
**Comité exécutif du Programme
du Haut Commissaire**

Distr. restreinte
6 septembre 2021
Français
Original : anglais et français

Comité permanent
82^e réunion

**Proposition pour l'établissement d'un règlement
financier du HCR***Résumé*

Le présent document a pour but d'informer les États membres du Comité exécutif du Programme du Haut Commissaire de la proposition du HCR d'établir son propre règlement financier et de solliciter l'approbation lui permettant de lancer le processus d'établissement du règlement régissant la gestion des fonds mis à sa disposition.

Le HCR se propose d'entamer un processus en vue d'obtenir l'autorisation de l'Assemblée générale pour établir un règlement financier qui lui est propre, comme d'autres entités des Nations Unies. À la suite de son approbation par le Comité exécutif à sa soixante-troisième session plénière, ce règlement sera promulgué par le Haut Commissaire.

Le projet de décision sur ce processus figure en annexe I du présent document. Il sera examiné par le Comité permanent en septembre 2021 lors de sa quatre-vingt-deuxième réunion.

Table des matières

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction	1-3	3
II. Motif justifiant un règlement financier pour le HCR	4-27	3
A. Contexte et analyse	4-12	3
B. Règlement financier d'autres entités des Nations Unies.....	13-20	5
C. Limites liées à l'application au HCR du Règlement financier actuel des Nations Unies	21-25	6
D. Propositions en vue d'établir un Règlement financier pour le HCR	26-27	7
III. Conclusion.....	28-31	7
Annexe		
I. Projet de décision sur le Règlement financier du HCR.....		9

I. Introduction

1. Au cours des dernières décennies, le HCR a connu une croissance considérable, passant d'un budget basé sur les ressources, d'environ 1 milliard de dollars en 2001, à un budget basé sur les besoins de près de 9,1 milliards de dollars E.-U. en 2020. Hormis le Secrétariat général de l'ONU, il est actuellement la quatrième entité la plus importante des Nations Unies (après le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Programme alimentaire mondial (PAM), qui ont leur propre règlement financier. Pendant sa croissance, le HCR a adapté ses mécanismes d'appui afin de mieux soutenir ses interventions élargies. Il s'est toujours adapté au contexte. Actuellement, il est engagé dans un processus important de transformation visant à simplifier, à rationaliser et à moderniser ses processus et ses politiques au cours des prochaines années, notamment par une révision complète de sa réglementation financière. Il s'agit là d'une précieuse occasion de corriger les incohérences constatées depuis des années au niveau des politiques et de mettre ensemble les divers éléments éparpillés de la réglementation afin de maximiser leur utilité.

2. Trois niveaux de gouvernance financière guident le HCR. Le Règlement financier des Nations Unies fournit les directives générales pour sa gestion financière. Il constitue le fondement du cadre financier fixant les directives générales pour la gestion financière. En application du Règlement financier, le Haut Commissaire formule et promulgue les règles financières qui, non seulement définissent les paramètres dans lesquels le personnel et l'administration exercent leurs responsabilités, mais aussi indiquent comment appliquer la réglementation financière. Le troisième niveau de gouvernance financière est constitué par les politiques internes en matière financière élaborées par le HCR.

3. Depuis des années, l'alignement de tout le cadre est devenu quelque peu difficile, étant donné que le Règlement financier des Nations Unies avait été conçu pour fournir des orientations à une organisation financée par des quotes-parts, alors que le HCR est financé à près de 99 % par des contributions volontaires, avec une structure de gouvernance complètement différente de celle du Secrétariat général de l'ONU. Ainsi, pour les raisons indiquées ci-dessous, le HCR se propose d'entamer un processus visant à obtenir l'autorisation de l'Assemblée générale des Nations Unies pour établir un règlement financier qui lui est propre, à l'exemple d'autres entités des Nations Unies.

