



## Conseil économique et social

Distr. limitée  
31 octobre 2000  
Français  
Original: anglais

---

### Fonds des Nations Unies pour l'enfance

Conseil d'administration

**Première session ordinaire de 2001**

22-26 et 29 janvier 2001

Point 9 de l'ordre du jour provisoire\*

### Création d'une réserve opérationnelle

#### *Résumé*

Le présent rapport a été établi comme suite à la recommandation du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires tendant à ce que l'UNICEF examine les avantages et les inconvénients qu'il y aurait à créer une réserve opérationnelle tant pour les ressources ordinaires que pour les autres ressources (E/ICEF/1999/AB/L.10, par. 9).

Dans le cadre de cet examen, il est tenu compte du fait que les plans de programmation et les plans financiers de l'UNICEF sont régulièrement soumis au Conseil d'administration dans toute une série de documents interdépendants, afin de faciliter la fonction de contrôle exercée par ce dernier. Cette consultation étroite avec le Conseil permet de faire en sorte que les prévisions de dépenses soient établies sur la base de prévisions de recettes raisonnables.

L'UNICEF a depuis longtemps entrepris d'asseoir la gestion de ses besoins et mouvements de trésorerie sur une planification efficace. Les améliorations apportées à ses systèmes de gestion financière, conjuguées à un soutien accru des gouvernements et des comités nationaux, permettront à l'UNICEF de gérer encore plus efficacement sa trésorerie, si bien que la création et le financement d'une réserve opérationnelle ne se justifient pas à l'heure actuelle.

---

\* E/ICEF/2001/2.

## I. Introduction

1. Sur la recommandation du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (E/ICEF/1999/AB/L.10, par. 9), l'UNICEF a réexaminé sa politique consistant à ne pas avoir de réserve opérationnelle, ni pour les ressources ordinaires ni pour les autres ressources. D'autres organismes des Nations Unies se sont dotés d'une telle réserve, mais l'UNICEF, avec l'aval de son conseil d'administration, a décidé de gérer ses plans de dépenses et ses besoins de liquidités sans recourir à ce type de mécanisme budgétaire. Le Conseil d'administration a examiné cette question pour la dernière fois en 1987 (E/ICEF/1987/AB/L.9) et a approuvé, moyennant une légère modification, le maintien de la politique actuelle en matière de liquidités, la jugeant à même de permettre de répondre de façon satisfaisante aux besoins de trésorerie de l'UNICEF (E/ICEF/1987/11, décision 1987/14).

2. Une réserve opérationnelle est un compte du bilan sur lequel est placé un montant déterminé, distinct des autres actifs et destiné à couvrir des déficits à court terme imprévus résultant du décalage entre la perception des fonds et les obligations de décaissement.

3. L'UNICEF utilise plusieurs techniques et procédés de gestion financière pour planifier ses dépenses en fonction de prévisions de recettes raisonnables. Ces outils de gestion financière sont, notamment, le plan financier à moyen terme (PFMT) approuvé par le Conseil d'administration; le plan de financement pluriannuel (PFP); les recommandations relatives aux programmes de pays (RPP); et le budget d'appui biennal (BAB). Ces documents clefs de la planification financière, qui font l'objet d'une analyse critique et sont débattus au Conseil, ont été des outils indispensables pour assurer une gestion financière globale responsable et pour maximiser les ressources pouvant être affectées aux programmes, compte tenu des difficultés liées à la disponibilité et à la prévisibilité desdites ressources.

4. Ne disposant pas d'une réserve opérationnelle, ni du pouvoir d'emprunter des fonds pour faire face à des besoins de liquidités à court terme, l'UNICEF parvient à maintenir une trésorerie suffisante en organisant sa planification financière de telle manière que les ressources nécessaires à l'exécution des programmes ne soient pas en décalage par rapport aux mouvements de trésorerie raisonnablement prévisibles compte tenu des engagements financiers pris par les donateurs.

5. L'objectif du présent examen est de formuler des recommandations concernant la manière dont l'UNICEF devrait gérer ses liquidités à l'avenir de façon à continuer d'assurer la maximisation et la continuité de l'exécution des programmes tout en disposant de la marge de manoeuvre nécessaire pour faire face aux besoins de trésorerie à court terme.

## II. Le cadre de gestion financière actuel

6. Le PFMT est un plan quadriennal roulant de recettes et de dépenses qui détermine le montant des ressources ordinaires qu'il est possible de consacrer aux programmes, à partir des différentes RPP et du BAB. Ce plan est actualisé et présenté au Conseil d'administration tous les ans, le but étant de veiller à ce que les projections soient réalistes et conformes aux attentes du Conseil.

