

# Identification des besoins et financement des programmes

## Le processus de planification

Les Objectifs stratégiques globaux fixés par le Haut Commissaire pour la période 2007-2009, ainsi que les objectifs prioritaires de performance qui les accompagnent, servent de point de départ au cycle de planification et de budgétisation des programmes de l'UNHCR. Les Bureaux régionaux s'en inspirent pour définir des objectifs et des cibles spécifiques à leur région, avant qu'ils ne soient transposés au niveau des pays.

Cet exercice, tout comme les évaluations globales des besoins réalisées en conjonction avec les principaux partenaires (gouvernements hôtes, partenaires opérationnels, partenaires d'exécution et bénéficiaires), forment la base du processus de planification et de budgétisation des

programmes de l'UNHCR. Au sein de ce processus, les normes et les indicateurs de l'Organisation (voir encadré ci-dessous) permettent de disposer d'une référence et de définir les priorités opérationnelles de l'année à venir.

L'expérience montre que les plans les plus efficaces et les plus novateurs sont ceux dans lesquels tous les intervenants concernés apportent leurs idées, proposent leur analyse et aident à définir les priorités et les objectifs opérationnels. C'est pourquoi l'UNHCR collabore étroitement, durant le cycle de planification, avec les représentants des réfugiés et des autres personnes relevant de sa compétence, ainsi qu'avec les donateurs, les partenaires opérationnels et d'exécution, les institutions des Nations Unies et les homologues gouvernementaux.

### Normes et indicateurs

L'Initiative sur les normes et les indicateurs a été lancée en 2002 en vue d'améliorer de manière complète et globale la capacité d'évaluation, de planification, de compte-rendu, de suivi et de bilan de l'UNHCR.

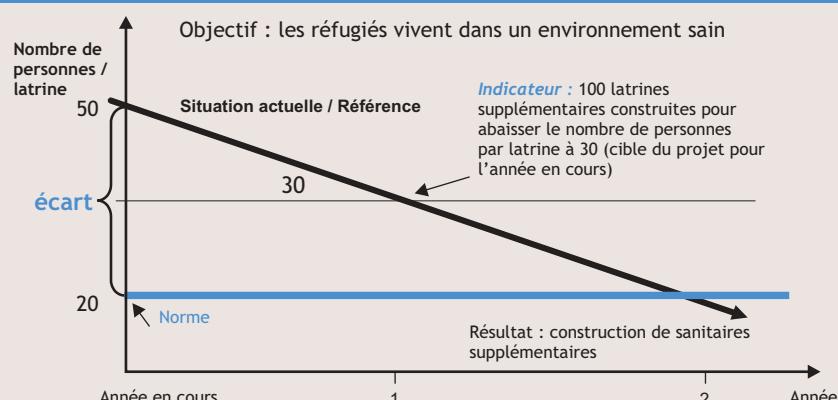
Une série de normes et d'indicateurs « facilement quantifiables » a été annoncée en octobre 2003, accompagnée d'un Rapport sur les indicateurs permettant de collecter les données liées aux principaux indicateurs dans les camps. En janvier 2004 a été publiée la première version du « Guide pratique pour l'utilisation systématique des normes et des indicateurs dans les opérations de l'UNHCR ».

En ce qui concerne les opérations situées en dehors des camps, c'est-à-dire en milieu urbain et dans les zones de retour, l'UNHCR a élaboré une liste d'indicateurs supplémentaires. La version 2006 du « Rapport sur les normes et les indicateurs » fournit des informations sur 111 situations de camps, 107 pays accueillant des réfugiés urbains et 13 opérations de réintégration.

Les normes et les indicateurs revêtent une importance fondamentale à tous les stades du processus d'élaboration des programmes. La première étape consiste à évaluer la situation opérationnelle ou à mesurer une valeur de référence. Les indicateurs aident à déterminer les principaux problèmes et leurs causes sous-jacentes, ainsi qu'à estimer l'écart entre les conditions existantes et la situation souhaitée. Cette analyse des écarts permet alors de définir les priorités pour la période planifiée.

Le schéma ci-dessous illustre la manière dont les indicateurs sont employés pour établir le niveau de qualité désiré. Ils jouent également un rôle crucial dans le suivi des progrès accomplis en termes de qualité, de temps et de coût. De même, pendant la phase de bilan, l'impact est mesuré par rapport aux normes et aux objectifs opérationnels définis à l'avance.