II. Motif justifiant l'établissement d'un Règlement financier spécifique au HCR

A. Contexte et analyse

4. À sa création en 1950, l'intention était de faire du HCR un bureau temporaire chargé de régler le problème des réfugiés à la suite de la Seconde Guerre mondiale. Ses structures de gouvernance avaient été intégrées dans celles des Nations Unies. Concernant les fonds réunis par des contributions volontaires et le budget ordinaire des Nations Unies, l'article 22 du Statut du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés¹ dispose : « Le Haut Commissaire et le Secrétaire général conviendront des dispositions administratives relatives à la garde et à la répartition de ces fonds, conformément au règlement financier de l'Organisation des Nations Unies et aux dispositions arrêtées par le Secrétaire général en application de ce règlement. »

5. Dans les limites du Règlement financier des Nations Unies, le HCR a établi en 1957 sa première série de règles financières, que l'Assemblée générale a ratifié dans sa résolution 1166 (XII) où elle a décidé concernant l'appel de fonds « que l'on établira, en consultation avec le Comité exécutif du programme du Haut Commissaire, conformément au statut du Haut Commissariat et au règlement financier de l'Organisation des Nations Unies, des

¹ Résolution 428 (v) 1950

normes financières appropriées concernant l'usage de tous les fonds reçus par le Haut Commissaire en vertu des dispositions de la [...] résolution ».

6. Avec le temps, les règles financières du HCR ont évolué pour répondre aux changements qu'a connus l'Organisation, et ont maintes fois fait l'objet de révision. Les mises à jour les plus récentes sont celles de 2011 et 2020. En 2011, le HCR a changé ses règles pour formaliser l'adoption des normes comptables internationales pour le secteur public (IPSAS) (A/AC.96/503/Rev.10). Le changement le plus récent aux règles financières a été approuvé en 2020 à la 71^e session plénière du Comité exécutif (A/AC.96/1209), principalement en vue d'introduire les domaines d'impact dans le cadre de gestion axée sur les résultats (A/AC.96/503/Rev11).

7. Toutefois, la modification de dispositions spécifiques des règles financières du HCR dans le cadre des processus de réformes, et pour d'autres considérations, n'a pas donné lieu à un cadre global et cohérent de gestion budgétaire et financière. La raison en est qu'une telle modification ne peut se faire que dans le cadre des dispositions normatives plus élevées contenues dans le Règlement financier des Nations Unies. Ainsi, les aspects suivants du contexte du HCR sont particulièrement pertinents :

- i) En 2003, l'Assemblée générale a supprimé la limitation dans le temps du Haut Commissariat (dont le mandat était renouvelé tous les cinq ans, après une durée initiale de trois ans) et a décidé qu'il sera maintenu jusqu'à ce que « le problème des réfugiés ait été résolu ».
- ii) Si en 2003, l'Organisation avait un budget d'environ 3 milliards de dollars E.-U. et des revenus de moins d'un milliard de dollars, aujourd'hui elle dispose d'un budget basé sur les besoins de plus de 9,1 milliards de dollars E.-U., et collecte près de 5 milliards de dollars E.-U. de revenus chaque année.
- iii) Le processus de transformation du HCR a commencé il y a cinq ans (EC/72/SC/CRP.17). L'approbation du Pacte mondial sur les réfugiés par l'Assemblée générale des Nations Unies a été un événement important lors du processus de transformation ayant déterminé la manière dont le HCR et la communauté internationale répondent aux crises de réfugiés. Le rôle que joue le HCR dans l'exécution du Pacte mondial sur les réfugiés et les réformes générales aux Nations Unies sont les principaux facteurs de transformation de l'Organisation.
- iv) Pour s'adapter à ce paysage évolutif, le HCR a procédé à d'importants changements structurels au Siège afin de renforcer l'appui en faveur des solutions ainsi que de la conception, de l'exécution, du suivi des programmes et des rapports sur les résultats. La décentralisation et la régionalisation ont permis de rapprocher des opérations, la direction stratégique, les orientations managériales, l'appui technique et les principaux processus décisionnels. Ces changements structurels, plus visibles, ont été renforcés par une plus grande délégation de pouvoir aux lieux d'exécution. Le HCR est par ailleurs en train de réviser le cadre des rôles, des responsabilités et des pouvoirs des opérations-pays, des bureaux régionaux et des divisions au Siège au soutien de son architecture décentralisée et régionalisée.
- v) Une nouvelle approche pluriannuelle de planification, de budgétisation, de contrôle et de rapport, dans un cadre de gestion axée sur les résultats, a été lancée en 2021. Cette approche permet aux opérations de concevoir des stratégies de protection et de solution à plus long terme, à l'aide d'une chaîne de résultats simplifiée et d'un nouveau cadre global de résultats, alignés sur le Pacte mondial sur les réfugiés et les objectifs de développement durable.

