indique, la catégorie (iv) vise à fournir un mécanisme administratif approprié aux projets ou aux activités auxquels peuvent s'objecter certains Etats membres et qui pourraient susciter des controverses ou des retenues de contributions pour question de principe (s'ils étaient réalisés dans le cadre du programme ordinaire et donc financés à partir de l'enveloppe principale). Dans l'état actuel des choses, les Etats membres ont principalement deux options: passer outre au projet ou accepter de faire face aux problèmes des contributions retenues pour question de principe. (Une troisième option que l'OMS, par exemple, utilise pour faire face à des objections de caractère social plutôt que politique consiste à retirer le

projet du programme ordinaire et à le financer au moyen d'un fonds placé en fiducie et alimenté par des contributions volontaires).

Si elle était instaurée, la catégorie (iv) du programme spécial constituerait de plein droit une troisième option qui ne comporterait aucune possibilité de profits fortuits pour les membres qui retiennent leurs contributions, tout en donnant l'assurance que le coût du projet est équitablement réparti entre tous les Etats membres selon le barème normal des contributions.

Face à la possibilité de retenues pour question de principe, le conseil d'administration procéderait de la façon suivante:

- Il prendrait une décision au sujet du maintien du projet (ou de l'activité) et, partant, de son inclusion dans le programme ordinaire;
- si la décision était négative, le projet, et les ressources requises pour sa réalisation, seraient transférés de l'enveloppe principale à l'enveloppe spéciale;
- à titre d'activité de la catégorie (iv), le projet serait financé au moyen de contributions mises en recouvrement auprès des Etats membres qui n'ont pas exprimé une objection de principe à son endroit. Le niveau de financement du projet serait ajusté à la baisse de manière à ce qu'il ne constitue pas une surcharge financière pour les Etats membres qui le financent;
- Les Etats membres qui ont exprimé une objection de principe à l'égard du projet seraient toujours appelés à payer une somme équivalente à leur part dans le projet, mais ces sommes seraient retournées à l'enveloppe principale, à titre de contributions spéciales en vue de la réalisation des activités du programme mis en liste d'attente;
- au début de la phase préparatoire de chaque budget-programme d'activités biennal, les Etats membres seraient appelés à confirmer, soit leur intention de continuer à financer le projet, soit le maintien de leur objection à son endroit. Si toutes les objections de principe étaient suspendues, le projet et les fonds correspondants seraient retournés à l'enveloppe principale. Inversement, si le nombre des Etats membres disposés à financer le projet était

insuffisant, il serait mis fin au projet et le reliquat des fonds correspondants serait retourné à l'enveloppe principale.

RESTITUTION DES RETENUES DE PRINCIPE ACTUELLES:
--

La catégorie (iv) du programme spécial vise principalement à éviter de nouvelles retenues et cela au moyen d'un mécanisme qui permettrait de satisfaire, dans une certaine mesure, toutes les parties. Celles qui sont en faveur du projet pourraient le réaliser mais à une échelle réduite, tandis que celles qui s'y objectent ne seraient pas tenues de le financer.

Ce mécanisme pourrait servir subsidiairement comme solution au problème des retenues actuelles. À l'instar du cas précédent, un projet qui aurait provoqué la retenue des contributions serait transféré, avec son financement, du programme ordinaire au programme spécial. La démarche serait essentiellement la même, avec toutefois les variations suivantes:

- a) Les Etats membres qui ont retenu leurs contributions seraient tenus de les verser dans les meilleurs délais possibles, et sur une période ne dépassant pas 5 ans;
- b) Les Etats membres qui ont retenu leurs contributions auraient le choix de financer des programmes actuellement mis en attente ou des activités et des projets nouveaux dans le cadre du programme spécial. Dans ce dernier cas, les activités et les projets en cause devraient être assujettis à l'acceptation du conseil d'administration;
- c) les contributions retenues par le passé doivent être payées intégralement même si le programme controversé a été terminé à une date antérieure.

LES FONDS BLOQUES:

Les "fonds bloqués" résultent de contributions et d'autres paiements libellés en monnaies non convertibles, qui sont utilisables ou non par l'institution selon l'importance des activités qui doivent être réalisées dans le pays où la monnaie non convertible est en circulation.

En aucun cas, les institutions ne doivent accepter un paiement en monnaie non convertible, qui excéderait les sommes qu'elles prévoient vraisemblablement dépenser, au cours de la période biennale, dans le pays où cette monnaie est en circulation. En pareil cas, il incomberait à l'institution de convaincre le conseil d'administration du caractère raisonnable de ses prévisions. Il incomberait par ailleurs aux Etats membres qui effectuent des paiements en monnaies non convertibles d'assumer tout risque résiduel qui en résulterait. Les contributions non utilisables (c'est-à-dire celles qui excèdent le niveau requis pour la période biennale) devraient être de fait assimilées à des arriérés et donc assujetties aux mêmes pénalités.

