

**Comité exécutif du Programme
du Haut Commissaire**

Distr.: Restreinte
19 septembre 2011
Français
Original: Anglais et français

Comité permanent
52^e réunion

**Budget-programme biennal pour 2012-2013 du
Haut Commissariat des Nations Unies pour les
réfugiés**

Additif

**Rapport du Comité consultatif pour les questions
administratives et financières**

1. Ce document a été reçu le 17 septembre 2011 de la part du Comité consultatif, aussi ne sera-t-il pas mis à disposition dans le système de documentation officiel des Nations Unies à temps pour la cinquante-deuxième réunion du Comité permanent les 20 et 21 septembre 2011. Il est donc publié sous forme de projet en annexe à ce document de séance.
2. Le document officiel sera publié ultérieurement sous la cote A/AC.96/1100/Add.1.

Annexe

Budget-programme biennal pour 2012-2013 du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

Additif

Rapport du Comité consultatif pour les questions administratives et financières

I. Introduction

1. Le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a examiné un exemplaire préliminaire du rapport « Budget –programme biennal 2012-2013 » du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (A/AC.96/1100) ainsi que le document sur la *Proposition de révision du Règlement de gestion* (EC/62/SC/CRP.27).
2. Au cours de l'examen de ces rapports, le Comité consultatif a rencontré le Haut Commissaire adjoint et d'autres représentants du Haut Commissaire qui lui ont fourni des informations et des éclaircissements supplémentaires.
3. Le Comité consultatif a également été saisi du *Fonds de contributions volontaires gérés par le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés - Rapport financier et états financiers vérifiés pour l'exercice clos le 31 décembre 2010 et Rapport du Comité des commissaires aux comptes* (A/66/5/Add.5). Le Comité a rencontré des représentants du Comité des commissaires aux comptes concernant son rapport sur le HCR. Les commentaires du Comité sur certaines des questions et des recommandations du Comité apparaissent au chapitre III ci-dessous. Le Rapport du Comité consultatif sur le Rapport du Comité des commissaires aux comptes (A/66/5/Add.5) sera présenté à l'Assemblée générale à sa soixante-sixième session.

II. Projet de Budget-programme biennal 2012-2013

A. Méthodologie et présentation budgétaire

4. Le Comité consultatif rappelle que depuis la période biennale 2010-2011 le HCR a présenté son Budget-programme biennal dans le cadre d'une nouvelle structure budgétaire comprenant 4 éléments ou piliers : Programme global pour les réfugiés ; Programme global pour les apatrides ; Projets globaux pour la réintégration ; et Projets globaux pour les déplacés internes. En outre, le Budget-programme biennal du HCR s'est depuis lors fondé sur une évaluation des besoins plutôt que sur une estimation des fonds qui seront mis à disposition (A/AC.96/1068, par. 6).
5. Concernant le Projet de Budget-programme biennal pour 2012-2013, le HCR indique qu'il se fonde essentiellement sur les résultats de l'évaluation des besoins globaux (voir par. 10 ci-dessous) ainsi que sur le cadre de résultats, les priorités stratégiques globales servant de principes directeurs. Le HCR indique par ailleurs qu'il a dûment pris en considération la faisabilité de la mise en œuvre du programme, y compris des questions

telles que l'accès aux personnes prises en charge ainsi que la dotation en personnel. Eu égard à la relation entre ses budgets, ses fonds et la mise en œuvre des programmes, le HCR indique que, dans la mesure où le Budget-programme ne peut être mis en œuvre que si les ressources nécessaires sont mises à disposition, il convient de s'appuyer sur une supervision à haut niveau, une hiérarchisation constante des priorités et un ajustement des programmes (A/AC.96/1100, par. 7, 19 et 20).