- vi) Pour accompagner les transformations susmentionnées, le HCR a considérablement mis à niveau les principaux systèmes utilisés en son sein pour la gestion financière et des ressources humaines, à l'exemple de COMPASS pour la gestion axée sur les résultats.

8. Cette transformation offre au HCR l'occasion précieuse de rationaliser son cadre réglementaire en matière financière pour plus d'efficacité afin de s'adapter à ses structures transformées et aux systèmes modernes permettant de répondre aux défis actuels, en commençant par la réglementation financière.

9. Si le Haut Commissaire peut modifier, en cas de nécessité, les règles financières après avoir consulté le Comité exécutif, le HCR n'a nullement la capacité de modifier le Règlement financier des Nations Unies pour l'adapter à ses propres réalités. Comme indiqué à la section C ci-dessous, il estime que ce Règlement n'est plus tout à fait approprié et adapté à ses besoins actuels. Le HCR gagnerait à disposer d'un règlement conçu pour résoudre les problèmes spécifiques de programmation dans l'environnement où il intervient, avec des règles financières complémentaires.

10. Par des résolutions successives, l'Assemblée générale a défini le mandat du Haut Commissaire, et a habilité le Haut Commissariat à recevoir des fonds et à effectuer des dépenses afin d'assurer la protection internationale des personnes relevant de sa compétence et de trouver des solutions en leur faveur. La délégation d'un pouvoir aussi large par l'Assemblée générale visait à accorder à l'Organisation la liberté d'action pour ses activités opérationnelles. En exerçant les pouvoirs qui leur avaient été confiés pour s'acquitter de leurs missions, les Hauts Commissaires ont établi au fil des années des politiques et procédures financières adaptées au HCR, même si elles traitent souvent des questions non suffisamment couvertes par le Règlement financier des Nations Unies. Quelques-unes de ces questions sont indiquées ci-dessous.

11. Régi depuis sa création par le Règlement financier des Nations Unies, le HCR connaît un processus important de transformation et de modernisation. Avec un instrument de base, pour les approches actuelles et futures, devenu de plus en plus déconnecté de ses besoins évolutifs, la conception et l'application de politiques plus modernes et des processus efficaces dans certains domaines ne pourraient se faire comme il se doit, et les lacunes liées à l'incohérence continueraient de s'aggraver. Afin de permettre au HCR de mieux exploiter les possibilités qui vont se présenter et de faire face aux défis liés à l'environnement actuel, un examen complet de la réglementation applicable est nécessaire. Étant donné que le HCR est actuellement engagé dans la transformation de son cadre réglementaire, le moment est indiqué pour produire un document de base adapté.

12. Pour examiner la possibilité d'élaborer son propre règlement financier, le HCR a sollicité l'avis du Bureau des affaires juridiques de l'Organisation des Nations Unies ; du Secrétaire de l'Assemblée générale des Nations Unies sur les questions administratives et budgétaires (Cinquième Commission) ; et du Contrôleur et Sous-secrétaire général à la planification des programmes, aux finances et au budget des Nations Unies.