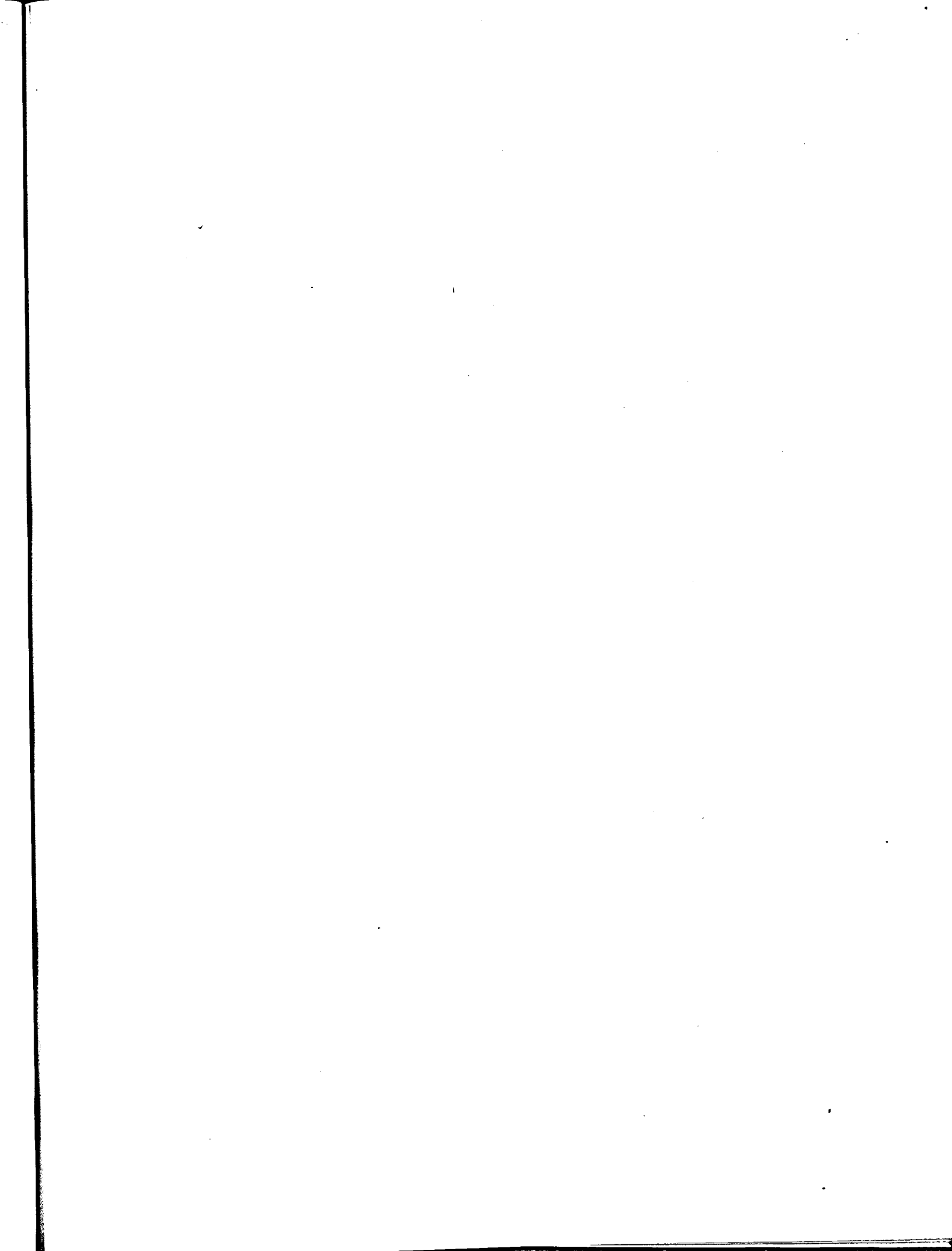
Il y aurait lieu de prévoir un délai raisonnable pour que les autorités des Etats membres qui utilisent des monnaies non convertibles s'adaptent au régime décrit plus haut et commencent à s'y conformer. Une période intérimaire d'une durée raisonnable faciliterait une telle adaptation.

La détermination du niveau souhaitable de "fonds bloqués" se ferait comme suit:

- Les Etats membres intéressés à payer une partie de leurs contributions en monnaie non convertible informent l'institution de leur intention;
- lors de la préparation de son budget-programme d'activités, l'institution calcule les montants dont elle aurait éventuellement besoin. Elle en informe les Etats membres à l'aide de la lettre annuelle par laquelle elle les invite à payer leurs contributions;
- si un seul Etat membres ou plus ont exprimé une telle intention, l'institution répartit le montant requis entre tous ces Etats membres, la quote-part de chacun d'eux étant établie conformément au barème

normal des contributions; le total des montants ainsi déterminés sera donc égal aux besoins réels;

- tout solde excédentaire en monnaies non convertibles détenu par l'institution à la fin d'une période biennale servira au financement des dépenses de la période biennale suivante. Dans le cas où l'excédent est supérieur aux besoins, la portion non requise sera retournée aux Etats membres selon la barème des contributions, si ce barème avait été utilisé pour l'obtention des fonds. Dans le cas contraire, les fonds non convertibles seront retournés aux Etats membres qui avaient initialement effectué le paiement dans la monnaie non convertible en cause. La contribution suivante de ces Etats membres serait ajustée en conséquence.



le 25 juin 1987

*
* REFORME PORTANT SUR DES ASPECTS *
* FINANCIERS ET BUDGETAIRES DES NATIONS UNIES *
*
* DOCUMENT NO XII *
*
* PROPOSITION VISANT A ETABLIR *
* UNE PROVISION POUR INFLATION *
*

OBJECTIFS ET PRESENTATION DU DOCUMENT:

Deux objectifs sont visés par le présent document:

- a) décrire la provision pour inflation et sa finalité;
- b) décrire le mode de fonctionnement de la provision pour inflation.

Le document se divise en quatre parties intitulées respectivement:

Introduction

Considération préliminaires

La provision pour inflation

Mode de fonctionnement

INTRODUCTION:

Il n'existe actuellement aucune pratique commune quant à l'inclusion du facteur inflation dans les estimations de coût et quant à la manière dont ce facteur est présenté dans la documentation du budget-programme d'activités.

Le projet de budget de l'ONU introduit le facteur inflation au niveau de l'article budgétaire. Tous les programmes sont répartis selon les grandes catégories de dépenses. Ainsi, le programme "Administration et services communs" se divise en: Postes permanents, Aide occasionnelle, Experts-conseils, Heures supplémentaires, etc.; une provision biennale pour inflation est calculée pour chaque catégorie.

Dans le budget de l'OMS, l'inflation figure au niveau global (Etape 8 du processus de détermination du niveau du budget-programme). Les augmentations de dépenses ne sont pas identifiées selon qu'elles sont dues "aux coûts statutaires" ou "à l'inflation". Les chiffres relatifs à l'inflation et aux augmentations statutaires sont répartis par grands programmes et programmes types sous forme de tableaux sommaires. Par contre, les tableaux relatifs aux programmes individuels n'indiquent que l'effet global (augmentation ou diminution) de l'ensemble des facteurs (coûts statutaires, inflation, taux de change).

L'AIEA détermine en premier lieu les augmentations ou les diminutions réelles du programme; cela lui permet d'obtenir une estimation pour l'année suivante sur la base de prix constants. Un pourcentage est alors ajouté pour les augmentations de prix (celles-ci étant réparties par secteur et par programme). L'information fournie au niveau des programmes porte uniquement sur la composition des coûts pour l'année à venir, ceux-ci étant répartis par sous-programmes et par catégories types (par exemple: personnel, conférences, contrats, autres ...)

L'UNESCO établit son budget en dollars constants et calcule séparément les coûts de l'inflation. Ceux-ci sont présentés dans la "Partie VII - Réserve budgétaire" du budget-programme d'activités. L'UNESCO applique le principe d'un budget qui tient pleinement compte de l'inflation et la Partie VII est financée selon un pourcentage du programme ordinaire. L'utilisation de la réserve pour inflation est subordonnée à l'approbation du conseil d'administration. Selon le règlement financier actuel de l'UNESCO, les fonds de la Partie VII ne peuvent être utilisés à aucune autre fin.