6. A cet égard, le HCR reconnaît qu'il continue à expérimenter un fossé entre la dotation budgétaire et les fonds mis à disposition (Ibid par. 11 ; voir également par. 9 ci dessous). Les tendances relatives aux budgets, fonds et dépenses du HCR de 2000 à 2013 apparaissent dans la figure A, qui révèle un fossé qui se creuse entre les budgets, les fonds et les dépenses. Le Comité consultatif rappelle que la nouvelle structure budgétaire proposée a pour but de répondre à un objectif commun de plus grande prévisibilité et de moindre affectation de fonds pour les opérations du HCR (A/AC.96/1068/Add.1, par. 10). Le Comité note, d'après le budget proposé pour 2012-2013, que le HCR prépare une stratégie de mobilisation des ressources visant à financer la totalité des besoins estimatifs des personnes relevant de sa compétence d'ici à 2015. La stratégie prévue se concentrerait sur cinq sources de financement : a) les donateurs traditionnels ; b) les nouveaux donateurs potentiels ; c) le lien avec le financement du développement et d) les fonds communs des Nations Unies ; ainsi que e) le secteur privé (A/AC.96/1100, par. 89).

7. De l'avis du Comité consultatif, la projection en matière de financement de la totalité des besoins évalués jusqu'à 2015 semble ambitieuse. Le Comité note, d'après la figure A, que les contributions volontaires au HCR sont passées de 1 milliard en 2003 à plus de 2 milliards en 2010 ; toutefois, la tendance actuelle à l'accroissement des contributions volontaires est étroitement liée à ses récentes opérations d'urgence. En outre, la situation économique mondiale actuelle pourrait hypothéquer cette tendance. Néanmoins, le Comité consultatif se félicite des initiatives du HCR en matière de collecte de fonds et l'encourage à continuer d'intensifier ses efforts, y compris les mesures visant à élargir la base de ces donateurs.

8. Eu égard à la présentation du projet de Budget-programme biennal pour 2012-2013, le Comité consultatif rappelle ses observations contenues aux paragraphes 16 et 17 de son rapport antérieur (A/AC.96/1087/Add.1), Le Comité est d'avis que, si la présentation a subi quelques améliorations, il reste encore à faire pour faciliter l'examen des propositions/révisions budgétaires futures. Par exemple, la présentation devrait être mieux à même de faciliter le travail analytique tel que les structures de dépenses.

B. Dépenses pour 2010 et budget révisé pour 2011

9. L'information concernant les dépenses pour 2010 et le budget révisé pour 2011 est contenue aux paragraphes 22 à 25 du document budgétaire. Pour 2010, les dépenses totales s'élevaient à 1 878,2 millions en regard des fonds mis à disposition de 2 112,5 millions et d'un budget final de 3 288,7 millions (A/AC.96/1100, par. 22). Pour 2011, le budget est actuellement révisé à 3 780,5 millions par rapport au budget de 3 320,8 millions approuvé par le Comité exécutif en octobre 2010, ce qui traduit un accroissement de 459,7 millions au titre de cinq budgets supplémentaires créés depuis janvier 2011. Au 30 juin 2011, le total des fonds mis à disposition s'élevait à 2 184,5 millions, laissant apparaître un déficit de 1 596 millions par rapport au budget révisé.

C. Budget-programme biennal 2012-2013

10. Les besoins estimatifs pour 2012 et 2013 s'élèvent à 3 591,2 millions et 3 418,6 millions respectivement. Le HCR indique qu'étant donné la nature évolutive de ses opérations, le budget proposé pour 2013 est une estimation préliminaire. En outre, si le budget pour les opérations de terrain représente la totalité des besoins identifiés par le biais de l'évaluation des besoins globaux, le budget proposé pour les programmes globaux et pour la Siège ont fait l'objet de priorités sur la base des recettes escomptées (Ibid par. 11 à 14). Les tableaux A à C fournissent des informations concernant le nombre estimé de personnes relevant de la compétence du HCR et les budgets proposés pour les opérations y afférant, les programmes globaux et le Siège, avec une ventilation de l'allocation des ressources entre les quatre piliers.