B. Règlement financier d'autres entités des Nations Unies

13. La proposition faite par le HCR d'élaborer son propre règlement financier ne serait pas la première aux Nations Unies. Il ressort de l'examen de la structure des règlements et règles financiers adoptés par d'autres entités des Nations Unies que des organisations de même taille, ou même plus petites que le HCR, disposent de leur propre règlement.

14. La situation qu'a connue l'UNICEF ressemble le plus à celle du HCR. Ses comptes étaient tenus conformément au Règlement financier et aux règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies, jusqu'au 31 décembre 1987, lorsque le Conseil d'administration a adopté, avec l'approbation de l'Assemblée générale, son règlement financier et ses règles de gestion financière, en application d'une décision du Conseil économique et social des Nations Unies.

15. À l'époque, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (ACABQ) avait reconnu que, même si un certain nombre de dispositions du Règlement financier des Nations Unies ne nécessitent que des adaptations pour décrire les réalités correspondantes des opérations financières de l'UNICEF, d'autres comme celles portant sur le budget-programme des Nations Unies et la mise à disposition de fonds au moyen de quotes-parts des États membres ne pouvaient pas s'appliquer aux besoins de l'UNICEF. Il avait également conclu que les méthodes de gestion des programmes ne pouvaient pas être convenablement régies par le Règlement financier de l'ONU. Il avait donc conseillé d'établir un ensemble spécifique de règles et de règlement pour l'UNICEF, à l'exemple du PNUD (E/ICEF/1985AB/L.2).

16. Le Conseil d'administration de l'UNICEF a demandé que le Conseil économique et social recommande à l'Assemblée générale d'autoriser le Directeur exécutif de l'UNICEF à promulguer, après approbation du Conseil d'administration, le règlement financier nécessaire pour satisfaire ses besoins. Le Conseil économique et social a accueilli cette demande et a recommandé à l'Assemblée générale d'autoriser la promulgation du règlement, ce qui avait été fait. Par la suite, le Conseil d'administration a adopté le règlement financier de l'UNICEF et le Directeur exécutif a établi ses règles de gestion financière.

17. Le PAM est régi par le Règlement général approuvé par l'Assemblée générale des Nations Unies et la Conférence de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Ayant reçu l'avis favorable de l'ACABQ et du Comité financier de la FAO, le Conseil d'administration du PAM a été habilité, en application de l'article XIV.5 du Règlement général, à établir le règlement financier devant régir la gestion du fonds du PAM.

18. Peu de temps après sa création en 1965, le PNUD, qui est une organisation ayant eu en 2019 des revenus chiffrés à 4,8 milliards de dollars E.-U., a promulgué son propre règlement financier en 1966.

19. Le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), organisation dont les revenus en 2019 étaient chiffrés à 1,5 milliard de dollars E.-U. et qui était régi par le règlement financier du PNUD, a établi son propre règlement financier en 1974.

20. L'entité de Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-femmes), qui avait en 2019 un budget de 527 millions de dollars E.-U., dispose de son propre règlement financier depuis sa création en 2011. Elle reçoit environ 2 % de ses contributions du budget ordinaire des Nations Unies. Ainsi, son règlement financier comprend des dispositions sur le rôle des Nations Unies sur cette portion de son budget.

C. Limites liées à l'application au HCR du Règlement financier actuel des Nations Unies

21. Certes, le HCR a pu atteindre ses objectifs en appliquant le Règlement financier des Nations Unies, mais un règlement financier qui lui est spécifique augmenterait la clarté et la transparence de son cadre financier et permettrait de mettre l'accent sur les aspects spéciaux de ses programmes pas assez couverts par le Règlement financier des Nations Unies.