CONSIDERATIONS PRELIMINAIRES:

Etant donné que tous les programmes des institutions des Nations Unies subissent les effets de l'inflation, des principes directeurs et des méthodes devraient être prévus en conséquence. De plus, ces principes et ces méthodes devraient être normalisés. Le système adopté devrait être transparent et comporter une démarche directe qui faciliterait l'estimation du facteur inflation et le calcul du montant global des ressources financières qui doivent y être affectées, et pour permettre le décaissement de ces fonds à un rythme compatible avec le niveau réel de l'inflation.

Il est également proposé que, d'une façon générale, la méthodologie adoptée pour l'estimation de la provision pour inflation et la méthode à suivre pour y puiser des fonds ne soient pas complexes mais visent plutôt à la simplicité et à la transparence des processus budgétaires et comptables correspondants.

ESTIMATION DES COUTS:

Il est proposé que, lors de la préparation de l'estimation des coûts relatifs à la période biennale suivante, les institutions procèdent comme suit:

- elles estiment le coût du programme ou des activités uniquement sur la base des prix actuels du marché ou des prix connus (ces derniers comprenant toutes les augmentations connues ou les augmentations statutaires ou relatives aux traitements, aux services publics, aux baux, aux loyers, etc);
- elles calculent, pour chaque pays où les programmes seront réalisés, le total des dépenses proposées qui sont sujettes à l'inflation, exprimé dans la monnaie convertible dont l'institution se servira soit pour régler directement ces dépenses soit pour se procurer des fonds en monnaie locale;
- elles calculent également le total des dépenses de cette catégorie, par programme, par grand programme, et au niveau global.

ESTIMATION DU FACTEUR INFLATION.

Il est proposé que l'inflation soit estimée sur une base de moyennes, sur la base des principales monnaies convertibles utilisées par les institutions. Cette façon de procéder permettrait d'éviter le calcul de l'inflation au niveau de chaque article budgétaire pour chacun des programmes individuels. La démarche à adapter serait la suivante:

- A) Estimer le taux moyen d'inflation qui prévaudra au cours de la période biennale suivante, pour les monnaies dans lesquelles sont libellées les dépenses (par exemple: dollars des EU, francs français, birrs éthiopiens, cruzeiros brésiliens, roupies indonésiennes, etc) et corriger ces prévisions en fonction des pertes de change prévues par rapport à l'unité monétaire de compte (ou à la monnaie de conversion lorsqu'un système comportant plus d'une unité monétaire de compte a été adopté);
- B) Appliquer le taux d'inflation moyen ainsi établi aux composantes des coûts du programme qui sont sujettes à l'inflation (ce calcul est effectué dans la monnaie de conversion ou dans l'unité monétaire de compte aux taux de change prévalant sur le marché à la date de préparation du budget). L'on obtient ainsi un coût estimé de l'inflation pour chacun des pays où les programmes seront réalisés;
- C) Calculer le total de ces coûts d'inflation par monnaie de conversion ou par unité monétaire de compte selon le cas. On obtient ainsi "une estimation du coût total de l'inflation".

Cette démarche doit rester simple. Le taux d'inflation prévu et le facteur de correction pour perte de change (Etape A) pourraient et devraient être calculés une fois par année seulement pour s'appliquer à tout le système des NU. Le facteur de correction pour perte de change devrait être calculé à partir des données des années antérieures (c'est-à-dire sous la forme d'une relation linéaire entre le taux d'inflation et le pourcentage de perte de change). Ainsi, dans le cadre du modèle proposé, tous les institutions des NU qui réalisent des programmes dans un pays déterminé appliqueraient aux dépenses effectuées dans ce pays une même série de coefficients. Il serait possible, et en fait plus logique, que l'établissement de ces coefficients soit effectué centralement.

Par ailleurs, l'adoption d'une même méthode pour le calcul du coût de l'inflation permettrait de procéder à des comparaisons valables en ce qui concerne la sensibilité au facteur inflation de programmes de type différent réalisés par une même institution ou de programmes semblables réalisés par des institutions différentes.

L'adoption d'une démarche uniforme permettrait également aux Etats membres de prendre des décisions applicables à tout le système des NU en ce qui concerne l'adoption ou non du principe d'un budget qui tient pleinement compte de l'inflation. Pour des considérations d'équité, une décision qui consiste à adopter un budget qui tient partiellement compte de l'inflation devrait en principe s'appliquer sans distinction à tout le système des NU.

LA PROVISION POUR INFLATION:

Selon le modèle proposé, l'estimation du coût total de l'inflation, faite dans le contexte des travaux préparatoires du budget de la période biennale suivante, détermine le niveau de financement de la provision pour inflation. Les Etats membres contribuent à ce financement selon le barème normal des contributions et les fonds ainsi recueillis font partie de l'enveloppe de réserve. Les revenus de placement résultant de ce fonds y demeurent et s'ajoutent à la provision pour inflation.

Les responsabilités qu'assume le conseil d'administration en ce qui a trait à la provision pour inflation sont les suivantes:

- il surveille la manière dont l'institution procède à l'estimation des coûts et calcule le coût global de l'inflation;
- il décide si le budget qui sera adopté pour la période biennale suivant devra tenir pleinement ou partiellement compte de l'inflation;
- il établit le niveau de la provision pour inflation;
- il surveille les transferts de fonds destinés à compenser les effets de l'inflation, du compte de réserve au compte général;

- s'il avait décidé d'adopter un budget qui tient pleinement compte de l'inflation, et que les besoins réels s'avèrent supérieurs aux estimations (c'est-à-dire requièrent plus de fonds que n'en contient la provision pour inflation), et si la provision pour fluctuations monétaires contient des fonds qui seront libérés par suite de péremption, il lui appartient de procéder à des transferts de la provision pour fluctuations monétaires (voir Document No XIII) à la provision pour inflation.

MODE DE FONCTIONNEMENT:

AVANT LE DEBUT DE LA PERIODE BIENNALE.