#### Exposé des écarts (par rapport aux normes)



Les évaluations participatives constituent désormais la norme dans la planification et la mise en œuvre des opérations. Pour le Budget-programme annuel de 2007, les gestionnaires de l'UNHCR sur le terrain ont été invités à coopérer avec les partenaires afin de mener à bien une évaluation globale des besoins des réfugiés. Ce processus de planification intégré permet une plus grande transparence dans l'établissement des priorités.

Dans la majorité des cas, le budget proposé par l'UNHCR est nettement inférieur aux besoins identifiés. L'Organisation se concentre sur les priorités les plus urgentes. Les contributions coordonnées des autres acteurs sont tout aussi nécessaires pour offrir protection et assistance aux réfugiés et autres personnes relevant de sa compétence. En évitant la duplication des activités, le processus de planification permet à la communauté internationale de maximiser l'impact des ressources disponibles.

Au cours du processus de planification pour 2007, les équipes interorganisations de différents pays ont estimé à quelque 3 milliards de dollars E.-U. les besoins globaux des réfugiés et des autres personnes relevant de la compétence de l'UNHCR. La figure 1 illustre ces besoins ainsi que les premières propositions budgétaires de l'Organisation, qui se montaient à 1,13 milliard de dollars E.-U. La figure 1 indique également la portion prise en charge par les autres acteurs, ainsi que les besoins non couverts.

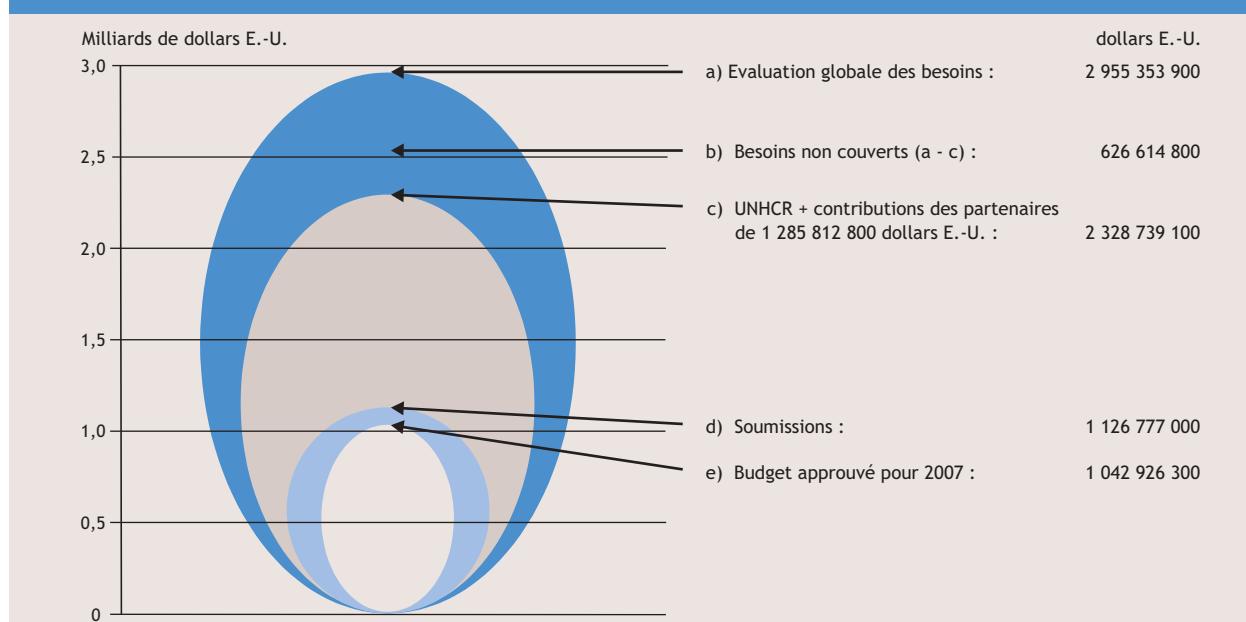
Les programmes et les budgets proposés pour 2007 ont été révisés par les Bureaux régionaux et les groupes d'appui technique sur la base de l'expérience acquise lors d'opérations similaires, en tenant compte du nombre de réfugiés et d'autres personnes relevant de la compétence de l'UNHCR, des coûts par personne, de la dotation en personnel et de la présence sur le terrain. Les propositions des services du Siège ont été évaluées en prenant en considération la nécessité de réduire les effectifs et les budgets globaux. L'Organisation a ensuite entamé un processus consultatif avec l'ensemble des groupes fonctionnels concernés, à l'occasion de l'examen annuel du programme. Elle a également consulté les donateurs lors d'une réunion de deux jours qui s'est tenue fin mai 2006. À l'issue de ce long processus de