11. Les besoins globaux concernant les opérations du HCR, les tendances dans les différentes régions et le programme global pour 2012-2013 sont décrits aux paragraphes 50 à 85 du document budgétaire. Le Comité consultatif note que les ressources proposées pour 2012 sont les suivantes (Ibid par. 50 à 52) :

a) Pilier 1 (Programme global pour les réfugiés, 2 713,2 millions de dollars E.-U.) : c'est toujours le programme le plus important représentant environ 75 pour cent des ressources proposées, soit une augmentation de 2 pour cent par rapport à l'allocation de 2011 ;

b) Pilier 2 (Programme global pour les apatrides, 56,2 millions de dollars E.-U.) : soit 2 pour cent du budget proposé ;

c) Pilier 3 (Projets globaux pour la réintégration, 246,4 millions de dollars E.-U.), soit 7 pour cent des ressources pour 2012 en raison de réductions importantes en Europe, en Afrique et en Iraq ; et

d) Pilier 4 (Projets globaux pour les déplacés internes, 575,4 millions de dollars E.-U.), soit 16 pour cent du budget proposé, ce qui représente une diminution importante par rapport à 2011 en raison essentiellement de la réduction des besoins au Pakistan.

12. Le HCR émet les propositions suivantes concernant ses deux réserves (Ibid par. 11) :

a) Calculer la Réserve des opérations à 10 pour cent des activités programmées au titre des piliers 1 et 2, ce qui s'élèverait à 248,8 millions pour 2012 et à 240,7 millions pour 2013 ; et

b) Maintenir la Réserve relative aux « Activités nouvelles ou additionnelles – liées au mandat » au niveau actuel de 20 millions de dollars E.-U.

Le Comité consultatif n'a aucune objection quant à ces propositions.

D. Besoins en postes

13. Les besoins en postes pour 2012 et 2013 sont estimés à 8 451 et 8 117 respectivement. Selon le HCR, l'augmentation proposée de 579 postes pour 2012 par rapport à 2011, est due à l'expansion des opérations d'urgence en 2011 qui, estime le HCR, continueront de nécessiter l'intervention du HCR pendant deux ans au moins. L'information concernant les ressources humaines du HCR figurent aux paragraphes 26 à 42 du document budgétaire. Le tableau 10 analyse les niveaux des postes globaux pour la période biennale actuelle et ultérieure, avec une ventilation par programme global, terrain et Siège ainsi que par catégorie de poste (programmes, appui au programme et gestion et administration).

14. La question touchant au personnel en attente d'affectation (SIBA) est discutée aux paragraphes 35 à 38 du document budgétaire. Le HCR indique qu'afin d'améliorer la classification du personnel travaillant dans un environnement opérationnel itinérant, une nomenclature détaillée a été élaborée au début de 2011, reconnaissant l'importance de tous les types d'affectation afin de s'acquitter du mandat du HCR. En outre, une nouvelle politique est actuellement mise au point pour rationaliser le processus d'affectation applicable aux SIBA, y compris les mesures statutaires et administratives. Le Comité consultatif reconnaît le besoin opérationnel du HCR de compter sur des affectations temporaires, y compris le personnel en attente d'affectation. Selon le Comité, les nouvelles mesures proposées et envisagées par le HCR représentent une gestion pragmatique d'effectifs dynamiques. Le Comité est également d'avis que le HCR pourrait souhaiter examiner la faisabilité de possibilités d'affectations pour le personnel en attente d'affectation dans le cadre du système des Nations Unies dans son ensemble.

E. Budget ordinaire

15. Le financement du HCR au titre du Budget ordinaire des Nations Unies est décrit aux paragraphes 17 et 18 du document budgétaire. Pour la période biennale 2012-2013, l'ouverture de crédits du Budget ordinaire s'élèverait à 85,52 millions de dollars E.-U., soit 38 pour cent des dépenses estimatives globales du HCR en matière de gestion et d'administration. L'information concernant les 220 postes devant être couverts par l'allocation du Budget ordinaire pour 2012-2013, y compris celui du Haut Commissaire et du Haut Commissaire adjoint, apparaît au tableau 5 du projet de budget. Le Comité consultatif a examiné l'ouverture de crédit du Budget ordinaire pour le HCR au titre du Budget-programme proposé pour 2012-2013 (A/66/7, section 25). L'Assemblée générale n'a pas encore examiné le Budget-programme proposé pour la période biennale 2012-2013 à sa soixante-sixième session.