La préparation du budget-programme d'activités est en général un processus relativement long. La date à laquelle les institutions procèdent à l'estimation des coûts des programmes peut précéder de 18 mois celle du début de la période biennale. La provision pour inflation doit donc être établie à un niveau tel qu'il permette de couvrir non seulement l'inflation qui se produira au cours de la période biennale, mais aussi les variations de coûts enregistrées entre la date des estimations et celle du début de la période biennale. Ceci peut constituer une difficulté supplémentaire car, à cette dernière date, certaines estimations de coûts pourraient être désuètes, les taux réels d'inflation ayant été différents des taux anticipés. Or, le système actuel est très rigide, au point qu'il est pratiquement impossible de procéder après coup à des ajustements ou à des corrections, en particulier lorsque les estimations de l'inflation ont été établies au niveau de l'article budgétaire. Ainsi, à moins que les estimations ne s'avèrent tout à fait exactes, l'institution pourrait se trouver dans une situation de déficit ou de gain fortuits dont l'importance reste imprévisible.

La méthodologie proposée ici permet pratiquement de procéder à des corrections de dernière minute et d'éviter ainsi, dans une large mesure, le risque associé à des estimations désuètes.

Lors de la réunion du conseil d'administration ou de la conférence générale qui précède immédiatement le début de la période biennale (habituellement, vers la fin de l'automne), les participants devraient être en mesure d'obtenir les indices d'inflation qu'ont connus les pays dans lesquels les programmes sont réalisés, et cela pour la plus grande partie de l'année en

cours. Il leur serait donc possible de substituer ces indices à ceux qui auraient été estimés antérieurement et d'ajuster à la hausse ou à la baisse "le coût global estimé de l'inflation".

L'estimation des coûts du programme sur la base des prix courants du marché et l'instauration d'une provision pour inflation permettront de mettre à jour toutes les coûts estimés du programme à une date aussi rapprochée que possible du début de la période biennale, et de déterminer avec assez d'exactitude, si telle est l'intention du conseil d'administration, le montant nécessaire pour compenser l'inflation qui a prévalu jusqu'au début de la période biennale. Dès le départ, des institutions seraient en mesure de fournir à leurs directeurs régionaux ou à leurs gestionnaires de programmes des allocations financières qui tiennent compte de la réalité des coûts d'une façon aussi précise que possible.

Le fait que les institutions disposent de données à jour et qu'elles sont à même de réviser leurs décisions, et cela presque jusqu'à la dernière minute, leur permet d'améliorer leurs estimations du taux d'inflation (ou d'ajuster leurs coûts en fonction des coefficients calculés centralement) pour la période biennale suivante.

Il serait donc possible de s'assurer, dès le début de la période biennale, que la provision pour inflation est financée au niveau requis, pour:

- que les coûts estimés des programmes soient mis à jour et que le financement des activités inscrites au programme ordinaire soit établi au niveau approprié;
- que soit constituée une provision basée sur les estimations les plus récentes pour faire face à l'inflation à venir.

AU COURS DE LA PERIODE BIENNALE.

Dès le début de la période biennale, les institutions devraient pouvoir:

- retirer de l'enveloppe financière principale les fonds nécessaires pour la réalisation de toutes les activités inscrites au programme ordinaire, et cela jusqu'à concurrence des coûts estimés (établis jusqu'à 18 mois à l'avance, aux prix qui prévalaient alors sur le marché);

- retirer de l'enveloppe financière de réserve (qui contient la provision pour inflation) les fonds nécessaires pour compenser les effets de l'inflation qui a réellement prévalu depuis la date de préparation des estimations des coûts des programmes, et cela relativement à toutes les activités inscrites au programme ordinaire.

Ceci permettrait à tous les gestionnaires des programmes de l'institution de mettre à exécution toutes les activités du programme ordinaire.

Avec le passage du temps et l'érosion que fait subir l'inflation à la valeur initiale des fonds alloués à chaque gestionnaire de programme, il pourrait s'avérer nécessaire, pour maintenir l'aptitude de l'institution à réaliser intégralement le programme ordinaire, d'effectuer des transferts de la provision pour inflation (en fait ces transferts se feraient à partir du compte de réserve où sont enregistrées les sommes affectées à cette provision) vers le compte général (voir le Document No V pour une description des comptes financiers).

Chaque institution peut appliquer une méthode qui lui est propre pour effectuer des transferts de ressources entre ses programmes ordinaires et, par la suite, vers les comptes régionaux ou vers le budget attribué à chaque gestionnaire de programme. Il est proposé toutefois que toutes les institutions suivent la même méthode normalisée pour effectuer les transferts de la provision pour inflation au compte général et pour en déterminer le montant maximum.

La méthode serait la suivante:

- A des intervalles trimestriels ou semestriels, l'institution calculerait le taux moyen réel d'inflation qu'a connu chacun des pays où des dépenses sont effectuées au cours de la période des trois (ou six) mois antérieurs (encore une fois, les taux moyens d'inflation peuvent être calculés centralement);
- L'institution calculerait alors l'augmentation des coûts subie par le programme par suite de l'inflation (en appliquant le taux réel d'inflation aux coûts estimés du programme, tels qu'ils ont été établis immédiatement avant le début de la période biennale);
- Le directeur général procéderait au transfert, à partir de la provision pour inflation vers le compte général, d'un montant équivalent au coût additionnel du programme.

Pour éviter toute possibilité de retard qui pourrait compromettre la réalisation du programme, les directeurs généraux pourraient être habilités à effectuer le premier tel transfert dès le début de la période biennale (le montant à transférer étant calculé en fonction de taux d'inflation réel qui a prévalu au cours des trois ou six mois antérieurs).

Deux points doivent être soulignés. Premièrement, alors qu'au cours de la phase de préparation du budget, les institutions avaient utilisé les estimations de l'inflation à venir pour déterminer le niveau de financement de la provision pour inflation, elles seraient appelées, au cours de la période biennale, à utiliser le taux réel d'inflation des trois ou six mois précédents pour calculer les montants à transférer. En effet, l'inflation réelle de la période antérieure est censée constituer la meilleure approximation du niveau probable de l'inflation qui prévaudra dans l'avenir immédiat.