révision, l'UNHCR a présenté un Budget-programme annuel de 1 042 926 300 dollars E.-U., qui offre la meilleure adéquation possible entre les ressources et les activités de l'Organisation et ses objectifs stratégiques globaux. Le Budget-programme annuel a été approuvé par le Comité exécutif (ExCom) lors de sa réunion d'octobre 2006. En proposant ce budget, le Haut Commissaire s'est efforcé de trouver un compromis entre les besoins établis et les fonds susceptibles d'être dégagés (voir encadré). Ce budget « financable » se fonde sur les recettes et les dépenses estimées. En revanche, il ne reflète aucune réduction de coût imputable au processus de changement de structure et de gestion actuellement en cours.

### Un budget « financable »

À la fin de 2005, une réduction de 20 pour cent par rapport au Budget-programme annuel approuvé par le Comex pour 2006 a été imposée au Budget-programme annuel (y compris la Catégorie I de la Réserve opérationnelle) et aux budgets administratifs hors frais de personnel. Cette décision s'est fondée sur l'estimation des fonds susceptibles d'être obtenus. Par la suite, la Catégorie I de la Réserve opérationnelle a été à nouveau réduite de 20 millions de dollars E.-U. Une réduction budgétaire ciblée et supplémentaire de 20 millions, dont la moitié concernait le Siège, a également été appliquée au cours de l'année. Les gestionnaires ont donc été invités à planifier leurs budgets opérationnels et administratifs sur la base de 80 pour cent du budget approuvé. Par le passé, l'UNHCR a toujours reçu des contributions s'élevant à environ 80 pour cent de son Budget-programme annuel. L'écart s'est considérablement élargi en 2005. Cette évolution s'explique en partie par des fluctuations imprévues du dollar entraînant des pertes de change. En 2006, le budget a nécessité une intense gestion pour garantir sa stabilité financière. C'est à la lumière de cette évolution que le Haut Commissaire a proposé un budget « financable » pour 2007, fondé sur les mesures d'austérité mises en place en 2006 et sur le niveau des contributions financières attendues des donateurs en 2007.

**Graphique 1: Evaluation globale des besoins pour 2007**



## Programmation interorganisations : la Procédure d'appel global

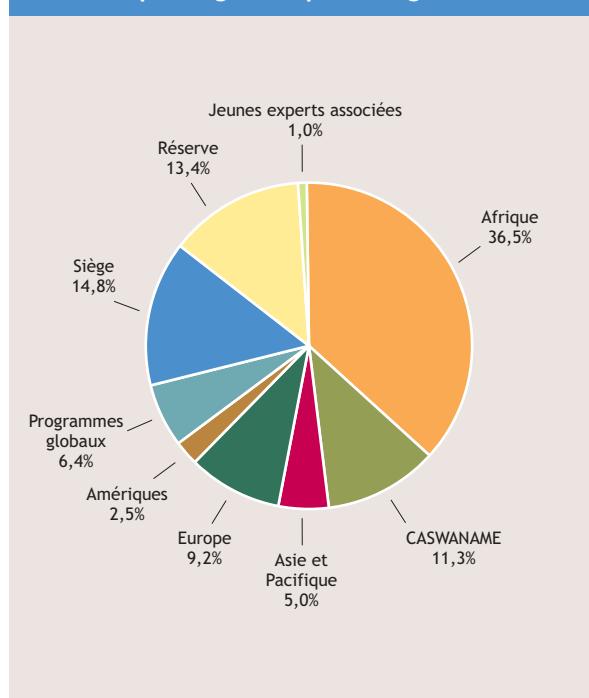
Dans les situations d'urgence complexes, la prise en charge des besoins humanitaires dépasse les capacités d'une seule organisation. Pour mieux répondre à ces besoins, les institutions des Nations Unies et les autres membres du Comité permanent interorganisations (CPI) collaborent désormais de manière plus étroite. Au niveau national, le Coordonnateur de l'action humanitaire dirige un processus visant à mettre au point un Plan d'action humanitaire commun pour le pays ou la région concernés par la crise. Ce plan précise les rôles et les responsabilités de chaque organisation participante et débouche généralement sur un appel consolidé, qui présente l'approche générale et les activités mises en œuvre par les différentes organisations pour répondre aux besoins les plus pressants.