III. Initiatives clés du HCR et recommandations du Comité des commissaires aux comptes

16. Le Comité consultatif prend note des conclusions et recommandations clés contenues dans le résumé du Rapport du Comité des commissaires aux comptes (A/66/5/Add.1, chapitre II). A cet égard, le Comité note un certain nombre d'initiatives clés entreprises par le HCR (A/AC.96/1100, par. 88 à 119). Bien que plusieurs questions aient trait à certaines des recommandations du Comité des commissaires aux comptes, les mesures pertinentes du HCR eu égard aux recommandations du Comité ne sont pas explicitement exprimées dans le projet de Budget-programme pour 2012-2013. Sur sa requête expresse, le Comité consultatif a reçu un exemplaire du document *Mesures prises ou proposées suite aux recommandations formulées dans le Rapport du Comité des commissaires aux comptes à l'Assemblée générale sur les comptes relatifs aux contributions volontaires gérées par le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés pour l'exercice clos le 31 décembre 2010* (A/AC.96/1099/Add.1). Le Comité demande que les rapports ultérieurs sur la suite donnée par le HCR aux recommandations du Comité des commissaires aux comptes soient mis à la disposition du Comité consultatif au moment où il examine les propositions et les révisions des budgets-programmes biennaux du HCR.

A. Division des systèmes d'information et des télécommunications

17. Le HCR indique que suite à un examen de sa Division des systèmes d'information et des télécommunications, une restructuration est en cours. Cette restructuration comprend une réduction des postes de 90 à 42 à Genève et la création d'un Centre de services informatiques et des télécommunications à Amman, en Jordanie, plus près du cœur de ses opérations. Les plateformes de services à Kuala Lumpur et Panama continueront de faire partie du réseau intégré du HCR (Ibid par. 95 à 97).

B. Service de gestion de l'approvisionnement

18. Une information concernant le Service de gestion de l'approvisionnement du HCR, son plan d'action et ses principaux objectifs, est fournie aux paragraphes 98 à 102 du budget proposé. Il est indiqué que la restructuration du Service a été achevée en 2010 avec trois sections principales : Section d'appui opérationnel à l'approvisionnement, Section d'appui à l'infrastructure de l'approvisionnement et Section d'appui d'entreprise. En outre, une nouvelle section, la Section de conformité et de gestion des risques, a été établie en 2011 pour assurer a) le respect intégral des réglementations et règles du service et b) la mise en œuvre de toutes les recommandations d'audit.

C. Assurance maladie après la cessation de service et sa réserve

19. Le Comité consultatif note que le Comité permanent a adopté une décision en juin 2011 visant à entamer le financement de son passif lié aux prestations à et après la cessation de service, selon laquelle le Comité permanent reconnaît que le HCR n'a pas besoin de financer intégralement ce passif en une seule fois. Pour ce qui est de l'assurance maladie après la cessation de service (ASHI), les états de paie mensuels seront grevés d'un montant de 3 pour cent appliqué au salaire net de base de l'ensemble des administrateurs et des agents des services généraux concernés, avec effet au 1^{er} janvier 2012. Le HCR entreprendra un examen officiel, en consultation avec le Comité des commissaires aux comptes, pour évaluer les hypothèses de calcul de cette réserve et pour procéder aux ajustements requis sur une base biennale, conformément aux principes budgétaires. Le HCR indique que cet examen tiendra compte des discussions pertinentes au sein de l'Assemblée générale des Nations Unies concernant le financement du passif lié à l'ASHI (Ibid par. 110 à 113). Le Comité consultatif note en outre que le Comité des commissaires aux comptes examinera cette question lors de sa prochaine vérification des comptes du HCR (A/66/5/Add.5, par. 41). Le Comité consultatif suivra cette question dans le contexte de l'examen du prochain rapport du Comité des commissaires aux comptes sur le HCR.

D. Normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS)

20. Les commentaires et recommandations du Comité des commissaires aux comptes sur les progrès du HCR sur la mise en œuvre des normes IPSAS sont contenus dans les paragraphes 65 à 88 du rapport du Comité des commissaires aux comptes (A/66/5/Add.5), y compris la gouvernance de projet, le plan de mise en œuvre, la révision du *Règlement de gestion par le Haut Commissaire pour les réfugiés des fonds constitués au moyen de contributions volontaires*, l'élaboration de projets de modèles d'états financiers, l'audit des soldes d'ouverture et la gestion des avantages tirés de ces normes IPSAS. Selon le Comité des commissaires aux comptes, le risque est grand de voir le HCR ne pas être en mesure de mettre un point final à ces nouvelles politiques et pratiques, à les communiquer au

personnel et à les établir en tant que pratiques opérationnelles suffisamment à temps pour mettre en œuvre sans heurt les normes IPSAS en 2012 (Ibid chapitre II, résumé).