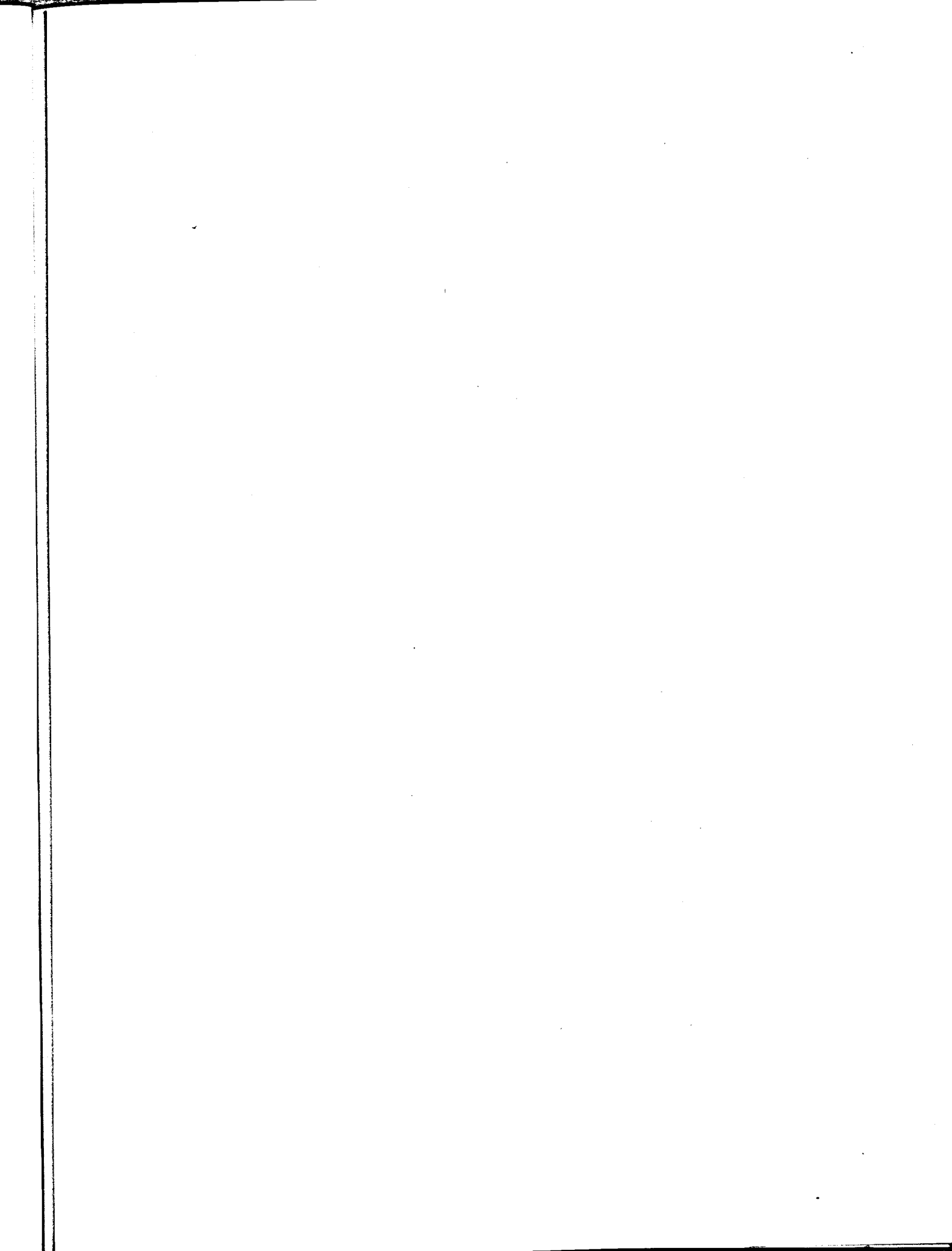
Deuxièmement, les montants transférés à partir de la provision pour inflation le sont globalement. Il incombe au directeur général, qui est habilité à effectuer des transferts de fonds entre toutes les activités du programme ordinaire, d'allouer les fonds supplémentaires là où ils sont nécessaires. Les Etats membres devraient s'estimer quittes lorsqu'ils ont fourni à l'institution des ressources suffisantes pour compenser l'effet de l'inflation sur l'ensemble du programme. Si les fonds fournis s'avèrent supérieurs aux dépenses réelles (parce que les programmes sont moins affectés que prévu par l'inflation ou parce qu'ils y a eu des retards dans leur réalisation), et que des ressources inemployées s'accumulent dans le compte général, le directeur général devra en saisir le conseil d'administration et recommander la réalisation de certains programmes mis en attente. Si, au contraire, les fonds sont insuffisants, des économies devront être réalisées et, en dernier ressort, certains programmes devront être placés sur la liste d'attente.

Il peut arriver que le financement global de la provision pour inflation s'avère trop faible pour permettre une compensation adéquate de l'inflation jusqu'à la fin de la période biennale. Dans ce cas, le directeur général et le conseil d'administration auraient reçu, tout au long de la période, des indications signalant que cette situation risquait de se produire, étant donné que les transferts auraient été effectués à un rythme supérieur à celui que la provision aurait pu soutenir. Dans une telle éventualité, le conseil d'administration serait appelé à décider: (i) soit de transférer des sommes entre la provision pour fluctuations monétaires et la provision pour inflation (en supposant, d'une part, que la première provision a enregistré un surplus et, d'autre part, qu'il avait été décidé

initialement d'adopter une méthode de budgétisation qui tient pleinement compte de l'inflation); (ii) soit de ralentir le rythme de réalisation du programme ordinaire afin de faire des économies ou de mettre en attente certains programmes moins prioritaires.

LA FIN DE LA PERIODE BIENNALE.

Le dernier transfert de fonds à partir de la provision pour inflation devrait avoir lieu au plus tard le 1^{er} octobre de la deuxième année de la période biennale. Tout solde restant devrait par définition être considéré comme libéré et pourrait donc, soit être retourné aux Etats membres, soit être mis de côté pour être affecté à la provision pour inflation de la période biannuelle suivante.



le 25 juin 1987

*
* REFORME PORTANT SUR DES ASPECTS *
* FINANCIERS ET BUDGETAIRES DES NATIONS UNIES *
*
* DOCUMENT NO XIII *
*
* PROPOSITION VISANT *
* A ETABLIR UNE PROVISION *
* POUR FLUCTUATIONS MONETAIRES *
*

OBJECTIFS ET PRESENTATION DU DOCUMENT:

Deux objectifs sont visés par le présent document:

- a) décrire la provision pour fluctuations monétaires et sa finalité;
- b) décrire le mode de fonctionnement de cette provision.