7. Le PFP (E/ICEF/2000/5), que le Conseil d'administration a approuvé à sa première session ordinaire de 2000 (E/ICEF/2000/8/Rev.1, décision 2000/3), a été établi en consultation avec les membres du Conseil dans le but d'accroître la masse et la prévisibilité des ressources ordinaires. La rencontre annuelle pour l'annonce de contributions est l'un des éléments du PFP. À cette occasion, les donateurs sont censés s'engager à fournir un certain montant, donner un échéancier des versements pour l'année suivante et prendre des engagements fermes ou indicatifs pour les trois années d'après. Cette prévisibilité est extrêmement importante pour l'UNICEF en ce qu'elle lui permet de planifier ses programmes avec plus de certitude et d'améliorer la gestion de sa trésorerie.

8. Un programme de coopération est mis au point pour chaque pays, en consultation avec les autorités nationales. La RPP, qui est présentée au Conseil d'administration et approuvée par celui-ci, décrit dans le détail les résultats escomptés et les ressources financières nécessaires pour y parvenir. Les projections financières figurant dans la RPP sont des estimations établies à partir des renseignements les plus fiables du moment, c'est-à-dire à un horizon qui peut aller jusqu'à cinq ans et sans grande certitude à l'avance que les recettes seront effectivement disponibles. L'affectation des ressources ordinaires à chaque programme de pays s'effectue par l'application d'une formule qui a été modifiée et approuvée par le Conseil d'administration à sa session de 1997 (E/ICEF/1997/P/L.17 et E/ICEF/1997/12/Rev.1, décision 1997/18).

9. Le BAB est présenté au Conseil d'administration, pour approbation, tous les deux ans. Ce document reprend les projections relatives aux ressources ordinaires pour les deux années considérées, au titre des programmes, de l'appui aux programmes, et de la gestion et de l'administration de l'organisation. Les ressources sur la base desquelles ce budget est formulé sont celles du dernier PFMT approuvé par le Conseil d'administration.

10. Le Système de gestion des programmes et le Système financier et logistique ont rendu l'UNICEF beaucoup mieux à même de suivre en permanence les activités sur le terrain et de gérer sa trésorerie en fonction de l'évolution de la situation. Une information à jour permet de suivre l'utilisation des ressources et de repérer les situations de sous-emploi prolongé des ressources.

### **III. La politique actuelle en matière de liquidités**

11. L'UNICEF a présenté au Conseil d'administration, en 1980 et 1981, une proposition selon laquelle le Fonds devrait être autorisé à négocier des lignes de crédit à court terme pour faire face aux difficultés saisonnières de trésorerie. En 1981, le Conseil a décidé que cette solution n'était pas nécessaire (E/ICEF/685, par. 205) et il a recommandé aux gouvernements et aux comités nationaux de verser leurs contributions à l'UNICEF le plus rapidement possible.

12. En 1986, le Conseil d'administration, notant que la crise financière que traversait l'ONU risquait d'avoir des incidences sur l'UNICEF et sur sa politique en matière de liquidités, a demandé que cette politique soit réexaminée et qu'il lui en soit rendu compte à sa session de 1987 (E/ICEF/1986/12, par. 175 et 176). À sa session de 1987, le Conseil a examiné et approuvé :

- a) Le maintien de la politique en vigueur en matière de liquidités;

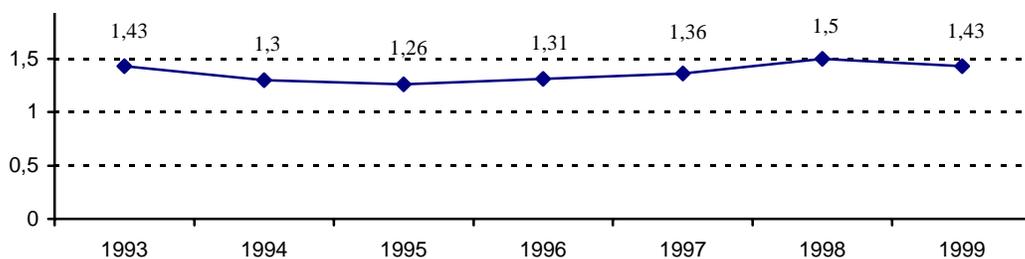
b) Le relèvement des soldes de trésorerie en monnaies convertibles à imputer sur les ressources ordinaires en fin d'année, qui sont portés de 8 à 10 % des prévisions de recettes imputées sur les mêmes ressources les années suivantes.