21. Les mesures prises ou proposées en réponse aux recommandations du Comité des commissaires aux comptes concernant la préparation et l'adoption des normes IPSAS figurent aux paragraphes 12-14, 16, 53, 55 et 57 du document budgétaire du HCR (A/AC.96/1099/Add.1). Le HCR indique par ailleurs dans le budget proposé pour 2012-2013 qu'il s'engage à mettre intégralement en œuvre les normes IPSAS à compter du 1^{er} janvier 2012, afin de publier les états financiers conformes aux normes IPSAS à compter du 31 décembre 2012. Les principales activités conduites par le HCR en 2011 apparaissent au paragraphe 108 du document budgétaire. Le Comité consultatif est d'avis que le HCR devrait poursuivre ses efforts pour garantir son aptitude à mettre intégralement en œuvre les normes IPSAS.

E. Comité d'audit et de contrôle indépendant

22. Le Comité consultatif note que le Comité permanent du Comité exécutif du HCR a adopté une décision visant à établir un Comité d'audit et de contrôle indépendant afin d'aider le Haut Commissaire et le Comité exécutif dans l'exercice de leurs responsabilités en matière de contrôle. Le Comité permanent a également adopté les termes de référence de ce Comité de contrôle, les critères de composition ainsi que la procédure à suivre pour la sélection des membres (Ibid par. 114 à 117). Le Comité consultatif escompte que l'information concernant les résultats bénéfiques des activités du Comité d'audit et de contrôle indépendant seront relatés dans les documents budgétaires futurs dont le Comité consultatif sera saisi.

IV. Projet de révision du Règlement de gestion du HCR

23. Le Comité consultatif a passé en revue le document du HCR sur la *Proposition de révision du Règlement de gestion* (EC/62/SC/CRP.27). Au cours de cet examen, il a échangé des vues avec le Comité des commissaires aux comptes concernant le projet de révision de ce Règlement de gestion en raison de l'adoption prévue des normes IPSAS par le HCR à compter du 1^{er} janvier 2012.

24. Le Comité consultatif rappelle, dans sa résolution 60/283, l'Assemblée générale a approuvé l'adoption des Normes IPSAS en tant que normes comptables pour l'ensemble des organisations du système des Nations Unies en lieu et place des Normes de comptabilité du système des Nations Unies (UNSAS). Le HCR indique qu'il s'est engagé à se mettre complètement en conformité avec les Normes IPSAS au 1^{er} janvier 2012 et qu'il est donc nécessaire d'amender en conséquence son *Règlement de gestion des fonds constitués au moyen de contributions volontaires* afin que le Règlement de gestion conforme aux normes IPSAS soit en place avant le 1^{er} janvier 2012 (Ibid par. 1 et 2). L'annexe I au document EC/62/SC/CRP.27) contient le projet de révision du Règlement de gestion, et l'annexe II contient un projet de décision sur le projet de révision soumis pour adoption au Comité permanent en septembre 2011 afin que le Haut Commissaire puisse obtenir l'approbation de cette révision par la soixante-deuxième session du Comité exécutif en octobre 2011 (Ibid par. 3).

25. Le HCR indique par ailleurs que, dans la mesure où le Règlement financier et les règles de gestion financière des Nations Unies n'ont pas encore été révisées pour les mettre en conformité avec les Normes IPSAS, le HCR demande à l'Assemblée générale de l'autoriser à continuer d'appliquer, *mutatis mutandis*, les règles financières des Nations Unies conformes aux normes UNSAS de façon à ce que le HCR puisse être en conformité

avec les normes IPSAS jusqu'à ce que les Nations Unies adoptent des réglementations et règles financières conformes aux normes IPSAS (Ibid par. 4). L'Assemblée générale doit encore examiner la requête du HCR lors de sa soixante-sixième session.