22. Le Règlement financier et les règles de gestion financière des Nations Unies (ST/SGB/2013/4) contiennent des articles sur le financement, les structures de gouvernance, les processus et la terminologie qui, pour le HCR, ne sont ni pertinents ni applicables, comme ceux portant sur les opérations de maintien de la paix ou sur la Cour internationale de justice. Ils sont tellement nombreux qu'on ne peut dire avec certitude le règlement ou la règle qui s'applique au HCR ni comment adapter à l'Organisation un texte spécifiquement conçu pour le Secrétariat général de l'ONU.

23. Le Règlement financier des Nations Unies définit le cadre d'un cycle de budget-programme principalement basé sur les quotes-parts des États membres. Les processus de présentation et d'approbation du budget sont distincts par rapport à ceux du HCR. À titre d'exemple, un règlement sur le cadre budgétaire axé sur les résultats utilise une terminologie différente de celle du HCR et exige des éléments inexistantes au HCR dont la formule budgétaire est basée sur les besoins. Il prévoit une période budgétaire de deux ans alors que le HCR fixe la période budgétaire hors du cadre du règlement financier, aux fins de

souplesse permettant de maintenir le même document de base en cas de changement de période budgétaire. Aux Nations Unies, les budgets supplémentaires sont soumis à l'Assemblée générale et examinés par l'ACABQ, alors qu'au HCR, le Haut Commissaire bénéficie de la souplesse nécessaire pour établir des budgets supplémentaires et en informer le Comité exécutif, ce qui permet des réponses en temps voulu aux crises humanitaires.

24. Si le Règlement financier des Nations Unies se focalise principalement sur la gestion des quotes-parts des États membres, il contient peu de dispositions sur les contributions volontaires, notamment les engagements volontaires, les contributions affectées et les activités génératrices de revenus, alors que ces domaines sont particulièrement importants et pertinents pour le HCR.

25. Même si le Règlement financier des Nations Unies a des mécanismes d'approbation qui sont différents des mécanismes d'approbation de leurs règles de gestion financière, les deux catégories sont présentées dans un document intégré, montrant le Règlement financier ainsi que l'ensemble pertinent des règles financières nécessaires à son application. On peut ainsi comprendre le cadre financier et de contrôle interne en lisant un seul document. Au HCR, un document de cette nature ne peut pas être facilement établi, car les règles financières sont promulguées dans un document distinct, différent du Règlement financier des Nations Unies en termes de structure et quelquefois de terminologie, étant donné que les deux documents sont rédigés et approuvés par des organes différents. Compte tenu du fait que la terminologie utilisée dans le Règlement financier des Nations Unies diffère à beaucoup d'égards de la terminologie employée au HCR, et du fait que beaucoup de parties de ce Règlement ne s'appliquent pas au HCR, il est extrêmement difficile d'établir des liens entre les règles du HCR et le règlement de base. En lisant les règles de gestion financière au HCR, il est difficile de comprendre parfaitement son cadre financier et de contrôle interne hors du contexte de la réglementation.

D. Proposition en vue d'établir un Règlement financier pour le HCR

26. Le HCR propose que son propre règlement financier soit établi dans un document unique, avec une présentation cohérente du règlement financier et des règles correspondantes. Le mécanisme de gouvernance serait semblable à celui d'autres entités de Nations Unies, le Haut Commissaire devant promulguer le règlement financier après approbation du Comité exécutif. Si le Comité exécutif accepte que le HCR établisse son propre règlement financier, le Haut Commissaire serait invité à réviser les règles de gestion financière afin de compléter le règlement.

27. Pour élaborer son propre règlement, le HCR continuera d'être guidé par les principes de bonne gestion financière et de comptabilité diligente qu'imposent le règlement financier de Nations Unies ainsi que d'autres politiques et instructions administratives pertinentes des Nations Unies. Dans le même temps, la qualité de l'information financière et des rapports au Comité exécutif ainsi que la pratique de leur revue seront renforcées et institutionnalisées dans le nouveau règlement financier. Le Haut Commissaire ne promulguera le règlement financier qu'après approbation du Comité exécutif.