L'UNHCR, qui participe activement à la Procédure d'appel global (CAP), présentera ses besoins pour dix des 11 appels consolidés actuellement prévus pour 2007. La même approche est adoptée pour le Plan de travail pour le Soudan, le Plan d'action pour la RDC et d'autres outils stratégiques communs.

## Aperçu des besoins pour 2007

Le Budget-programme annuel de l'UNHCR pour 2007 s'élève à 1 042 926 300 dollars E.-U., ce qui représente une diminution d'environ neuf pour cent par rapport à celui de 2006. La figure 2 ci-dessous illustre la ventilation du Budget-programme annuel par régions. C'est l'Afrique qui présente les besoins les plus importants (37 %), suivie par le Siège (15 %) et la région CASWANAME (11 %).

**Graphique 2 : Budget-programme annuel 2007  
par région et par catégorie**



La diminution du budget résulte en grande partie de l'achèvement d'un certain nombre de projets de rapatriement et de la diminution progressive de l'assistance dispensée dans les camps de réfugiés concernés, ainsi que de la fin des programmes de réintégration dans un certain nombre de pays d'origine.

Le budget 2007 comprend une réserve opérationnelle qui s'élève à 89,4 millions de dollars E.-U. (soit 10 pour cent des activités programmées). Cette réserve est destinée à couvrir les besoins supplémentaires susceptibles de surgir à la suite de crises et d'autres événements imprévus.

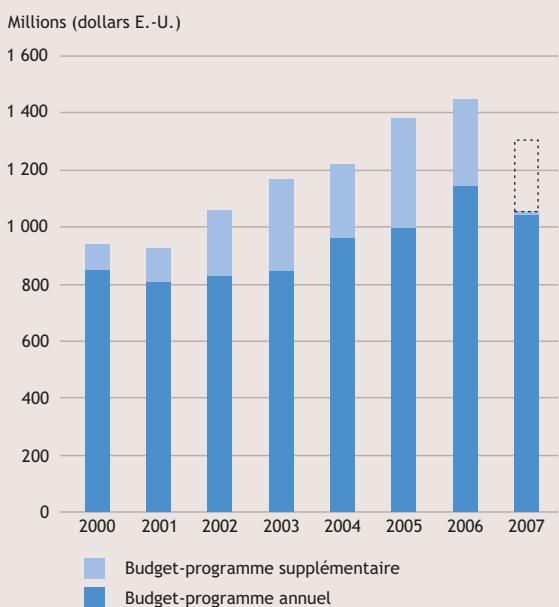
En 2007, une nouvelle ligne budgétaire de 50 millions de dollars, intitulée « Activités nouvelles ou additionnelles – liées au mandat », a été créée pour financer des activités qui ne sont pas comprises dans le Budget-programme annuel approuvé, mais qui sont conformes au mandat de l'UNHCR. Regroupées les années précédentes sous l'intitulé « catégorie II de la Réserve opérationnelle », ces activités sont à l'origine proposées par les donateurs, qui les financent par le biais de contributions supplémentaires. Les besoins globaux prévoient également un montant de 10 millions de dollars destiné aux Jeunes experts associés et une contribution de 34,4 millions de dollars du Budget ordinaire des Nations Unies, destinée à couvrir les dépenses administratives (postes et coûts associés au Siège).

Comme les années précédentes, l'UNHCR élaborera des programmes supplémentaires en sus de son Programme annuel. Parmi les programmes supplémentaires escomptés en 2007 figurent le rapatriement et la réintégration des réfugiés soudanais et congolais, des opérations de secours au Darfour et en Iraq, des mesures de rétablissement de la confiance au Sahara occidental et des programmes en faveur des déplacés internes au Tchad, au Libéria, en Ouganda, en République démocratique du Congo, en Colombie et en Somalie. À l'exception de la Colombie (13,3 millions de dollars), les besoins de ces programmes supplémentaires n'avaient pas encore été approuvés par le Comité d'examen des opérations au moment de la rédaction de cet Appel et feront l'objet d'appels supplémentaires spécifiques. Huit de ces programmes sont également inclus dans les Appels globaux et autres documents interorganisations.