26. Selon le HCR, un projet de révision a été soumis au Comité des commissaires aux comptes et au Bureau des services de contrôle interne (BSCI) en juin 2011 aux fins de commentaires (Ibid par. 2). Sur sa demande, le Comité consultatif a reçu des exemplaires de la correspondance entre le Comité, le BSCI et le HCR.

27. Le Comité consultatif note qu'outre les changements liés aux normes IPSAS, le projet de révision propose les deux autres amendements suivants (Ibid par. 5 et annexe I) :

a) Le projet de suppression de l'article 11.2 relatif aux opérations de prêt, en raison de la clôture de ses opérations il y a quelques années. Cette révision a été recommandée par le Comité des commissaires aux comptes ;

b) Les amendements terminologiques concernant l'audit interne tels qu'ils apparaissent à l'article 12.1, correspondant aux changements structurels prévus au sein de l'Organisation de l'audit interne au HCR (voir par. 31 à 33 ci-dessous).

28. Le Comité consultatif se demande si un avis juridique sur le projet de révision a été demandé au Bureau des affaires juridiques de l'ONU ou au Bureau des affaires juridiques du HCR et le Comité a été informé que cet avis n'a pas été demandé. Le Comité consultatif estime qu'un avis juridique sur le projet de révision devrait être fourni au Comité exécutif au moment où il examinera le projet de révision du Règlement financier du HCR concernant les fonds constitués au moyen de contributions volontaires.

29. Le Comité consultatif n'a aucune objection majeure eu égard au projet de révision du Règlement de gestion du HCR. Toutefois, le Comité souhaite émettre quelques commentaires concernant l'article 10.8 et l'article 12.1.

30. Eu égard à l'article 10.8 du Règlement de gestion du HCR, le Comité consultatif est d'avis que le changement proposé de « actifs achetés sur les fonds du HCR constitués au moyen de contributions volontaires » n'incluent pas d'autres actifs du HCR tels que dons et contributions en nature qui devraient également être couverts par l'article. Cette opinion du Comité consultatif a été exprimée au HCR au cours de la réunion. Le HCR a indiqué qu'il passerait en revue la proposition afin d'avoir une définition plus large pour inclure tous les types d'actifs du HCR.

31. Le Comité consultatif note également les changements proposés concernant l'article 12.1 remplaçant la « Section d'audit du HCR du Bureau des services de contrôle interne » avec « auditeurs internes des comptes ». Le Comité consultatif s'enquiert du contexte et de la nécessité des changements proposés à l'article 12.1 à ce stade des consultations. Le Comité a été informé par le HCR que le BSCI avait offert des services d'audit interne au HCR depuis 1995, sur la base d'un mémorandum d'accord entre les deux bureaux (dernière révision en 2001) outre une lettre d'accord (signée en 2007). Toutefois, le HCR avait entamé des discussions avec le BSCI à la fin de 201 sur la possibilité de disposer au sein de l'Organisation d'une fonction d'audit interne. Selon le HCR, les deux bureaux sont convenus d'examiner plus avant les possibilités de transition vers cet audit interne et d'œuvrer ensemble à la recherche, l'analyse et l'évaluation de ce transfert. Le HCR a indiqué au Comité consultatif que le changement proposé de « BSCI » à « auditeurs internes » avait pour but de mettre en place un service d'audit interne fourni par le BSCI pour l'établissement par le HCR de sa propre fonction d'audit interne.

32. Le HCR indique par ailleurs que le BSCI avait fourni des services obligatoires d'audit interne aux organisations devant appliquer le Règlement financier des Nations Unies, ce qui est le cas du HCR conformément à son statut (chapitre III, par. 21). Le Comité consultatif note par ailleurs que l'une des fonctions clés du Bureau du BSCI à Genève est de

fournir des services d'audit interne au HCR, conformément à l'article 12 du Règlement de gestion des fonds constitués au moyen de contributions volontaires gérées par le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (ST/GB/2002/7, Section 8.3 d)).

33. Compte tenu de ce qui précède, le Comité consultatif ne voit pas la nécessité des amendements proposés à l'article 12.1 à ce stade alors que le HCR en est encore à examiner les possibilités de mettre en place une fonction d'audit interne en son sein, moyennant la collaboration active et permanente du BSCI.