Le document comprend quatre parties intitulées respectivement:

Introduction

Considérations préliminaires

La provision pour fluctuations monétaires

Mode de fonctionnement

INTRODUCTION:

Les fluctuations des principales devises utilisées par les institutions des Nations Unies ont été parfois défavorables, occasionnant des difficultés et des contraintes en ce qui concerne tant la réalisation des programmes des institutions que l'aptitude de ces dernières à planifier et à préparer leur plans et leurs budgets. Ce problème a récemment pris des proportions importantes, et cela pour les raisons suivantes:

- Le dollar des Etats Unis a enregistré, en un temps relativement court, une perte de valeur importante par rapport aux monnaies européennes telles que le franc suisse et le schilling autrichien, qui constituent d'importantes unités monétaires de dépenses pour la plupart des institutions dont les sièges sociaux sont installés en Suisse ou en Autriche;
- La plupart des institutions des NU préparent leurs budgets et tiennent leurs comptes en dollars des EU et, par conséquent, reçoivent les contributions qu'elles mettent en recouvrement dans cette monnaie;
- Seul l'UNESCO dispose, dans la Partie VIII de son budget, d'un système qui prévoit la création d'une provision pour fluctuations monétaires défavorables. D'autres institutions ont dû recourir à différents mécanismes qui, parfois, ont pris l'allure d'expédients. Ainsi l'OMS a dû utiliser son mécanisme de revenus divers tant pour compenser les pertes réelles de change qu'elle a subies au cours de la période biennale 1986-87, que pour constituer une provision destinée à faire face à ce genre de perte pour la période biennale 1988-89. D'autres institutions, dont l'OAA, l'OIT et l'ONUDI, ont dû épuiser les réserves accumulées, réduire leur dépenses, procéder à des coupures de programmes et envisager le recours à des budgets supplémentaires.

Les fluctuations monétaires ne sont certainement pas toujours défavorables. Au cours des années, il est arrivé que ces fluctuations aient permis aux institutions de réaliser des profits imprévus assez importants. Mais l'effet de tels profits n'a pas toujours été bénéfique pour les institutions ou pour les Etats membres. Car si, le plus souvent, ces surplus ont été

sainement gérés, il y a eu des cas où l'existence d'importants surplus a entraîné soit l'abandon des mesures de prudence administrative soit des augmentations de dépenses et une prolifération incohérente des programmes. Dans de telles circonstances, non seulement les Etats membres n'ont pas été crédités de la quote-part des surplus qui aurait dû leur revenir, mais ils ont en fait été assujettis à des contributions plus élevées.

CONSIDERATIONS PRELIMINAIRES:

Les systèmes et méthodes proposés ci-après se fondent sur les notions de gestion du risque qui ont été présentées dans le Document No II (Introduction aux propositions canadiennes), en particulier la première de ces notions qui se lit comme suit:

- Les directeurs généraux et les conseils d'administration des institutions ont la responsabilité de protéger celles-ci, leurs programmes et leurs Etats membres, en prenant toutes les mesures appropriées qui relèvent de leur compétence pour réduire ou éliminer les risques évitables.

Les propositions qui suivent prennent également pour acquis que les institutions ont adopté des méthodes du genre de celles qui sont décrites dans le Document No IX et, par conséquent, qu'elles établissent leur budget, tiennent leurs comptes et reçoivent les contributions mises en recouvrement dans la ou les principales monnaies dans lesquelles elles effectuent leurs dépenses. Une telle ligne de conduite est nécessaire non parce que sa non-application aurait pour effet d'empêcher le fonctionnement efficace et efficient de la provision pour fluctuations monétaires, mais plutôt parce que le financement de cette provision deviendrait énorme - celle-ci devant compenser en peu de temps d'importantes fluctuations monétaires défavorables - et constituerait, pour les Etats membres, un fardeau supplémentaire totalement injustifié.

Les présentes propositions visent à neutraliser le facteur fluctuations monétaires: i.e. elles sont conçues de façon à compenser entièrement l'institution lorsque les variations monétaires sont défavorables et à absorber tout bénéfice imprévu éventuel, dans le cas contraire. Ainsi, ces variations ne pourront entraîner ni bénéfices ni pertes pour les institutions. Pour leur part, les Etats membres ont l'assurance que, dans des

conditions défavorables, l'intégrité du programme d'activités sera sauve et que tout coût supplémentaire qu'ils auraient à assumer se limiterait au facteur des variations monétaires réelles. Dans les conditions favorables, les Etats membres ont l'assurance que le programme des activités ne sera pas affecté et que la part qui leur revient de tout profit imprévu sera portée à leur crédit.

Ces propositions ne comportent aucune discrimination entre les Etats membres. Ces derniers assument tous les mêmes genres de risque et, selon le cas, auraient à payer des contributions supplémentaires ou recevraient des crédits, conformément au barème normal des contributions. A long terme, tout avantage temporaire qu'auraient certains Etats membres par rapport aux autres devrait disparaître.

La mise en application de la proposition visant à établir une provision pour fluctuations monétaires entraînerait l'adoption d'une démarche budgétaire analogue à celle qui s'applique à la provision pour inflation (décrite dans le Document No XII).

ESTIMATION DES COÛTS.

Ainsi qu'il a été proposé dans le Document NO XII, les institutions, lors de la préparation des estimations de coûts, devraient suivre les étapes suivantes:

- Elles estiment les coûts des programmes ou des activités uniquement sur la base des prix actuels du marché ou des prix connus (ces derniers comprennent toutes les augmentations connues ou les augmentations statutaires relatives aux salaires, aux services publics, aux baux, aux loyers, etc.);
- Elles totalisent les dépenses proposées selon les pays où les programmes seront réalisés, et cela sur la base des taux de change qui prévalent à une date déterminée (qui sera appelée jour de l'évaluation) et en fonction de la monnaie convertible utilisée par l'institution soit pour régler directement de telles dépenses soit pour acquérir de la monnaie locale. (Tous les calculs sont effectués sur la base des taux courants du marché ou, dans le cas de monnaies non convertibles, sur la base de la valeur courante des variables de remplacement);
- En procédant de la sorte, les institutions auront estimé leurs dépenses sous la forme d'un panier de monnaies convertibles. Il devient alors possible, en

appliquant les taux de change qui prévalent le jour de l'évaluation, d'estimer le total des coûts du programme d'activités dans l'unité ou les unités de compte en usage dans les institutions. Dans le cadre du modèle, le total des coûts du programme d'activités, calculé en fonction des taux de change en vigueur le jour de l'évaluation, correspond au niveau de financement requis pour l'enveloppe financière principale (après déduction du fonds de roulement).

ESTIMATION DU FACTEUR FLUCTUATIONS MONETAIRES.