L'UNHCR engage une grande partie de ses dépenses dans des devises autres que le dollar E.-U. et dépend presque exclusivement de contributions volontaires libellées dans un éventail de devises. Pour 2007, plutôt que de fonder son budget sur le taux de change retenu par l'ONU en mars 2006, l'Organisation a décidé de se baser sur le taux de change moyen des exercices 2004 et 2005 pour la conversion en dollars des deux principales devises ayant un impact sur son budget : l'euro et le franc suisse. Le but est de compenser l'impact des fluctuations de change sur la planification du budget annuel.

Bien que les Budgets-programmes annuel et supplémentaire de l'UNHCR soient passés en valeur nominale de 940 millions de dollars en 2001 à environ 1,3 milliard de dollars en 2007 (voir figure 3), l'augmentation s'avère moins importante en valeur réelle, comme l'indique la figure 4.

### Graphique 3 : Budgets-programmes annuels et supplémentaires de l'UNHCR 2000 - 2007



Note: Les données pour 2000 à 2005 représentent les Budgets-programmes annuels révisés et finaux ainsi que les Budgets-programmes supplémentaires tels que présentés dans les Rapports globaux de 2000 à 2005. Pour 2006, les données des Budgets-programmes annuel et supplémentaire révisées en date du 1er septembre 2006 ont été retenues. Pour 2007, les données du budget-programme annuel initialement approuvé par le Comité exécutif ont été retenues. Au moment de la rédaction de ce document, seuls les besoins pour les programmes supplémentaires en faveur des populations déplacées en Colombie étaient approuvés. Les besoins concernant d'autres programmes supplémentaires sont indiqués ici par des lignes en pointillé.

## Collecte de fonds

À l'exception de la contribution de 34,4 millions de dollars du Budget ordinaire des Nations Unies, qui représente environ 3 pour cent de son Budget-programme annuel pour 2007, l'UNHCR dépend entièrement des contributions volontaires des États et des donateurs privés. Outre les contributions financières, une contribution directe d'une valeur inestimable est apportée par les pays accueillant les réfugiés. Malgré sa

dépendance à l'égard des contributions volontaires, la base de financement de l'Organisation demeure assez étroite, puisqu'en 2005, dix donateurs ont fourni à eux seuls environ 80 pour cent des dons. La figure 5 indique les contributions des principaux donateurs de l'UNHCR.

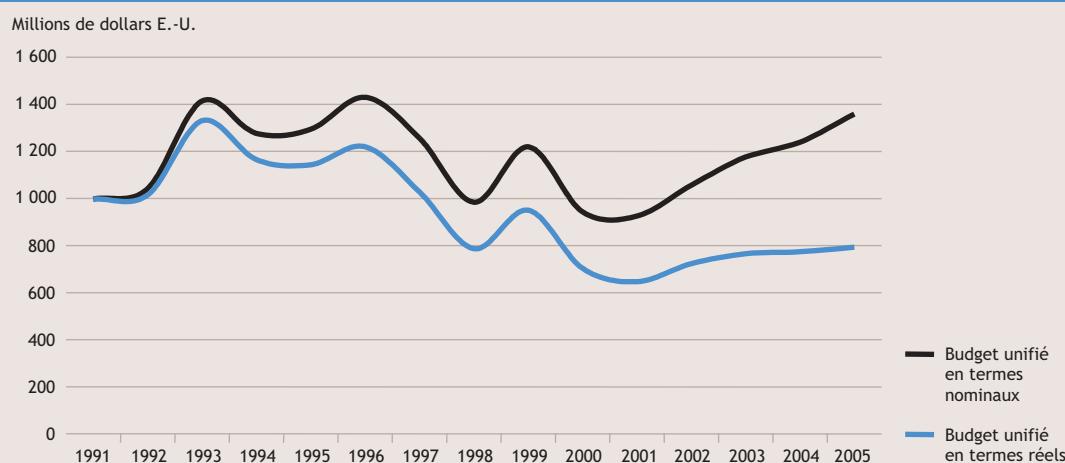
Le financement des programmes n'est jamais garanti. Il est crucial pour l'UNHCR d'être assuré le plus tôt possible du montant des fonds disponibles dont dépend la viabilité des activités planifiées et afin d'éviter les retards dans leur mise en œuvre. L'Organisation et ses partenaires doivent pouvoir compter sur des contributions versées dans les meilleurs délais pour respecter leurs engagements et préserver ainsi leur crédibilité. Par ailleurs, les contributions les moins restreintes permettent à l'UNHCR d'affecter les fonds aux régions qui en ont le plus besoin, en veillant notamment à ce que les programmes « oubliés » ou jouissant d'une moins grande visibilité bénéficient d'un appui financier suffisant.