13. La politique en matière de liquidités est circonscrite aux ressources ordinaires parce que les autres ressources doivent relever de l'autofinancement, la règle étant que ces autres ressources doivent être reçues avant que l'UNICEF puisse engager ou effectuer toute dépense à ce titre. Dans le cadre de cette politique, il est entendu que l'UNICEF met en commun ses ressources financières et peut utiliser provisoirement jusqu'à la moitié des autres ressources disponibles au cours d'un exercice financier pour compenser les excédents à court terme des dépenses par rapport aux recettes au titre des ressources ordinaires.

14. Compte tenu des paramètres retenus, le coefficient de liquidité en ce qui concerne les autres ressources doit être de 1, c'est-à-dire que l'actif à court terme est en principe égal au passif à court terme, et ne peut en principe jamais dépasser 1. S'agissant des ressources ordinaires, le coefficient de liquidité doit être au moins de 1, mais le principe de prudence en matière de gestion financière dicte plutôt un coefficient de 1,5, pour pouvoir faire face aux variations de la chronologie de perception des fonds. Dans la situation actuelle de partage quasi-égal entre ressources ordinaires et autres ressources, le coefficient de liquidité global souhaitable est d'environ 1,25. Ce coefficient représente en fait un compromis entre le risque d'excès de liquidités inutilisées et le risque de manque de liquidités pour régler les engagements de dépenses courants. Le point d'équilibre à trouver doit être considéré sous l'angle de ses incidences sur l'exécution des programmes. De ce point de vue, chaque dollar consacré à maintenir la position de liquidités de l'organisation est un dollar qui ne peut être utilisé pour mettre en oeuvre le programme de l'organisation.

15. Le coefficient de liquidité global de l'UNICEF pour la période 1993-1999 se situait dans une fourchette dont la limite inférieure était de 1,26 et la limite supérieure de 1,50. En 1999, il était de 1,43. Sur l'ensemble de la période, le coefficient de liquidités est donc demeuré au-dessus du niveau souhaitable, comme on peut le voir dans le graphique ci-après.

#### Coefficient de liquidité



16. Qu'il s'agisse d'un coefficient de liquidité ou d'une réserve opérationnelle, le but est uniquement de faire face à des décalages temporaires entre les entrées et les sorties de ressources. Dès qu'il s'agit d'autre chose que d'un décalage temporaire, il

faut soit accroître les ressources, soit réduire la programmation. Les coefficients de liquidité et les réserves permettent simplement de donner à l'organisation le temps de réagir et d'opérer les modifications qui s'imposent à plus long terme.

#### IV. Les éléments essentiels à examiner

17. La prévisibilité est essentielle pour une planification équilibrée des recettes et des dépenses. Cette exigence de prévisibilité comporte un volet interne et un volet externe. Au sein de l'UNICEF, les nouveaux systèmes d'information permettent de disposer plus facilement d'une information à jour et de gérer la trésorerie avec plus d'efficacité. S'agissant du volet externe, l'UNICEF s'emploie à améliorer la prévisibilité des recettes en appliquant les principes inscrits dans le nouveau PFP.

18. Les déséquilibres à court terme entre recettes et dépenses peuvent être gérés en recourant à un fonds de roulement (l'ensemble des ressources financières qu'une organisation peut utiliser pour faire face à ses engagements à court terme). C'est la principale technique que l'UNICEF utilise depuis 53 ans.

19. Un accord préalable sur un calendrier de transfert des ressources par les donateurs aiderait beaucoup l'organisation à gérer sa trésorerie et à réduire le montant du fonds de roulement nécessaire pour faire face aux obligations de décaissement. Un meilleur système d'échelonnement des transferts de fonds émanant des comités nationaux est en cours d'élaboration dans le cadre des nouveaux accords d'accréditation, qui prévoient que ces transferts seraient trimestriels et non plus annuels. Les gouvernements donateurs ont commencé à s'engager sur des calendriers de transfert des ressources dans le cadre du PFP. En 2000, 10 pays se sont ainsi engagés à l'avance sur des calendriers de versement, et ces 10 pays représentaient environ 72 % du montant total de 337 millions de dollars de contributions annoncées par des gouvernements.

20. En pourcentage du total des ressources, la partie « autres ressources » évolue de manière assez imprévisible. En 1993, les autres ressources représentaient 41 % du total; en 1999, ce taux était passé à 47 %. Les autres ressources ont augmenté de 48 % entre 1993 et 1999 alors que les ressources ordinaires n'ont augmenté que de 16 %. Cette évolution a tendance à accroître la masse des liquidités disponibles, parce que les autres ressources sont normalement fournies avant la phase du cycle où les dépenses sont engagées.