III. Conclusion

28. Un ensemble de règlement financier et de règles de gestion financières, adaptés aux besoins spécifiques du HCR lui permettrait de disposer d'une base pour plus d'efficacité dans l'élaboration des politiques, des procédés et des processus pertinents. C'est ainsi qu'il voudrait entamer le processus devant l'habiliter à établir son propre règlement financier qu'approuvera le Comité exécutif. Il en résultera des mécanismes plus agiles de gestion financière, de la cohérence avec les politiques et procédures spécifiques au HCR, y compris la budgétisation et la comptabilité annuelles, une meilleure satisfaction des besoins à long terme et de la cohérence avec d'autres entités de Nations Unies.

29. Compte tenu de ce qui précède, le HCR :
- i) demande que l'autorisation de l'Assemblée générale soit sollicitée pour que le Haut Commissaire puisse promulguer, après approbation du Comité exécutif, le règlement financier spécifique à toutes les opérations du HCR, distinct du Règlement financier des Nations Unies;
 - ii) préparera un projet de règlement financier à soumettre à l'approbation du Comité exécutif, ainsi qu'un ensemble complémentaire de nouvelles règles de gestion financière devant être promulgué par le Haut Commissaire.
30. Sous réserve de l'examen favorable de cette proposition par le Comité permanent, le HCR présentera une recommandation formelle au Comité exécutif, lors de sa soixante-douzième session plénière en octobre 2021, pour qu'il approuve le processus tendant à solliciter l'autorisation de l'Assemblée générale. Après consultation avec l'ACABQ et la Cinquième Commission des Nations Unies, une résolution de l'Assemblée générale sera sollicitée en 2022 pour autoriser l'établissement du règlement financier du HCR. Parallèlement, le HCR travaillera en 2022 avec les États membres du Comité exécutif sur la rédaction du nouveau règlement financier et des règles complémentaires - dont la plupart seront tirées de l'ensemble existant de règles approuvées - qui institutionnalisent la cohérence et la qualité des rapports qu'attend le Comité exécutif du HCR.
31. Un projet de décision pour entamer le processus lié à cette proposition est présenté en annexe I. Sous réserve de l'approbation du Comité exécutif à sa 72^e session plénière, la décision sera présentée en 2022 à l'Assemblée générale des Nations Unies pour approbation. Dans le même temps, le HCR présentera au Comité exécutif le règlement financier proposé pour approbation, ainsi que les règles de gestion financière correspondantes pour information, les deux catégories de texte devant entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2023.

Annexe

Projet de décision demandant au HCR d'établir son propre Règlement financier

Le Comité permanent,

Ayant examiné la proposition faite d'établir un règlement financier pour les fonds gérés par le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, telle que formulée dans le document de séance EC/72/SC.CRP.22,

Demande que le Haut Commissaire présente pour approbation à la soixante-douzième session du Comité exécutif la décision de ce Comité tendant à recommander à l'Assemblée générale d'autoriser le Haut Commissaire à promulguer, après approbation du Comité exécutif, le règlement financier régissant l'utilisation de tous les fonds reçus en vue de satisfaire les besoins spécifiques du HCR, conformément à son mandat ; à cet égard, *demande* que le Haut Commissaire présente, à la suite de l'autorisation de l'Assemblée générale, un projet de règlement financier pour examen et approbation du Comité exécutif et *charge* le Haut Commissaire de préparer pour promulgation le projet de règles financières du HCR venant compléter le projet de règlement financier adapté à ses besoins et devant régir l'utilisation de tous les fonds reçus.

Admet que, jusqu'à ce que le règlement financier et les règles de gestion financière soient établis, le paragraphe 8 de la résolution 1166 de l'Assemblée générale continue de s'appliquer, y compris les règles financières établies en vertu de ses dispositions ;

Demande aussi que le Haut Commissaire sollicite les observations du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires sur le règlement financier et les règles financières proposés avant qu'ils ne soient présentés au Comité exécutif.