La tâche qui consiste à prévoir l'évolution future des taux de change peut s'avérer décourageante. Des mauvaises prévisions ont eu pour effet de placer les institutions parfois dans des situations de déficit et, d'autres fois, dans des situations de surplus. Dans le cadre du modèle, l'objectif visé en premier par l'estimation précoce des fluctuations monétaires futures est d'obtenir, bien avant le début de la période biennale, une estimation des fonds à affecter à la provision pour fluctuations monétaires. De la sorte, les Etats membres seront en mesure de s'y préparer à l'avance. Autre objectif important: donner aux Etats membres la possibilité, s'il le désirent, de procéder à des ajustements visant à réduire le coût global du programme d'activités. (Sachant qu'une monnaie est susceptible de s'apprécier, les Etats membres pourraient être amenés à réviser les dépenses prévues dans cette monnaie et à envisager de les remplacer par des dépenses qui seraient effectuées dans une monnaie susceptible soit de demeurer stable, soit de se déprécier).

La présente proposition n'implique pas que les institutions procèdent à leurs propres estimations des taux de change qui prévaudront à l'avenir mais qu'elles utilisent plutôt les estimations préparées par les sociétés financières internationales.

Au cours de la préparation du budget-programme d'activités de la période biennale suivante, il serait possible de réviser l'estimation du niveau de financement de la provision pour fluctuations monétaires. Les institutions pourraient envisager de fournir aux Etats membres une estimation révisée à des intervalles de trois mois. De telles estimations devraient indiquer le montant requis pour que les coûts du programme d'activités soient alignés sur les taux de change courants (que ce montant soit positif ou négatif) ainsi que le montant jugé nécessaire pour corriger les fluctuations susceptibles de se produire au cours de la période biennale suivante.

Les changements dans l'estimation des coûts, quelque importants qu'ils soient, ne devraient guère avoir d'effets sur les travaux de préparation du programme d'activités car, tout au long de ces travaux, les coûts des programmes et des activités seraient sans cesse basés sur les taux de change qui prévalaient le jour de l'évaluation.

Au cours de la dernière étape des travaux préparatoires du budget-programme d'activités de la période biennale suivante (c'est-à-dire dans les derniers mois qui précèdent le début de cette période), le conseil d'administration confirmerait le niveau initial de la provision pour fluctuations monétaires. Les contributions des Etats membres seraient calculées en fonction de ce niveau.

Si les fluctuations des taux de change s'étaient produites dans un sens favorable au cours des travaux préparatoires du budget-programme d'activités et semblaient susceptibles de continuer dans ce même sens à travers la période biennale, le niveau de financement de la provision pourrait être négatif. Dans ce cas, la contribution des Etats membres serait réduite uniquement d'un montant égal à l'économie effectivement réalisée à la date d'établissement du niveau de la provision. Le niveau de financement de la provision elle-même ne serait jamais inférieur à zéro. Si une situation favorable devait continuer à prévaloir, la provision jouerait le rôle de régulateur, absorbant les surplus de l'enveloppe principale à mesure qu'ils s'accumulent.

Si les fluctuations monétaires avaient évolué dans un sens défavorable et paraissaient susceptibles de continuer dans ce sens, le niveau de financement de la provision serait positif. Pour éviter que ce financement ne deviennent un poids excessif, spécialement si l'évolution future des taux de change était trop incertaine, le conseil d'administration serait capable de prendre l'une ou l'autre des trois mesures suivantes, ou une combinaison de ces mesures:

- prendre les dispositions nécessaires pour que les Etats membres versent éventuellement une "contribution pour imprévu" qui ferait partie des contributions que l'institution mettrait en recouvrement pour la deuxième année de la période biennale. Le niveau de financement de la contribution pour imprévu serait établi précisément à cette date mais correspondrait au maximum que l'institution pourrait demander. Si les besoins devaient par la suite s'avérer supérieurs au niveau de financement, il y aurait lieu alors de mettre en liste d'attente certains programmes;

- prendre les dispositions nécessaires pour transférer éventuellement les revenus d'intérêt ou autres résultant des contributions (revenus qui s'accumulent dans le compte de réserve) vers la provision pour fluctuations monétaires. Le niveau de cette contribution pour imprévu serait également établi une fois pour toutes et tout besoin supplémentaire ultérieur se traduirait par la mise en liste d'attente de certains programmes;
- procéder, au cours de la période biennale, à des transferts de fonds, à partir de la provision pour inflation vers la provision pour fluctuations monétaires au cas où des sommes y étaient devenues disponibles par suite de péremption.

LA PROVISION POUR FLUCTUATIONS MONETAIRES:

Ainsi, selon le modèle, pendant que l'on procède à la préparation du budget-programme d'activités, le niveau de financement requis pour la provision de fluctuations monétaires fait l'objet d'une série d'estimations. Peu de temps avant le commencement de la période biennale, le niveau de financement initial est adopté. Les Etats membres contribuent au financement de la provision conformément au barème normal des contributions. Les fonds affectés à la provision font partie de l'enveloppe de soutien. Les revenus de placement résultant de ces fonds demeurent dans la provision pour fluctuations monétaires et servent à en accroître le niveau.

Le conseil d'administration exerce les responsabilités suivantes par rapport à la provision pour fluctuations monétaires:

- Il surveille la manière dont l'institution procède pour préparer les estimations de coûts et pour calculer le niveau de financement requis pour la provision;
- Il choisit le jour de l'évaluation;
- Il détermine le niveau de financement de la provision pour fluctuations monétaires;
- Il détermine le niveau d'une éventuelle contribution pour imprévu ainsi que le plafond des

transferts éventuels des revenus de placement ou d'autres revenus vers la provision pour fluctuations monétaires; .

- Il surveille les transferts de fonds, dans un sens ou dans l'autre, entre la provision pour fluctuations monétaires et le compte général, transferts qui visent à compenser les effets favorables ou défavorables des fluctuations des taux de change;

- Si la provision pour fluctuations monétaires s'avère insuffisante et si le conseil d'administration prévoit que des fonds seront disponibles dans la provision pour inflation par suite de péremptions, il aura le pouvoir de transférer des sommes de la provision pour inflation (voir Document No XII) vers la provision pour fluctuations monétaires.

MODE DE FONCTIONNEMENT:

AVANT LE DEBUT DE LA PERIODE BIENNALE.

A l'instar de la provision pour inflation, la provision pour fluctuations monétaires doit comporter suffisamment de fonds, non seulement pour couvrir les fluctuations qui se produiront au cours de la période biennale, mais également pour couvrir l'effet global des variations défavorables entre les taux de change prévalant sur le marché au début de la période biennale et ceux qui prévalaient le jour de l'évaluation.