*Évolution de la part des autres ressources dans le total des recettes  
(En millions de dollars des États-Unis)*

| <i>Année</i> | <i>Ressources ordinaires</i> | <i>Autres ressources</i> | <i>Total recettes</i> | <i>Pourcentage des autres ressources dans le total des recettes</i> |
|--------------|------------------------------|--------------------------|-----------------------|---|
| 1993         | 509                          | 357                      | <b>866</b>            | 41  |
| 1994         | 535                          | 471                      | <b>1 006</b>          | 47  |
| 1995         | 537                          | 474                      | <b>1 011</b>          | 47  |
| 1996         | 551                          | 393                      | <b>944</b>            | 42  |
| 1997         | 547                          | 355                      | <b>902</b>            | 39  |
| 1998         | 571                          | 395                      | <b>966</b>            | 41  |
| 1999         | 589                          | 529                      | <b>1 118</b>          | 47  |

21. Un changement radical est survenu au cours de cette même période de sept ans en ce qui concerne l'origine des ressources ordinaires. La part du secteur privé est passée de 19 % des recettes à ce titre en 1993 à 34 % en 1999. Le passage au transfert trimestriel des fonds provenant de cette source de recettes de plus en plus importante permettra d'accroître la régularité et la prévisibilité des flux de trésorerie.

| <i>Recettes au titre des ressources ordinaires<br/>(En millions de dollars des États-Unis)</i> |                                      |                      |                        |                       |  |
|--|--------------------------------------|----------------------|------------------------|-----------------------|--|
| <i>Année</i>   | <i>Contributions<br/>volontaires</i> | <i>Secteur privé</i> | <i>Autres recettes</i> | <i>Total recettes</i> | <i>Part du secteur privé<br/>dans les recettes au titre<br/>des ressources ordinaires<br/>(en pourcentage)</i> |
| 1993   | 384                                  | 95                   | 30                     | <b>509</b>            | 19   |
| 1994   | 377                                  | 113                  | 45                     | <b>535</b>            | 21   |
| 1995   | 367                                  | 132                  | 38                     | <b>537</b>            | 25   |
| 1996   | 365                                  | 150                  | 36                     | <b>551</b>            | 27   |
| 1997   | 360                                  | 160                  | 27                     | <b>547</b>            | 29   |
| 1998   | 346                                  | 180                  | 45                     | <b>571</b>            | 32   |
| 1999   | 348                                  | 203                  | 38                     | <b>589</b>            | 34   |

## V. La gestion des liquidités dans d'autres organismes des Nations Unies financés par des contributions volontaires

22. Le Programme des Nations Unies pour le développement s'est doté d'une réserve permettant de maintenir momentanément les activités des programmes au niveau prévu lorsqu'il y a un décalage entre la perception des recettes et les décaissements. À la fin de 1999, cette réserve se montait à 180 millions de dollars. Le montant de cette réserve opérationnelle au titre des ressources ordinaires correspond à la somme des éléments ci-après :

a) Risques concernant les recettes : l'équivalent de 10 % de la moyenne des contributions volontaires reçues au cours des trois dernières années, le montant étant arrondi au million de dollars le plus proche;

b) Risques concernant les dépenses : l'équivalent de 2 % de la moyenne des dépenses totales des trois années précédentes, le montant étant arrondi au million de dollars le plus proche;

c) Risques concernant les obligations et risques structurels : l'équivalent de 10 % de la somme des risques concernant les recettes et les dépenses, le montant étant arrondi au million de dollars le plus proche;

d) Risques de trésorerie : l'équivalent d'un mois de besoin de liquidités calculé sur la base d'un douzième des chiffres de dépenses les plus récents pour une année pleine, le montant étant arrondi au million de dollars le plus proche.

23. Le Programme alimentaire mondial dispose d'une réserve opérationnelle dont le solde est de 57 millions de dollars et qui sert à combler les déficits de trésorerie lorsque des contributions sont confirmées mais n'ont pas encore été perçues. Une fois les fonds en question reçus, le montant prélevé sur la réserve est restitué à celle-

ci. À l'heure actuelle, aucune clause n'est prévue pour reconstituer la réserve dans le cas où une contribution confirmée se révèle irrécouvrable.

24. L'Organisation mondiale de la santé dispose d'un fonds de roulement dont le montant atteignait 31 millions de dollars à la fin de 1999 et qui permet de financer l'exécution du budget ordinaire en attendant la perception des contributions mises en recouvrement. Il n'existe pas de réserve dans le cas des contributions volontaires.