Garantir la prévisibilité des contributions et élargir le nombre des États donateurs constituent deux objectifs clés pour la période 2007-2009. L'Organisation a pour but d'accroître les contributions des donateurs traditionnels et non traditionnels, d'augmenter l'allocation du Budget ordinaire des Nations Unies, de mieux accéder aux fonds mis en commun par l'ONU (voir encadré), de bénéficier des ressources des donateurs intergouvernementaux, d'obtenir des fonds complémentaires pour les activités axées sur les solutions durables, d'appuyer et de mener à bien la collecte de fonds sur le terrain, ainsi que de faire progresser les contributions du secteur privé.

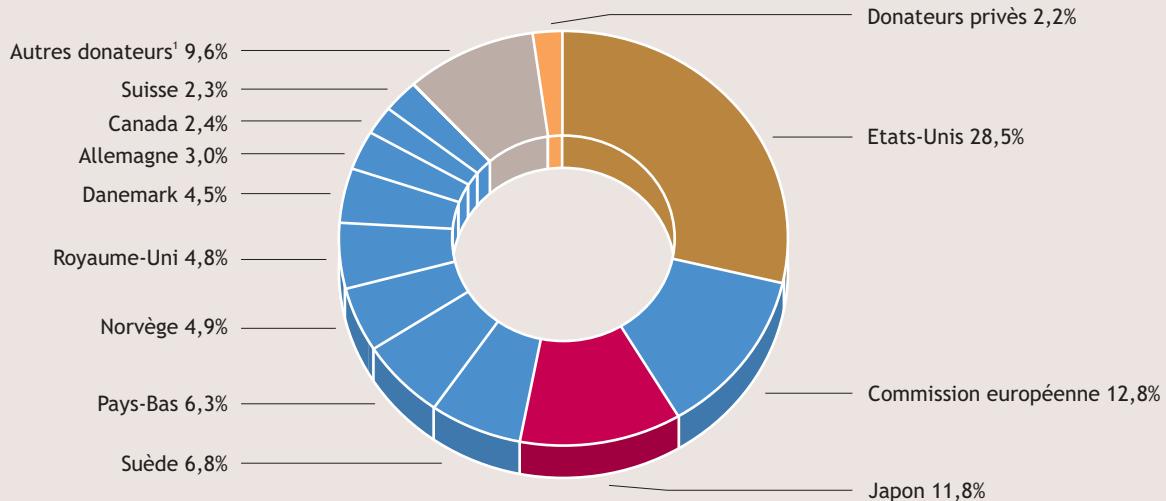
L'UNHCR a élaboré une stratégie dont le but ambitieux est de collecter environ 100 millions de dollars par an auprès de sources privées d'ici 2010. Un nouveau programme de dons mensuels en faveur de l'Équipe d'intervention d'urgence de l'UNHCR, lancé fin 2006 avec le soutien de l'Ambassadrice de bonne volonté Angelina Jolie, est destiné à augmenter de façon substantielle les contributions individuelles.

De plus, une nouvelle approche régionale de la collecte de fonds auprès de sources privées sera lancée en janvier 2007, avec des experts implantés en Amérique, en Asie, en Australasie et en Europe. Les partenariats avec les entreprises se poursuivront en 2007.

### Graphique 4 : Budget unifié de l'UNHCR - Impact de l'inflation du dollar E.-U.



**Graphique 5 : Principaux donateurs 1990-2005**



<sup>1</sup> Inclut les donateurs gouvernementaux, intergouvernementaux et du Système des Nations Unies

## Mécanismes de financement commun

Les mécanismes de financement commun constituent un nouveau mode de financement des activités humanitaires. Le Fonds humanitaire commun pour le Soudan, le Fonds commun pour la République démocratique du Congo (RDC) et le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires (CERF) sont désormais en place et les organismes de secours, y compris l'UNHCR, mettent en œuvre des programmes humanitaires financés par ces mécanismes.