Comme l'indique la description du modèle, la provision pour fluctuations monétaires se caractérise par une grande flexibilité. Une série d'estimations que les Etats membres auront reçues tout au long des travaux préparatoires du budget-programme d'activités auront amplement servi à les prévenir des variations défavorables à venir. Il serait possible d'établir le niveau de financement initial pratiquement jusqu'à la dernière minute et, partant, de pourvoir le programme d'activités d'une compensation équivalant à l'effet global des fluctuations défavorables qui ont effectivement eu lieu entre le jour de l'évaluation et le début de la période biennale, et de constituer également la meilleure provision possible pour les 24 mois à venir. Finalement, des dispositions supplémentaires pourraient être prises dans l'éventualité où tout irait mal. Par contre, si

tout allait bien, les Etats membres bénéficieraient d'une réduction de leurs contributions.

AU COURS DE LA PERIODE BIENNALE.

Si les fluctuations monétaires avaient été défavorables, les institutions pourraient, dès le début de la période biennale:

- retirer de l'enveloppe financière principale les fonds nécessaires pour la réalisation de toutes les activités du programme ordinaire et ce, jusqu'à concurrence du niveau initial des coûts estimés, aux taux de change qui prévalaient au jour de l'évaluation;
- retirer de l'enveloppe financière de réserve (qui contient la provision pour fluctuations monétaires) les fonds nécessaires pour compenser les effets qu'ont subis toutes les activités du programme ordinaire par suite des fluctuations monétaires défavorables qui ont effectivement eu lieu depuis le jour de l'évaluation.

Si les fluctuations monétaires avaient été favorables, les institutions procéderaient, dès le départ, au transfert des sommes correspondantes, de l'enveloppe principale vers la provision pour fluctuations monétaires. Ces sommes et tout revenu de placement qui en résulterait serviraient à compenser, selon les besoins les fluctuations défavorables futures ou seraient finalement portés au crédit des Etats membres.

Avec le passage du temps et l'effet d'érosion ou d'accroissement que subissent les fonds alloués à chaque gestionnaire de programme par suite des fluctuations monétaires, il serait nécessaire, selon le cas, pour maintenir l'aptitude de l'institution à réaliser entièrement le programme ordinaire ou pour éviter les profits imprévus, de procéder à des transferts dans un sens ou dans l'autre, entre la provision pour fluctuations monétaires (c'est-à-dire, en fait, le compte de réserve où sont enregistrées les sommes affectées à cette provision) et le compte général (voir le Document No V pour une description des comptes financiers).

Il est proposé que tous les institutions suivent la même méthode normalisée pour effectuer les transferts de la provision pour fluctuations monétaires au compte général, et pour en déterminer le montant maximum.

Pour effectuer ces transferts, il y aurait lieu de procéder de la façon suivante:

- A des intervalles semestriels, ou trimestriels si les variations monétaires étaient trop importantes, les institutions procéderaient à une estimation des fluctuations monétaires pour la période suivante (de telles estimations devraient être effectuées centralement, par des experts financiers pour s'appliquer à l'ensemble du système des Nations Unies);
- L'institution calculerait alors l'accroissement du coût du programme ou les profits imprévus qui résulteraient des fluctuations monétaires;
- Le directeur général procéderait au transfert de montants équivalant au profit imprévu ou au déficit imprévu, entre la provision pour fluctuations monétaires et le compte général;
- Les mécanismes destinés à faire face aux imprévus seraient utilisés selon les besoins; en dernier ressort, si des conditions extrêmement défavorables devaient se prolonger, le directeur général recommanderait la mise en attente de certains programmes.

Afin d'éviter tout retard qui pourrait compromettre la réalisation du programme, les directeurs généraux pourraient être habilités, dans le cas de fluctuations défavorables, à effectuer le premier transfert dès le début de la période biennale. Dans le cas de variations favorables, le transfert d'ajustement aurait toujours lieu a posteriori, afin que seuls les profits imprévus réels soient neutralisés.

Il y aurait lieu de souligner, encore une fois, que les profits et les déficits imprévus seront toujours entièrement neutralisés. Ainsi, dès que le montant du déficit imprévu ou du profit imprévu pour une période semestrielle ou trimestrielle a été déterminé, les montants correspondants seront transférés d'office, intégralement et sans délai. Sachant qu'ils doivent fonctionner dans un contexte où tous les profits imprévus seront retirés à mesure qu'ils s'accumulent, les responsables de la mise en oeuvre du programme seront fortement incités à maintenir un haut niveau d'efficacité dans la réalisation des activités du programme. Par ailleurs, il est possible que les prix ne soient pas entièrement sensibles aux variations des taux de change ou qu'ils s'y ajustent seulement avec un certain délai. Dans ce cas, il serait totalement impraticable de demander aux institutions d'en tenir compte dans leurs calculs. De plus, la

tendance qui consiste à exagérer l'effet de tout déficit imprévu et à minimiser celui de tout profit imprévu peut difficilement être évitée. Il faudrait donc faire en sorte que le mécanisme fonctionne sans entrave, ne serait-ce que pour éviter la possibilité que les institutions et les Etats membres se trouvent placés dans des positions conflictuelles.

A LA FIN DE LA PERIODE BIENNALE.

Le dernier transfert entre la provision pour fluctuations monétaires et le compte général aurait lieu au plus tard le 1^{er} octobre de la deuxième année de la période biennale. Tout solde positif restant devrait, par définition, être considéré comme libéré et pourrait donc, soit être retourné immédiatement aux Etats membres, ou être affecté à la provision pour fluctuations monétaires de la période biennale suivante.

Toutefois, avant que l'une ou l'autre de ces deux mesures ne soit prise, une dernière précaution s'impose pour s'assurer que les transferts de revenus de placement (si de tels transferts avaient été effectués au cours de la période biennale pour compenser les effets de conditions défavorables, parce que la provision avait été temporairement épuisée) ont été restitués en entier au compte de réserve. Une telle précaution permettrait de s'assurer que les revenus de placement sont, dans la mesure du possible, utilisés d'abord dans le cadre du mécanisme d'incitation positive destiné à encourager les Etats membres à payer leurs contributions assez tôt au cours de l'année. (Voir le Document No XI, intitulé: Une série de propositions concernant les contributions en retard, arriérées ou retenues, et les fonds bloqués).