25. Le Haut Commissariat des Nations Unies aux réfugiés dispose d'un fonds de roulement et de garantie et d'une réserve opérationnelle. Le montant du premier a été fixé à 50 millions de dollars par le Comité exécutif et le niveau de la seconde a été fixé à 10 % des activités prévues dans le budget-programme annuel présenté à l'approbation du Comité. La réserve opérationnelle doit être au minimum de 10 millions de dollars. En 2000, son montant effectif était de 82,1 millions de dollars.

## VI. Autres solutions possibles

26. L'UNICEF a effectivement besoin d'une stratégie lui permettant de faire face aux décalages périodiques entre la perception des fonds et leur décaissement. Tout problème qui déborderait du cadre de ces décalages à court terme doit être réglé par des modifications de plus longue durée touchant ou les recettes ou les niveaux de programmation. Le meilleur accès à l'information et le fait que les donateurs prennent des engagements pluriannuels assortis de calendriers de versement contribueront certes à réduire la fréquence et l'ampleur de ces décalages à court terme, mais ceux-ci ne seront jamais totalement éliminés. Pour faire face à tout déficit à court terme éventuel, l'alternative est soit de conserver le système actuel soit de constituer une réserve opérationnelle.

### Première solution – Conserver le système actuel

27. L'UNICEF peut continuer de gérer ses besoins de liquidités à court terme en tant que problèmes de trésorerie. Le coefficient de liquidité minima actuel de 10 %<sup>1</sup>, conjugué à la règle selon laquelle les contributions au titre des autres ressources doivent parvenir à l'UNICEF avant tout engagement de dépenses, devrait permettre au Fonds de disposer d'une trésorerie suffisante pour couvrir les déficits à court terme.

28. L'UNICEF pourra aussi plus facilement gérer ses besoins de trésorerie parce que le PFP introduit davantage de prévisibilité en matière de recettes et prévoit des calendriers de versement des contributions, et parce que les fonds provenant des comités nationaux lui parviendront en principe tous les trois mois. Par ailleurs, les nouveaux systèmes de gestion financière permettront de disposer plus rapidement de données financières précises sur l'ensemble des activités de l'organisation, ce qui permet une gestion plus efficace de la trésorerie.

---

<sup>1</sup> La politique de l'UNICEF en matière de liquidités impose un solde minimum en monnaies convertibles au titre des ressources ordinaires équivalent à 10 % des recettes prévues au titre de ces ressources.

29. En cas de maintien du système actuel, il n'y aurait aucun changement à apporter au montant prévu des dépenses des programmes pour la période 2001-2003.

### **Deuxième solution – Créer une réserve opérationnelle**

30. La création d'une réserve opérationnelle s'accompagnerait de tous les éléments de la première solution, à l'exception du solde de liquidités de 10 % en fin d'année, qui a été établi en 1987 et serait supprimé parce qu'il ferait double emploi. L'UNICEF serait néanmoins tenu de conserver un fonds de roulement d'un montant suffisant pour couvrir les besoins de trésorerie quotidiens.

31. Pour déterminer le niveau approprié d'une réserve, il faut se fonder sur toute une série d'hypothèses. Son niveau pourrait être fixé, par exemple, à un mois de dépenses au titre des ressources ordinaires pour couvrir les retards de perception et les diminutions imprévues de recettes, ce qui représenterait au total environ 47 millions de dollars sur la base des dépenses de 2000. À ce niveau, le transfert à la réserve ne saurait s'effectuer en une seule année, et la création de la réserve serait donc nécessairement étalée sur plusieurs années, pour atténuer son effet sur la programmation. Sauf augmentation extraordinaire des recettes au titre des ressources ordinaires, le délai raisonnable de constitution de cette réserve serait de quatre ans, au rythme de 12 millions de dollars environ chaque année.

32. Dans ce cas de figure, l'approbation et la création d'une réserve opérationnelle, toutes choses étant égales par ailleurs, imposerait de réduire de 36 millions de dollars les dépenses prévues pour 2001-2003.

## **VII. Recommandation**

33. Le Directeur exécutif recommande au Conseil d'administration d'adopter le projet de recommandation ci-après :

### *Le Conseil d'administration*

*Décide* que l'UNICEF ne devrait pas créer une réserve opérationnelle. Le financement de cette réserve obligerait à retirer des ressources aux programmes et aurait des effets préjudiciables qui ne seraient pas compensés par des effets positifs. De surcroît, l'amélioration actuelle et future de la prévisibilité des recettes effectivement perçues et de la disponibilité des données produites par les nouveaux systèmes de gestion financière font que la création d'une telle réserve ne se justifie pas à l'heure actuelle.