Les décisions en matière de financement sont motivées par les besoins, les priorités étant définies sur le terrain par les membres de l'Équipe des Nations Unies dans le pays, placée sous l'égide du Coordonnateur humanitaire.

Lancé par le Coordonnateur des secours d'urgence en mars 2006, le nouveau CERF est destiné à répondre aux besoins vitaux des victimes de catastrophes naturelles et de conflits armés. Il concerne principalement les récentes situations d'urgence et les crises souffrant d'un sous-financement chronique. L'objectif est de parvenir à rassembler 500 millions de dollars E.-U., soit 450 millions pour l'octroi de subventions et 50 millions pour des crédits. À la fin octobre 2006, les donateurs avaient versé environ 273 millions de dollars. Sur ce total, environ 173 millions avaient été alloués à diverses organisations, principalement pour des projets en Afrique.

Au 31 octobre 2006, l'UNHCR avait perçu 13,8 millions de dollars du Fonds humanitaire commun pour le Soudan, 5,8 millions du Fonds commun pour la RDC et 21 millions du CERF. Ces nouveaux mécanismes de financement ont appuyé les opérations de rapatriement au Soudan et en RDC, la protection des déplacés internes au Darfour, les nouvelles interventions d'urgence à Sri Lanka et à Timor-Leste, la prise en charge de l'afflux de réfugiés somaliens au Kenya, ainsi qu'un certain nombre d'opérations d'aide aux réfugiés et aux rapatriés souffrant d'un sous-financement chronique en République démocratique du Congo, en République centrafricaine, en Éthiopie et en Zambie.

<b>Total des besoins financiers (dollars E.-U.)</b>				
<b>Opérations / activités</b>	<b>2006</b>		<b>2007</b>	
	<b>BA</b>	<b>BA</b>	<b>BS</b>	<b>Total</b>
Afrique centrale et Grands Lacs	190 158 104	151 978 569	0	151 978 569
Afrique orientale et Corne de l'Afrique	99 206 822	97 834 712	0	97 834 712
Afrique occidentale	103 900 704	85 976 603	0	85 976 603
Afrique australe	56 157 104	45 384 821	0	45 384 821
Afrique du Nord	7 485 097	7 480 107	0	7 480 107
Moyen-Orient	21 519 221	20 776 211	0	20 776 211
Asie du Sud-Ouest	101 306 261	84 448 951	0	84 448 951
Asie centrale	6 743 543	5 003 019	0	5 003 019
Asie du Sud	22 642 389	20 635 717	0	20 635 717
Asie de l'Est et Pacifique	31 205 144	31 734 016	0	31 734 016
Europe orientale	29 943 578	27 082 012	0	27 082 012
Europe du Sud-Est	45 141 536	36 833 522	0	36 833 522
Europe centrale et Etats baltes	15 729 025	13 472 800	0	13 472 800
Europe occidentale	19 343 787	18 103 139	0	18 103 139
Amérique du Nord et Caraïbe	8 508 826	8 643 913	0	8 643 913
Amérique latine	24 767 502	17 556 385	13 255 230	30 811 615
Programmes globaux	59 662 773	66 336 786	0	66 336 786
Siège <sup>1</sup>	167 552 310	154 288 089	0	154 288 089
<b>Total des activités programmées</b>	<b>1 010 973 726</b>	<b>893 569 371</b>	<b>13 255 230</b>	<b>906 824 601</b>
Réserve opérationnelle Catégorie I	75 823 274	89 356 929	0	89 356 929
Réserve opérationnelle Catégorie II	50 000 000	0	0	0
<b>Total des programmes annuels et supplémentaire</b>	<b>1 136 797 000</b>	<b>982 926 300</b>	<b>13 255 230</b>	<b>996 181 530</b>
Activités nouvelles ou supplémentaires - liées au mandat	0	50 000 000	0	50 000 000
Jeunes experts associés	8 500 000	10 000 000	0	10 000 000
<b>TOTAL DES BESOINS</b>	<b>1 145 297 000</b>	<b>1 042 926 300</b>	<b>13 255 230</b>	<b>1 056 181 530</b>

<sup>1</sup> Inclut les allocations de 32 873 515 dollars E.-U. (2006) et de 34 431 685 dollars E.-U. (2007) prélevées sur le budget ordinaire des Nations Unies.